

Amtsblatt der Europäischen Union

C 230



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

58. Jahrgang

14. Juli 2015

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

503. Plenartagung des EWSA vom 10./11. Dezember 2014

2015/C 230/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung (CLLD) als Instrument der Kohäsionspolitik 2014-2020 für die lokale, ländliche, städtische und stadtnahe Entwicklung“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des griechischen EU-Ratsvorsitzes).	1
2015/C 230/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine EU-Strategie für den Alpenraum“ (Sondierungsstellungnahme)	9
2015/C 230/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Flughafenkapazität in der EU“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission)	17
2015/C 230/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Vollendung der WWU — die Rolle der Steuerpolitik (Initiativstellungnahme)	24
2015/C 230/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der industrielle Wandel in der europäischen Verpackungsbranche“ (Initiativstellungnahme)	33
2015/C 230/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der holzverarbeitenden Wirtschaft zur Kohlenstoffbilanz“ (Initiativstellungnahme)	39
2015/C 230/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Der europäische Film im digitalen Zeitalter (Initiativstellungnahme)	47
2015/C 230/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Die Zivilgesellschaft in Russland (Initiativstellungnahme).	52

DE

III Vorbereitende Rechtsakte

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

503. Plenartagung des EWSA vom 10./11. Dezember 2014

2015/C 230/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Forschung und Innovation: Voraussetzungen für künftiges Wachstum (COM(2014) 339 <i>final</i> — SWD(2014) 181 <i>final</i>).	59
2015/C 230/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick (COM(2014) 368 <i>final</i>).	66
2015/C 230/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — EU-Aktionsplan für einen neuen Konsens über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten (COM(2014) 392 <i>final</i>)	72
2015/C 230/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch — Eine wirksamere EU-Fusionskontrolle“ (COM(2014) 449 <i>final</i>)	77
2015/C 230/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2014-2020) (COM(2014) 332 <i>final</i>)	82
2015/C 230/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor (COM(2014) 445 <i>final</i>) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: ein Null-Abfall-Programm für Europa (COM(2014) 398 <i>final</i>) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (COM(2014) 397 <i>final</i> — 2014/0201 (COD)).	91
2015/C 230/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Grüner Aktionsplan für KMU: KMU in die Lage versetzen, Umweltprobleme in Geschäftschancen umzuwandeln“ (COM(2014) 440 <i>final</i>) und der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Initiative für grüne Beschäftigung: Nutzung des Potenzials der grünen Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen“ (COM(2014) 446 <i>final</i>)	99
2015/C 230/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Bessere Lageerfassung durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Meeresüberwachungsbehörden: nächste Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen Informationsraum für den maritimen Bereich der EU“ (COM(2014) 451 <i>final</i>)	107
2015/C 230/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Strategie zum Schutz und zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern“ (COM(2014) 389 <i>final</i>)	112
2015/C 230/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einfuhr von Agrarerzeugnissen mit Ursprung in der Türkei in die Union (kodifizierter Text) (COM(2014) 586 <i>final</i> — 2014/0272 (COD))	117
2015/C 230/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aussetzung bestimmter Zugeständnisse bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Ursprung in der Türkei in die Union (kodifizierter Text) COM(2014) 593 <i>final</i> — 2014/0275 (COD).	118

2015/C 230/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Eröffnung und Verwaltung der Zollkontingente der Union für hochwertiges Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Weizen und Mengkorn sowie für Kleie und andere Rückstände (kodifizierter Text) (COM(2014) 594 <i>final</i> — 2014/0276 (COD))	119
2015/C 230/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates (COM(2014) 614 <i>final</i> — 2014/0285 (COD))	120
2015/C 230/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die im Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Island vorgesehenen Schutzmaßnahmen (kodifizierter Text) (COM(2014) 308 <i>final</i> — 2014/0160 (COD))	121
2015/C 230/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (kodifizierter Text) (COM(2014) 322 <i>final</i> — 2014/0167 (COD))	122
2015/C 230/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierter Text) (COM(2014) 321 <i>final</i> — 2014/0166 (COD))	123
2015/C 230/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung der Einfuhren aus bestimmten Drittländern (Neufassung) (COM(2014) 323 <i>final</i> — 2014/0168 (COD))	124
2015/C 230/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Regelung der Einfuhren von Textilwaren aus bestimmten Drittländern, die nicht unter bilaterale Abkommen, Protokolle, andere Vereinbarungen oder eine spezifische Einfuhrregelung der Union fallen (Neufassung) (COM(2014) 345 <i>final</i> — 2014/0177 (COD))	125
2015/C 230/27	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbarten Regeln (kodifizierter Text) (COM(2014) 341 <i>final</i> — 2014/0174 (COD))	126
2015/C 230/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die möglichen Maßnahmen der Union aufgrund eines vom WTO-Streitbeilegungsgremium angenommenen Berichts über Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen (kodifizierter Text) (COM(2014) 317 <i>final</i> — 2014/0163 (COD))	127
2015/C 230/29	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Verfahren für die Anwendung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Montenegro andererseits (kodifizierte Fassung) (COM (2014) 374 <i>final</i> — 2014/0190 (COD))	128
2015/C 230/30	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (kodifizierter Text) (COM(2014) 660 <i>final</i> — 2014/0305 (COD))	129

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

503. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 10./11. DEZEMBER 2014

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung (CLLD) als Instrument der Kohäsionspolitik 2014-2020 für die lokale, ländliche, städtische und stadtnahe Entwicklung“

(Sondierungssternungnahme auf Ersuchen des griechischen EU-Ratsvorsitzes)

(2015/C 230/01)

Berichterstatter: Roman HAKEN

Mit Schreiben vom 2. April 2014 ersuchte der Botschafter und Präsident des Ausschusses der Ständigen Vertreter, Theodoros N. Sotiropoulos, im Namen des griechischen Ratsvorsitzes den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um die Erarbeitung einer Sondierungssternungnahme zum Thema

Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung (CLLD) als Instrument der Kohäsionspolitik 2014-2020 für die lokale, ländliche, städtische und stadtnahe Entwicklung.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 11. Dezember 2014) mit 133 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass sich die LEADER-Methode in den letzten 20 Jahren als tragfähig erwiesen und dazu beigetragen hat, dass die Akteure im ländlichen Raum sich in einer längerfristigen Perspektive eingehend mit dem vor Ort vorhandenen Potenzial auseinandergesetzt haben. Dabei hat sich dieser Ansatz als wirksames und zweckdienliches Instrument zur Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen bewährt. Diese partnerschaftliche Art der Finanzierung von Projektzielen wurde von der Europäischen Kommission auch durch die Gemeinschaftsinitiativen URBAN, URBACT und EQUAL wie auch durch die lokale Agenda 21, die „Transition Towns“-Initiative und durch territoriale Beschäftigungspakte gefördert. Daher wurden die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen für die lokale Entwicklung (CLLD) eingeführt, die auf der LEADER-Methode basieren und eine Art vorübergehende Änderung darstellen.

1.2. Die CLLD sind ein spezifisches Instrument für den Einsatz auf subregionaler Ebene und ergänzen andere lokale Entwicklungsmaßnahmen. CLLD können lokale Gemeinschaften und Organisationen mobilisieren und einbeziehen, wenn es darum geht, einen Beitrag zum intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum zu leisten. Sie fördern den territorialen Zusammenhalt und ermöglichen es, spezifische politische Ziele zu erreichen, auch in den Beziehungen zu den Partnern in Drittstaaten. Darüber hinaus tragen sie durch die effiziente Nutzung der ESI-Fonds im Hinblick auf die Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze und Unternehmen zur Verwirklichung langfristiger Wachstumsziele bei, einschließlich der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen im Bereich des Klimawandels und der Nachhaltigkeit im Einklang mit der Strategie Europa 2020.

1.3. Die CLLD müssen schnellstmöglich in ein „SMART“-Instrument umgewandelt werden, damit sie den Akteuren vor Ort den Weg aus der wirtschaftlichen und sozialen Krise weisen können und das Vertrauen in die Politik der Europäischen Union wiederhergestellt wird. Es ist erforderlich, den Schwerpunkt auf innovative Projekte sowie auf neue hochwertige Arbeitsplätze und Unternehmen zu legen und die Bemühungen um eine Bewältigung des Klimawandels, eine nachhaltige Entwicklung und soziale Eingliederung im Einklang mit der neuen Strategie Europa 2020 zu verstärken. Die CLLD repräsentieren eine neue Art von Partnerschaft und sollen mit dazu beitragen, soziale Innovationen auszulösen.

1.4. Die CLLD wurden von den meisten Mitgliedstaaten in ihre Partnerschaftsabkommen aufgenommen, wodurch deutlich wird, welche große Bedeutung derzeit der lokalen Entwicklung beigemessen wird⁽¹⁾. Diese mehrseitige Vorgehensweise sollte auf alle Tätigkeiten ausgeweitet werden, die mithilfe der ESI-Fonds durchgeführt werden, nach Möglichkeit auch mit obligatorischer Anwendung in allen Fonds (wenigstens 5 %). Der EWSA befürwortet die schrittweise Einführung dieses Instruments in allen EU-Mitgliedstaaten auf Grundlage des Partnerschaftsprinzips und des Austauschs bewährter Verfahrensweisen.

1.5. Der EWSA begrüßt, dass Griechenland und Italien, die 2014 den Ratsvorsitz innehaben, großen Wert auf die Kohäsionspolitik als wertvolles Mittel zur Förderung des nachhaltigen Wachstums und zur Überwindung der derzeitigen Wirtschaftskrise in Europa legen.

1.6. Der EWSA geht davon aus, dass mit der vorliegenden Stellungnahme die Durchführung der auch aus Mitteln der Europäischen Kommission finanzierten Pilotprojekte zur Überprüfung des CLLD-Instruments auch dort unterstützt werden, wo es bisher nicht zur Anwendung kommt, also in stadtnahen und insbesondere städtischen Umgebungen unterstützt, und dass dadurch die Anwendungsmöglichkeiten dieses Instruments erweitert werden. Der EWSA spricht sich dafür aus, im Zeitraum 2014-2020 überall dort, wo Interesse an der CLLD-Methode besteht, diese sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten für alle Fonds anzuwenden. Durch eine derartige Verknüpfung der repräsentativen mit der partizipativen Demokratie entsteht ein Instrument, das eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vertretern der staatlichen Behörden einerseits und den zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bürgern andererseits ermöglicht.

1.7. Der EWSA ist davon überzeugt, dass es den Akteuren vor Ort, d. h. den Bürgern, den Wirtschafts- und Sozialpartnern, gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen und kommunalen Verwaltungen, ermöglicht werden sollte, sich mithilfe der CLLD-Methode beispielsweise an den lokalen Entwicklungsstrategien in ihrem Wohnort zu beteiligen. Gleichzeitig ist es nach den Erfahrungen mit der LEADER-Methode im ländlichen Raum erforderlich, die auf die Stadt ausgerichteten CLLD inhaltlich zu konkretisieren, sodass die Städte und die Menschen eine Vorstellung davon bekommen, welche Maßnahmen im Rahmen der CLLD in den Städten vorgeschlagen werden können.

1.8. Der EWSA stellt enttäuscht fest, dass die öffentlichen Verwaltungen der CLLD-Methode ungeachtet ihrer Effizienz häufig nicht wohlgesonnen sind. Es ist unerlässlich, eine Strategie zu schaffen, durch die sämtliche Akteure informiert und fachgerecht angeleitet werden, sich stärker als bisher auf die Behörden zu konzentrieren sowie zur besseren Nutzung dieser Chance Strategien für die lokale Entwicklung zu erarbeiten und umzusetzen. Die Bedeutung der „Rechte an den Ergebnissen“ in solchen Gruppen ist der Schlüssel zur langfristigen Stabilität der Entwicklungsstrategien und zur Erfüllung der Ziele der Europa-2020-Strategie. Voraussetzung für den Erfolg dieses Instruments ist die grundlegende politische Unterstützung auf allen Ebenen (europäische, nationale, regionale und lokale Ebene).

1.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Wirtschafts- und Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft stärker in die CLLD eingebunden werden müssen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass zuvor ihre Kapazitäten für diese Aufgabe entsprechend ausgebaut werden. Die unmittelbare Beteiligung aller dieser Partner an einer Partnerschaft mit der öffentlichen Verwaltung ist die Voraussetzung dafür, dass wirklich auf die Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger eingegangen wird.

1.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass die CLLD als Innovation im Bereich der Regionalpolitik nur unzureichend bekannt sind — sowohl auf lokaler Ebene als auch auf nationaler Ebene einiger Mitgliedstaaten als auch in den Plattformen der potenziellen Träger dieses Konzepts. Um die Durchsetzung des neuen Instruments CLLD in der europäischen Politik voranzubringen, müssen die Herangehensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten eingehend und kritisch analysiert und Empfehlungen ausgesprochen werden, wie dieses Instrument wirksam angewandt werden kann. Gleichzeitig entsteht auf diese Weise eine Studie, in der nicht nur vorbildliche Verfahrensweisen, sondern auch die Misserfolge beschrieben werden, die in Zukunft zu vermeiden sind. Der EWSA möchte gemeinsam mit den zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, des Rates und des Ausschusses der Regionen seinen Beitrag zur Ausarbeitung dieser Studie leisten. Die Studie könnte als Grundlage für die Einrichtung einer Intergruppe „CLLD“, einer interinstitutionellen Plattform dienen.

⁽¹⁾ Für den Zeitraum 2014-2020 werden in der Verordnung Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen drei unterschiedliche integrierte Konzepte definiert: die CLLD sind eines dieser Konzepte — neben den integrierten territorialen Investitionen (ITI) und den gemeinsamen Aktionsplänen.

1.11. Im Zusammenhang mit den Maßnahmen der örtlichen Bevölkerung zur lokalen Entwicklung befürwortet der EWSA:

- a) **Multifonds-Finanzierung** — Beobachtung und Ausbau der CLLD-Methode im Rahmen einer Finanzierung durch mehrere Fonds in ganz Europa und quer durch alle EU-Programme sowie Bemühungen um eine möglichst rasche Lancierung des nächsten Programmplanungszeitraums;
- b) **Vereinheitlichung der Verfahren und Ansätze** — Förderung eines qualitativ hohen Niveaus der CLLD in der EU, Standardisierung der Arbeitsweise der lokalen Aktionsgruppen⁽²⁾ und Austausch bewährter Vorgehensweisen, Unterstützung zur Schließung weißer Flecken, um die LEADER-Methode sowohl räumlich als auch thematisch auszuweiten, was unbedingt erforderlich ist, wenn der LEADER/CLLD-Ansatz im Rahmen verschiedener Programme Erfolg haben soll;
- c) **Vernetzung und Zusammenarbeit** — grundlegende Voraussetzung für das einwandfreie Funktionieren der CLLD-Methode; Durchführung von Kooperationsprojekten in den bestehenden Netzen sowie die Bildung von Netzen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene, wobei die Kosten für die Bildung und den Betrieb der Netze (einschließlich der Mitgliedsbeiträge) anrechenbar sein sollten;
- d) **Ausweitung der Methode** — Unterstützung für die Anwendung der CLLD-Methode auch außerhalb der Europäischen Union, beispielsweise im Rahmen der Beitrittsverhandlungen oder der Entwicklungspolitik;
- e) **Vereinfachung des Verfahrens** — die kleineren Einheiten auf lokaler Ebene dürfen nicht mit übermäßigen Verwaltungslasten überfrachtet werden; überall dort, wo es möglich ist, muss die Berichterstattung auf ein möglichst geringes, aber doch zuverlässiges Maß reduziert werden; es muss vermieden werden, dass die zuständigen Stellen während des Einsatzes der ESI-Fonds die Bestimmungen ändern; unverzüglich müssen flächendeckend Programme eingeleitet werden, durch die Informationen bereitgestellt werden, wie auch Seminare, die den Austausch bewährter Verfahren ermöglichen und die öffentlichen und privaten Akteure vor Ort unterstützen;
- f) **Kapazitätsaufbau der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der zivilgesellschaftlichen Akteure**, damit möglichst viele Partner noch vor dem Auslaufen der Frist (31. Dezember 2017) ein aktives Vorgehen mit der CLLD-Methode vorschlagen können.

1.12. Die CLLD-Methode ist nicht nur für die Mittel der ESI-Fonds uneingeschränkt einsetzbar, sondern eignet sich auch zur Umverteilung von Eigenmitteln (der lokalen, regionalen und nationalen Ebene). Daher ist es wichtig, dass die Entwicklungsstrategien, die konkreten Projekte und die Art ihrer Umsetzung nicht in Abhängigkeit von den erwarteten EU-Mitteln konzipiert werden, sondern den tatsächlichen Bedarf zur Verbesserung der Lebensqualität in den lokalen Gemeinschaften widerspiegeln.

1.13. Der EWSA ist der Ansicht, dass die grundlegenden Prinzipien der CLLD-Methode strikt eingehalten werden müssen. Eine ausgewogene Partnerschaft unter Einbeziehung der örtlichen Gemeinschaften sollte die grundlegende Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln sein. Für eine wirksame lokale Entwicklung ist es wichtig, ein rein formales Vorgehen zu verhindern, das darin besteht, in der Hoffnung auf den Erhalt von Zuschüssen nur vorzugeben, einen partnerschaftlichen Ansatz verfolgen zu wollen, der in Wirklichkeit allerdings nie umgesetzt wird. Es muss ein wirksames System zur Kontrolle und Überwachung entwickelt werden, um den Missbrauch des CLLD-Konzepts zu vermeiden.

1.14. Der EWSA stellt fest, dass die Transparenz der Finanzströme aus den öffentlichen Haushalten, ein größeres Vertrauen zwischen Behörden und Bürgern sowie die Effizienz der Investitionen nicht nur während der Wirtschaftskrise unabdingbare Bestandteile dieses Instruments sind. Ähnliche Kooperationsansätze werden auch von den Vereinten Nationen, der OECD, der Weltbank und weiteren Institutionen verfolgt. Es geht um einen erweiterten Ansatz, bei dem die Anwendung der CLLD-Methode außerhalb Europas unterstützt wird, etwa in den Beitrittsverhandlungen über die Entwicklungspolitik und bei den Bemühungen, die Ziele für die nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen bis 2015 zu erreichen und die Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels einzuhalten.

⁽²⁾ Forderung und Gewährleistung gleicher Bedingungen für die Wirkung des Instruments CLLD in den EU-Mitgliedstaaten im Einklang mit den Grundsätzen dieser Methode und unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Besonderheiten.

1.15. Der EWSA sieht für den kommenden Zeitraum mögliche Herausforderungen für die CLLD im Bereich der Vereinfachung und Begrenzung der Verwaltungslasten. Das sind:

- a) Unterstützung der Schaffung und Entwicklung alternativer unabhängiger Systeme (Plattformen) für Schiedsgerichts- und Schlichtungsleistungen, die sich aus Sachverständigen zusammensetzen und zur raschen und einfachen Lösung administrativer und finanzieller Probleme beitragen sollen, die sich aus etwaigen Konflikten zwischen den Leitungsgremien der operationellen Programme und dem Projektmanagement der einzelnen Partnerschaften ergeben (vergleichbar mit Rechnungsprüfern, allerdings nicht ausschließlich für den Bereich der Finanzen);
- b) Umsetzung des Grundsatzes, dass sich die (u. a. für die Kontrolle der Überwachungsberichte zuständigen) Durchführungsgremien a) mit den Ergebnissen, dem Nutzen und den Auswirkungen der Projekte, b) mit der Begründung der Kosten und c) mit der Einhaltung der Fristen befassen, nicht jedoch mit Einzelheiten bei der Durchführung der Projekte;
- c) Bekanntmachung von Aufrufen zu „Integrierten Projekten“ im jeweiligen Territorium, die von mehreren Bewerbern einzureichen sind (analog zum Programm EQUAL);
- d) auf finanziellem Gebiet Änderung der bisherigen Interpretation des Begriffs Unregelmäßigkeit und Auslegung des Begriffs Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin:
 - keine unangemessen enge Auslegung in Bagatellfällen, in denen es um wenige Euro geht: Fälle, in denen ein Betrag von bis zu 10 (oder 40) Euro nicht korrekt verrechnet wurde oder fehlt, sollten weder untersucht noch als Unregelmäßigkeit angesehen werden;
 - wenn des Weiteren der Schaden geringer ist als die Kosten für seine Behebung (auf Seiten des Begünstigten und beim Kontrollorgan), sollte er weiter nicht verfolgt, wohl aber registriert und zu anderen kleineren Schäden hinzugezählt werden.

1.16. Der EWSA empfiehlt, für die einzelnen Arten der Nutzung des CLLD-Programms jeweils eigene Termine zu verwenden, wie es bei den lokalen Aktionsgruppen und den lokalen Aktionsgruppen im Fischereisektor der Fall ist. Für die städtischen lokalen Aktionsgruppen beispielsweise die Bezeichnung städtische Partnerschaft, für die CLLD im städtischen (urbanen) Raum CLLD-U. Damit ließe sich besser unterscheiden, um welchen Raum es sich handelt, und es könnte zwischen den verschiedenen Finanzströmen und ihren Bestimmungen unterschieden werden. Zugleich empfiehlt der EWSA nach dem Vorbild des erfolgreichen Programms LEADER, auch für die CLLD eine neue Benennung zu erwägen, eine ansprechende Abkürzung, die von allen Akteuren besser angenommen würde. Die Bezeichnung ist untrennbarer Bestandteil einer Werbekampagne, und die CLLD als Name einer Methode könnte in einer „Fußnote“ erhalten bleiben.

2. Einführung: Das Instrument CLLD und seine Entstehung (LEADER-Programm) — Geschichte, Auswirkungen, Standpunkte der EU-Institutionen

2.1. Die grundlegenden Prinzipien der LEADER-Methode, ihr Zusatznutzen und ihre Anwendung in der CLLD-Methode:

2.1.1. Gebietsbezogener Ansatz

Zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung eines bestimmten kleineren Gebiets greift das Programm auf das dort tatsächlich vorhandene Potenzial zurück. Dabei werden seine Stärken und Schwächen berücksichtigt und eine Entwicklungsstrategie erarbeitet, die dem tatsächlichen Bedarf in diesem Gebiet Rechnung trägt. Die Grenzen eines Gebiets werden nicht ausschließlich durch die administrativen Grenzen vorgegeben, sondern sind flexibel.

2.1.2. Von unten nach oben gerichteter Ansatz (Bottom-up)

In der Entscheidungsfindung und bei der Festlegung der Prioritäten für eine Entwicklungsstrategie kommt der Einbeziehung der lokalen Verwaltung und der vor Ort lebenden Menschen eine besondere Bedeutung zu. Die Betonung der untersten Ebene ist der wichtigste der sieben Punkte des Programms. Dadurch soll allerdings nicht versucht werden, die höhere, nationale Ebene zu ersetzen, sondern vielmehr soll der Austausch zwischen diesen beiden Ebenen gefördert werden.

2.1.3. Lokale Aktionsgruppen

Ein wichtiger Bestandteil des Programms ist die Hilfe bei der Einrichtung lokaler Aktionsgruppen. Diese lokalen Aktionsgruppen haben die Aufgabe, Partner aus dem öffentlichen und privaten Sektor sowie aus dem Bereich der ehrenamtlichen Tätigkeiten zusammenzubringen und mit ihnen einen Dialog darüber zu führen, in welche Richtung sich der betreffende Bereich entwickeln soll.

2.1.4. *Innovativer Ansatz*

Mit dem Programm werden Innovationen gefördert und die Schaffung neuer Produkte, Verfahren, Organisationsformen und Märkte unterstützt. Innovation entsteht dann, wenn den lokalen Aktionsgruppen eine größtmögliche Flexibilität eingeräumt wird.

2.1.5. *Integrierter und multidisziplinärer Ansatz*

Der mit dem Programm verfolgte Ansatz zielt besonders auf die Integration der verschiedenen Arbeitsgebiete ab. Die Bereiche Wirtschaft, Soziales, Kultur und Umwelt sollen durch das Programm koordiniert und in ganzheitliche Projekte eingebunden werden.

2.1.6. *Vernetzung*

Durch das Programm wird die Einrichtung von Netzen zum Austausch von Erfahrungen zwischen den Programmteilnehmern gefördert. Diese Netze tragen sowohl einen institutionellen (da sie von der Europäischen Kommission finanziert werden) als auch einen weniger formalen, d. h. nationalen, regionalen und lokalen, Charakter.

2.1.7. *Zusammenarbeit*

Die Zusammenarbeit im Rahmen dieses Programms beschränkt sich jedoch nicht auf den Erfahrungsaustausch innerhalb des Netzes. Die lokalen Aktionsgruppen können unmittelbar miteinander an einem thematischen Projekt arbeiten.

2.1.8. *Engagement vor Ort*

Eine echte Zusammenarbeit mit den Einwohnern vor Ort setzt nicht nur voraus, dass die Öffentlichkeit informiert wird — zusätzlich müssen ein der Kommunikation förderliches Umfeld geschaffen und das Vertrauen in den Grundsatz gestärkt werden, dass die Vorschläge der Menschen objektiv geprüft und berücksichtigt werden.

2.2. Der **Ausschuss der Regionen** betrachtet die CLLD als „zentrales Werkzeug für eine harmonische Entwicklung städtischer und ländlicher Gebiete, das ein stärkeres Wachstum der Beziehungen zu den umgebenden stadtnahen und ländlichen Gebieten ermöglicht“⁽³⁾.

2.3. Der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss** hat zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit und Partizipation eine Reihe von Stellungnahmen abgegeben, von denen einige hier in der Fußnote aufgeführt werden⁽⁴⁾.

2.4. Die **Europäische Kommission** hat Dokumente zur Umsetzung der CLLD vorgelegt, die auf den Erfahrungen mit der LEADER-Methode aufbauen: „Europäische Struktur- und Investitionsfonds. Leitfaden für Mitgliedstaaten und Programmbehörden. Leitfaden für Begünstigte — Leitfaden für lokale Akteure zur CLLD⁽⁵⁾“ und „Leitfaden für CLLD in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“⁽⁶⁾.

2.5. Diese Dokumente sollten im Rahmen einer gezielten Kampagne zur Bereitstellung von Informationen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Gleichzeitig muss den Akteuren der CLLD regelmäßig ein Sitzungsort zur Verfügung gestellt werden, damit sie gemeinsam mit Sachverständigen diskutieren und die in verschiedenen Regionen der EU verfolgten Ansätze miteinander vergleichen können. Die dazu erforderlichen Räumlichkeiten könnte beispielsweise der EWSA anbieten.

⁽³⁾ Stellungnahme des AdR zum Thema „Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung“, ABl. C 17 vom 19.1.2013, S. 18.

⁽⁴⁾ Stellungnahmen des EWSA zu folgenden Themen: „Governance und Partnerschaft in der Kohäsionspolitik“, ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 143. „Kohäsionspolitische Strategien und Programme 2007-2013“, ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 141. „Effiziente Partnerschaften/Kohäsionspolitik“, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 1. „Rolle und Prioritäten der Kohäsionspolitik im Rahmen der Europa-2020-Strategie“, ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 1. „Regionalpolitik und intelligentes Wachstum“, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 82. „LEADER als Instrument für die lokale Entwicklung“, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 15. „Strukturfonds — Allgemeine Bestimmungen“, ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 30.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_de.pdf

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf (nur in englischer Sprache).

3. Die lokalen Aktionsgruppen im ländlichen Raum und die Unterstützung ihrer Rolle im Zeitraum 2014-2020 — öffentlicher Haushalt unter öffentlicher Kontrolle

3.1. Die lokale Aktionsgruppe ist ein grundlegendes Element des Programms LEADER. Dabei handelt es sich um eine lokale Partnerschaft, in der die einzelnen Branchen wie auch die Interventionsbereiche proportional vertreten sind. Die lokalen Aktionsgruppen besitzen Rechtspersönlichkeit und verfügen über festgelegte Verwaltungs- und Entscheidungsverfahren. Insgesamt werden zurzeit 2 402 lokale Aktionsgruppen in der EU aus den Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums und durch weitere Maßnahmen vom Typ LEADER unterstützt. Sie decken 77 % des gesamten Territoriums der EU ⁽⁷⁾ bzw. nahezu 90 % der ländlichen Gebiete ab, in denen mehr als 50 % der EU-Bevölkerung ⁽⁸⁾ leben.

3.2. Die LEADER-Methode hat sich als so wirksam erwiesen, dass sie möglichst auf die Gesamtheit des ländlichen Raums in der EU ausgedehnt werden sollte. Zugleich muss die Vereinbarkeit der Regeln für die internationale Zusammenarbeit zwischen LAG aus verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

3.3. Zu den vorgeschlagenen Prioritäten des Programms für den Zeitraum 2014-2020 gehören unter anderem:

- a) **Landjugend** — junge Menschen sollen durch die Anwendung der CLLD-Methode aus den Zentren in die ländlichen Gebiete gelockt werden; attraktivere Gestaltung des ländlichen Raums für die jüngere Generation; die Entwicklung von Informationstechnologien und deren Zugänglichkeit sollen gefördert und das Bildungsangebot ausgebaut werden;
- b) **lokale Wirtschaft** — Unterstützung der lokalen Wirtschaft, Förderung von Kleinunternehmen außerhalb des Agrarsektors (z. B. Revitalisierung von Gewerbebetrieben und Kleinstunternehmen) sowie KMU;
- c) **soziales Unternehmertum** — Stärkung des sozialen Unternehmertums auf lokaler Ebene in innovativen Branchen, was sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf die nachhaltige Entwicklung auswirkt (z. B. Fremdenverkehr, erneuerbare Energiequellen wie auch Kultur und Sport). Entscheidend ist, dass die Akteure auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene und die weiteren Wirtschaftspartner die Sozialwirtschaft als wichtigen Faktor für die lokale wirtschaftliche und soziale Entwicklung anerkennen. Die EU-Institutionen sollten Kampagnen vorschlagen, durch die der Beitrag der Sozialwirtschaft zur lokalen Entwicklung hervorgehoben wird. Außerdem sollten allgemeine Leitlinien zur Einbeziehung sozialwirtschaftlicher Unternehmen in die lokalen Entwicklungspartnerschaften erarbeitet werden. Daher schlägt der EWSA vor, Genossenschaften und weitere Sozialunternehmen mithilfe öffentlicher und privater Beratungsdienste zu gründen, die durch Unternehmer und Gründerzentren auf lokaler Ebene unterstützt werden. Der EWSA unterstützt die Verbreitung von Partnerschaften zwischen lokalen Sozialunternehmen und lokalen und regionalen Behörden zur Erbringung notwendiger Dienstleistungen (beispielsweise für die soziale Eingliederung oder im Bildungsbereich);
- d) **Erzeugung gesunder Lebensmittel** und regionaler Produkte;
- e) **Ausbau der technischen Infrastruktur** (etwa Abwasseraufbereitungsanlagen, u. a. Hauskläranlagen und Pflanzenkläranlagen);
- f) **Übergang zu einer nachhaltigen, emissionsarmen Gesellschaft.** Dies könnte sich widerspiegeln in den Indikatoren und Zielen der CLLD im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit, den CO₂-Emissionen, der Widerstandsfähigkeit und der Erreichung der Ziele der EU im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und des Klimawandels wie auch in den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2015 und den Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels;
- g) **effiziente Nutzung der bestehenden Netze** (z. B. der nationalen Netze für den ländlichen Raum — National Rural Networks).

4. Stadtnahe Gebiete und lokale Aktionsgruppen in der Fischerei — besondere Herausforderungen

4.1. Die Gebiete, in denen Stadt und Land aufeinandertreffen, sind für den effizienten Einsatz der CLLD geeignet. Durch dieses Instrument ist es möglich, in einem bestimmten Gebiet auf sich ändernde Verhaltensmuster zu reagieren und die vorhandenen funktionellen Beziehungen zu berücksichtigen. Die Beziehungen zwischen Städten und stadtnahen ländlichen Gebieten sind sehr ausgeprägt und erfordern einen spezifischen Ansatz.

⁽⁷⁾ Europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums (European Network for Rural Development, ENRD), LEADER-Informationsgrafik.

⁽⁸⁾ Depoele, van L., „Local development strategies in the EU“, The Case of LEADER in Rural Development, S. 4: http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu-.pdf

4.2. In den stadtnahen Gebieten gibt es spezifische Probleme (Herausforderungen), die mithilfe der CLLD gelöst werden können. Die grundlegenden Herausforderungen sind eine nachhaltige Mobilität, der Aufbau einer durch sozialen Zusammenhalt geprägten Gesellschaft und die Festlegung von Prioritäten für die Flächennutzung. Unter stadtnahen Gebieten versteht man die Umgebung von Städten mit mehr als 25 000 Einwohnern. An dieser Stelle soll auf das gemeinsame Forschungsprojekt „Rurban“ der OECD und der Europäischen Kommission hingewiesen werden, durch das formelle und informelle Partnerschaften zwischen Stadt und Land sowie ihr Beitrag zur lokalen Entwicklung ermittelt und bewertet werden sollen ⁽⁹⁾.

4.3. Seit 2007 spielt die lokale Entwicklung auch im Rahmen des Europäischen Fischereifonds eine Rolle, um die nachhaltige Entwicklung in den von der Fischerei lebenden Gemeinschaften durch lokale Aktionsgruppen im Fischereisektor zu fördern.

5. Der städtische Raum — Mobilisierung der Bevölkerung und Sicherung der Finanzmittel für die lokale Entwicklung

5.1. Da es keine einheitliche Definition des Begriffs „städtischer Raum“ gibt, legt der EWSA die auf nationaler und lokaler Ebene geltenden Regeln und Gepflogenheiten zugrunde. Für den ländlichen Raum gilt das Kriterium, dass Städte maximal 25 000 Einwohner haben dürfen. Analog kann das Kriterium der Einwohnerzahl auch für städtische Gebiete herangezogen werden (in diesem Fall würde die Einwohnerzahl zwischen mindestens 10 000 und höchstens 150 000 liegen). Die öffentliche Verwaltung würde durch ihre für das jeweilige Gebiet zuständigen Vertreter repräsentiert, am besten wäre eine Kombination aus der zentralen Stadtverwaltung und einer oder mehreren Stadtgemeinden (z. B. ein bestimmtes Viertel, ein sozial ausgegrenzter Ort oder Stadtteile mit bestimmten Problemen u. Ä.).

5.2. Als Inspirationsquelle können dabei die Erfahrungen einzelner Städte dienen, die am operationellen Programm Urbact II und an der Europäischen Plattform für Wissensentwicklung ⁽¹⁰⁾ (mit Blick auf das Forum zur Stadtentwicklung ⁽¹¹⁾) teilgenommen haben. Zu erwähnen sind auch die Erfahrungen mit den „resilienten Städten“ (Städte des Wandels, „transition towns“) und den Permakultur-Gemeinschaften, bei denen mehrere Tausend städtische Gemeinden in der ganzen EU erfolgreich für eine auf kommunaler Ebene geführte nachhaltige Entwicklung geworben haben.

5.3. 20 Jahre Erfahrungen im ländlichen Raum — das heißt auch, dass die Städte von den Landgemeinden etwas lernen können, zunächst zum Beispiel für einen Übergangszeitraum, der anschließend bewertet wird. In der Praxis wird es auf diese Weise mit zusätzlicher Unterstützung und Anleitung durch Sachverständige zu einer erfolgreichen Übertragung der Methode kommen.

5.4. Bereits im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden auf städtischer Ebene Beratungsgremien in Form lokaler Urbact-Unterstützungsgruppen (Urbact Local Support Group) eingerichtet, die in die Konzipierung der lokalen Aktionspläne (Local Action Plan) eingebunden waren. Doch im Gegensatz zur LEADER- und CLLD-Methode handelte es sich hier um eher informelle beratende Expertengremien, in denen eine Vertretung der einzelnen Branchen nicht unbedingt erforderlich war. Die Zusammensetzung dieser Gruppen richtete sich nach der thematischen Ausrichtung des jeweiligen Projekts. Die Tätigkeiten der lokalen Urbact-Unterstützungsgruppen erhielten vom operationellen Programm Urbact II keine finanzielle Unterstützung. Um die Funktionsweise des Partnerschaftsprinzips auch in städtischen Gebieten effizienter zu gestalten, sollten die Partnerschaften auf Grundlage der CLLD geschlossen und ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. *„Dieser Ansatz kann auch in städtischen Gebieten oder in Gebieten mit kleinen und mittelgroßen Städten, die samt ihren funktionellen Umgebungen als lokale und subregionale Zentren fungieren, zur Anwendung kommen“* ⁽¹²⁾.

5.5. Mit Blick auf die Probleme, die in den Städten zu lösen sind, bilden verschiedene operationelle Programme ein geeignetes Instrument, um CLLD-Pilotprojekte zu finanzieren. Daher empfiehlt der EWSA, die CLLD-Methode und die in diesem Rahmen in Pilotprogrammen entwickelten Strategien für Finanzierungen innerhalb der Städte zu nutzen (beispielsweise auch in den Bereichen Umweltschutz, Bewahrung der Kulturdenkmäler und des kulturellen Erbes usw.) ⁽¹³⁾.

5.6. Es wäre angebracht, mithilfe partnerschaftlicher Ansätze aus verschiedenen Mitgliedstaaten Beispiele für vorbildliche Verfahrensweisen im Bereich der Stadtentwicklung zusammenzutragen und diese ggf. in die in Ziffer 1.10 erwähnte Studie einfließen zu lassen. Wegweisend für das partnerschaftliche Handeln kann auch der Kodex „Das Partnerschaftsprinzip bei der Umsetzung der Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt — Elemente eines europäischen Verhaltenskodex für die Partnerschaft“ ⁽¹⁴⁾ sein.

⁽⁹⁾ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>

⁽¹⁰⁾ www.eukn.org

⁽¹¹⁾ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension

⁽¹²⁾ Polnischer Städtebund, Januar 2014, <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>

⁽¹³⁾ Neben dem CLLD-Instrument ist auch die integrierte territoriale Investition (ITI) ein wichtiges integriertes Instrument. Die gleichzeitige Anwendung dieser Instrumente führt zu Synergieeffekten.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_de.pdf

6. Wie kann die CLLD-Methode flächendeckend und häufiger angewandt werden?

6.1. Die Maßnahmen der örtlichen Bevölkerung zur lokalen Entwicklung sollen die Bürger darin unterstützen, die sinnvolle und nachhaltige Entwicklung ihrer Städte und Gemeinden voranzutreiben. Mittels der CLLD können die Bürger einen unmittelbaren Beitrag dazu leisten, die Lebensqualität in ihrer Gemeinde zu erhöhen; dabei geht es um ein echtes, inklusives Wachstum mit sichtbaren Auswirkungen auf lokaler Ebene. Begreiflicherweise müssen zur Durchführung der CLLD die nötigen Mittel zum Kapazitätsaufbau bereitgestellt werden, damit alle Partner nicht nur Beobachter des Prozesses sind, sondern ihre Aufgaben auch erfüllen können und sich im Sinne der Multi-Level-Governance aktiv in eine bereichsübergreifende Partnerschaft einbringen können. Darüber hinaus müssen Coaching und Mentoring gefördert werden, d. h. Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen durch erfahrenere Akteure und Sachverständige. Mit dem vorliegenden Vorschlag muss sogleich analysiert und erläutert werden, warum die LEADER-Methode so wirksam und erfolgreich ist, und es muss begründet werden, warum die CLLD-Methode auf sämtliche Programme der ESI-Fonds zur erfolgreichen Verwirklichung der Kohäsionspolitik ausgeweitet werden sollte.

6.2. In den Gebieten, in denen diese Methode bislang nicht zur Verfügung steht, muss die Halbzeitbewertung dazu genutzt werden, sie im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014-2020 einzuführen.

6.3. Von ausschlaggebender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Austausch von Expertenwissen zwischen Wirtschafts- und Sozialpartnern, Vertretern der Zivilgesellschaft, der Gebietskörperschaften und der staatlichen Behörden, und dieser Austausch müsste von allen Seiten unterstützt werden.

6.4. Die Ausarbeitung der CLLD-Strategien nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch, allerdings muss in dem betreffenden Zeitraum auch genügend Zeit für ihre Umsetzung bleiben, und es müssen ausreichende Haushaltsmittel bereitstehen, um die einzelnen Maßnahmen zu finanzieren. Eine zu lange Vorbereitung ohne Auswirkungen vor Ort (in Form verwirklichter Projekte) wie auch eine beschleunigte Finanzierung der Tätigkeiten (wegen des Auslaufens der Frist für die Inanspruchnahme) führen zu einem Misstrauen gegenüber diesem Instrument.

6.5. Weitere Probleme, die für eine korrekte Anwendung der CLLD gelöst werden müssen, sind Bürokratie und übermäßige Verwaltungslasten, eine verzögerte Kostenerstattung, eine Anschubfinanzierung von Projekten aus eigenen Mitteln oder durch Darlehen, deren Zinsen der Endbegünstigte tragen muss. Es könnten Modelle für eine Beteiligungsfinanzierung, öffentlich-private Finanzierungen oder eine organisierte Beteiligung des Bankensektors mit entsprechenden Staatsgarantien ins Auge gefasst werden.

6.6. Häufig gehen die Mitgliedstaaten durch die Festlegung nicht geforderter und durch die „nationale Bürokratie“ bedingte Vorschriften über die Vorgaben der Europäischen Kommission hinaus, was die Inanspruchnahme der Fördermittel erheblich verkompliziert und die Antragsteller durch die Komplexität des Verfahrens und die möglichen Folgen abschreckt. Es gibt aber auch Behörden in den Mitgliedstaaten, die versuchen, die Ausgaben für das Engagement vor Ort und für die Verwaltung kleinerer LAG so gering wie möglich zu halten, was jedoch das Funktionieren des ganzen Systems in Frage stellen kann.

6.7. Der EWSA fordert eine Ausbildung für die Ausbilder: die Schulung der Akteure auf nationaler und regionaler Ebene sollte auf der Grundlage von Artikel 5 der allgemeinen Verordnung Nr. 1303/2013 im Rahmen der technischen Hilfe erfolgen. Ebenso müssen Bedingungen für eine wirksame Bildung und Nutzung von Netzen auf regionaler, einzelstaatlicher und zwischenstaatlicher Ebene geschaffen werden, denn die Arbeit in Netzen bringt einen erheblichen Mehrwert.

6.8. Es wäre angebracht, Beispiele für vorbildliche Verfahrensweisen aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenzutragen, die in die in Ziffer 1.10 erwähnte Studie einfließen könnten.

Brüssel, den 11. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine EU-Strategie für den Alpenraum“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2015/C 230/02)

Berichterstatter: Stefano PALMIERI

Am 27. Oktober 2014 ersuchte die Europäische Kommission den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um die Erarbeitung einer Sondierungsstimmungnahme zum Thema:

Eine EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 132 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die mit besonderem Engagement ausgearbeitete Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum (EUSALP), die vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die auf üblichem Wege weder auf nationaler noch auf regionaler Ebene zufriedenstellend bewältigt werden können, den Zusammenhalt stärken und die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen soll.

1.2. Der EWSA betont, wie sehr die Entwicklungsdynamik des Alpenraums mit dem Bergmassiv der Alpen verbunden ist, die ja auch ein identitätsfördernder Faktor und ein Erkennungsmerkmal dieser Region sind. Die Alpen sind das verbindende Element zwischen allen wirtschaftlich, sozial und ökologisch an der Strategie beteiligten Gebieten.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass die teilnehmenden Staaten ein großes politisches Engagement für die EUSALP an den Tag legen und dass es sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Regierungsebene ein ausgeprägtes Bewusstsein für dieses Thema und ein hohes Maß an Beteiligung gibt. Diese Einstellung ist das Ergebnis eines Kooperationsprozesses, der Anfang der siebziger Jahre in dieser Region ins Leben gerufen wurde und bis heute andauert.

1.4. Der EWSA hält die spezifischen Merkmale der Alpenregion — beispielsweise Gebietseinheiten, die zu den wettbewerbsfähigsten der Welt gehören, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zwischen den „ländlichen Gebieten und Bergregionen“ einerseits und den „städtischen Gebieten und Ballungsräumen“ andererseits, das Natur- und Kulturerbe sowie die enorme Konzentration von Verkehrsströmen — für die Region bestimmende und prägende Faktoren.

1.5. Zwar befürwortet der EWSA das allgemeine Konzept der Strategie und ist der Ansicht, dass deren Ziele, Säulen und Prioritäten im Einklang mit dem Diskussionspapier stehen, auf der anderen Seite jedoch weist er darauf hin, dass bei der Ausarbeitung des Aktionsplans diese Ziele, Säulen und Prioritäten integriert und weiter verbessert werden müssen.

1.6. Der EWSA stellt fest, dass das durch EUSALP erfasste Gebiet in puncto Wirtschaft, ökologische Nachhaltigkeit und sozialer Zusammenhalt einen Entwicklungsstand aufweist, der deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt. Trotzdem haben die Wirtschafts- und Finanzkrise und die durch die Globalisierung der Wirtschaft und der Märkte bedingten Veränderungen große und schwierige Herausforderungen für diese Makroregion mit sich gebracht. Die Verwirklichung des allgemeinen Ziels von EUSALP — „zu gewährleisten, dass die Region weiterhin eines der attraktivsten Gebiete Europas bleibt, die eigenen Ressourcen optimal nutzt und die Chancen einer nachhaltigen und innovativen Entwicklung ergreift“⁽¹⁾ — ist daher nach Auffassung des EWSA für die Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und des sozialen Zusammenhalts Europas äußerst wichtig.

1.7. Der EWSA erachtet es als wesentlich, dass — wie in Ziffer 4.4 ausgeführt — das in der EUSALP enthaltene ganzheitliche Entwicklungskonzept durch die Festlegung neuer, geeigneterer Ziele weiter ausgebaut wird.

1.8. Der EWSA dringt darauf, bei der Festlegung des „Aktionsplans“ von EUSALP die Interdependenz und Kohärenz zwischen den Prioritäten bezüglich Wettbewerbsfähigkeit (Säule 1) und Nachhaltigkeit (Säule 3) zu stärken und dadurch die Verwirklichung der Entwicklungsziele sicherzustellen, ohne jedoch die Bedürfnisse und Chancen künftiger Generationen aufs Spiel zu setzen.

⁽¹⁾ Europäische Kommission, Konsultationspapier „Eine EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP)“.

1.9. Mit Blick auf die „erste Säule“ hält es der EWSA für ausschlaggebend, durch beiderseitige Solidarität zwischen den Bergregionen und den städtischen Gebieten ein nachhaltiges Wachstum zu gewährleisten sowie die Vollbeschäftigung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und den Zusammenhalt im Alpenraum zu fördern. Zu den Prioritäten siehe unten Ziffer 5.2.

1.10. Bezüglich der „zweiten Säule“ befürwortet der EWSA die Förderung einer territorialen Entwicklung auf Grundlage der Zusammenarbeit zwischen internen und externen Gebietseinheiten, des Zugangs zu Dienstleistungen, der nachhaltigen Mobilität sowie der Verbesserung des Verkehrs und der Kommunikationsinfrastrukturen. Zu den Prioritäten siehe unten Ziffer 5.3.

1.11. Bei der „dritten Säule“ hält es der EWSA für grundlegend, das Engagement für eine nachhaltige Bewirtschaftung und den Umweltschutz zu verstärken sowie die Vorzüge der Region zum Tragen zu bringen. Zu den Prioritäten siehe unten Ziffer 5.4.

1.12. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EUSALP ohne starke Steuerungsstrukturen und eigens für „capacity building“ (Kapazitätenaufbau) bereitgestellte Finanzmittel Gefahr läuft, ihre Effizienz und strategische Bedeutung einzubüßen. Vor diesem Hintergrund spricht sich der EWSA im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates⁽²⁾ dafür aus, einen Aktionsplan auf Grundlage der Komplementarität der einzelnen Finanzierungsprogramme, der Koordinierung der institutionellen Instrumente und der Konzipierung neuer makroregionaler Projekte aufzustellen.

1.13. Der EWSA vertritt unter Verweis auf die Schlussfolgerungen seiner Stellungnahme zum Thema „Governance makroregionaler Strategien“⁽³⁾ die Auffassung, dass die Konzipierung und Umsetzung makroregionaler Strategien ein spezielles, auf Zusammenarbeit und Koordinierung basierendes Governance-System erfordert. Um vor diesem Hintergrund die Wirksamkeit der Strategie zu gewährleisten, muss die EUSALP nach Ansicht des EWSA über eine wirksame Steuerung auf mehreren Ebenen⁽⁴⁾ zur gemeinsamen Erschließung der horizontalen Dimension (Beteiligung der Zivilgesellschaft) verfügen, die die vertikale Dimension (Beteiligung der Regionen und Kommunen) unter umfassender Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ergänzt und bereichert⁽⁵⁾.

1.14. Der EWSA spricht sich für die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in den Aufbau von Kapazitäten aus und befürwortet die Einrichtung eines ständigen Forums, das die Sozial- und Wirtschaftspartner im Alpenraum vertritt und unterstützt.

1.15. Der EWSA hält es für wesentlich, die Beschäftigung insbesondere junger Menschen und Langzeitarbeitsloser zu fördern und Maßnahmen zur Flankierung von Sozialinvestitionen sowie zur Anpassung der Sozialschutzsysteme voranzubringen.

2. Die EU-Strategie für den Alpenraum: Allgemeine Bemerkungen

2.1. In der vorliegenden Stellungnahme soll das Konsultationspapier zum Thema „EU-Strategie für den Alpenraum“⁽⁶⁾ (im Folgenden EUSALP) — auch unter Bezugnahme auf die bereits vom EWSA verabschiedeten Stellungnahmen zu den makroregionalen Strategien — bewertet werden.

2.2. Zum Alpenraum gehören fünf EU-Mitgliedstaaten (Italien, Frankreich, Österreich, Deutschland und Slowenien) sowie zwei Nicht-EU-Staaten (die Schweiz und Liechtenstein). Hier leben auf einer Fläche von 450 000 km² insgesamt 70 Millionen Menschen.

2.2.1. Die an der EUSALP beteiligten Gebiete sind in hohem Maße durch die Gebirgslandschaft der Alpen geprägt, die nicht nur ein identitätsfördernder Faktor und ein Erkennungsmerkmal dieser Region sind, sondern auch das wirtschaftlich, logistisch und ökologisch verbindende Element zwischen diesen Gebieten bilden⁽⁷⁾.

2.3. Im Bereich der makroregionalen Politik, die die EU seit 2009 verfolgt, ist die geografische Positionierung der EUSALP nicht nur im Hinblick auf die EU-Kohäsionspolitik und auf die Kontinuität in Bezug auf die EU-Strategien für den Ostseeraum (EUSBR)⁽⁸⁾, den Donaauraum (EUSDR)⁽⁹⁾ sowie für das Ionische Meer und die Adria (EUSAIR)⁽¹⁰⁾ von strategischer Bedeutung, sondern darüber hinaus auch überaus wichtig, da damit die Ausweitung des makroregionalen Konzepts auf den westlichen Mittelmeerraum gefördert wird⁽¹¹⁾.

⁽²⁾ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates EUCO 23/1/11 REV 1 vom 23./24. Juni 2011.

⁽³⁾ ABl. C 12 vom 15. Januar 2015, S. 64.

⁽⁴⁾ Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance, CONST-IV/020, 2009).

⁽⁵⁾ Europäische Kommission: *Europäischer Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds* (C (2013) 9651 final).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/eusalp/

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/eusalp/

⁽⁸⁾ <http://www.balticsea-region-strategy.eu>

⁽⁹⁾ <http://www.danube-region.eu>

⁽¹⁰⁾ <http://www.danube-region.eu>

⁽¹¹⁾ Stellungnahme des EWSA: *Entwicklung einer makroregionalen Strategie zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Mittelmeerraum*, ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 1.

2.4. Seit den siebziger Jahren haben die Regionen des Alpenraums über die sie historisch trennenden nationalen Grenzen hinweg ein gemeinsames Bewusstsein dafür entwickelt, dass die Alpen als eine territoriale Einheit aufzufassen sind, die es zu schützen und aufzuwerten gilt. Aus diesem Grund wurde eine Reihe von interregionalen, transnationalen und grenzübergreifenden Kooperationsinitiativen auf den Weg gebracht, die in erster Linie darauf abzielten, das gegenseitige Verständnis der beteiligten Völker zu erhöhen und auf diese Weise die sprachlichen, sozioökonomischen und ethnischen Unterschiede zu überwinden und die europäische Integration voranzutreiben⁽¹²⁾.

2.5. Die wichtigsten Etappen auf dem Weg zur Strategie für den Alpenraum, die noch vor Ende 2015 durch den Rat gebilligt werden soll⁽¹³⁾, waren die Alpenkonferenz von Bad Ragaz im Juni 2012 und die Konferenz von Grenoble im Oktober 2013.

2.5.1. In der auf der Konferenz von Grenoble⁽¹⁴⁾ angenommenen „Politischen EntschlieÙung zur Durchführung der EU-Strategie für den Alpenraum“ wurden mit Blick auf die drei Kernthemen „Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Land- und Forstwirtschaft und Tourismus“, „Wasser, Energie, Umwelt und Klima“ und „Erreichbarkeit, Kommunikation und Verkehr“ die strategischen Ziele festgelegt sowie die Chancen und Herausforderungen aufgezeigt.

3. Das Konsultationspapier: allgemeiner Rahmen, Geltungsbereich und Zielsetzungen

3.1. Das Bergmassiv der Alpen bildet für die EUSALP das charakteristische Element der gesamten Zusammenarbeit in diesem Raum. Eines der wichtigsten Merkmale, das den Alpenraum von anderen Teilen Europas unterscheidet, ist die große territoriale Vielfalt der Region: Berggebiete und sie umgebende Gebirgsausläufer, zugängliche und abgelegene Täler, Tief- und Hochebenen, städtische Großräume und Städte.

3.1.1. Um die Bereiche, auf die die Ziele und Prioritäten der EUSALP vorrangig ausgerichtet sein sollen, leichter zu ermitteln, wird im Folgenden auf die fünf Gebietstypen Bezug genommen, die den Alpenraum kennzeichnen: „alpine Großstädte“, „Alpenstädte“, „wachsende ländliche Gebiete“, „ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung“ und „Tourismuse Gebiete“.

3.2. Der Alpenraum verfügt über zahlreiche spezifische Merkmale, die einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen und aufgrund derer sich EUSALP von den makroregionalen Strategien für den Ostseeraum, den Donaauraum sowie für die Region Adria und Ionisches Meer unterscheidet. Einerseits gehören einige Alpengebiete zu den weltweit am stärksten entwickelten Regionen, die über wettbewerbsfähige Volkswirtschaften, hohe Lebensstandards sowie gesellschaftliche und politische Stabilität verfügen. Kennzeichnend sind aber auch: große wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den ländlichen Gebieten, den Ebenen und den städtischen Gebieten; ein einmaliges Naturerbe und einzigartige Ökosysteme; ein kulturelles Erbe, das einen grundlegenden Faktor für den sozialen Zusammenhalt und die Entwicklung des Alpenraums selbst darstellt sowie eine Konzentration von Verkehrsströmen, die zu einem Problem im Hinblick auf Verkehrsüberlastung und Umweltschutz geworden ist.

3.3. Das allgemeine Ziel der Strategie EUSALP besteht darin zu gewährleisten, dass diese Region eine der attraktivsten Gebiete Europas bleibt, die eigenen Ressourcen optimal nutzt und die Chancen einer nachhaltigen und innovativen Entwicklung ergreift.

3.3.1. Dieses Ziel soll durch Maßnahmen in Bezug auf drei thematische Säulen erreicht werden: „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wohlstands und des Zusammenhalts“; „Gewährleistung der Erreichbarkeit und Konnektivität für alle Bewohner“ und „Gewährleistung der Nachhaltigkeit“.

3.3.2. Säule 1: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wohlstands und des Zusammenhalts im Alpenraum

3.3.2.1. Obwohl der Alpenraum Europas größter Wirtschafts- und Produktionsstandort ist und ein hohes Entwicklungspotenzial aufweist, ist der mangelnde wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt nach wie vor ein Problem. Die Berge sind eine Herausforderung für die homogene Entwicklung der Region. Die Strategie EUSALP zielt darauf ab, die innovative wirtschaftliche Entwicklung im Alpenraum durch die Festlegung eines ausgewogeneren Entwicklungsmodells zu fördern, das gleichzeitig auch der Vielfalt und den Besonderheiten der einzelnen Gebiete gerecht wird. Die Förderung muss sich auf eine wettbewerbsfähige Wirtschaft richten, in der Wohlstand, Energieeffizienz, hohe Lebensqualität und die für die Region charakteristischen traditionellen Werte miteinander verknüpft werden können.

⁽¹²⁾ Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge-Alp); Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (Alpe-Adria); Europaregion ALPMED; Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino; Alpenkonvention; Programm „Alpenraum“; weitere Formen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit.

⁽¹³⁾ Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Dezember 2013, S. 26.

⁽¹⁴⁾ An der Konferenz, die am 18. Oktober 2013 in Grenoble stattfand, nahmen Regierungsvertreter sowie die Präsidenten der an der EUSALP beteiligten Regionen teil.

3.3.3. Säule 2: Gewährleistung der Erreichbarkeit und Konnektivität für alle Bewohner des Alpenraums

3.3.3.1. Durch umweltverträgliche Mobilitätsmuster, nachhaltige Verkehrssysteme sowie Kommunikationsdienstleistungen und -infrastrukturen muss eine ausgewogene territoriale Entwicklung gefördert werden. Im Rahmen der europäischen Verkehrswege nimmt der Alpenraum eine strategische Stellung ein, da er sowohl von der Nord-Süd-Achse als auch von der Ost-West-Achse durchschnitten wird. In dieser Region befinden sich die wichtigsten Verkehrsknotenpunkte Europas und zahlreiche Alpenpässe, die durch ökologisch besonders schutzbedürftige Gebiete führen. Von grundlegender Bedeutung sind koordinierte Maßnahmen, die den Verkehrsbedürfnissen, dem Wohlergehen der Bevölkerung und dem ökologischen Gleichgewicht Rechnung tragen. In Anbetracht der herrschenden Vielfalt und der komplexen territorialen Verhältnisse in der Region muss das Konzept der Konnektivität auch auf die Kommunikationsinfrastrukturen und -dienstleistungen ausgeweitet werden.

3.3.4. Säule 3: Gewährleistung der Nachhaltigkeit im Alpenraum

3.3.4.1. Die Bewahrung des alpinen Erbes sowie die Förderung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen und kulturellen Ressourcen sind für den Alpenraum von ausschlaggebender Bedeutung. Wasser, Bodenschätze, die Vielfalt der Landschaften mit einer großen Biodiversität sowie ein reiches und vielfältiges kulturelles Erbe gehören zu den Besonderheiten dieser Region, die geschützt und genutzt werden müssen. Die umweltverträgliche Nutzung der natürlichen Ressourcen wie Wasser oder Biomasse ist für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Zusammenhalts in der Region von grundlegender Bedeutung, da sie zur Verwirklichung strategischer Ziele wie beispielsweise Energieautarkie oder regionale Energiespeicherkapazitäten beitragen kann.

4. Besondere Bemerkungen zur makroregionalen Dimension des Alpenraums

4.1. Die Strategie für den Alpenraum trifft in den Teilnehmerländern auf ein starkes politisches Engagement und ein großes Bewusstsein in der Öffentlichkeit. Sie ist nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine große Chance für die EU insgesamt. Ziel der Strategie EUSALP ist es, eine für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und den sozialen Zusammenhalt in Europa außerordentlich wichtige Makroregion wirtschaftlich zu entwickeln, ihre Gebiete miteinander zu verbinden und ihre Umwelt zu schützen.

4.2. Der Prozess zur Entfaltung der EUSALP erfordert einen strukturierten Dialog zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren, um die spezifischen Erfordernisse zu ermitteln und gemeinsam zu meistern. Die ökologischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Charakteristika sowie die stark ausgeprägten wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten müssen sorgfältig berücksichtigt werden. Es muss also ein umfassender und offener Dialog zwischen den Interessenträgern geführt werden, um eine von einem breiten Konsens getragene Strategie zu entwickeln.

4.2.1. Wichtig ist dabei auch, dass die politischen Maßnahmen koordiniert werden, um den territorialen Zusammenhalt zu fördern. Einige Fragen in den Bereichen wirtschaftliche Innovation, Verkehrsarten und Umwelt sind eng miteinander verwoben und können nicht unabhängig voneinander lokal gelöst werden; sie erfordern vielmehr eine weiter gefasste Perspektive, die die makroregionale Ebene bieten kann.

4.2.2. Unter Bezugnahme auf die Mitteilung über die Governance makroregionaler Strategien⁽¹⁵⁾ muss die Steuerung der EUSALP auf mehreren Ebenen über eine wirksame horizontale Dimension (Beteiligung der Zivilgesellschaft) verfügen, die die vertikale Dimension (Beteiligung der Regionen und Kommunen) unter umfassender Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ergänzt und bereichert.

4.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EUSALP ein grundlegendes Instrument ist, um die im Alpenraum getroffenen Maßnahmen in Themenbereichen wie wirtschaftliche Globalisierung, Klimawandel, Informationsgesellschaft, wissensbasierte Wirtschaft, demografischer Wandel sowie Mobilität von Gütern und Personen zu flankieren.

4.4. Mit Hilfe dieser Strategie wird es möglich sein, einen Beitrag zur Entwicklung des Alpenraums zu leisten, bei dem ein ganzheitlicher Ansatz zur Anwendung kommt, der die wirtschaftliche, ökologische und soziale Dimension funktionell und in wechselseitiger Abhängigkeit voneinander gestaltet. Um dem ganzheitlichen Ansatz durch genau festgelegte Zwecke konkret zu veranschaulichen, hat der EWSA fünf strategische Ziele ermittelt, die Eingang in den Aktionsplan finden sollten:

- Unterstützung eines dynamischen KMU-Systems und eines günstigen unternehmerischen Umfelds zur Förderung der Beschäftigung;
- Förderung des Aufbaus von Kapazitäten, die auf den Traditionen und der gesellschaftlichen Vielfalt beruhen;

⁽¹⁵⁾ Governance makroregionaler Strategien, COM(2014) 284 final.

- Förderung eines gleichberechtigten und fairen Zugangs zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im gesamten Alpenraum;
- Förderung der gemeinsamen Verantwortung und der gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Regionen im Alpenraum;
- Förderung des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der Biodiversität, der Landschaften und der natürlichen Ressourcen.

4.4.1. Unterstützung eines dynamischen KMU-Systems und eines günstigen unternehmerischen Umfelds zur Förderung der Beschäftigung. Im Rahmen von EUSALP muss die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Gebiete in einer globalen Wirtschaft gefördert und dazu die Erhaltung bestehender und die Schaffung neuer, hochwertiger Arbeitsplätze unterstützt werden.

4.4.2. Förderung des Aufbaus von Kapazitäten, die auf den Traditionen und der gesellschaftlichen Vielfalt beruhen. EUSALP muss zur Erhaltung der identitätsstiftenden Werte der beteiligten Gebiete beitragen und gleichzeitig die Nutzung von lokalem Wissen und Brauchtum als Hebel für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Inklusion fördern.

4.4.3. Förderung eines gleichberechtigten und fairen Zugangs zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im gesamten Alpenraum. Mithilfe von EUSALP muss die Erhaltung und Anpassung eines Rahmens von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterstützt werden, um den Bedürfnissen der dortigen Bevölkerung — insbesondere in den durch „geografische Nachteile“ gekennzeichneten Gebieten — Rechnung zu tragen.

4.4.4. Förderung der gemeinsamen Verantwortung und der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Regionen im Alpenraum. Mithilfe von EUSALP müssen neue Konzepte der gemeinsamen Verantwortung und der gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Regionen im Alpenraum gefördert werden, wie beispielsweise die vertikalen Beziehungen zwischen den Großstädten und den ländlichen und touristischen Gebieten.

4.4.5. Förderung des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der Biodiversität, der Landschaften und der natürlichen Ressourcen. Mithilfe von EUSALP muss der Schutz und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität, der Landschaften und der natürlichen Ressourcen gefördert werden. Dabei muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Erhaltungsmaßnahmen und den Maßnahmen für eine rationelle Nutzung der ökosystembasierten Erzeugnisse und Dienstleistungen gefunden werden. Außerdem müssen umweltverträgliche Bewirtschaftungsmodelle gefördert werden, damit die durch die Nutzung der ökosystembasierten Erzeugnisse und Dienstleistungen bedingten Vorteile ausgewogener auf die verschiedenen Gebiete des Alpenraum verteilt werden.

4.5. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EUSALP-Strategie gemäß den Ratsbeschlüssen auf den Weg gebracht werden muss, was bedeutet, dass einerseits für eine makroregionale Strategie weder zusätzliche Mittel noch zusätzliche Rechtsvorschriften noch neue Verwaltungseinheiten erforderlich sein sollten (das „dreifache Nein“), andererseits jedoch ein Aktionsplan aufgestellt werden muss, der auf der Komplementarität der einzelnen Finanzierungsprogramme, der Koordinierung der institutionellen Instrumente und der Konzipierung neuer makroregionaler Projekte beruht. Besondere Aufmerksamkeit muss den Bemühungen um einen Aufbau der Kapazitäten gewidmet werden.

4.5.1. Der EWSA hält es für vordringlich, beim Kapazitätenaufbau nicht nur die öffentlichen Verwaltungen, sondern auch die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft einzubeziehen. Diese Maßnahmen können auch durch die Einrichtung eines ständigen Forums umgesetzt werden, das die Sozial- und Wirtschaftspartner vertritt.

4.5.2. Der EWSA hält die beträchtlichen Summen, die die EU bereits über ihre Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 ⁽¹⁶⁾ für Regionalprogramme zur Verfügung gestellt hat, für angemessen. Sie müssen effizient eingesetzt werden, um die Strategie durch besser koordinierte und in einen gemeinsamen strategischen Rahmen eingebundene Maßnahmen umzusetzen. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 stehen weitere Finanzierungsmöglichkeiten durch Gemeinschaftsinstrumente wie HORIZONT 2020 ⁽¹⁷⁾, COSME ⁽¹⁸⁾, CEF ⁽¹⁹⁾, EaSI ⁽²⁰⁾, Erasmus+ ⁽²¹⁾ und LIFE ⁽²²⁾ zur Verfügung.

5. Besondere Bemerkungen zu den drei Säulen

5.1. Zur Verwirklichung der im Konsultationspapier und in Ziffer 4 der vorliegenden Stellungnahme definierten Ziele müssen nach Auffassung des EWSA unbedingt spezifischere Prioritäten für die drei Säulen von EUSALP festgelegt werden.

⁽¹⁶⁾ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

⁽¹⁷⁾ Verordnung (EU) Nr. 1290/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

⁽¹⁸⁾ Verordnung (EU) Nr. 1287/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

⁽¹⁹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

⁽²⁰⁾ Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

⁽²¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

⁽²²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

5.1.1. Die wichtigste Herausforderung, bei der die Strategie für den Alpenraum ansetzen muss, betrifft die Abstimmung und die Verbesserung des Gleichgewichts zwischen den Zielen der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit.

5.2. *Säule 1: Entwicklung der Alpenregion — die Wettbewerbsfähigkeit, den Wohlstand und den Zusammenhalt des Alpenraums stärken*

5.2.1. Der EWSA hält es für wesentlich, ein nachhaltiges Wachstum zu gewährleisten und den Zusammenhalt in der Alpenregion zu fördern, indem spezifische Wirtschaftstätigkeiten mit Blick auf beiderseitige Solidarität zwischen den Bergregionen und den städtischen Gebieten konsolidiert und diversifiziert werden.

5.2.2. *Prioritäten*

5.2.2.1. Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der KMU; dazu müssen die Systeme des „Kreditzugangs“ verbessert und die Unternehmen stärker in die Lage versetzt werden, die Möglichkeiten der EU-Programme für den Zeitraum 2014-2020 und des Systems der „Innovationsförderung durch öffentliche Aufträge“ (unter besonderer Berücksichtigung der „vorkommerziellen Auftragsvergabe“⁽²³⁾) zu nutzen.

5.2.2.2. Unterstützung der Entwicklungen im Zusammenhang mit der „grünen Wirtschaft“, auch durch die Gründung neuer Unternehmen, wobei die besonderen ökologischen Merkmale des Alpenraums und seine starken Produktions- und Innovationskapazitäten genutzt werden müssen.

5.2.2.3. Förderung der Produkte des Alpenraums durch eine gezielte Markenpolitik („brand awareness“), d. h. spezielle Marken, die mit regionaler Zuordnung und regionalem Marketing werben. Die Aufwertung ökosystembasierter Erzeugnisse und Dienstleistungen⁽²⁴⁾ ist ein weiterer Mehrwert, der der Wettbewerbsfähigkeit des Gebiets förderlich ist.

5.2.2.4. Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschafts- und Technologieparks, Hochschulen, Forschungszentren und KMU, sowie Ausbau der Kapazitäten der Forschungsstätten und ihrer Beziehungen zu den Spitzeneinrichtungen auf internationaler Ebene. Bei der Festlegung des „Aktionsplans“ von EUSALP sollte eine Querschnittspriorität zur Förderung der Aktivitäten im Bereich „Forschung und Innovation“ vorgesehen werden.

5.2.2.5. Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, um die Makroregion Alpenraum durch die Aufwertung des natürlichen, kulturellen und historischen Erbes zu einem Reiseziel von Weltrang für den nachhaltigen Tourismus zu machen.

5.2.2.6. Unterstützung der zentralen Stellung der Priorität „Beschäftigung“ im Rahmen von EUSALP, wobei jungen Menschen und Langzeitarbeitslosen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Die Schaffung sicherer und hochwertiger neuer Arbeitsplätze muss gefördert werden; dadurch kann gleichzeitig das Problem der Saisonarbeit in Angriff genommen werden, von dem vor allem die touristisch geprägten „Bergregionen und ländlichen Gebiete“ des Alpenraums betroffen sind.

5.2.2.7. Unterstützung der Initiativen zur Schaffung eines gemeinsamen alpinen Arbeitsmarkts, zur Mobilität der Arbeitnehmer, zur Durchführung transnationaler Praktika, zur Festlegung länderübergreifender Ausbildungs- und Berufsgänge sowie zur uneingeschränkten Anerkennung von Studienabschlüssen und beruflichen Qualifikationen. Besondere Aufmerksamkeit muss der Qualifizierung der Arbeitnehmer in der Tourismusbranche geschenkt werden, die von den Problemen im Zusammenhang mit der Saisonabhängigkeit am stärksten betroffen sind.

5.2.2.8. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arten von Gebieten, die den Alpenraum kennzeichnen, und Stärkung der Rolle der städtischen Großräume und der Städte als Hebel für Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt.

5.2.2.9. Förderung von Interventionen zugunsten von Sozialinvestitionen und zur Anpassung der Sozialschutzsysteme durch die Konzipierung politischer Maßnahmen im Einklang mit der Kommissionsmitteilung „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt“⁽²⁵⁾.

5.2.2.10. Unterstützung geeigneter Maßnahmen, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu fördern und die Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Alters, der sexuellen Ausrichtung oder des Geschlechts zu verhindern.

5.3. *Säule 2: Anbindung der Alpenregion — die Erreichbarkeit und Konnektivität für alle Bewohner des Alpenraums gewährleisten*

5.3.1. Der EWSA befürwortet die Förderung einer territorialen Entwicklung auf Grundlage der Zusammenarbeit zwischen internen und externen Gebietseinheiten, des Zugangs zu Dienstleistungen, der nachhaltigen Mobilität sowie der Verbesserung des Verkehrs und der Kommunikationsinfrastrukturen.

⁽²³⁾ Artikel 131 der Verordnung (EG) Nr. 966/2012 über die Haushaltsordnung.

⁽²⁴⁾ Zu den von den Ökosystemen hervorgebrachten Gütern gehören beispielsweise Nahrung, Wasser, Brennstoffe und Holz; unter die Dienstleistungen hingegen fallen Wasserversorgung, Luftreinhaltung, natürliches Abfallrecycling, Bodenbildung, Bestäubung und viele andere natürliche Regulierungsverfahren.

⁽²⁵⁾ COM(2013) 83 final.

5.3.2. Prioritäten

5.3.2.1. Förderung innovativer Lösungen zur Sicherstellung der Grundversorgung in Berggebieten und ländlichen Gebieten (Bildungswesen, Gesundheitswesen, Sozialdienste und Mobilität) und um die digitale Kluft zu schließen und den Breitbandausbau im zentralen Alpenraum voranzutreiben.

5.3.2.2. Verstärkung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in sämtlichen Bereichen von öffentlichem Interesse (Verwaltung, Gesundheitsdienste, Arbeitsvermittlungsdienste, Fernunterricht, elektronischer Handel mit Produkten aus dem Alpenraum usw.) und Gewährleistung der Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen in geeignetem Umfang, um den Erfordernissen der verschiedenen Gebiete des Alpenraums gerecht zu werden, wobei auf ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Dichte und der Zugänglichkeit dieser Dienste geachtet werden muss.

5.3.2.3. Förderung integrierter Verkehrssysteme zur Unterstützung des Handels innerhalb der verschiedenen Gebiete und besseres Management des Güter- und Personenverkehrs zwecks Verringerung der Umweltbelastung und Steigerung des Nutzens für die lokalen Gemeinschaften. Zu den grundlegenden Elementen für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung des Verkehrs im Alpenraum gehören die Verlegung des Gütertransports von der Straße auf die Schiene sowie Maßnahmen zur Eindämmung der Nutzung von Nebenstrecken (z. B. vereinheitlichte Mauttarife auf allen Alpentransitkorridoren).

5.3.2.4. Entwicklung von Plänen für die logistische Interoperabilität auf makroregionaler Ebene und Ausbau der multimodalen Anbindungen der Infrastrukturknoten (Häfen, Flughäfen und Güterverkehrszentren) an das weltweite Netz und die Binnenwasserstraßen.

5.3.2.5. Förderung transnationaler Netze zu Themen, die für die Entwicklung des Alpenraums relevant sind, wie z. B. Risikomanagement, Tourismus, Sport, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Energie und technologische Dienstleistungen.

5.3.2.6. Verbesserung der Governance im Alpenraum durch die aktivere Beteiligung der Zivilgesellschaft; dabei muss gleichzeitig das Bewusstsein der Bürger geschärft und ihr Kenntnisstand in Bezug auf Fragen von zentraler Bedeutung für den Alpenraum verbessert werden.

5.4. Säule 3: Schutz des Alpenraums — Gewährleistung der Nachhaltigkeit im Alpenraum

5.4.1. Der EWSA hält es für grundlegend, das Engagement für eine nachhaltige Bewirtschaftung und den Umweltschutz zu verstärken sowie das regionale Kapital zu erschließen und zu nutzen.

5.4.2. Prioritäten

5.4.2.1. Abstimmung der Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Alpenraums auf die Bemühungen im Bereich Klimaschutz, wobei das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der an EUSALP beteiligten Gebiete vom Verbrauch der Naturressourcen und Rohstoffe abgekoppelt werden müssen.

5.4.2.2. Schärfung des Bewusstseins der lokalen Gemeinschaften des Alpenraums für den Wert der ökosystembasierten Dienstleistungen sowie für die gerechte und nachhaltige Bewirtschaftung des natürlichen Kapitals. Die Alpen sind das wichtigste Wasserreservoir Europas; die Maßnahmen zur besseren Bewirtschaftung der Wasserreserven und der Wassereinzugsgebiete des Alpenraums müssen daher verstärkt werden.

5.4.2.3. Unterstützung von Initiativen, um die Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität und der Landschaften des Alpenraums mit den Maßnahmen für ihre umweltverträgliche Nutzung in Einklang zu bringen.

5.4.2.4. Entwicklung von länderübergreifenden Instrumenten und Verfahren für die Prävention und Verringerung von Risiken (Hochwasser, Erdbeben, Lawinen, Waldbrände usw.), die integrierte Bewirtschaftung der Wälder (als ökologische und natürliche Ressource wie auch als wirtschaftliche Ressource) sowie Problemmanagement im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch (Bodenverdichtung und Zersiedelung).

5.4.2.5. Unterstützung der Umstellung auf ein post-fossiles Energiesystem mittels Umsetzung von Energieeffizienzinitiativen, Realisierung auf erneuerbaren Ressourcen basierender dezentraler Verteilernetze sowie Förderung auf Energieersparnis ausgerichteter Siedlungs- und Verkehrsmodelle.

5.4.2.6. Entwicklung und Realisierung integrierter Mobilitätssysteme zur Verringerung der Abhängigkeit vom Pkw und seiner Nutzung, wobei die öffentlichen Verkehrsdienste als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und — soweit möglich — als mit „erneuerbaren Energieträgern“ betriebene Fortbewegungsmittel gefördert werden müssen.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Flughafenkapazität in der EU“

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission)

(2015/C 230/03)

Berichterstatter: Jacek KRAWCZYK

Die Europäische Kommission beschloss am 4. September 2014 gemäß Artikel 304 AEUV, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„*Flughafenkapazität in der EU*“ (Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 11. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 117 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die bestehenden Flughafenkapazitäten in der EU müssen effizienter genutzt werden, um Kapazitätsdefizite aufzufangen. Höhere Intermodalität, bessere Verbindungen, effizientere Nutzung von Sekundärflughäfen und kleinen Flughäfen, größere Luftfahrzeuge und Optimierung der Verfahren könnten ebenso Abhilfe schaffen wie die Annahme des Maßnahmenpakets für „bessere Flughäfen“, die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (SES) und die Durchführung des SESAR-Programms. Der Aspekt Flughafenkapazität muss integraler Bestandteil des einheitlichen europäischen Luftraums sein.

1.2. Langfristig muss Flughafenkapazität in Form von Infrastruktur wie Terminals und Start- und Landebahnen aufgebaut werden. Hauptziel des Flughafenausbaus muss die Verbesserung der Anbindungen auf wirtschaftlich nachhaltiger Grundlage sein. Drehkreuzflughäfen in der EU müssen über wirksame Möglichkeiten verfügen, um der steigenden Nachfrage gerecht zu werden, u. a. Verkürzung der Planungsverfahren, um rasch bedarfsorientiert reagieren zu können.

1.3. Ein — gerechtfertigter — Flughafenausbau sollte einem ausgewogenen Ansatz folgen. Erstens haben Flughäfen positive wirtschaftliche Auswirkungen auf ihre Umgebung, die nach Meinung des EWSA gewahrt bleiben müssen. Zweitens müssen Umweltbelange transparent bewertet werden. Drittens weist der Flughafenausbau auch eine öffentliche Dimension auf. In diesem Sinne muss ein öffentlicher Dialog unter Einbeziehung u. a. der Flugverkehrskontrolldienste, der Flughafenbehörden, der Luftfahrtunternehmen, regionaler Akteure, Anrainer, und Regierungen geführt werden.

1.4. Nach Überzeugung des EWSA ist es wesentlich, dass die Mitgliedstaaten unmittelbare Maßnahmen für Flächennutzungsplanung und -verwaltung ergreifen. Sonst wird der Flughafenausbau durch viele unvorhersehbare und unnötige Hindernisse beeinträchtigt werden; in einigen Fällen werden darüber hinaus auch bestehende Flughafenkapazitäten gefährdet sein.

1.5. Bestehende Flughäfen sollten nur dann ausgebaut werden, wenn eine klare Nachfrage nach gesteigertem Flugverkehr besteht. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten Kapazitätsengpässe ermitteln und Strategien für deren Behebung ausarbeiten. Mit Ausnahme der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sollte die EU die Finanzierung des Baus neuer Flughäfen unbeschadet der Vorschriften von Artikel 107 AEUV einstellen.

1.6. Der EWSA erachtet die neuen EU-Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften als äußerst sinnvoll, da sie Rechtssicherheit schaffen. Der Weiterbetrieb wirtschaftlich unrentabler regionaler Flughäfen wird endlich auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien geprüft werden.

1.7. Damit die Flughäfen Vertrauen in ihr Vermögen zur Bewältigung von Kapazitätskrisen haben können, müssen die rechtlichen Aspekte kohärent und klar geregelt sein, um die notwendigen Anreize für die Sicherstellung langfristiger Infrastrukturinvestitionen zu schaffen.

1.8. Die Frage der Flughafenkapazität hat auch eine politische Dimension. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die EU in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern, einschließlich der Sozialpartner, eine allgemeine strategische Entscheidung in Bezug auf die Flughäfen treffen muss, die für das System wichtig sein werden und in den kommenden Jahren gefördert werden sollten. Zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtindustrie auf globalen Märkten muss dringend eine integrierte europäische Luftfahrtstrategie entwickelt werden, die den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten sowie der Schaffung neuer Arbeitsplätze Rechnung trägt.

1.9. Die in den letzten Jahren von der EU finanzierten Flughafeninfrastrukturprojekte sollten einer Bewertung unterzogen werden. Der EWSA begrüßt die Absicht des Europäischen Rechnungshofs, dieses wichtige Unterfangen anzugehen. Seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollten Gegenstand einer öffentlichen Debatte sein.

1.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Europäische Kommission die Governance-Strukturen für die Luftfahrt und insbesondere die Flughäfen in der EU vereinfachen und vereinheitlichen sollte. Die Europäische Kommission braucht umfassende und zuverlässige Daten und Informationen über die Aktivitäten der Flughäfen in der EU, die derzeit jedoch nicht zur Verfügung stehen. Der EWSA fordert Flughafenbetreiber und öffentliche Behörden zur Bereitstellung dieser Daten auf.

2. Einleitung

2.1. Flughäfen in der EU sind von maßgeblicher Bedeutung, in den kommenden Jahren werden jedoch einige wichtige Flughäfen mehr und mehr überlastet, viele andere jedoch weiterhin nicht entsprechend ausgelastet sein. Es könnte argumentiert werden, dass es in der EU ausreichend Kapazitäten gibt, die Frage ist allerdings, ob diese Kapazitäten auch am rechten Ort zur Verfügung stehen.

2.2. In den letzten Jahren drehte sich die Diskussion über Flughafenkapazität hauptsächlich um zwei Sachverhalte, und zwar Funktionseinbußen europäischer Drehkreuzflughäfen (Hubs) zugunsten von Konkurrenten aus Drittländern wie der Türkei und den Golfstaaten sowie das „Ryanair-Syndrom“ von Billigfluglinien, die die Kapazität kleinerer Regionalflughäfen zwar erhöhen, jedoch langfristig keine stabilen Nutzer sind. Das Problem ist jedoch weitaus vielschichtiger.

2.3. Die Europäische Kommission veröffentlichte 2007 ihre Mitteilung „Ein Aktionsplan für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa“⁽¹⁾, in der eine wachsende Diskrepanz zwischen Kapazität und Nachfrage auf zahlreichen Drehkreuzflughäfen in der EU ermittelt wurde und mehrere Maßnahmen zur besseren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten vorgeschlagen wurden. Als Antwort auf den Aktionsplan der Kommission nahm das Europäische Parlament 2007 einen Bericht an, in dem es die Kommissionsmitteilung begrüßte und auf die Brisanz der Kapazitätskrise verwies.

2.4. Im Jahr 2011 legte die Europäische Kommission eine weitere Mitteilung⁽²⁾ zur Kapazität als Teil des Maßnahmenpakets für „bessere Flughäfen“ vor, in dem Kapazität und Qualität als grundlegende Herausforderungen für die europäischen Flughäfen genannt werden.

2.5. Eurocontrol erarbeitete 2004 eine Studie „Challenges of Growth“, die 2008 und 2013 aktualisiert wurde, in der in den kommenden 20 Jahren ein Kapazitätsdefizit prognostiziert wird.

2.6. All diese Maßnahmen zeugen von der Dringlichkeit der Kapazitätsfrage. Die Luftfahrtindustrie hat bereits bedeutende Ergebnisse erzielt. So wurden Kapazität und Effizienz in allen Maßnahmenbereichen verbessert. Zu den Verbesserungen zählen:

- bessere und stärker intermodal angelegte Verbindungen zwischen Flughäfen;
- Überarbeitung interner Verfahren in der gesamten Luftfahrt, u. a. Konsolidierungsmaßnahmen;
- Umsetzung der kollaborativen Entscheidungsfindung an Flughäfen (Airport Collaborative Decision Making, A-CDM) auf immer mehr Flughäfen.

⁽¹⁾ KOM(2006) 819 endg., S. 2.

⁽²⁾ KOM(2011) 823 endg.

2.6.1. Die Initiative „Einheitlicher europäischer Luftraum“ (Single European Sky — SES) hat seit 2004 eine bessere Nutzung des europäischen Luftraums bewirkt, indem die negativen Auswirkungen seiner Fragmentierung abgefedert werden. Die am einheitlichen europäischen Luftraum beteiligten Flughäfen tragen im Rahmen des Forschungsprogramms zum Flugverkehrsmanagementsystem für den einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR) ebenfalls zu der Initiative bei. Ohne Bodenkapazitäten ist der Erfolg des einheitlichen europäischen Luftraums gefährdet.

2.7. Die Europäische Kommission arbeitet an detaillierten Vorschlägen für eine künftige Flughafenstrategie zusammen mit den Interessenträgern, die in der Beobachtungsstelle für Flughafenkapazität vertreten sind. Diese Beobachtungsstelle ist mit drei Hauptaufgaben betraut:

- a) Unterstützung der Europäischen Kommission, um die Problematik Kapazität und Qualität der Flughäfen zu bewältigen;
- b) Förderung des Austausches von Erfahrungen und bewährten Verfahren innerhalb und außerhalb Europas;
- c) bessere Erfassung der Gesamtproblematik, ihrer Auswirkungen und möglicher Lösungen einschl. auf politischer Ebene.

Der EWSA begrüßt die Einrichtung dieser Beobachtungsstelle und ermutigt sie, ihre bereits gezeigte qualitativ hochwertige Arbeit fortzuführen.

3. Entwicklung der europäischen Flughäfen in den letzten 10 Jahren

3.1. Es gibt mehr als 450 Flughäfen in Europa; dennoch droht ihnen immer noch eine Kapazitätskrise.

3.2. Der internationale Flughafenrat Europa (Airports Council International, ACI) teilt Flughäfen in folgende Kategorien ein:

ACI-Flughafenkategorie	Flughafengröße (Millionen Fluggäste pro Jahr)	Zahl der europäischen Flughäfen
1	> 25	14
2	10-25	23
3	5-10	34
4	< 5	390

Ein großer Teil des Flugverkehrs wird über eine relativ kleine Zahl von Flughäfen abgewickelt. Eine Erklärung dafür sind die unterschiedlichen Flughafenmodelle. Flughäfen der Kategorie 3 und 4 sind eher klein, bieten Direktverbindungen, sichern aber auch die Anbindung an Großflughäfen und gewährleisten die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Das bedeutet, dass viele Großflughäfen von Kleinflughäfen abhängig sind.

Ein sogenannter Drehkreuzflughafen (Hub-and-Spoke) ist ein Flughafen, auf dem eine oder mehrere Fluggesellschaften ein integriertes Netz an Verbindungsdiensten für eine breite Palette an Zielen mit hoher Frequenz anbieten (siehe AEA, European Airports, Brüssel 1995).

3.2.1. In einem System mit Direktverbindungen reisen die Fluggäste direkt vom Abgangs- zum Zielort ohne Umsteigen.

3.2.2. Diese beiden Systeme ergänzen einander, sie verfolgen lediglich unterschiedliche Ziele: das Hub-and-Spoke-System zielt auf ein maximales Verbindungsangebot ab, wohingegen mit dem Direktverbindingssystem das höchstmögliche Maß an Mobilität und Flexibilität erreicht werden soll.

3.3. Die EU hat eine beeindruckende Zahl an flughafenbezogenen Infrastrukturprojekten finanziert. Nach Einschätzung des EWSA mangelt es an öffentlich zugänglichen Informationen über diese Investitionen und ihre Wirksamkeit in Bezug auf die Bereitstellung zusätzlicher Verbindungen und die Verbesserung der Effizienz für die Bürger.

3.4. Der EWSA erachtet die vor Kurzem veröffentlichten Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften⁽³⁾ als äußerst sinnvoll, da sie Rechtssicherheit schaffen. Außerdem wird in diesen Leitlinien zwischen Flughäfen, die beispielsweise für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gebraucht werden, und

⁽³⁾ ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 123.

Flughäfen unterschieden, die redundant sind, d. h. die ihre Betriebskosten nicht selbst bestreiten können und für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nicht gebraucht werden.

4. Wachstumsaussichten

4.1. Die Luftverkehrsmärkte der Zukunft liegen im asiatisch-pazifischen Raum, in Lateinamerika, Afrika und im Nahen Osten. Die jährliche Zuwachsrate beim Passagieraufkommen in diesen Regionen wird bis 2032 zwischen 6 und 7 % betragen. In Europa und Nordamerika wird sie bei rund 3 % liegen.

Außerdem werden derzeit enorme Kapazitäten außerhalb der EU aufgebaut. So hat China beinahe 80 neue Flughäfen errichtet. Die Türkei, Dubai und Singapur bauen derzeit gigantische Plattformen, die bis zu 160 Mio. Fluggäste bewältigen können, d. h. beträchtlich mehr als der derzeit weltweit größte Flughafen Atlanta mit 96 Mio. Fluggästen.

4.2. Eurocontrol prognostizierte in seinem letzten Bericht „Challenges of Growth“ aus dem Jahr 2013 ein Kapazitätsdefizit in den kommenden 20 Jahren. Gemäß dem wahrscheinlichsten Szenario werden aufgrund von Kapazitätsengpässen 2035 1,9 Mio. Flüge nicht durchgeführt werden können; dies entspricht 12 % der Nachfrage. In Europa werden 20 Flughäfen für mehr als sechs Stunden pro Tag erheblich überlastet sein, derzeit sind es nur drei Flughäfen.

4.2.1. Dieser Kapazitätsausbau wird nicht gleichmäßig über alle europäischen Flughäfen verteilt sein. Der größte Zuwachs wird in Osteuropa stattfinden, wohingegen der innereuropäische Verkehr und der Anteil Nordwest-Europas zurückgehen werden. Der EWSA nimmt diese Entwicklung zur Kenntnis und weist darauf hin, dass die europäischen Flughäfen sich diesen Herausforderungen stellen müssen.

5. Herausforderungen in Verbindung mit Wachstum

5.1. Der EWSA hält es für wichtig, die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und das Image Europas als Ziel für Investitionen in die Luftfahrt zu verbessern. Bodenkapazitäten sind in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung.

5.2. Der EWSA ist überzeugt, dass die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums längst überfällig ist — und auch notwendig, um die Kapazitätskrise zu bewältigen. Schon allein die Verringerung der Verspätungen hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Kapazität des Systems und der darin eingebundenen Flughäfen. Der EWSA stimmt mit dem Internationalen Flughafenrat (ACI) überein, dass Bodenkapazität integraler Bestandteil des einheitlichen europäischen Luftraums sein sollte und die Ziele für Bodenkapazität im Einklang mit den Zielen für den einheitlichen europäischen Luftraum stehen sollten.

5.3. In der Eurocontrol-Studie „Challenges of Growth“ werden sechs Maßnahmen vorgeschlagen, die in ihrem Zusammenwirken den ungedeckten Bedarf bis 2035 um 42 % verringern könnten. Dies entspricht 800 000 zusätzlichen Flügen oder 50 Mio. Fluggästen, die dadurch umgeschlagen werden könnten. Diese Lösungen lauten:

- größere Flugzeuge;
- erweitertes Angebot an Hochgeschwindigkeitszügen;
- lokale Alternativlösungen: Luftfahrtunternehmen sollen dort wachsen, wo Kapazität vorhanden ist;
- bessere Nutzung kleiner Flughäfen;
- Durchführung des SESAR-Programms;
- Konsolidierung der Flugpläne.

5.3.1. Der EWSA ist sich bewusst, dass mit diesen Maßnahmen der ungedeckte Bedarf verringert werden soll, weist jedoch darauf hin, dass sie nicht ausreichen, um den gesamten künftigen Bedarf zu decken. Außerdem sind nicht alle Maßnahmen auf sämtlichen Flughäfen in der EU anwendbar.

5.4. Darüber hinaus ist der EWSA der Meinung, dass die Annahme des Maßnahmenpakets für „bessere Flughäfen“ gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer effizienteren Nutzung bestehender Flughafenkapazitäten beitragen würde. Der EWSA fordert, dass die laufenden Arbeiten in Parlament und Rat im Einklang mit den Vorschlägen, die er in seiner Stellungnahme zum Flughafenpaket ⁽⁴⁾ unterbreitet hat, in ehrgeizigen Ergebnissen münden.

⁽⁴⁾ ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 173.

5.5. Letzten Endes besteht die Lösung für das Problem unzureichender Flughafenkapazitäten wohl auch im Aufbau neuer Kapazitäten neben der Optimierung bestehender Kapazitäten. Dies ist allerdings schwierig, da viele Flughäfen nicht mehr in der Lage sind, in neue Kapazitäten zu investieren. In der Ausgabe 2013 seiner Studie „Challenges of Growth“ hält Eurocontrol fest, dass fehlende Einnahmen, Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierung und zunehmender Widerstand gegen Verkehrsinfrastrukturvorhaben einige Flughäfen dazu veranlasst haben, ihre Expansionspläne zu überdenken.

5.6. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, eine Beurteilung der bisherigen positiven Auswirkungen von EU-Investitionen in Flughafeninfrastruktur vorzunehmen. Er begrüßt die Ankündigung des Europäischen Rechnungshofs, sich mit dieser Frage zu befassen, und empfiehlt, sich dabei auf eine breite Grundlage an Stichproben zu stützen.

6. Hindernisse für den Ausbau von Flughafeninfrastruktur

6.1. Bei der Planung des Ausbaus ihrer Infrastruktur sehen sich Flughäfen mit mehreren Schwierigkeiten konfrontiert, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- finanzielle und wirtschaftliche Schwierigkeiten;
- rechtliche Anforderungen, u. a. Umweltauflagen;
- Schwierigkeiten in Verbindung mit Anliegen der Bürger, z. B. zunehmender Widerstand der Bevölkerung;
- politische Überlegungen.

6.1.1. Aufgrund der jüngsten Wirtschaftskrise sind Flughäfen in Sachen Investitionen auch äußerst vorsichtig, da einerseits die Einnahmen eher rückläufig sind, wohingegen andererseits immer höhere Kosten für Sicherheit und Gefahrenabwehr (Betriebskosten) zu Buche schlagen. Aufgrund der jüngsten Beschlüsse über eine bessere Regelung für staatliche Beihilfen und der neuen Leitlinien für staatliche Beihilfen wird es für kleinere Flughäfen immer schwieriger, rentabel zu bleiben. Die Sicherstellung ausreichender Finanzierung für Infrastrukturprojekte ist für alle Flughäfen ein ernstes Problem.

6.1.2. In rechtlicher Hinsicht müssen die Flughäfen umfangreichen Anforderungen gerecht werden. Verwaltungsverfahren sind äußerst komplex, insbesondere in Sicherheits- und Umweltangelegenheiten. Der EWSA will keinesfalls die Bedeutung von Umweltvorschriften in Abrede stellen, unterstreicht jedoch, dass ein ausgewogener Ansatz verfolgt werden muss. Die Europäische Kommission hat bereits beträchtliche Fortschritte erzielt, beispielsweise mit der Verordnung (EU) Nr. 598/2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes. Die europäische Luftfahrt ist eine Industrie, die hervorragend für „grünes Wachstum“ sorgen kann. Der EWSA warnt die Europäische Kommission insbesondere davor, Einzelmaßnahmen zur Lösung von Umweltproblemen zu verfolgen. Es bedarf integrierter und umfassender Lösungen. Vor diesem Hintergrund könnte die Europäische Kommission als ersten Schritt ein großes Projekt zur Kartierung und Dokumentierung bestehender Umweltauflagen in Auftrag geben, die die Kapazität der europäischen Flughäfen beeinträchtigen.

6.1.3. Ein eher neues Problem sind zunehmende Schwierigkeiten in Verbindung mit den Anliegen der Bürger in Form ihres zunehmenden Widerstands gegen Infrastrukturprojekte. Großprojekte zum Ausbau von Drehkreuzflughäfen in der EU sind auf Eis gelegt, einige schon seit mehr als zehn Jahren, beispielsweise ein möglicher dritter Flughafen in Paris, zusätzliche Start- und Landebahnen auf den Flughäfen Frankfurt und München, und die Diskussionen im Vereinigten Königreich/in London, wie Kapazitäten in einem multimodalen Metropol-Umfeld am besten ausgebaut werden können.

6.1.4. Der Widerstand der Bevölkerung u. a. aufgrund der Lärmbelastung nimmt immer weiter zu. Gleichzeitig investieren Flughäfen und Luftfahrtunternehmen erhebliche Summen in Maßnahmen zur Lärmbegrenzung. So hat beispielsweise der Flughafen Wien ein Lärmschutzprogramm für 12 000 Haushalte aufgestellt. Die geschätzten Gesamtkosten belaufen sich auf ca. 51 Mio. EUR, von denen 37 Mio. EUR direkt von der Flughafen Wien AG finanziert werden. Die für den Aufkauf oder die Lärmisolierung von 20 816 Wohnungen bereitstehenden Mittel des Flughafens Lüttich und des Flughafens Charleroi belaufen sich auf 444 Mio. EUR. Der Flughafen London Heathrow gab im Zeitraum 2007-2011 37 Mio. EUR für Lärmbekämpfung aus.

6.1.5. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten Kapazitätsengpässe ermitteln und Strategien ausarbeiten, wie diese behoben werden können. Diesbezüglich muss die europäische Ebene eine starke Führungsrolle übernehmen, um die nationalen Kapazitätsstrategien zu koordinieren und ggf. finanzielle Beratung und Unterstützung zu bieten. Für die Vergabe von EU-Mitteln für den Bau neuer Flughäfen sollten sehr strenge Kriterien angelegt werden. Die EU sollte sich auf die Finanzierung von Projekten beschränken, die finanziell tragbar sind bzw. dem öffentlichen Versorgungsauftrag nachkommen.

6.1.6. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass die Kapazitäts-Diskussion auch eine politische Dimension aufweist. Seiner Überzeugung nach muss die EU in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern, einschließlich der Sozialpartner, eine allgemeine strategische Entscheidung betreffend die Flughäfen treffen, die für das System wichtig sind und in den kommenden Jahren gefördert werden sollten. Die Gewichtung der EU-Prioritäten in Bezug auf das Hub-and-Spoke-System und das Direktverbindungssystem sollte überprüft und ggf. überarbeitet werden. Mehr denn je tut eine integrierte europäische Politik Not, die den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten sowie der Schaffung neuer Arbeitsplätze Rechnung trägt.

6.1.7. Darüber hinaus sind in der Europäischen Kommission verschiedene Generaldirektionen für anverwandte Themen zuständig: GD MOVE, EMPL COMP, JUST usw. Ihr Zuständigkeitsbereich hängt von dem jeweiligen Politikbereich ab, und es gibt viele Verbindungen zu anderen Bereichen wie etwa internationale Beziehungen, staatliche Beihilfen, einheitlicher europäischer Luftraum und Multimodalität. Dies hat sich bei der Suche nach einem integrierten, die gesamte Wertekette umfassenden Ansatz für die EU-Luftfahrt, der nun ein absolutes Muss ist, als nicht besonders effizient erwiesen. Die Tätigkeiten der Europäischen Kommission in Sachen Luftfahrt und insbesondere Flughäfen müssen dringend besser integriert werden.

6.2. Wie jeder Produktionsprozess unterliegt die physische Kapazität der Flughäfen bestimmten Zwängen, d. h. Faktoren, die die tatsächliche Kapazität beeinträchtigen. In Bezug auf Start- und Landebahnkapazitäten zählen dazu u. a.:

- betriebliche Auflagen (Flugzeugmix);
- Witterungsverhältnisse;
- Anlagen.

6.2.1. Außerdem werden sämtliche Faktoren für Flughafenkapazität in der Regel von Betriebsverfahren und -vorschriften geleitet, beispielsweise spezielle Start- und Landeverfahren oder Anforderungen für die Festlegung des Luftraums zur Verringerung der Lärmbelastung. Die tatsächliche Flughafenkapazität ist normalerweise niedriger als die physische Flughafenkapazität. Der ausgewogene Ansatz der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ist die effizienteste Methode, um Lärmbelastung auf und um Flughäfen auf ökologisch und wirtschaftlich verantwortungsvolle Weise anzugehen.

6.2.2. Die Europäische Kommission berücksichtigt in ihren Arbeiten zur Flughafenkapazität meist nur die Start- und Landebahnkapazitäten. Wie obenstehend erläutert ist dieser Ansatz unvollständig. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, weitere ausschlaggebende Faktoren für Flughafenkapazität, u. a. Luftraumkapazität an benachbarten Flughäfen, in ihren Arbeiten zur Flughafenkapazität zu berücksichtigen. Das Zusammenspiel zwischen Flughafen und Luftraum (bzw. Flugsicherungsdiensten) ist zur Bewältigung des Kapazitätsdefizits auf Flughäfen von entscheidender Bedeutung. Allerdings wird dieses Zusammenspiel innerhalb der EU wie auch der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gehandhabt.

6.2.3. Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen für Flächennutzungsplanung und -verwaltung ergreifen. Diese fallen oftmals in den Zuständigkeitsbereich lokaler bzw. regionaler Gebietskörperschaften, die die Bedeutung von Flughäfen in nationalen und europäischen Netzen würdigen sollten, insbesondere in zentralen Gebieten für Flugverkehrsdrehkreuze, wo der Druck für die Landnutzung zu anderen Zwecken groß ist. Die EU muss diesbezüglich gemeinsame Grundsätze vereinbaren und einen kohärenten Rechts- und Planungsrahmen bieten, um Entscheidung über neue Kapazitäten zu optimieren.

6.3. Es bedarf eines konsolidierten Binnenmarkts für die Zivilluftfahrt. Der EWSA warnt jedoch davor, Drehkreuzflughäfen auf Kosten von Regionalflughäfen zu bevorzugen. Sie ergänzen einander und sollten integraler Bestandteil des sogenannten Kern- und des Gesamtnetzes der TEN-V-Politik sein. Dies kann manchmal dazu führen, dass Überlastung und Wachstum Hand in Hand gehen.

6.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Frage der Luftraumkapazität in Europa sowohl aus dem Blickwinkel der — selbstredend wichtigen — internationalen Wettbewerbsfähigkeit als auch eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts zu betrachten. Durch eine bessere und rationellere Nutzung der regionalen Kapazitäten

könnte der Druck auf stark belastete Drehkreuzflughäfen verringert werden. In diesem Kontext sind die laufenden Tests mit Fernüberwachung im Rahmen des „Remote-Tower-Konzept“ (z. B. in Schweden) als Mittel zur Senkung der Betriebskosten auf Regionalflughäfen unter Aufrechterhaltung höchster Sicherheitsniveaus interessant.

6.5. Der Europäischen Kommission kommt eine entscheidende Rolle zu. Allerdings ist diese Rolle noch nicht im Detail ausformuliert: Um mehr zu tun als nur zu überwachen und alle Interessenträger zu mehr Effizienz anzuhalten, müsste die Europäische Kommission zunächst über umfassende und zuverlässige Daten und Informationen über die Aktivitäten der Flughäfen in der EU verfügen. Derartige Daten liegen derzeit ebenso wenig vor wie offizielle Statistiken über die öffentliche Finanzierung von Flughäfen auf EU-Ebene, und es gibt auch keine Kriterien für die Bestimmung eines „effizienten Flughafens“.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Vollendung der WWU — die Rolle der Steuerpolitik

(Initiativstimmungnahme)

(2015/C 230/04)

Berichterstatter: Carlos TRIAS PINTÓ

Mitberichterstatter: Petru Sorin DANDEA

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 27. Februar 2014, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Vollendung der WWU — die Rolle der Steuerpolitik.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 164 gegen 53 Stimmen und 11 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die in Europa im Vergleich zur restlichen Welt langsamere wirtschaftliche Erholung ist symptomatisch für ein gewisses Maß an Funktionsstörungen, die in einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion beseitigt werden müssen. Die Vertiefung der WWU — insbesondere im Euroraum — unter dem Aspekt der Besteuerung wird in dieser Stellungnahme unterstützt. Fortschritte bei der Koordinierung der direkten Besteuerung werden auch weiterhin schwer zu erreichen sein, da dieser Bereich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt und es in der über Jahrhunderte gewachsenen Struktur eines jeden Mitgliedstaats verankert ist, wie die als notwendig empfundenen Ausgaben der Regierung finanziert werden sollen. Jede Veränderung bei der Besteuerung muss zu einem weltweit wettbewerbsfähigeren und nachhaltigem Steuersystem führen.

1.2. Um das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu ermöglichen, müssen die neuen Rechtsvorschriften die Grundlage bilden für die schrittweise Entwicklung hin zu einer echten Fiskalunion, bei der die große Heterogenität der nationalen Rechtsvorschriften, die eine wirkliche Integration und die Vollendung des Binnenmarkts behindern, überwunden werden können. Ferner müssen sie einem aufgestockten gemeinsamen Haushalt des Euroraums den Weg ebnen.

1.3. Zusammen mit dem geldpolitischen Pfeiler der EZB muss mittelfristig auch ein wirksamer „gemeinsamer haushaltspolitischer Pfeiler“ geschaffen werden, der die makroökonomische Stabilisierung in der WWU, vor allem im Falle asymmetrischer Schocks, gewährleistet.

1.4. Um die Mängel und Lücken der Steuerpolitik zu beheben, bedarf es ehrgeizigerer Schritte im Euroraum im Hinblick auf die Verringerung und Vereinheitlichung verschiedener Steuerarten, der Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlagen und der größeren Angleichung der Steuersätze als auch bei der Stärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausch zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung.

1.5. In der neuen Legislaturperiode ist eine enge Zusammenarbeit mit der OECD und der G20 notwendig, um zügig eine Lösung für das globale Problem der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung zu finden. Die OECD hat gute Fortschritte gemacht bei der Einführung eines internationalen Modells für die Unternehmensbesteuerung, das die Steuererhebung am Ort der wirtschaftlichen Substanz vorsieht. Es sollte die Grundlage für die Körperschaftssteuer in der EU bilden.

1.6. Im Hinblick auf die Realisierung einer vertieften Fiskalunion ist es von zentraler Bedeutung, die haushaltspolitische Überwachung gemäß dem Zweierpaket fortzuführen und rasch einen Eigenmittelfonds im Euroraum zu schaffen, um die makroökonomischen Ungleichgewichte auszubalancieren⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Das System ist gleichwohl zu starr und zu schwerfällig und verfügt nicht über die erforderliche Flexibilität, um auf wirtschaftliche Entwicklungen direkt zu reagieren und einen Politikmix für den Euroraum in einer Situation zu konzipieren, in der die Mitgliedstaaten nicht mehr über ausreichenden Spielraum für Konjunkturprogramme verfügen. Enorme finanzielle Instabilität ist die Folge.

1.7. Der Ausschuss unterstützt voll und ganz die Fortführung des Verfahrens des Europäischen Semesters, das zur Gewährleistung seiner Wirksamkeit überarbeitet werden sollte. Die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen könnten ein Instrument sein, um zu einer gemeinsamen Basis zu gelangen.

1.8. Der knappe gemeinsame Haushalt, der gerade mal 1 % des BIP der EU ausmacht, muss — insbesondere im Euroraum — erhöht werden. Kommissionspräsident Juncker fordert in seinen politischen Leitlinien „Ein neuer Start für Europa“ einen stärker auf Arbeitsplätze, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Haushalt. Der EWSA unterstützt diesen Ansatz und betont, dass die Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens Ende 2016 die Grundlagen für einen aufgestockten Haushalt bilden muss, damit die Währungsunion reibungslos funktioniert.

1.9. Die Kommission sollte ihre Mitteilung vom März 2013 „Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion“⁽²⁾ weiterverfolgen und ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit einführen, das auf die vertraglichen Vereinbarungen für Mitgliedstaaten abzielt, Reformen mit nationalen und europäischen Nutzen durchzuführen, um Ungleichgewichte anzugehen, die ohne finanzielle Hilfe nicht beseitigt werden könnten. Dieser Fonds sollte zu einer Eigenmittel-Fiskalkapazität ausgebaut werden, mit der vorübergehende Unterstützung zur Abfederung regionaler Schocks geleistet werden kann⁽³⁾.

1.10. Ein Haushalt für den Euroraum sollte ermöglichen, dass die Währungsunion besser funktioniert, die Vollendung der Bankenunion fiskalpolitisch abgesichert wird und asymmetrische Schocks aufgefangen werden. Diese Funktionen fehlten beim Ausbruch der Wirtschaftskrise, was die Ungleichgewichte dramatisch verschärfte und den Einsatz fiskalischer Maßnahmen erforderlich machte.

1.11. Der EWSA ist sich der Komplexität dieser Problematik bewusst und schlägt ein Bündel an Maßnahmen vor, die schrittweise im Einklang mit den Zielen der EU-Verträge⁽⁴⁾ umzusetzen sind:

Kurzfristig (6 bis 18 Monate):

- Annahme einer „gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“ für die EU⁽⁵⁾ entsprechend den früheren Standpunkten⁽⁶⁾ des EWSA und mit in Bezug auf den derzeitigen Kommissionsvorschlag⁽⁷⁾ faireren Parametern. Der von der OECD erreichte Fortschritt ist dabei auch zu berücksichtigen;
- auf weltweite Entwicklungen auf Ebene der OECD und der G20 eine Antwort geben auf die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und die Gewinnverlagerung, um sicherzustellen, dass die Steuersysteme transparent sind und keine unfairen Steuervergünstigungen gewähren; dringlich die Praktiken der Mitgliedstaaten abstellen, ausgewählten Konzernen besondere Steuerprivilegien zu gewähren;
- im Euroraum wirksame Abkommen anstreben, um die geplante Finanztransaktionssteuer über die sie unterstützenden elf Mitgliedstaaten hinaus auszudehnen;
- die Bürger an der Bekämpfung der Schattenwirtschaft, der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs beteiligen mittels Ermutigung des Privatsektors, Instrumente wie Dienstleistungsschecks und elektronische Zahlungsformen, die eine Spur hinterlassen, zu nutzen und diesbezüglich mit den Behörden zusammenzuarbeiten;
- die Verwaltungszusammenarbeit über das derzeitige MwSt.-Netz bzw. die entsprechende Datenbank hinaus verbessern unter Einsatz der verstärkten Zusammenarbeit in den folgenden vier Bereichen:
 - i) Stärkung der Eurofisc-Plattform⁽⁸⁾ als Keimzelle einer europäischen Agentur für MwSt.-Abwicklung (Clearingstelle) und die Bekämpfung von Steuerbetrug, die im Euroraum ihre Arbeit aufgenommen hat, um die Informationskette der einzelnen staatlichen Steuerbehörden zu vervollständigen und damit dem Karussellbetrug⁽⁹⁾ ein Ende zu bereiten;

⁽²⁾ KOM(2013) 165 final.

⁽³⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit/größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben“ (Abl. C 271 vom 19.9.2013, S. 45).

⁽⁴⁾ Siehe insbesondere Artikel 113 und 115 AEUV.

⁽⁵⁾ Siehe die wirtschaftsrelevanten Eckpunkte der politischen Leitlinien „Ein neuer Start für Europa“, Vorlage vor dem Europäischen Parlament durch Jean-Claude Juncker; siehe ebenso: Jean-Claude Juncker, *Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda (...)*, S. 6.

⁽⁶⁾ Stellungnahme des EWSA zur *Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage* (Abl. C 24 vom 28.1.2012, S. 63).

⁽⁷⁾ KOM(2011) 121 final.

⁽⁸⁾ www.eurofisc.eu

⁽⁹⁾ Fiktive Verkäufe in den Bestimmungsmitgliedstaat, durch die potenziell unbegrenzte Verluste für die nationalen Steuerbehörden entstehen.

- ii) als Rechtsgrundlage in der EU hierfür Stärkung der Richtlinie über gegenseitige Amtshilfe von 2011⁽¹⁰⁾, indem Teile ihrer Inhalte ggf. die Form einer Verordnung annehmen;
- iii) Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, ihren im Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung enthaltenen Vorschlag umzusetzen und die Staaten, die unter Missachtung der Grundsätze der guten Regierungsführung im Steuerwesen als Steueroasen fungieren, in eine Schwarze Liste aufzunehmen, und fordert, auf europäischer Ebene gemeinsame Kriterien zur Bestimmung solcher Staaten festzulegen, um eine unterschiedliche Anwendung zu vermeiden. Der Ausschuss ruft die GD Wettbewerb auf, jedwede unlautere Steuervereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und einzelnen Unternehmen umfassend zu untersuchen. Die Nutzung und Ansiedlung von Unternehmen in solchen Gebieten sollte überdies in den Berichten über die soziale Unternehmensverantwortung der börsennotierten Unternehmen detailliert aufgeführt werden;
- iv) Schaffung einer europäischen Stelle für die Steuervereinfachung auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen in den Mitgliedstaaten.

Mittelfristig (18 Monate bis 5 Jahre):

- Bezüglich der Körperschaftsteuer: Nach dem Modell der „Währungsschlange“ der Achtzigerjahre und zur Vorbereitung einer Vertragsänderung eine „Steuerschlange“ mit Mindest- und Höchststeuersätzen schaffen, um sukzessive zu einer Harmonisierung zu gelangen;
- Aufbau spezifischer Fiskalkapazität im Euroraum⁽¹¹⁾ durch Einnahmen auf der Grundlage der oben erwähnten Steuer auf Finanztransaktionen sowie vier zusätzlicher Quellen: Verbrauch nicht erneuerbarer Energien (begrenzt auf diejenigen Energieträger, die in den letzten Jahren Preisrückgänge verzeichneten), vorübergehende Abgabe auf Zahlungsbilanzüberschüsse von über 6 % des BIP⁽¹²⁾, Ausgabe gemeinsam garantierter Schulverschreibungen und Beteiligung an den Seigniorage-Einnahmen aus der Geldemission;
- Errichtung einer Steuerbehörde im Euroraum zur Koordinierung der Erhebung dieser fünf Steuern durch die Mitgliedstaaten und für die Kontrolle, Inspektion und Verteilung der Einnahmen;
- dadurch Einrichtung eines zusätzlichen, föderalen Haushalts im Euroraum, der eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung, kohäsionspolitische Maßnahmen und nachhaltige Investitionen im Bereich der grünen Wirtschaft ermöglicht;
- Änderung des derzeitigen fiskalpolitischen Entscheidungsmodells im Euroraum durch Umstellung auf ein System qualifizierter Mehrheitsentscheidungen. Der Ausschuss erkennt an, dass dies eine konfliktreiche Änderung des Vertrags erfordern würde.

2. Die WWU und ihr fiskal- und steuerpolitischer Rahmen

2.1. Rahmen

2.1.1. Die 28 EU-Mitgliedstaaten haben eine Integrationsdynamik eingeleitet, wobei die Zusagen und Verpflichtungen im Euroraum stärker sind. Hilfsmittel war dabei die Währungsunion, die nun durch die Bankenunion und den zwischenstaatlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verstärkt wird.

2.1.2. Die Steuerpolitik umfasst derzeit mehr als 600 verschiedene Arten von Steuern. Diese machen den Löwenanteil der Einnahmen aus, die sich (Steuern und Sozialabgaben) auf insgesamt 39,4 % des BIP aller Mitgliedstaaten⁽¹³⁾ und 40,4 % des Euroraums belaufen. Die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten im Euroraum muss in Ergänzung zur einheitlichen Währungspolitik der EZB stärker koordiniert werden.

2.1.3. Fortschritte auf dem Weg zur Fiskalunion im Euroraum würden bedeuten, sich auf Eigenmittel stützen zu können und zu beginnen, wichtige Strukturreformen in den in Schwierigkeiten befindlichen Volkswirtschaften wirksam zu unterstützen und Solidaritäts- und Umverteilungsmaßnahmen durchzuführen, die für die Abfederung asymmetrischer Schocks von zentraler Bedeutung sind.

⁽¹⁰⁾ Richtlinie 2011/16/EU.

⁽¹¹⁾ Siehe die Stellungnahmen des EWSA „Haushaltspolitik: Wachstum und Haushaltsanpassung“ (ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 8), und „Vollendung der WWU — nächste europäische Legislaturperiode“ und das „Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“, KOM(2012) 777 final/2, Ziffer 3.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA Europawahlen und Debatte über die WWU (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10).

⁽¹³⁾ Daten von 2012, veröffentlicht am 16. Juni 2014 von Eurostat (92/2014).

2.1.4. Im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Wirtschaftssystemen weisen die EU und insbesondere der Euroraum niedrigere Wachstumsraten (BIP) und Beschäftigungsquoten auf. Die meisten Theorien zur wirtschaftlichen Integration empfehlen Modelle, die sowohl eine Währungs- als auch eine Fiskalunion umfassen. Der AEUV schreibt jedoch vor, dass Beschlüsse in Steuerfragen einstimmig gefasst werden müssen, was die Annahme von Rechtsvorschriften enorm erschwert.

2.1.5. Die geringe makroökonomische Effizienz des Euroraums kann zum Teil der Dualität zugeschrieben werden zwischen der stark dezentralen Fiskalpolitik, die in die Befugnis der Mitgliedstaaten fällt, und der Währungspolitik, die in den Staaten des Euroraums immer stärker zentralisiert ist und der Zuständigkeit der EZB unterliegt.

2.1.6. Ihre begrenzten Zuständigkeiten hindern die EZB daran, Haushaltsdefizite mit neuen Geldemissionen zu finanzieren. Dieser Zustand mag zwar positiv für die Preisstabilität und den Geldwert sein, nicht jedoch für Wachstum, Beschäftigung und andere Ziele. In puncto Fiskalunion wurden seit Schaffung der Währungsunion in der EU kaum Fortschritte erzielt. Dies macht es schwierig, die Mobilität von Arbeit und Kapital sicherzustellen und auf die Krise und asymmetrische Schocks zu reagieren.

2.2. Entwicklung und Probleme bei Ausgaben und Einnahmen

2.2.1. Mit der bislang praktizierten minimalen Koordinierung in der Steuerpolitik ist es kaum gelungen, die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Mitgliedstaaten zu vermeiden und den Abwärtswettbewerb bei den Steuern abzuschwächen, der vor allem die nominalen und effektiven Steuersätze auf die Einnahmen von Unternehmen (Körperschaftsteuer) und das Einkommen der natürlichen Personen (Einkommenssteuer) betrifft, was positiv wäre, wenn die Mitgliedstaaten dabei konzertiert vorgehen würden. Dies ist derzeit bedauerlicherweise ein Negativsummenspiel, in dem hochmobile Kapitaleinkünfte und hochmobile Arbeitskräfte gewinnen, die große Mehrheit jedoch verliert.

2.2.2. Obwohl die fiskalpolitische Integration ein Transfersystem und eine entsprechende Behörde erfordert, ist der EU-Haushalt auf 1 % des BIP begrenzt. Den in der **Strategie Europa 2020** und im **Projekt Europa 2030** aufgeführten Zielen zum Trotz machen die Nettoübertragungen nur einen geringen Teil dieser Mittel aus.

2.2.3. Mit dem Ende 2012 festgelegten Fahrplan für eine umfassende Wirtschafts- und Währungsunion⁽¹⁴⁾ sollte u. a. mittels spezifischer Initiativen mittelfristig die Entwicklung hin zu einer Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalunion beschritten werden. Kurzfristig ist hingegen die Stärkung der fiskal- und wirtschaftspolitischen Steuerung geplant (Sechserpaket, Fiskalpakt und Zweierpaket), des Europäischen Semesters und seiner Empfehlungen und schließlich des von 25 Ländern unterzeichneten, vom AEUV unabhängigen zwischenstaatlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU. Das System ist zu einseitig, starr und sperrig und nicht flexibel genug, um direkt auf die wirtschaftliche Lage in einer Krisensituation reagieren und einen Politikmix für den Euroraum einführen zu können.

2.2.4. Es ist in der Tat bemerkenswert, dass bislang nur ausgabenspezifische Maßnahmen ergriffen worden sind, während die Einnahmenseite einer Fiskalunion vollkommen vernachlässigt wurde.

2.2.5. Neben dem Fehlen einer fiskalpolitischen Aufsichtsbehörde hat die Troika bei den Sparmaßnahmen, die den hilfsbedürftigen Ländern auferlegt wurden, eine umstrittene Rolle gespielt, für die sie vom Europäischen Parlament⁽¹⁵⁾ und dem EWSA wegen fehlender Effizienz und Transparenz kritisiert wurde.

2.2.6. Der EWSA unterstützt die politischen Leitlinien von Kommissionspräsident Juncker „Ein neuer Start für Europa“, in denen gefordert wird, die Troika der EU durch eine demokratisch besser legitimierte und zuverlässigere Struktur im Zusammenhang mit den EU-Institutionen zu ersetzen, die einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle sowohl auf Ebene der Union als auch der Mitgliedstaaten unterworfen ist.

⁽¹⁴⁾ KOM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁵⁾ Alejandro CERCAS, Bericht PE528.091v02-00.

2.2.7. Unterdessen haben die Maßnahmen der fiskalischen Abwertung, die in einigen der anfälligsten Länder des Euroraums durchgeführt wurden, eher zu einer Schwächung des europäischen Sozialmodells⁽¹⁶⁾ als zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit geführt, da die niedrigere Belastung des Faktors Arbeit kaum zu mehr Beschäftigung, Wachstum und Schuldenabbau geführt hat, was letztlich einen unnötigen Verlust an Steuereinnahmen bedeutet. In einigen Mitgliedstaaten scheint die Korrektur einiger Ungleichgewichte gleichwohl Früchte zu tragen beginnen.

3. Bemerkungen

3.1. Relevanz der Besteuerung finanzieller und digitaler Dienstleistungen

3.1.1. Die Schwierigkeiten beim Vorantreiben der Integration in Steuerfragen sind in zwei Bereichen deutlich geworden: den Finanztransaktionen und der digitalen Wirtschaft. Die Kommission muss eine rasche Antwort geben im Einklang mit den Untersuchungen der GD Wettbewerb, den Empfehlungen der Expertengruppe „Besteuerung der digitalen Wirtschaft“⁽¹⁷⁾ und den ersten Vorschlägen der OECD⁽¹⁸⁾ für einen koordinierten internationalen Ansatz zur Bekämpfung von Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen im Rahmen des OECD/G20-Projekts „Gewinnkürzung und -verlagerung“ (mit dem ein einheitlicher Katalog internationaler Steuervorschriften zur Vermeidung der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und der künstlichen Profitverlagerungen in andere Zuständigkeiten, um die Steuerpflicht zu umgehen, geschaffen werden soll).

3.1.2. Da die geplante Finanztransaktionssteuer für die gesamte EU lediglich bis zu einer Richtlinie über die verstärkte Zusammenarbeit vom Februar 2013 gediehen ist, an der nur elf Staaten des Euroraums⁽¹⁹⁾ beteiligt sind, sollte ihre Anwendung zumindest auf den Euroraum ausgedehnt — und der Entwicklungsstillstand der vergangenen Monaten überwunden — werden.

3.1.3. Der EWSA begrüßt den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen⁽²⁰⁾, mit der die Qualität der Informationen verbessert und eine wirksamere Vermeidung der Steuerflucht sichergestellt werden soll.

3.2. Besteuerungsstrukturen: Grundlagen, Sätze und Ausnahmen

3.2.1. Der EU entgehen jedes Jahr wesentlich mehr Steuereinnahmen als den USA oder anderen Ländern, in denen es weniger Schattenwirtschaft, Steuer- oder Arbeitsbetrug und Steuerflucht⁽²¹⁾ gibt. Um Funktionsstörungen wie Steuerparadiese zu vermeiden, erfordern die weitverzweigten und komplizierten Steuerstrukturen eine größere Homogenität, Vereinfachung und Harmonisierung zwischen den Ländern. Der Prozess sollte mit dem Euroraum anfangen und von der Kommission und der Eurogruppe koordiniert werden. Dabei sollte ein europäisches Vereinfachungsgremium nach dem Beispiel bereits in einigen Ländern existierender Ämter zum Zuge kommen⁽²²⁾.

3.2.2. Der EWSA hält es auch für zweckmäßig, die Konvergenz der Steuerpolitiken als vorrangig im Europäischen Semester festzulegen (und dafür mitunter auf die länderspezifischen Empfehlungen zurückzugreifen), ist dies doch auch das Forum für die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Anstrengungen der Mitgliedstaaten, um — mit Unterstützung durch andere Politikbereiche — die Europa-2020-Ziele zu erreichen.

3.2.3. Der EWSA fordert eine wirksamere und gerechtere Regelung, die die Steuerreformen und die Harmonisierung auf Transparenz, Ausweitung der Steuergrundlagen und Vermeidung aggressiver Steuerumgehung ausrichtet, damit die Steuersätze gesenkt und die Belastungen neu verteilt werden können.

⁽¹⁶⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/annual-report/2014/eurofound-yearbook-2013-living-and-working-in-europe>

⁽¹⁷⁾ Siehe Bericht — Am 22. Oktober 2013 verabschiedete die Kommission einen Beschluss zur Einsetzung einer Expertengruppe, die im gleichen Jahr den Umfang ihrer Arbeiten (auf Englisch) und ihren Arbeitsplan (auf Englisch) festlegte. Deren Stellungnahme wurde am 28. Mai 2014 veröffentlicht.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables.htm>

⁽¹⁹⁾ KOM(2013) 71 final, 2013/0045 (CNS): Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und Slowakei.

⁽²⁰⁾ Besteuerung von Zinserträgen — Europäische Kommission.

⁽²¹⁾ Friedrich Schneider, „Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003“, in: Spezialausgabe von *International Journal of Social Economics* (IJSE), Series 1, Vol. 35, Nr. 9, 2008.

⁽²²⁾ Siehe z. B. das „Office of Tax Simplification“ im Finanzministerium der Regierung des Vereinigten Königreichs.

3.2.4. Der EWSA empfiehlt, das System der Befreiungen zu begrenzen und diese gemäß der seit 1968 konsolidierten internationalen Doktrin der „Steuerausgaben“ einer gründlichen Prüfung der sozioökonomischen Kosten und Nutzen zu unterziehen, eingedenk der Tatsache, dass laut Untersuchungen der Kommission⁽²³⁾ Steuer- und Leistungssysteme in den vergangenen fünf Krisenjahren einen erheblichen Teil der Zunahme von Marktungleichheit in den meisten EU-Mitgliedstaaten abfedern konnten.

3.2.5. Der EWSA fordert die EU auf, mittels der Vertreter des Euroraums eine aktivere Rolle in den Debatten über die Harmonisierung und Vereinfachung im Rahmen der OECD⁽²⁴⁾, des IWF⁽²⁵⁾ und der G20⁽²⁶⁾ zu spielen (die sich um die Verrechnungspreise, Betrug und Schattenwirtschaft und vor allem um die Probleme mit der gerechten Verteilung der Steuerlasten drehen).

3.2.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aktionsplan zu Bekämpfung von Gewinnkürzung und -verlagerung (BEPS)⁽²⁷⁾ von grundlegender Bedeutung sein wird, um der Steuerflucht und der aggressiven Steuerplanung weltweit die Stirn zu bieten. Er fordert daher die G20, die OECD und alle Mitgliedstaaten auf, diesen Plan weiterzuentwickeln und die Keimzelle für eine europäische Agentur für MwSt.-Abwicklung und die Bekämpfung von Steuerbetrug zu schaffen, mit dem Ziel, im Rahmen innergemeinschaftlicher Transaktionen das Problem der betrügerischen Karussellgeschäfte⁽²⁸⁾ zu unterbinden, das größeren Schaden verursacht als die eigentliche Schattenwirtschaft.

3.2.7. Schließlich sollten Steuerbefreiungen und -erleichterungen, da sie zu effektiven Steuersätzen führen, die weit unter den nominalen Sätzen liegen, auf die europäischen Ziele für Beschäftigung, produktive Investitionen, Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und soziale Inklusion sowie auf die Politikfelder der Union, in denen dem europäischen Sozialmodell Gestalt verliehen wird, abgestimmt werden.

3.3. Unternehmensbesteuerung

3.3.1. Der EWSA plädiert dafür, im Hinblick auf Fortschritte in Richtung einer kohärenten Haushalts- und **Fiskalunion**⁽²⁹⁾ der Harmonisierung der Körperschaftssteuer Priorität einzuräumen, damit KMU nicht die höchsten effektiven Steuersätze zahlen. Außerdem verurteilt der EWSA nachdrücklich die Praktiken bestimmter Mitgliedstaaten, ausgewählten internationalen Konzernen besondere Steuererleichterungen zu gewähren, ohne dies öffentlich zu machen, und fordert die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang auf, alles daranzusetzen, um diese Praktiken abzustellen. Diese Situation führt zu einer Wettbewerbsverzerrung, die mit dem Geist des Binnenmarkts unvereinbar ist.

3.3.1.1. Eine der ersten und wichtigsten Maßnahmen in Sachen Körperschaftssteuer ist die Schaffung einer „gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage“. Dieser Standpunkt wurde vom EWSA offiziell 2006⁽³⁰⁾ geäußert und in der Folge bekräftigt⁽³¹⁾. Schon 1992 wurde im **Ruding-Bericht** auf die Notwendigkeit gemeinsamer Vorschriften für die Festlegung der Bemessungsgrundlage, **angefangen bei Mindest- und Höchstsätzen** hingewiesen.

3.3.1.2. Der Ausschuss empfiehlt, nach dem Modell der „Währungsschlange“, die für Währungsschwankungen vor Einführung des Euro konzipiert wurde, die zuständigen Organe dazu anzuhalten, Höchst- und Mindestgrenzen für die Körperschaftssteuer festzulegen. Steuerbefreiungen, die weniger geeignet sind, die Beschäftigung oder Produktivität zu erhöhen, sollten überdies in koordinierter Weise gestrichen werden.

3.3.2. Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie über Mutter- und Tochtergesellschaften als eine der 34 Maßnahmen des *Aktionsplans zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung*⁽³²⁾, den die Kommission Ende 2012 vorlegte. Er hielte es jedoch für zielführender, diese Initiative mittels einer Verordnung umzusetzen.

⁽²³⁾ Forschungsnotiz der Europäischen Kommission 02/2013 „The effect of tax-benefit changes on income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis“.

⁽²⁴⁾ Projekt der OECD zu Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen und Gewinnverlagerungen (Base Erosion and Profit Shifting — BEPS), 2013.

⁽²⁵⁾ Rolle des IWF bei der internationalen Besteuerung.

⁽²⁶⁾ https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf

⁽²⁷⁾ Zentrum für Steuerpolitik und Verwaltung — OECD.

⁽²⁸⁾ Fiktive Verkäufe in den Bestimmungsmitgliedstaat, durch die potenziell unbegrenzte Verluste für die nationalen Steuerbehörden entstehen.

⁽²⁹⁾ Siehe EWSA-Erklärung „Ein Aktionsplan für Europa“, verabschiedet auf der Plenartagung vom 29./30. April 2014. Siehe auch EWSA-Stellungnahme *Intelligente Strategien der haushaltspolitischen Konsolidierung — Wo sind die Wachstumsmotoren für Europa?* (ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 8).

⁽³⁰⁾ Stellungnahme des EWSA „Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU“ (ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 48).

⁽³¹⁾ Stellungnahme des EWSA „Gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung“ (ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 63).

⁽³²⁾ KOM(2012) 722 final.

3.3.3. In Bezug auf den innergemeinschaftlichen Handel mit Gütern und Dienstleistungen gab es weitere Fortschritte bei der Harmonisierung der MwSt.; hier hat sich die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen zwar verbessert, doch es bestehen weiterhin große Unterschiede bei den Steuersätzen.

3.3.4. Schließlich rät der EWSA dazu, Steueranreize für Forschung und Entwicklung aufgrund ihres strategischen Charakters Priorität einzuräumen⁽³³⁾.

3.3.5. Bei allen geplanten Maßnahmen ist darauf zu achten, dass diese nicht der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen schaden.

3.4. Besteuerung von Personen und Haushalten

3.4.1. Natürliche Personen unterliegen sowohl der direkten als auch der indirekten Besteuerung. Es muss bedacht werden, dass indirekte Steuern von Natur aus regressiv sind und dass insbesondere eine Harmonisierung der indirekten Besteuerung nach oben regressiv ist und für die einkommensschwächeren Bevölkerungsteile — ohne Einkommensausgleich — drastische Folgen haben kann.

3.4.2. Bei der direkten Besteuerung natürlicher Personen beschränkt sich die Harmonisierung auf Einzelfälle; der Steuerdruck konvergiert nicht mehr.

3.4.3. Zumindest im Euroraum gilt es, die Zahl der Kategorien bei der Einkommenssteuer und die Kosten der Sozialabgaben zu überprüfen, um Steuerdumping vorzubeugen und den „Steuerkeil“ auf den Faktor Arbeit zu vereinheitlichen und damit seine Mobilität zu erleichtern⁽³⁴⁾. Die Progression der Abgaben muss ausgeweitet werden auf Einkünfte aus Kapital und den durch sie generierten Wohlstand, wodurch Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern wieder zu Kontrollinstrumenten gemacht werden. Außerdem wird durch diese Steuerarten die Nachfrage weniger gedämpft als durch die Besteuerung von Arbeit.

3.4.4. Die Notwendigkeit, das Augenmerk stärker auf Investitionen als auf den Verbrauch zu richten, erfordert eine Harmonisierung und die Schaffung von *Konvergenzschlangen*, und zwar insbesondere bei der Besteuerung von Zinserträgen⁽³⁵⁾, der Besteuerung von Dividenden natürlicher Personen und grenzüberschreitender Leistungen der Altersversorgung.

3.4.5. Der EWSA unterstützt die Suche der Kommission nach Wegen, Steuerstrukturen wachstumsfreundlicher zu gestalten sowie das Bestreben, die Funktion von Steuern bei Konsolidierungsbedürfnissen im Zusammenhang mit der Ausweitung der Besteuerungsgrundlagen (z. B. Besteuerung von Wohnungseigentum) zu untersuchen. Die Europäische Kommission sprach im Rahmen des Europäischen Semesters den Mitgliedstaaten die Empfehlung aus, zwecks Konsolidierung bzw. als Teil einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit weiterhin auf periodische Vermögensteuern zurückzugreifen⁽³⁶⁾.

3.4.6. Gleichzeitig schlägt der EWSA vor, zusätzliche Maßnahmen zur Harmonisierung der Umweltbesteuerung zu erlassen, wobei der Rahmen der Kommission für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 als Ausgangspunkt dienen sollte.

3.4.7. Die Bürgerinnen und Bürger werden einen Beitrag zur Bekämpfung des schwerwiegenden Problems des Steuer- und Arbeitsbetrugs leisten, wenn entsprechende Anreize vorhanden sind. Instrumente wie die Dienstleistungsschecks oder die Ausweitung von Steuerbefreiungen und -erleichterungen auf andere personenbezogene Betreuungsleistungen müssen verstärkt werden, da so die Ziele, das soziale Wohlergehen zu fördern und die Schattenwirtschaft ans Licht zu bringen, miteinander verknüpft werden.

3.4.8. Zwecks Bekämpfung der Schattenwirtschaft schlägt der EWSA vor, mittels harmonisierter Erleichterungen oder Befreiungen für Einzelpersonen und Unternehmen, die die Nutzung von Bargeld verringern, Steueranreize für Zahlungsformen wie Karten und Mobiltelefone einzuführen, da diese eine Spur hinterlassen und die finanzielle und digitale Inklusion begünstigen.

3.4.9. Ebenso kann die Mitwirkung der Öffentlichkeit durch wirtschaftliche Anreize im Vorfeld der möglichen Aufdeckung betrügerischer Vorgänge verstärkt werden nach dem Vorbild einer Methode, die in den USA bereits gang und gäbe ist.

⁽³³⁾ Steuern im Dienst von Forschung und Entwicklung.

⁽³⁴⁾ Erklärung der Eurogruppe vom 8. Juli 2014: *Structural reform agenda — Thematic discussions on growth and jobs — Reduction of the tax wedge*.

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31050_de.htm

⁽³⁶⁾ Europäische Kommission (2014), „*Tax reforms in EU Member States 2012*“, S. 112.

3.5. Besteuerung auf unterschiedlichen territorialen Ebenen (Regionen, Staaten und EU)

3.5.1. Die große Vielfalt an Steuern leistet Betrug, Korruption und Schattenwirtschaft Vorschub. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten des Euroraums nachdrücklich auf, sich mit umfassenden Zuständigkeiten bei den vier großen Steuerarten auszustatten, namentlich der direkten Besteuerung natürlicher und juristischer Personen (einschließlich der Besteuerung von Kapitaleinkommen und Vermögen sowie anderer vermögensbezogener Steuern) und der indirekten Besteuerung in Form von MwSt. und Sonderabgaben.

3.5.2. Für Fortschritte bei der verantwortungsvollen Steuerverwaltung bedarf es zwangsläufig einer allmählichen Aufgabe der Souveränität seitens der Mitgliedstaaten. So könnte die Steuererhebung weiterhin vorwiegend staatlich geregelt bleiben, wohingegen Kontrolle, Inspektion und Verteilung der Einnahmen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt würden. Zu diesem Zweck schlägt der EWSA vor, eine Steuerbehörde in der EU (zunächst für den Euroraum) einzurichten.

3.5.3. Nach dem Subsidiaritätsprinzip müssen die lokalen Steuerarten respektiert werden; der EWSA empfiehlt jedoch, eine Vereinfachungskampagne einzuleiten und viele der bestehenden Steuern zu verringern, zusammenzufassen und zu vereinheitlichen.

3.6. Außendimension und Verknüpfung mit der staatlichen Politik

3.6.1. Eine supranationale Steuerpolitik⁽³⁷⁾ wäre ein wirksames Instrument zur Erreichung der Vertragsziele und insbesondere der Politik zur Förderung des Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit.

3.6.2. Der EWSA plädiert für zusätzliche, föderale Haushaltsmittel, zumindest im Euroraum, die eine schrittweise Übernahme jener Politikbereiche ermöglichen, die sich gemeinsam besser umsetzen lassen: Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen⁽³⁸⁾, Forschung und Entwicklung, Verteidigung, ein gemeinsames Verfahren zum Ausgleich der Schuldenzinslast⁽³⁹⁾ usw.

3.6.3. Schließlich unterstützt der EWSA nachdrücklich die Initiative von OECD und G20 im Bereich der internationalen Steuerzusammenarbeit und Bekämpfung des Steuerbetrugs und spricht sich dafür aus, den automatischen Austausch von Steuerinformationen zur internationalen Norm zu machen.

Brüssel, den 10. Dezember 2014.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Stefan COLLIGNON, *Taking European integration seriously*.

⁽³⁸⁾ Stellungnahmen des EWSA „Vollendung der WWU — die nächste europäische Legislaturperiode“ und „Die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Abl. C 271 vom 19.9.2013, S. 1).

⁽³⁹⁾ Stellungnahme des EWSA „Wachstum und Staatsverschuldung“ (Abl. C 143 vom 22.5.2012, S. 10).

ANHANG

zu der STELLUNGNAHME des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende Änderungsantrag, auf den mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfiel, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 1.4**Ändern:**

„Um die Mängel und Lücken der Steuerpolitik zu beheben, bedarf es ehrgeizigerer Schritte im Euroraum im Hinblick auf die Verringerung und Vereinheitlichung verschiedener Steuerarten, der Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlagen und der größeren Angleichung der Steuersätze als auch bei der Stärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausch zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtsteuerlast im Euroraum die Steuerlast in den Nachbarländern nicht übersteigen sollte.“

Begründung

Da in der Stellungnahme auch Vorschläge zur Einführung neuer Steuern gemacht werden, ist es wichtig, dass die Gesamtsteuerlast im Euroraum die Steuerlast in den Nachbarländern nicht übersteigt. Anderenfalls kann sich diese (hohe Steuerlast) negativ auf den Euroraum auswirken und dazu führen, dass mehr Unternehmen ihre Standorte verlagern und Arbeitskräfte abwandern.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen:	80
Nein-Stimmen:	129
Enthaltungen:	17

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der industrielle Wandel in der europäischen Verpackungsbranche“

(Initiativstimmungnahme)

(2015/C 230/05)

Berichtersteller: Gonalo LOBO XAVIER

Ko-Berichtersteller: Nicola KONSTANTINOU

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschaftsbuchordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Der industrielle Wandel in der europäischen Verpackungsbranche.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) mit 119 gegen 1 Stimme bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die europäische Verpackungsbranche steht vor mehreren Herausforderungen. Aufgrund ihrer maßgeblichen Rolle für verschiedene Wirtschaftszweige ist sie für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Europa muss auf diesem Gebiet seine führende Rolle behalten und sollte die derzeitigen Trends in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit, Sicherheits- und Markenfragen bei Verpackungen weiterverfolgen. Nach Auffassung des EWSA muss sich diese führende Rolle auf vier maßgebliche Pfeiler stützen: Ressourceneffizienz, FuE und Innovation, sozialer Dialog, Nachhaltigkeit und Anpassung.

1.1.1. Ressourceneffizienz

Da die Produkte dieser Branche als Behältnisse zum Schutz und zur Aufbewahrung anderer Verbrauchsgüter verwendet und anschließend häufig entsorgt werden, kommt der Branche eine Schlüsselrolle bei der Steigerung der Wiederverwertungsraten in den Mitgliedstaaten zu. Die Unternehmen müssen jedoch weiterhin bei der Verwirklichung dieses Ziels unterstützt werden; dazu könnte die Kommission nach Auffassung des EWSA besser über beispielhafte Verfahren und die bestmögliche Nutzung der verfügbaren Ressourcen informieren. Zudem könnte für die bessere Wahrung von Umweltbelangen gesorgt werden — und zwar seitens sämtlicher Interessenträger, auch derjenigen, die außerhalb Europas tätig sind. Ressourceneffizienz ist ein maßgeblicher Faktor beim Verpackungsprozess und auch ökologisch von Bedeutung. Die Europäische Kommission könnte nach Ansicht des EWSA einen politischen Rahmen entwickeln, um die notwendige Umstellung zur Verwirklichung der Europa-2020-Ziele zu unterstützen und das Umweltbewusstsein in der Verpackungsbranche neuzubeleben und zu erhalten.

1.1.2. Herausforderungen

Der EWSA ist sich auch über die Herausforderungen im Klaren, die der Branche durch die steigenden Energiepreise nicht nur im Hinblick auf den täglichen Betrieb, sondern auch den Recyclingprozess entstehen. Der EWSA weist darauf hin, dass der für die Verpackungsindustrie entscheidend wichtige Recyclingprozess innerhalb, aber auch außerhalb der Europäischen Union organisiert wird. Seiner Ansicht nach sollte die Frage eines ausgewogenen Energiepreises in Bezug auf diese spezielle Branche für die EU eine politische Priorität sein.

Um weiter zur Verwirklichung der CO₂-Emissionsziele der Kommission beizutragen, sollte jeder Industriezweig realistische Recyclingziele im Einklang mit dem EU-Recht (der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle und der Abfallrahmenrichtlinie) in Verbindung mit der Europa-2020-Strategie festlegen und anschließend eine jährliche Bilanz zur Messung der Fortschritte ziehen. Trotz der Bemühungen der einzelnen Mitgliedstaaten um die Vorlage von Daten, die alljährlich von Eurostat veröffentlicht werden, fehlt noch ein Element bei der Datenauswertung. Der EWSA hält die gängige Praxis, mehr Verpackungsmaterial als nötig zu verwenden, für Verschwendung; sie sollte von der Industrie hinterfragt werden und auch ins Verbraucherbewusstsein vordringen. Eine Öffentlichkeitskampagne wäre vielleicht auch eine Möglichkeit, um den „grundlegenden Anforderungen“ der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle in Bezug auf übermäßigen Verpackungsaufwand mehr Geltung zu verschaffen. Beispielsweise sollte die Kommission einen genauen Zeitplan festlegen, um auf das vollständige Verbot von Einweg-Plastiktüten zugunsten von wiederverwendbaren oder biologisch abbaubaren Tüten hinzuwirken. Ein solcher Zeitplan sollte Phasen der Konsultation mit den Sozialpartnern und begleitende Maßnahmen zur Umstrukturierung der Branche umfassen.

1.1.3. *Forschung und Entwicklung und Innovation*

Bei den im Zuge dieser Stellungnahme durchgeführten Untersuchungen wie auch in Diskussionen mit den Interessenträgern und der Kommission wurde deutlich, dass zu einer Reihe entscheidender Fragen nicht genügend Datenmaterial vorliegt. Es wäre daher begrüßenswert, wenn die Kommission die Entwicklung einer verbesserten Methode zur Erfassung branchenspezifischer Daten unterstützen würde, damit den Sozialpartnern aussagekräftige Informationen zur Sicherung der langfristigen Überlebensfähigkeit der Branche zur Verfügung stehen. Nach Auffassung des EWSA steht die Branche auch vor erheblichen Herausforderungen im Bereich FuE; dazu gehören — neben Öko-Design und der Umweltleistung der Verpackung über den gesamten Lebenszyklus — ein effizienter Gütertransport, wirksame Rückverfolgbarkeitssysteme, Kostensenkungen sowie Regelungs- und Sicherheitsfragen. Aufgrund dieser speziellen Erfordernisse und Ansätze ist es seiner Meinung nach sehr wichtig, dass die im Rahmen von Horizont 2020 für Innovation vorgesehenen Mittel für die europäische Verpackungsindustrie eine Priorität und eine Chance sind. Die Möglichkeit der Beteiligung an europäischen Konsortien zur Steigerung der Innovationsanstrengungen muss sowohl von den Branchenverbänden als auch den üblichen Interessenträgern gefördert werden.

Nach Ansicht des EWSA sind die laufenden Investitionen zur Bewältigung aller bestehenden Herausforderungen von entscheidender Bedeutung. Für das langfristige Überleben der Branche ist es unbedingt erforderlich, Kapitalanlagen in Verbindung mit Investitionen in die Arbeitskräfte dieser Branche zu tätigen. Dies erfordert eine angemessene Planung und einen ordnungsgemäßen Dialog zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Regierungen, EU-Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren im weiteren Sinne, u. a. Einrichtungen des nationalen Bildungswesens.

Es liegt auf der Hand, dass sich die Verpackungsbranche unter dem Druck neuer Trends wie beispielsweise des elektronischen Handels weiterentwickelt. Das Wachstum des elektronischen Handels wurde durch die Feststellungen der Eurobarometer-Erhebung von 2013 belegt, der zufolge fast die Hälfte der Unionsbürger in den vorangegangenen sechs Monaten Online-Käufe getätigt hatten ⁽¹⁾. Laut der Kommission ist der elektronische Handel eine wichtige Triebkraft für die Entwicklung mit einem Potenzial für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, das für den Zeitraum 2013-2016 auf über 10 % pro Jahr geschätzt wird ⁽²⁾. Diese Entwicklung könnte ein Anreiz für die Verwirklichung neuer Lösungen sein, um beispielsweise Pappe- und Kunststoffabfälle zu verringern; bei FuE-Aktivitäten müssen solche Trends berücksichtigt werden.

Innovation in der Verpackungsindustrie hat sich auch als Chance mit Blick auf die Jugendbeschäftigung erwiesen. Industriedesigner, Werkstofftechniker und andere neue Berufsgruppen können auf dem neuen Markt vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten finden. In Bereichen, in denen Verpackung extensiv genutzt wird, sieht der EWSA Möglichkeiten der Innovation im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Design.

1.1.4. *Zivilgesellschaftliches Engagement, Arbeitskräfte und sozialer Dialog, Nachhaltigkeit und Anpassung*

In der EU besteht die entscheidende Herausforderung für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer dieser Branche nach Ansicht des EWSA darin, die Erhaltung des Wettbewerbsvorsprungs dieses Industriezweigs zu gewährleisten, technologische Innovationen voll zu nutzen und hochwertige nachhaltige Produkte herzustellen. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die neuen, für die Zukunft der Branche relevanten Fertigkeiten von den Interessenträgern ermittelt werden müssen, um die Bildungssysteme an diese wesentliche Herausforderung anzupassen. Die durch neue Trends wie den Online-Handel bedingten Herausforderungen sollten gründlich untersucht und ihre Einflüsse und Auswirkungen bewertet werden.

Der EWSA kommt zu dem Schluss, dass die meisten Verpackungsunternehmen und ihre Arbeitskräfte zur Anpassung an den Wandel bereit sind, jedoch mehr Informationen benötigt werden, um die richtigen Entscheidungen für die Branche und für die Beschäftigung treffen zu können. Diese Anpassung an die Veränderungen auf den Märkten sollte so vollzogen werden, dass die Interessen der Arbeitskräfte gewahrt werden, dabei aber die Bedrohung durch den rapiden Wandel und Standortverlagerungen nicht aus den Augen verloren wird.

Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass die Frage der Nachhaltigkeit dieser Branche auf dem Wege des zivilgesellschaftlichen und sozialen Dialogs auf nationaler und europäischer Ebene erörtert werden muss. Dies könnte durch die Errichtung eines Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für die Verpackungsbranche ermöglicht werden.

2. **Einleitung**

Hauptziel dieser Stellungnahme ist es, die EU-Organe von einer Reihe von Empfehlungen in Kenntnis zu setzen, die nach Ansicht des EWSA/der CCMI für die Förderung der europäischen Wirtschaft und insbesondere der Verpackungsbranche wichtig sind. Europa muss wegweisend sein und auf die strikte Einhaltung der Vorschriften dringen, um die Wirtschaft zu unterstützen, die auf nachhaltige Weise auf die Verbesserung des Binnenmarkts ausgerichtet sein muss: Vertrauen und Einhaltung der rechtlichen Anforderungen sollten an oberster Stelle stehen, nicht Schutz.

⁽¹⁾ Eurobarometer 398, Binnenmarkt (Oktober 2013).

⁽²⁾ MEMO-13-1151, Europäische Kommission, zitiert in der Mitteilung der Kommission „Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung“ (COM(2013) 886 final).

2.1. Die Verpackungsbranche bedient eine breite Vielfalt von Nutzungszwecken in unserem täglichen Leben: **Schutz** (Verhütung von Bruch, Verderb und Verunreinigung, Verlängerung der Haltbarkeit); **Werbung** (Produktbestandteile und -merkmale, Werbebotschaften und Markenangaben); **Information** (Kennzeichnung, Zubereitung und Verwendung des Produkts, Nährwertangaben und Aufbewahrung, Sicherheitshinweise, Kontaktangaben, Öffnungsanleitung, Entsorgung); **bequeme Handhabung** (Zubereitung, Servieren, Aufbewahrung und Portionierung); **Verwendung** (Bereitstellung für den Verbraucher, den Einzelhandel und den Transporteur); **Umschlag** (Beförderung vom Hersteller zum Einzelhändler, Auslage in der Verkaufsstelle); sowie **Abfallminderung** (Verarbeitung, Weiterverwendung von Nebenprodukten, Energiebedarf für Lagerung und Beförderung).

2.2. Angesichts der ungeheuren Vielfalt innerhalb der Verpackungsbranche ist notwendigerweise ein breiter und vielseitiger Ansatz erforderlich. Aufgrund der Bedeutung der Branche muss behutsam vorgegangen werden, wobei ihre Vielfalt, die notwendige Einhaltung der Regeln und Vorschriften sowie selbstverständlich ihre Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden müssen.

2.3. Obgleich bestimmte Schwierigkeiten den meisten Sektoren gemein sind, haben natürlich einzelne Teilsektoren mit einer Reihe eigener, ganz spezieller Probleme zu kämpfen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für bestimmte Produkte unterschiedliche Anforderungen gelten, insbesondere was die Normen und Zertifizierungen angeht.

2.4. Die Nutzung der Verpackung für die Vermittlung von Aussagen zu Innovativität und Qualität bietet für Europa eine Chance. Zu diesem Zweck wird mit verschiedenen Maßnahmen versucht, die Qualität und Innovativität der in einer bestimmten Verpackung enthaltenen Produkte deutlich zu machen. Diese nie endende Herausforderung ist entscheidend, um europäische Produkte gegenüber denjenigen aus anderen Teilen der Welt abzuheben.

2.5. Nach Auffassung des EWSA sind zwei weitere Fragen für diese Debatte sehr wichtig: der logistische Aspekt der Verpackungsbranche sowie der Zugang zu den von ihr verwendeten Rohstoffen.

Angesichts dieser beiden Fragen ist leicht nachvollziehbar, weshalb die europäische Verpackungsbranche vor so enormen Herausforderungen steht.

Hauptziel dieser Stellungnahme ist es, die EU-Organe von einer Reihe von Empfehlungen in Kenntnis zu setzen, die nach Ansicht des EWSA/der CCMI für die Ankurbelung der europäischen Wirtschaft im Allgemeinen und der Verpackungsbranche im Besonderen äußerst wichtig sind. Wie auch in anderen Bereichen muss Europa erneut wegweisend sein und auf die Einhaltung von Regeln und Vorschriften dringen, die der Wirtschaft auch tatsächlich helfen und die auf nachhaltige Weise zur Belebung des Binnenmarkts umgesetzt werden — Vertrauen und Einhaltung der rechtlichen Anforderungen sollten Leitbegriffe sein, nicht Schutz.

2.6. Der spezielle Fall der verwendeten Materialien ist eine wichtige Frage, die der sorgfältigen Analyse bedarf, um den freien Markt und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu gewährleisten.

2.7. Nach Auffassung des EWSA kann durch die Herstellung eines koordinierten, alle Interessenträger der Branche einbeziehenden Dialogs sichergestellt werden, dass die Branche tragfähig bleibt und langfristig menschenwürdige Beschäftigung bietet, dabei gleichzeitig den Wandel besser bewältigen und sich besser an die Bedürfnisse der Verbraucher wie auch der Gesellschaft im weiteren Sinne anpassen kann. In dieser Hinsicht wird das Potenzial des sozialen Dialogs zur Stärkung der Branche nicht voll ausgeschöpft, hier muss dringend etwas getan werden.

2.8. Wenn sich die Branche an den Wandel und die Erfordernisse des Marktes anpassen muss, ist ein mehrgleisiger Ansatz zur Einbindung der Interessenträger die einzige Möglichkeit, um zu nachhaltigen und fairen Lösungen zu gelangen. Für die Behandlung von Fragen bezüglich der Branche, ihrer Struktur, ihrer Wettbewerbsfähigkeit und damit zusammenhängenden Aspekte wie Beschäftigung, Fertigkeiten, Anpassung und künftige Tragfähigkeit der Branche und ihrer Arbeitskräfte sollte die Kommission zu einem angemessen strukturierten und organisierten sozialen Dialog ermutigen. Um zusätzlich eine Plattform für die Interessenbekundungen einer breiteren Öffentlichkeit (d. h. Gesellschaft und Verbraucher, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Regierungen usw.) zu bieten, sollte ein in beide Richtungen funktionierender Kommunikationsweg zwischen den verschiedenen Akteuren und Institutionen geschaffen werden. Auf diese Weise können alle betroffenen Parteien eingebunden werden und an der erweiterten, zentralen Rolle der Branche in der Gesellschaft mitwirken.

3. Analyse/Rahmenbedingungen

3.1. Die europäische Verpackungsindustrie umfasst ein breites Spektrum von Tätigkeiten. Obgleich sie bestimmte Probleme mit anderen Wirtschaftszweigen teilt, hat sie gegenwärtig wie auch kurz- bis mittelfristig eine Reihe ganz spezieller erheblicher Herausforderungen zu bewältigen. Die Verpackungsbranche umfasst Glas-, Metall-, Kunststoff-, Holz- und Papierverpackungsunternehmen mit insgesamt mehr als 6,5 Mio. Beschäftigten in Europa ⁽³⁾ (Eurostat).

3.2. Die Verpackungsbranche zeichnet sich nicht nur durch eine breite Produktpalette aus, sondern auch durch eine Vielzahl unterschiedlicher Verfahren für die Herstellung von Produkten für spezielle Märkte und besondere Verwendungszwecke, von denen ein jedes andere Rahmenbedingungen erfordert und mit vielfältigen Herausforderungen und spezifischen Merkmalen einhergeht.

So ist beispielsweise der Energieverbrauch ein erheblicher Kostenfaktor für Glasverpackungsunternehmen. Da bis zu 80 % der Glasaltverpackungen wiederverwertet werden, leistet das Glasrecycling darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zu den Zielen der EU in Bezug auf die Wiederverwertung und die Reduzierung des CO₂-Fußabdrucks.

3.3. Die Verbindungswege für die verwendeten Verpackungsmaterialien sind auch ein wichtiger Aspekt, und die gestiegenen Transportkosten für die Verbringung von Materialien — wie beispielsweise Wellpappe und Röhren für Verpackungszwecke — hatten negative Auswirkungen auf die Verpackungsbranche. Die Auswirkungen der Energiekosten über die gesamte Lieferkette der Branche hinweg — man beachte die Entfernungen, die Produkte wie z. B. Drucksachen vor der Verwendung durch die Verpackungsunternehmen zurücklegen — werden auf die Verpackungsbranche abgewälzt.

3.4. Metall kann ohne jegliche Qualitätsminderung immer wieder recycelt werden, was einen zusätzlichen Nutzen hinsichtlich des Beitrags der Branche zur Verwirklichung der Recyclingziele der EU bringt.

3.5. Behälterglas wird für die Herstellung von Flaschen und Gläsern und anderen Verpackungsprodukten verwendet und ist mit etwa 60 % der Gesamtglasproduktion und 90 000 Beschäftigten (Eurostat) das größte Segment der Glasindustrie in der EU. Aufgrund von zunehmender Automatisierung, Konsolidierung und Billigkonkurrenz ist die Beschäftigung in der Glasbranche insgesamt zurückgegangen. Importe von außerhalb der EU führen zu mehr Wettbewerb, und die Zahl der Produktionsstätten mit niedrigeren Arbeitskosten und lascheren Vorschriften vor der Haustür der EU ist gestiegen; dies verursacht kurzfristig Überkapazitäten und Preisdruck.

Frankreich, Deutschland und Italien sind die wichtigsten Produzenten in der EU. Glas ist ein ressourceneffizientes Material und kann unendliche Male wiederverwertet werden. So ist beispielsweise der Energieverbrauch ein erheblicher Kostenfaktor für Glasverpackungsunternehmen, für andere Unternehmen hingegen nicht so sehr. Da bis zu 80 % der Glasaltverpackungen wiederverwertet werden, leistet das Glasrecycling einen wichtigen Beitrag zu den Zielen der EU in Bezug auf die Wiederverwertung und die Reduzierung des CO₂-Fußabdrucks. Aufgrund der verwendeten Materialien und der hergestellten Produkte ist der Energiebedarf in anderen Segmenten der Branche geringer.

3.6. Wenn man die Verwendung von Papier oder ähnlichen Materialien betrachtet, wird die Versorgungskette der Branche dadurch verkompliziert, dass die Unternehmen, die Papier und Pappe für Verpackungsprodukte wie z. B. Karton, Wellpappe, Faltschachtelkarton und Wellpappenroh papier verarbeiten, Papier normalerweise selbst herstellen und Teil eines Kreislaufs sind, der sowohl das Zerfasern und Entschwärzen von Altmaterial wie auch die Verwendung von Roherzeugnissen aus Holz umfasst.

3.7. Andererseits weist auch die Kunststoffverpackungsindustrie spezifische Merkmale auf: Nicht alle Teilspektoren der Verpackungsbranche werden durch verschiedene Industrieverbände vertreten. Die Kunststoffverpackungsbranche beliefert andere Märkte als die obengenannten — zu den Endnutzern gehören beispielsweise Automobilhersteller, Kosmetikunternehmen sowie Firmen, die Gesundheitsprodukte und Behälter für vorverpackte Lebensmittel herstellen. Dennoch gibt es für diesen Teilspektor nur einen einzigen Industrieverband. Kunststoffverpackungen sind auch mit Umweltfragen verbunden, siehe z. B. die Herstellung von Einkaufstüten aus Plastik und die Probleme im Zusammenhang mit ihrer Entsorgung und dem Abbau ihrer Bestandteile.

3.8. Vor diesem Hintergrund hat die Vielfalt von Produktionsprozessen zu einer Unmenge von Wirtschaftsverbänden geführt; dadurch wird die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Arbeitnehmervertretern bei so wichtigen Fragen wie ökologische Nachhaltigkeit und Bewältigung des Wandels behindert. Die Segmentierung in den Teilspektoren der Verpackungsbranche wie beispielsweise in der Metallverpackungsindustrie ist an der großen Zahl von Vertretungsorganisationen abzulesen. Beispielsweise sind die Aluminiumhersteller häufig zugleich auch Aluminiumverpackungshersteller und haben einen eigenen Branchenverband (European Aluminium Association). Die Fachunternehmen für Metallverpackungen, die Getränkedosen (aus Stahl oder Aluminium) herstellen, haben jedoch einen eigenen Branchenverband, ebenso wie auch die Verpackungsunternehmen, die auf Stahlerzeugnisse spezialisiert sind.

⁽³⁾ 700 000 direkt Beschäftigte.

3.9. Aufgrund der Bedeutung der Branche sowohl in Bezug auf ihren Beitrag zum BIP als auch für die Beschäftigung muss diesen branchenspezifischen Fragen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Mit ihrer starken Segmentierung deckt die Verpackungsbranche jedoch den Bedarf von vorgelagerten Unternehmen in sämtlichen Wirtschaftszweigen, und zwar weit über ihre traditionellen Märkte hinaus.

3.10. Produktverpackungen erfüllen unterschiedlichste Zwecke, u. a. Produktschutz (Verhinderung von Bruch, Qualitätsminderung und Verunreinigung), Werbung (Produktkennzeichnung, Markenangabe, Zubereitung, Gebrauch, Nährwert- und Sicherheitsangaben), Informationen zum Umschlag (Transport und Ausstellung in den Verkaufsstellen) sowie Abfallminderung (Verarbeitung, Lagerung und Transportenergie). Außerdem — und das ist vor dem Hintergrund der Bemühungen zur CO₂-Reduzierung von Belang — ist das Design der Verpackungen ein wichtiger Aspekt, um den für den Warentransport zur Verfügung stehenden Raum optimal zu nutzen. Die Rolle der Verpackung selbst bei der Abfallreduzierung ist deshalb relevant geworden, weil Online-Unternehmen wie beispielsweise Amazon in großem Umfang Verpackungen verwenden und die Frage des „Verursachers“ geklärt werden muss.

Amazon beispielsweise verwendet zertifizierte, leicht zu öffnende Verpackungssysteme. Durch den Wegfall von Kunststoff und Packband hat Amazon seit 2008 sein Verpackungskonzept für 200 000 Produkte von 2 000 Herstellern radikal geändert. Dadurch konnte der Verbrauch von Pappe um 5,4 Mio. m², das Grundmaterial um 11 203,7 Tonnen und das Gesamtvolumen der Packschachteln um 410 000 m³ reduziert werden. In Wirklichkeit tragen letztendlich die Verbraucher die Verantwortung für Verpackungsabfall, aber der Hersteller bzw. der Zwischennutzer sollten ein Interesse an der Verpackungsmenge haben, die letztlich zu Abfall wird.

3.11. Die nachstehenden Fragen müssen gründlich untersucht werden, um einen Gesamtüberblick über den aktuellen Sachstand zu erhalten und geeignete Lösungsmöglichkeiten zu finden, damit die Verpackungsbranche auch weiterhin wettbewerbsfähig und ökologisch nachhaltig bleibt und Tausenden von ihr abhängigen Arbeitnehmern menschenwürdige Arbeit bietet.

3.12. Jede Veränderung hinsichtlich der Verfügbarkeit von Rohstoffen wird sowohl den Preis als auch die Verfügbarkeit der Verpackungsendprodukte beeinflussen und kann die Tätigkeit der Branche ernsthaft beeinträchtigen. Daher sollten die Einflussfaktoren und Trends bei den Rohstoffen untersucht werden, damit die Industrie künftige Veränderungen ohne die damit einhergehenden potenziellen Beeinträchtigungen antizipieren kann. Der Metallverpackungssektor beispielsweise steht durch die drastischen Kostensteigerungen sowohl bei den Rohstoffen als auch bei den Energiepreisen besonders unter Druck.

3.13. Die Kommission rief 2012 die Europäische Innovationspartnerschaft für Rohstoffe ins Leben, um die Probleme im Zusammenhang mit der Versorgung mit Rohstoffen auf Holzbasis und mineralischen Rohstoffen in Angriff zu nehmen.

3.14. Die Nachfrage hauptsächlich aus Asien hat den Preis von Sekundärrohstoffen für Papierverpackungen in die Höhe getrieben, und die Hersteller können diese Mehrkosten nicht einfach auf ihre Kunden abwälzen. Die Nachfrage aus China hat massiv zu dieser Preissteigerung bei Recyclingmaterial für Papierverpackungen beigetragen (der Preis von Altpapier hat sich seit 2006 fast verdoppelt, während der Preis von Recyclingpapier im gleichen Zeitraum um fast 50 % gestiegen ist). Diese Preissteigerungen dürften sich in der näheren Zukunft fortsetzen.

4. Branchenspezifische Anforderungen und Trends

4.1. Von insgesamt 355 000 Erwerbstätigen in der europäischen Stahlindustrie sind in Europa laut Eurostat rund 60 000 im Bereich der Metallverpackungen (einschließlich Stahl und Aluminium) beschäftigt. Nach Schätzungen des europaweiten Branchenverbands *Metal Packaging Europe* zählt die Aluminiumindustrie 80 000 Beschäftigte, über die gesamte Aluminium-Wertschöpfungskette sind es 255 000 Beschäftigte. Die Branche musste und muss jedoch weiterhin Arbeitsplatzverluste hinnehmen, entweder infolge von Branchenkonsolidierung oder aufgrund von Wettbewerb aus Drittländern⁽⁴⁾.

4.2. Die Herausforderung für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer dieser Branche in Europa besteht darin, sicherzustellen, dass die Branche ihren Wettbewerbsvorsprung behält, technologische Innovationen voll nutzt und ökologisch nachhaltige, qualitativ hochwertige Produkte herstellt.

⁽⁴⁾ Laut den Zahlen von Eurostat für die letzten zehn Jahre ist bei der Fertigung von Wellpappe-, Kunststoff-, Metall-, Glas- und Holzverpackungen ein stetiger Beschäftigungsrückgang festzustellen. In diesen Teilssektoren ist die Gesamtbeschäftigung seit 2003 um 1,2 Mio. Erwerbstätige gesunken.

4.3. Durch den Wettbewerb aus Drittstaaten wird weiterhin Druck auf die Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte der Branche ausgeübt — die eigentlich Wohlstand schaffen, innovative Technologien anwenden sowie grundsätzlich die Tätigkeit der Branche und ihre Nachhaltigkeit für künftige Generationen erhalten sollen.

4.4. Die europäische Verpackungsbranche krankt nach wie vor an Überkapazitäten, was die Auswirkungen der Konkurrenz durch Drittstaaten verstärkt und sich negativ auf die Löhne und Arbeitsbedingungen auswirkt. Die Auswirkungen sowohl des Wettbewerbs als auch der Überkapazitäten lassen sich an der rückläufigen Beschäftigungsentwicklung in dieser Branche ablesen.

4.5. Aufgrund ihrer Fähigkeit, Materialien wiederzuverwerten, kann die Verpackungsbranche den europäischen Volkswirtschaften in weiterem Umfang von Nutzen sein. Immer mehr Verpackungsmaterial wird entweder wiederverwertet oder ist selbst das Produkt von Recyclingmaterialien aus anderen Verarbeitungsindustrien. Die ökologischen Vorteile des Recyclings liegen auf der Hand und werden in Kommissionsdokumenten regelmäßig angeführt. Die Verpackungsbranche kann jedoch zur Verbesserung der Wiederverwertungsrate der Mitgliedstaaten beitragen. Gleichzeitig kann sie den Kreisschluss bei der Kreislaufwirtschaft bewirken, indem der Export von zweifelhaften Abfällen verhindert und den Importeuren von Verpackungen, die nicht die umweltschonendsten Verfahren⁽⁵⁾ einhalten, der Zugang zu den europäischen Märkten verwehrt wird. Metall- und Aluminiumverpackungsunternehmen, deren Produkte 16 % des Gesamtvolumens an Aluminiumerzeugnissen in Europa ausmachen, verwenden sowohl gewonnenen Rohstoff (Bauxit) als auch wiederverwerteten Schrott.

4.6. Der Verbraucherschutz mithilfe wichtiger Produktinformationen oder Empfehlungen zur Verwendung des Produkts ist auch ein signifikanter und wichtiger Aspekt der europäischen Verpackungsbranche. Verbraucher erwarten zu Recht, dass die Verpackung die gekaufte Ware schützt und — im Falle von Nahrungsmitteln und Getränken — konserviert und Gesundheitsrisiken aufgrund von verunreinigten Lebensmitteln verhindert. Die Einzelhändler haben ähnliche Erwartungen, aber zusätzlich soll die Verpackung die Haltbarkeitsdauer der von ihnen verkauften Produkte maximieren.

4.7. Die künftige Form und Struktur der Branche ist in mehr oder weniger starkem Maße von Innovationen und Investitionen im Technologiebereich abhängig: 3D-Druckverfahren beispielsweise sind eine Chance, aber der Erfolg ihrer Einführung und ihres Einsatzes in der Branche wird sehr stark von der Zusammenarbeit innerhalb der Branche und den Erwartungen der Verbraucher abhängen. Die Branche muss die verfügbaren Technologien nutzen und sich auf dem Wege eines ordnungsgemäßen Dialogs entsprechend anpassen.

4.8. Beispielhafte Verfahren für die Umstrukturierung der Branche und ihre Anpassung an den Wandel sind in kontinuierlicher Entwicklung begriffen, bedürfen jedoch der Unterstützung durch die EU-Institutionen, damit ihr Potenzial voll ausgeschöpft werden kann. Die EU kann Unterstützung in finanzieller Form oder durch die Einrichtung eines Forums für die Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern leisten, und die Branche sollte bei diesem Prozess mit der EU zusammenarbeiten.

4.9. Tragfähige und praktikable Lösungen können nur bewerkstelligt werden, wenn beide Seiten zusammenarbeiten und durch den sozialen Dialog auf nationaler und europäischer Ebene die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Die Errichtung eines Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für die Verpackungsbranche ist daher von entscheidender Bedeutung, um einige der in diesem Dokument aufgeworfenen Fragen in Angriff zu nehmen.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Durch bestehende Rechtsvorschriften wird sichergestellt, dass das Verpackungsmaterial den Umweltnormen entspricht, aber die europäischen Verpackungsunternehmen befolgen außerdem eine Reihe von Leitlinien, um die Emissionen zu verringern und die umweltschonendsten Verfahren zu fördern. Wettbewerber aus Drittländern sind zwar an die Einhaltung der EU-Vorschriften gebunden, halten sich jedoch möglicherweise nicht an diese von den europäischen Unternehmen befolgten freiwilligen Kodizes und Standards.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der Holzverarbeitenden Wirtschaft zur Kohlenstoffbilanz“

(Initiativstellungnahme)

(2015/C 230/06)

Berichterstatter: Ludvík JÍROVEC

Ko-Berichterstatter: Patrizio PESCI

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 27. Februar 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Beitrag der Holzverarbeitenden Wirtschaft zur Kohlenstoffbilanz“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 119 Stimmen bei einer Gegenstimme und 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Im Hinblick auf eine bestmögliche Nutzung von Holzzeugnissen für die Kohlenstoffbilanz sowie die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskapazität der europäischen Holzverarbeitenden Industrie⁽¹⁾ spricht der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss folgende Empfehlungen aus:

1.2. Der EWSA räumt ein, dass europäische und einzelstaatliche Rechtsvorschriften großen Einfluss auf die Holzverarbeitende Industrie haben. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Mitgliedstaaten dazu auf, alle Möglichkeiten der Nutzung von Holz als umweltfreundlichem Material auszuloten und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu stärken, die Beschäftigung zu fördern sowie Investitionen in Forschung und Innovation voranzutreiben.

1.3. Der EWSA ruft die Europäische Kommission dazu auf, in Absprache mit den Interessenträgern europäische Leitlinien für die Holzversorgung zu erarbeiten und damit das Angebot an Holz zu vergrößern und eine nachhaltige Nutzung der Holzquellen zu fördern. In diese Leitlinien sollten auch die Grundsätze der sparsamen Nutzung von Holz einfließen. Die Empfehlungen aus dem Leitfaden „*Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe (2010)*“ sollten berücksichtigt und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

1.4. Der EWSA weist abermals darauf hin, dass Paletten und Gebrauchtholz nicht unter die Definition von „tertiärer Biomasse“ fallen dürfen.

1.5. Der EWSA betont — wie bereits in seiner Stellungnahme zu den Chancen und Herausforderungen für eine wettbewerbsfähigere europäische Holz- und Möbelindustrie vom Oktober 2011⁽²⁾ erwähnt — im Einklang mit den Grundsätzen der jüngsten Mitteilung der Europäischen Kommission „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfall-Programm für Europa“ — den Umstand, dass eine möglichst ressourceneffiziente Nutzung von Holz am besten durch das Prinzip der Kaskadennutzung (Verwendung, Wiederverwendung, Recycling, energetische Verwertung) erreicht wird, sofern dieses unter den nationalen und regionalen Gegebenheiten wirtschaftlich und technisch machbar ist. Der EWSA zeigt sich erfreut darüber, dass entsprechend seiner Forderung nach Anerkennung des Grundsatzes der kaskadierenden Verwendung von Holz dieses Prinzip in mehrere EU-Dokumente aufgenommen wurde: Zu diesen gehören etwa die Mitteilung zu einem Wiedererstarken der europäischen Industrie, die neue EU-Forststrategie und das Arbeitspapier „Konzept für die Holz- und

⁽¹⁾ Der EWSA betrachtet die Holzverarbeitende Industrie gemäß Code C16 der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE) als Herstellung von Holz sowie Holz-, Kork- und Flechtwaren (ohne Herstellung von Möbeln). Säge-, Hobel und Holzimprägnierwerke. Herstellung von sonstigen Holz-, Kork-, Flecht- und Korbwaren. Herstellung von Furnier-, Sperrholz-, Holzfasern und Holzspanplatten. Herstellung von Parketttafeln. Herstellung von sonstigen Konstruktionsteilen, Fertigbauteilen, Ausbauelementen und Fertigteilbauten aus Holz. Herstellung von Verpackungsmitteln, Lagerbehältern und Ladungsträgern aus Holz. Herstellung von Holzwaren a.n.g. Kork-, Flecht- und Korbwaren.

⁽²⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Chancen und Herausforderungen für eine wettbewerbsfähigere europäische Holz- und Möbelindustrie“ (Initiativstellungnahme) (ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 18).

Forstwirtschaft in der EU (Holzindustrie, Möbelindustrie, Herstellung und Verarbeitung von Zellstoff und Papier sowie Druckindustrie)“, das der Mitteilung „Eine neue EU-Forststrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor“ beiliegt. Der EWSA spricht sich jedoch gegen rechtlich bindende Regelungen aus und unterstützt einen offenen, marktorientierten Ansatz und die Freiheit der Marktteilnehmer.

1.6. Zu den Möglichkeiten der Bewirtschaftung von Baumaterialien sollten Maßnahmen gehören, mit denen verhindert wird, dass Recyclingmaterial wie Holz auf Mülldeponien gelangt. Der EWSA ruft die Europäische Kommission und die Interessenträger dazu auf, Leitlinien und Empfehlungen zur Sammlung von Altholz sowie Lösungen für die Behandlung von Gebrauchtholz festzulegen.

1.7. Der EWSA ruft die Europäische Kommission dazu auf, eine Norm für die akustischen Merkmale geschlossener Räume einzuführen, da Holz eine große Bedeutung für die Schallisolierung haben kann. Holz hat die Eigenschaft, Räume gegen Geräusche von außen zu isolieren und die Nachhallzeit zu vermindern. Die Möglichkeiten der Verwendung von Holz sind weiter zu sondieren.

1.8. Der EWSA ruft die Mitgliedstaaten und die Interessenträger dazu auf, nationale Aktionspläne zu erstellen, um die Nutzung von Holz in Gebäuden und grüner Infrastruktur zu fördern. Die lokalen Gebietskörperschaften sollten direkt in die Umsetzung dieser Aktionspläne einbezogen werden.

1.9. Angesichts der Tatsache, dass Bauherren und Architekten mit Holz weniger vertraut sind als mit anderen Materialien, ruft der EWSA die Mitgliedstaaten dazu auf, Initiativen zur Förderung einer Kultur des Holzes ins Leben zu rufen. Um die Branche in ein besseres Licht zu rücken, sollten die Vertreter der europäischen holzverarbeitenden Industrie und die europäischen Sozialpartner darüber hinaus koordinierte nationale Kampagnen organisieren.

2. Beschreibung der europäischen holzverarbeitenden Wirtschaft. Herausforderungen und Chancen. Mögliche Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf die Wettbewerbsfähigkeit der Branche

2.1. Die europäische holzverarbeitende Industrie erwirtschaftet einen Jahresumsatz von etwa 122 Milliarden Euro mit einem Produktionswert von mehr als 115 Milliarden Euro. Nach Angaben von Eurostat umfasste die holzverarbeitende Wirtschaft 2012 mehr als 311 000 Unternehmen. Etwa 126 000 Unternehmen waren zudem in der Möbelindustrie tätig. Innerhalb der holzverarbeitenden Industrie im eigentlichen Sinne gehörten rund 40 000 Unternehmen zur Sägewerkindustrie, zu den anderen Unterbranchen der holzverarbeitenden Industrie zählten etwa 145 000 Unternehmen. Trotz Verbesserungen ist es möglich, dass diese Zahlen nicht die tatsächliche Situation wiedergeben, da kleine Unternehmen, je nach Mitgliedstaat, nicht unbedingt berücksichtigt werden. In der Möbelindustrie sowie in der Bauelementeindustrie gibt es eine beträchtliche Zahl kleiner Unternehmen. Die tatsächliche Zahl der Unternehmen lässt sich daher auf 375 000 schätzen.

2.2. In der gesamten EU erlebte die holzverarbeitende Wirtschaft 2012 einen massiven Verlust an Arbeitsplätzen. Im Durchschnitt betrug dieser Verlust 4,4 %, wobei die Spannweite von 3,2 % in Deutschland bis 13,7 % in Spanien reicht. Kroatien und Dänemark konnten den größten Zuwachs an Arbeitsplätzen verzeichnen, während Spanien (- 13,7 %), Zypern (- 13,1 %) und die Slowakei (- 11,5 %) 2012 den stärksten Rückgang erlitten.

Die europäische und die nationale Politik haben großen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der holzverarbeitenden Branche. Wie aus dem EU-Wettbewerbsbericht 2014 hervorgeht, sind die Kosten für Produktion, Arbeitskräfte und Rohstoffe in Europa tendenziell deutlich höher als in vielen anderen Regionen. Damit besteht für große Teile der Branche ein hohes Risiko der Betriebsverlagerung. Aus diesem Grund sollte die EU fordern, dass Produkte, die in der EU auf den Markt kommen, die gleichen Sozial-, Umwelt- und Sicherheitsnormen erfüllen wie die in Europa hergestellten Produkte. Der EWSA macht überdies darauf aufmerksam, dass sich die europäische holzverarbeitende Industrie nach wie vor deutlich gestiegenen Produktionskosten gegenüber sieht, insbesondere im Hinblick auf die Kosten für Harze und Energie. Die Energiekosten in Europa sind dreimal so hoch wie in den USA.

2.3. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energie und die entsprechenden Beihilfen reduziert sich die Verfügbarkeit von Holz als Rohstoff und wird sein Preis in die Höhe getrieben. Schätzungen zufolge betrug 2012 der Anteil von Holzbrennstoff an der insgesamt geernteten Menge Holz in der Region der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) etwa 15 % bzw. 182 Millionen Kubikmeter. Aus der jüngsten Umfrage der UNECE/FAO Timber Section, „Joint Wood Energy Enquiry (JWEE 2011)“ geht hervor, dass Holzenergie mit einem Anteil von 38,4 % den größten Teil der erneuerbaren

Energieträger ausmacht. Laut der kürzlich von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Indufor-Studie zum Angebot an Holz als Rohstoff und der Nachfrage in der europäischen holzverarbeitenden Industrie⁽³⁾ „würde im Falle der Verwirklichung der Ziele für erneuerbare Energie bis 2020 zum Zwecke der Energiegewinnung in der EU benötigte Menge an Holz der derzeit insgesamt erzeugten Menge an Holz entsprechen. Bis 2016 wird es zu einer Fehlmenge von 63 Mm³ Holz gegenüber dem von den EU-Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen für erneuerbare Energie prognostizierten Bedarf kommen“.

2.4. In Anbetracht der neuen Mitteilung der Europäischen Kommission über den „Energie- und Klimarahmen 2030“ und der Forderung nach einem Anstieg des Anteils an erneuerbarer Energie auf mindestens 27 % bis 2030, müssen nach Ansicht des EWSA verschiedene Möglichkeiten einer verbesserten Holzmobilisierung in Erwägung gezogen werden (etwa durch die Berücksichtigung der Empfehlungen in dem 2010 veröffentlichten Leitfaden „Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe“). Zudem müssen Lösungen gefunden werden, wie sich eine Wettbewerbsverzerrung zwischen den verschiedenen Nutzern von Biomasseressourcen verhindern lässt.

2.5. Vor diesem Hintergrund ruft der EWSA die Mitgliedstaaten dazu auf, die Menge an Holzbiomasse im Land oder in der Region zu bewerten, die tatsächlich für die Energieerzeugung zur Verfügung steht, und der Menge gegenüberzustellen, die bereits von der holzverarbeitenden Industrie als Rohstoff genutzt wird.

2.6. Der EWSA bedauert überdies, dass in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor Bestimmungen zur Beschränkung von Holz in mehrstöckigen Gebäuden sowie diskriminierende Brandschutzbestimmungen bestehen. Brandschutzbestimmungen sind in vielen Ländern das Haupthindernis für die Nutzung von Holz in Gebäuden. Es bestehen zwar europäische Normen für den Brandschutz in Gebäuden, aber der Brandschutz selbst fällt nach wie vor unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Diese Bestimmungen sollten unverzüglich abgeschafft werden, da sie für die stärkere Nutzung von Holzprodukten in der Baubranche eindeutige Markthindernisse darstellen⁽⁴⁾.

2.7. Der EWSA bedauert schließlich auch, dass die europäischen Holzspanplattenhersteller und die Sägemühlen von der Liste derjenigen Branchen gestrichen wurden, die von Betriebsverlagerungen infolge steigender Kosten durch den Emissionshandel (carbon leakage) bedroht sind. Die Streichung dieser Branchen von der Liste wird höchstwahrscheinlich zu einer noch stärkeren Abwanderung der genannten Industriebranchen in Länder außerhalb der EU führen. Da alle Unternehmen unter der Konkurrenz zu den Erzeugern von Energie aus Biomasse und den infolgedessen enorm gestiegenen Kosten für Holz zu leiden haben, müssen beide Branchen auf der Liste bleiben, um die negativen Folgen des Wettbewerbsdrucks zu beschränken. Zwischen 2008 und 2013 mussten alleine 51 Hersteller von Holzspanplatten ihre Betriebe schließen, was zu einem Kapazitätsverlust von 10 386 Mm³ führte. Einige dieser Betriebe wurden demontiert und an anderer Stelle außerhalb der Europäischen Union wieder aufgebaut. Die Erhaltung der verarbeitenden Industrie in Europa muss für alle politisch Verantwortlichen, insbesondere für die Europäische Kommission, Priorität haben. Aus diesem Grund werden die zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission nachdrücklich dazu aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu gewährleisten und die Verlagerung von Industriebetrieben zu verhindern.

2.8. Eine wirksame Maßnahme zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industriezweige und zur Verhinderung der Verlagerung der Produktion könnte eine neue Energiesteuer auf Kohlenstoff sein, die die Diskriminierung der europäischen Hersteller beseitigen würde.

⁽³⁾ Indufor ist eine unabhängige internationale Beratungsfirma mit Unternehmen in Finnland und Neuseeland. Sie berät sowohl private als auch öffentliche Unternehmen. Sie verfolgt einen Ansatz der nachhaltigen Entwicklung, der wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte umfasst. Zu ihren Tätigkeitsfeldern gehört die nachhaltige Waldbewirtschaftung, Waldland- und Plantageninvestitionen, Waldwertschätzungen und Sorgfaltsprüfungen, die Holz- und die Holzfasindustrie, Bioprodukte, Waldbestandsaufnahmen und Waldkartierungen, Klimawandel und Ökosystemdienstleistungen in Waldlandschaften, Forstpolitik und strategische Studien sowie Beratung zu Nachhaltigkeit und Entwicklung im Zusammenhang mit Forstwirtschaft und Landnutzung.

⁽⁴⁾ In zahlreichen Ländern lässt sich die Tendenz beobachten, dass die Verwendung von Holzrahmen für den Bau mehrstöckiger Gebäude durch nationale Gebäudebestimmungen eingeschränkt wird. Der Grund, weshalb zahlreiche Länder auf die Verwendung von brennbaren Materialien verzichten, ist mangelndes Wissen über Feuer in Gebäuden. Ausführliche Forschung und Entwicklung haben jedoch gezeigt, dass materialneutrale Gebäudebestimmungen vorzuziehen sind und dass seit mehr als einem Jahrzehnt in zahlreichen Ländern funktionsbasierte Bestimmungen üblich sind. Holz brennt kontrolliert. Es lässt sich abschätzen, wieviel einer Querschnittsfläche nach einem einstündigen Feuer unangetastet bleibt. Holz ist sehr feuerbeständig: Wenn schweres Holz brennt, bildet sich eine Schicht Holzkohle, durch die die Festigkeit des innenliegenden Holzes erhalten und seine Struktur intakt bleibt. Das Risiko eines vollständigen Einsturzes wird dadurch verringert.

3. Förderung des Einsatzes von Holzprodukten zur Reduzierung von CO₂-Emissionen und zur Bekämpfung des Klimawandels

3.1. Die globale Erwärmung ist ein wichtiges Anliegen der Politik; sie hat erhebliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die natürlichen Ressourcen. Die Wahl von Materialien kann erhebliche Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen haben, die einer der Hauptgründe für die globale Erwärmung sind. „Grüne“ und/oder „umweltfreundliche Produkte“ finden unter Herstellern und Verbrauchern immer größere Akzeptanz. Zugleich werden diese Produkte auch durch die nationale und die europäische Politik gefördert. Nach Ansicht des EWSA sind Lebenszyklusbewertungen (life-cycle assessments⁽⁵⁾) das probate Umweltmanagementinstrument der Zukunft.

3.2. Europa kann die CO₂-Emissionen durch Kohlenstoffsenken in Form von (optimal bewirtschafteten) Wäldern und durch verstärkte Nutzung nachhaltig erzeugter Holzprodukte deutlich reduzieren. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass sich die Verwendung von Holzprodukten zum Bauen und für den Alltag positiv auf das Klima auswirkt. Die in Bäumen und Holzzeugnissen enthaltene Kohlenstoffmenge ist abhängig von der Baumart, den Wachstumsbedingungen (Umwelt), dem Alter des Baums und der Dichte der umstehenden Bäume. Ungeachtet dessen wurde nachgewiesen, dass durch die Verwendung von einem Kubikmeter Holz anstelle anderer Baumaterialien die beträchtliche Menge von durchschnittlich 0,75 bis 1 t CO₂ eingespart werden kann. Zudem sind in einem Kubikmeter Holz 0,9 t CO₂ gespeichert.

3.3. Die kürzlich von der Universität Yale durchgeführte Studie „Carbon, fossil fuel and biodiversity mitigation with wood and forests“⁽⁶⁾ (Reduzierung von Kohlendioxid, fossilen Brennstoffen und Biodiversitätsverlust durch Wälder) kam zu dem Schluss, dass ein verstärkter Einsatz von Holz im Gebäude- und Brückenbau weltweit zu einer beträchtlichen Verringerung der Kohlendioxidemissionen und des Verbrauchs fossiler Brennstoffe führen würde. Die Forscher gelangten zu dem Ergebnis, dass eine Steigerung der Nutzung von Holzzeugnissen auf mindestens 34 % tiefgreifende positive Auswirkungen hätte. Mittels der in der Zellulose und dem Lignin von Holzprodukten gespeicherten CO₂-Menge ließen sich zwischen 14 % und 31 % der CO₂-Emissionen weltweit umgehen.

3.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission dazu auf, die Mitgliedstaaten und den europäischen Forstsektor bei der Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen sowie möglichen Anreizen für die Nutzung von Holzprodukten mit langen Lebenszyklen zu unterstützen⁽⁷⁾. Je länger Holz verwendet und wiederverwendet wird, desto länger speichert es Kohlendioxid. Holzabfall (im engeren Sinne) lässt sich insbesondere dadurch möglichst gering halten, dass alle Bestandteile von Holz effizient verwendet und wiederverwendet werden können und schließlich immer die Möglichkeit besteht, Holz zur Energiegewinnung zu verbrennen⁽⁸⁾. Wenn Europa den Klimawandel wirksam bekämpfen will, sollten die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen die Nutzung von Holzprodukten fördern und günstige politische Rahmenbedingungen für möglichst lange Lebenszyklen von Holz schaffen.

4. Bauen mit Holz

4.1. Der Bau und der Unterhalt von Gebäuden bergen erhebliche ökologische Vorteile. Weltweit gehen 20 % des gesamten Wasserverbrauchs, 25 bis 40 % des Energieverbrauchs und 30 bis 40 % der CO₂-Emissionen auf Gebäude zurück. Die Wahl der Produkte zum Bau oder zur Renovierung hat erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt. Der EWSA würdigt daher die Bedeutung von Holz bei der Entwicklung nachhaltiger und ökologischer Gebäude. Die Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Verwendung von Holz beim Bau werden noch nicht vollständig genutzt, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der Holzverarbeitenden Industrie beeinträchtigt wird. Der EWSA will analysieren, wie sich diese Situation ohne Benachteiligung anderer Materialien verbessern ließe.

⁽⁵⁾ Mithilfe von Lebenszyklusanalysen lassen sich die Umweltbeeinträchtigungen eines Verfahrens, eines Produktes oder einer Aktivität feststellen und die entsprechenden Folgen bewerten. Das Instrument ist auch für die Industrie bei der Suche nach praktischen und benutzerfreundlichen Entscheidungsmodellen für eine ökologische Produktentwicklung von Nutzen.

⁽⁶⁾ *Journal of Sustainable Forestry* 33, S. 248-275, 2014.

⁽⁷⁾ Wie in dem europäischen Beschluss COM(2012) 93 final über die Anrechnung und Verbuchung von Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft und über Informationen zu Maßnahmen in Zusammenhang mit derartigen Tätigkeiten bereits anerkannt wurde, lassen sich durch eine verstärkte nachhaltige Nutzung von Holzprodukten die Emissionen in die Atmosphäre erheblich senken und der Abbau von Treibhausgasen in der Atmosphäre vorantreiben.

⁽⁸⁾ . Aus den für die jüngste italienische Studie „*Untersuchung der Lebenszyklusanalysen und Vergleich zwischen der Verwendung von Altholz zur Herstellung von Holzspanplatten und der Verwendung für erneuerbare Energie*“ gesammelten Daten geht hervor, dass die Verwendung von recyceltem Holz als Rohstoff bei der Herstellung von Holzplatten hinsichtlich der Auswirkungen auf den Klimawandel vorteilhafter ist als die Verbrennung in einem Biomassekraftwerk. Diese Studie wurde vom italienischen Forschungsinstitut „eAmbiente, c/o Parco Scientifico Tecnologico VEGA“ durchgeführt. Die Studie wurde bei einer Anhörung des EWSA zu dem Beitrag der Holzverarbeitenden Industrie zur Kohlenstoffbilanz am 19. September 2014 in Mestre (Italien) vorgestellt.

4.2. Holz gilt schon seit langem als umweltfreundliches Material für zahlreiche Produkte. Lebenszyklusanalysen weltweit haben ergeben, dass Holzprodukte große ökologische Vorteile haben. Holz gehört zu den wenigen Materialien, die zu 100 % erneuerbar sind, es speichert CO₂ und ist aufgrund der Lufteinlagerungen innerhalb seiner Zellstruktur ein natürliches Isoliermaterial. Holz ist auch unter Extrembedingungen wie Orkanen und Erdbeben sowie bei Feuer ein sicheres, strapazierfähiges und zuverlässiges Material.

4.3. Zu den Möglichkeiten der Bewirtschaftung von Baumaterialien am Ende ihrer Gebrauchsdauer gehören die Wiederverwendung, das Recycling und die Verwertung. Derzeit gelangen noch immer große Mengen Bauabfälle auf Mülldeponien, wodurch sich die Belastung dieser Deponien weiter vergrößert und ihr Betrieb immer schwieriger wird. Materialien wie Holz können zur Wiederverwendung direkt zu demselben Gegenstand recycelt oder für andere Gebrauchsgegenstände zu Holzwerkstoffen verarbeitet werden. Der EWSA weist darauf hin, dass für ein Recycling eine Aufbereitung erforderlich ist, die sich in der Regel nur durch eine effiziente Sammlung in der Nähe der Materialquelle rechnet. Der EWSA ruft daher die Europäische Kommission und die Interessenträger dazu auf, Verfahrensweisen zusammenzutragen, die sich auf nationaler Ebene bewährt haben, und auf dieser Grundlage Leitlinien und Empfehlungen zur Sammlung von Altholz sowie Lösungen für die Behandlung von Gebrauchtholz zu erarbeiten. Durch Reduzierung und Recycling von Bau- und Abbruchmaterial lassen sich auch die Bau- und Abfallkosten verringern.

4.4. Das Baugewerbe ist der größte Nutzer von Holzprodukten. In Finnland werden 70-80 % der Holzprodukte für Bauarbeiten verwendet. Der Holzrahmenbau hat in jüngster Zeit in mehreren europäischen Ländern, insbesondere im Vereinigten Königreich, Irland und Frankreich, an Bedeutung gewonnen. Der EWSA ist sich ungeachtet dessen darüber im Klaren, dass die Entwicklung der grünen Wirtschaft durch die Nutzung von Holz ein Stück weiter vorangebracht werden könnte. Die Verwendung von Holz sollte daher gefördert werden.

4.5. Der EWSA räumt ein, dass die Vorteile der Nutzung von Holz als Baumaterial wenig bekannt sind. Dies betrifft nicht nur Architekten, auch die Endnutzer sind allzu häufig nicht genügend über die Eigenschaften von Holz informiert. Das mangelnde Wissen hat häufig zur Folge, dass Holz nur in beschränktem Maße verwendet wird. Das Image von Holz wird hierdurch beeinträchtigt. In vielen europäischen Ländern wird die Entwicklung der Holzrahmenbauweise überdies durch den Mangel an entsprechenden Facharbeitern gehemmt.

4.6. Um der Branche mehr Attraktivität zu verleihen, ruft der EWSA die europäische Holzverarbeitende Industrie und die europäischen Sozialpartner dazu auf, koordinierte Informationskampagnen zu organisieren. Junge Menschen sollten dazu ermuntert werden, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu wählen, die sie angemessen auf eine Karriere in der Holzverarbeitenden Industrie vorbereiten.

5. Soziale Aspekte der Förderung der Verwendung von Holzmaterialien und zur Stärkung der Rolle der Holzverarbeitenden Industrie in der Wirtschaft⁽⁹⁾

5.1. Der EWSA hebt hervor, dass die Mehrzahl der Holzarbeiter am Arbeitsplatz ausgebildet wird und ihre Kenntnisse informell über erfahrene Kollegen erwirbt. Die meisten Holzarbeiter lernen in wenigen Monaten die grundlegenden maschinellen Arbeitsgänge und Arbeitsaufgaben, die Ausbildung zum qualifizierten Holzarbeiter dauert jedoch häufig mindestens zwei Jahre. Arbeitsplätze werden auch dadurch geschaffen, dass die Arbeiter eine Aus- und Weiterbildung entsprechend den Bedürfnissen und der Nachfrage des Arbeitsmarktes erhalten. Zudem macht der EWSA erneut darauf aufmerksam, dass durch Forschungs- und Innovationsprogramme Arbeitsplätze und Wachstum in der gesamten EU gefördert werden. Die Holzverarbeitende Industrie wird daher aufgefordert, die Möglichkeiten des Programms Horizont 2020 zu sondieren.

5.2. Die kürzlich veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor sollte von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Sicherstellung von Investitionen in die Gebäuderenovierung und die Schaffung von Arbeitsplätzen konsequent umgesetzt werden.

⁽⁹⁾ Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die sozialen Aspekte und Beobachtungen, die er in seiner Stellungnahme zu den Chancen und Herausforderungen für eine wettbewerbsfähigere europäische Holz- und Möbelindustrie festgehalten hat, noch immer Gültigkeit haben.

5.3. Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass Lärm in öffentlichen Räumen erhebliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen hat⁽¹⁰⁾. Holz ist nicht nur ein wichtiges umweltfreundliches Material, sondern kann als Isolationsmaterial auch zahlreiche soziale und gesundheitliche Vorteile haben. Holz kann bei der Schalldämmung und als Absorptionsmaterial eine wichtige Rolle spielen. Holz hat die Eigenschaft, Räume gegen Geräusche von außen zu isolieren und die Nachhallzeit zu vermindern. Der EWSA ruft die Kommission dazu auf, eine Norm für die akustischen Merkmale geschlossener Räume einzuführen. Durch Schlagen auf Holz entstehen Geräusche, und Holz kann Schallwellen anderer Körper verstärken oder absorbieren. Weitere Verwendungsmöglichkeiten von Holz sollten erforscht werden. Zudem ist wissenschaftlich erwiesen, dass sich Holz positiv auf die Raumluftqualität auswirkt, bzw. dass Holz die Raumluft angenehmer macht.

5.4. Auf nationaler Ebene bestehen mehrere Initiativen zur Aufklärung der Bürger über die Möglichkeiten der Verwendung von Holz als umweltfreundlichem Material, allerdings ist die Koordinierung unzureichend. Die steigende Nachfrage nach Holzerzeugnissen ist eindeutig auf Informationskampagnen zurückzuführen, die auf einzelstaatlicher Ebene durchgeführt werden sollten. Wichtigstes Ziel der Informationskampagnen zum Thema Holz ist die Schaffung einer positiven Einstellung (in Technik und Kultur) zur Verwendung von Holz.

5.5. Als interessantes Beispiel möchte der EWSA auf die Initiative „WOODDAYS“ hinweisen. Die Veranstaltung⁽¹¹⁾ wurde am 21. März 2014 in Mailand eröffnet. Schwerpunkte des zehntägigen Programms waren das Wachstum der Städte und die intelligente, ressourceneffiziente städtebauliche Verdichtung mit Holz. Die Veranstaltung wurde ins Leben gerufen, um Holz als Baumaterial mit einem bislang unterschätzten Potenzial in einem Kontext zu positionieren, in dem die Holzbauweise künftig eine bedeutende Rolle spielen wird — nämlich im Herzen der Städte. Diese Veranstaltung wird auch in anderen europäischen Städten wie Bratislava, Ljubljana und Brüssel stattfinden.

5.6. Der EWSA weist darauf hin, dass sich die großen ökologischen Bauprogramme hinsichtlich ihrer Handhabung der Verwendung von Holzerzeugnissen leicht voneinander unterscheiden. Während manche Programme stärker auf den Zweck als auf das verwendete Material setzen, wird in anderen Programmen Holz nur eingeschränkt als verwendbares Material akzeptiert (für andere Baustoffe gelten hingegen keine Beschränkungen). Eine verstärkte Verwendung von Holz hätte zudem in mehrfacher Hinsicht positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der EU. Der EWSA empfiehlt daher, nach dem Vorbild Frankreichs verbindliche Ziele für die Verwendung von Holz beim Bauen festzulegen.

6. Holzmobilisierung

6.1. Die verstärkte Nutzung von Holz im Bau und im Alltag erfordert Lösungen und Maßnahmen, mit denen mehr Holz zur Verfügung gestellt werden kann (einschließlich Lösungen zur Wiederverwertung und zum Recycling von Holz, Holzprodukten und Rückständen aus Industrie- und Haushaltsabfällen) und die Gebrauchsdauer von Holz verlängert werden kann.

6.2. Ein nachhaltiges und beständiges Angebot an Holz als Rohstoff ist für die Erhaltung einer wettbewerbsfähigen holzverarbeitenden Industrie von entscheidender Bedeutung. Die Empfehlungen aus dem Leitfaden „Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe“ (2010) sollten berücksichtigt und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

6.3. Seit einigen Jahren wird das Angebot an Holz knapper; dies ist in erster Linie eine Folge der europäischen und nationalen Maßnahmen zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen, die zum Teil zur Verwendung von Holz als Brennstoff geführt haben. Der EWSA weist abermals darauf hin, dass Paletten und Gebrauchtholz nicht unter die Definition von „tertiärer Biomasse“ fallen dürfen. Diese Gegenstände sind wichtige Rohstofflieferanten für einige Produktarten, die von Herstellern von Holzspanplatten produziert werden, und können in einigen Fällen bis zu 95 % der Holzrohstoffe ausmachen⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ „Gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Lärm sind Folgen erhöhter Geräuschpegel. Erhöhte Lärmpegel am Arbeitsplatz oder andere Lärmquellen können zu Hörschädigung, Bluthochdruck, ischämische Herzerkrankungen, Verstimmungen und Schlafstörungen führen. Veränderungen des Immunsystems und Geburtsfehler können auf Lärmeinwirkungen zurückgeführt werden“. (aus: Passchier-Vermeer W, Passchier WF (2000). „Noise exposure and public health“ *Environ. Health Perspect.* 108 Suppl 1: 123–31. doi:10.2307/3454637. JSTOR 3454637. PMC 1637786. PMID 10698728.)

⁽¹¹⁾ Die „WOODDAYS“ sind eine Initiative von proHolz Austria in Zusammenarbeit mit dem Fachgebiet Holzbau der Technischen Universität München. Unterstützt wird sie vom Verband der europäischen Sägeindustrie (EOS) und dem Verband der europäischen Plattenindustrie (EPF).

⁽¹²⁾ Das italienische Unternehmen Saviola, das mit seinem Slogan „Helfen sie uns, Bäume zu retten“ bekannt wurde, ist mit einer Recycling-Kapazität von 1,5 Millionen Tonnen Gebrauchtholz pro Jahr weltweit führend in der Verarbeitung von Holzabfällen. Die Produktionsphilosophie des Unternehmens beruht auf der Rückgewinnung und Wiederverwendung von Sekundärrohstoffen, die durch ein ökonomisch und ökologisch nachhaltiges Verfahren neu verarbeitet und wiederverwendet werden können. Dafür müssen keine neuen Bäume gefällt werden. Zu den Holzprodukten, die das Unternehmen verwendet, gehören Paletten, Obstkisten und Verpackungskisten.

6.4. Der EWSA weist darauf hin, dass eine möglichst ressourceneffiziente Nutzung von Holz am besten durch das Prinzip der Kaskadennutzung (Verwendung, Wiederverwendung, Recycling, energetische Verwertung) erreicht wird, sofern dieses im Einklang mit den nationalen und regionalen Gegebenheiten und im Sinne des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage wirtschaftlich und technisch machbar ist. Der EWSA spricht sich jedoch gegen rechtlich bindende Regelungen aus und unterstützt einen offenen, marktorientierten Ansatz und die Freiheit der Marktteilnehmer. Die Verwendung von Holz nach dem Kaskadenprinzip gewährleistet nicht nur eine wirtschaftlich optimale Nutzung des Rohstoffes, sondern hat durch die dauerhafte Speicherung von CO₂ und den Substitutionseffekt auch deutlich positive Auswirkungen auf das Klima, solange es nicht als Energiequelle genutzt wird.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ANHANG

zur Stellungnahme der CCMI

Folgender Wortlaut in der Stellungnahme der Beratenden Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) wurde von der CCMI zugunsten von Änderungsanträgen verworfen, erhielt jedoch mehr als ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 6.4

6.4. Der EWSA weist darauf hin, dass eine möglichst ressourceneffiziente Nutzung von Holz am besten durch das Prinzip der Kaskadennutzung (Verwendung, Wiederverwendung, Recycling, energetische Verwertung) erreicht wird, sofern dieses im Einklang mit den regionalen Gegebenheiten wirtschaftlich und technisch machbar ist. Passende Holzarten sollten eher verarbeitet und nicht als Brennstoff verwendet werden. Die Verwendung von Holz nach dem Kaskadenprinzip gewährleistet nicht nur eine wirtschaftlich optimale Nutzung des Rohstoffes, sondern hat durch die dauerhafte Speicherung von CO₂ und den Substitutionseffekt auch deutlich positive Auswirkungen auf das Klima, solange es nicht als Energiequelle genutzt wird.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema **Der europäische Film im digitalen Zeitalter**

(Initiativstimmungnahme)

(2015/C 230/07)

Berichterstatteerin: Anna Maria DARMANIN

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 6. November 2014, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Der europäische Film im digitalen Zeitalter“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 11. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 190 gegen 9 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Mitteilung der Kommission „Der europäische Film im digitalen Zeitalter — Brückenschlag zwischen kultureller Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit“ (COM(2014) 272 final), in der vollkommen zu Recht einige Diskussionspunkte und Überlegungen in Bezug auf diese sehr wichtige Branche in Europa vorgebracht werden.

1.2. Der EWSA betont, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Wert der audiovisuellen Branche in wirtschaftlich-kommerzieller Hinsicht und ihrer Bedeutung für das europäische Kulturerbe bestehen muss. Natürlich sind diese beiden Aspekte nicht losgelöst voneinander zu betrachten.

1.3. Ideen für ein oder mehrere innovative, neue Geschäftsmodelle müssen dringend offen diskutiert werden, damit die Möglichkeiten der digitalen Welt genutzt werden können. Der EWSA fordert die Akteure der Branche, die Kommission und die nationalen Regierungen auf, neuen Geschäftsmodellen gegenüber offen zu sein und diese zu fördern.

1.4. Das Thema Finanzierung wird angesprochen werden müssen: Zwar muss die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden, nicht jedoch auf Kosten des kulturellen Werts europäischer Filme. Für die Finanzierung sind hauptsächlich die einzelnen Mitgliedstaaten verantwortlich. Dennoch sollte eine offene Debatte darüber eingeleitet werden, wie die Finanzierung optimiert werden kann, und es sollten alternative Finanzierungsmöglichkeiten geprüft werden. Dazu gehören eine öffentliche Finanzierung, durch die private Mittel angezogen werden, eine rationellere Nutzung öffentlicher Ressourcen und Komplementarität zwischen EU- und nationalen Finanzhilfen sowie private Mittel von neuen Marktbeteiligten, wie Internetanbietern und Telekommunikationsfirmen.

1.5. Die Stärkung des kreativen Umfelds sollte ebenfalls eine der Hauptprioritäten einer Strategie für diese Branche sein. In der Mitteilung der Kommission sollte dies berücksichtigt und es sollten folgende Bereiche erfasst werden: das Ausbildungssystem, die Arbeitsbedingungen in der Filmbranche, die Förderung von Talenten, der künstlerische Ausdruck, die Erzeugung von Mehrwert sowie die europäische Filmkompetenz und die Sprache.

1.6. Der EWSA teilt die Auffassung, dass das Publikum im Mittelpunkt der Debatte über die audiovisuelle Branche stehen muss, weil es einerseits Zielgruppe audiovisueller Produkte ist, andererseits aber oft auch Trends vorzeichnet und damit Entwicklungen prägt.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Datenerhebung auf europäischer Ebene eine größere Rolle spielen sollte, um ein besseres Bild der Branche zu erhalten.

1.8. Der EWSA betont, dass die Kommission in ihrer Mitteilung als eines der Problemfelder auch die derzeitigen Arbeitsbedingungen der Angestellten, Selbstständigen und KMU in der Filmbranche näher beleuchten sollte, die heutzutage zum Teil in unterschiedlicher Weise prekären Bedingungen ausgesetzt sind. Dies ist zum einen auf die Besonderheiten der Branche selbst, zum anderen jedoch auch auf mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen, sodass versucht wird, an den Arbeitsentgelten zu sparen.

1.9. Die Filmkompetenz ist aus Sicht des EWSA ein wichtiger Punkt, um mehr Europäer dazu zu bewegen, sich für den europäischen Film zu interessieren und zu begeistern. Der EWSA empfiehlt deshalb, die Filmkompetenz auf nationaler und europäischer Ebene zu fördern.

1.10. Ein weiterer Bereich, in dem nach Meinung des EWSA mehr getan werden müsste, ist die Barrierefreiheit, weshalb sich Forschung und Innovation auf die Überwindung von Hindernissen wie Sprache und Behinderungen richten sollten.

1.11. Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Europäische Filmforum sollte alle Interessenträger des audiovisuellen Sektors zusammenbringen und ist ein wichtiges Forum für den Dialog aller Beteiligten über zentrale Fragen, mit denen die Branche konfrontiert ist. Der EWSA befürwortet dieses lang erwartete Konsultationsforum und hält es für wichtig, dass alle Interessenträger der Branche im selben Maße beteiligt sind. Dies gilt auch für kleinere Gruppen von Interessenträgern, wie Vertreter der Verbraucher und Arbeitnehmer.

1.12. Diskussionen über die wichtigsten Probleme und Chancen im digitalen Zeitalter sollten im Mittelpunkt dieses Forums stehen und in Strategien und konkrete Maßnahmen für die Branche münden.

1.13. Außerdem betont der EWSA, dass die digitale Welt, auch wenn sie sich schnell wandelt und von der Branche vielleicht als Herausforderung empfunden wird (auch mit Blick auf die Satellitenkommunikation nach den Plänen der EU für 2020), der Filmindustrie doch eine Vielzahl von Chancen eröffnet.

2. Inhalt der Kommissionsmitteilung

2.1. Die ganz einzigartige und sehr kreative Filmindustrie in Europa ist Ausdruck unserer kulturellen Vielfalt. Sie trägt erheblich zur Bereicherung des kulturellen Erbes in Europa bei, befindet sich jedoch angesichts verschiedener Herausforderungen in einer angespannten Lage.

2.2. Die Kommission hat in der Vergangenheit eine Reihe von Richtlinien für spezielle Bereiche der Filmindustrie, wie z. B. Urheberrechte, erlassen. Dies ist die erste Mitteilung aus neuerer Zeit, die sich der gesamten Branche widmet.

2.3. Die Europäische Kommission weist in ihrem Papier auf folgende Besonderheiten der europäischen Filmbranche hin:

- das europäische Publikum in den verschiedenen Ländern — nur wenige europäische Filme erreichen ausländische Kinos oder werden im ausländischen Fernsehen ausgestrahlt;
- der Wandel der Konsumgewohnheiten — an der Beliebtheit des Films hat sich trotz neuer Trägermedien nichts geändert. Während die Zahl der Kinobesucher zurückgeht, sehen sich Konsumenten Filme nun verstärkt im Fernsehen und auf VoD-Plattformen an;
- Schwierigkeiten bei der internationalen Vermarktung europäischer Filme — unter anderem wegen der Zersplitterung von Produktion und Finanzierung sowie begrenzter Möglichkeiten für den internationalen Vertrieb.

2.4. In der Kommissionsmitteilung sollen diese Probleme als erste Reflexionsgrundlage ermittelt und angegangen werden. Es geht um folgende Bereiche:

- Finanzierung,
- das Geschäftsmodell innerhalb der Branche,
- zusätzliche Impulse für die Kreativwirtschaft,
- Publikumszugang.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Initiative der Kommission, eine Diskussionsgrundlage für alle Interessenträger und andere Akteure des audiovisuellen Sektors in Europa zu schaffen. Ein solcher Dialog ist unbedingt erforderlich und hätte schon lange stattfinden müssen, nicht nur um die Vorteile zu nutzen, die der digitale Wandel und aufkommende Technologien bieten, sondern auch, um diese vielfältige und komplexe Branche weiter zu stärken.

3.2. Der EWSA stimmt der Kommission hinsichtlich der besonderen Herausforderungen, auf die in der Mitteilung nachdrücklich hingewiesen wurde, zu. Allerdings möchte der EWSA einen weiteren Punkt, der in der Mitteilung nicht berücksichtigt wurde, hinzufügen, und zwar das Arbeitsumfeld, mit dem Arbeitnehmer, Selbstständige und Unternehmer gegenwärtig in dieser Branche konfrontiert sind.

3.3. Was die Kernbereiche, die angegangen werden müssen, betrifft, so stimmt der EWSA den in der Mitteilung genannten Bereichen zu. Seiner Auffassung nach sollten jedoch folgende Bereiche zusätzlich diskutiert und in Angriff genommen werden:

- das Ausbildungssystem, wobei es in der Ausbildung nicht nur um die Förderung unternehmerischer Qualitäten gehen darf,
- die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsumfeld,
- das Verhältnis von Theater und Kino,
- eine umfassendere Datenerfassung sowie bewährte Methoden als Vorbild,
- der Binnenmarkt und das Verhältnis von Rechten des geistigen Eigentums und Urheberrechten in der Branche.

3.4. Außerdem betont der EWSA, dass die digitale Welt, auch wenn sie sich schnell wandelt und von der Branche vielleicht als Herausforderung empfunden wird, der Filmindustrie eine Vielzahl von Chancen eröffnet. Dazu gehören auch die Satellitenkommunikation gemäß den Plänen der EU für 2020 zur Förderung der Satelliteninfrastruktur sowie die Nutzung von Satelliten zum flexibleren, umweltfreundlicheren und kosteneffizienteren Vertrieb von Filmen an Kinos.

4. Besondere Bemerkungen

Das Finanzierungsumfeld des audiovisuellen Sektors

4.1. Der Ausschuss unterstützt das Konzept, dass die öffentliche Finanzierung für diesen Sektor nicht unbedingt erhöht, sondern vielmehr optimiert werden sollte, damit die Branche größeren Nutzen davon hat. Die öffentliche Finanzierung ist Sache der Mitgliedstaaten; Finanzhilfen der EU sollten darauf gerichtet sein, die Wirkungskraft der örtlichen Finanzierung weiter zu erhöhen. Eine solche öffentliche Finanzierung sollte jedoch dazu genutzt werden, um zusätzliche private Mittel zu mobilisieren.

4.2. Das Finanzierungsmodell der audiovisuellen Industrie muss darauf beruhen, dass verschiedene Arten von Produkten durch eine Mischung aus direkten Darlehen und Finanzmitteln mit Hebelwirkung gefördert werden, sodass privaten Investoren der Zugang zum Markt erleichtert wird. Die Hebelwirkung öffentlicher Mittel ist wesentlich, damit öffentliche Ressourcen rationeller eingesetzt und die Bemühungen auf kulturelle Produkte konzentriert werden können.

4.3. Der Ausschuss hebt hervor, dass es schwierig ist, wettbewerbsfähig zu bleiben und gleichzeitig den künstlerischen Ausdruck zu wahren. Die öffentliche Finanzierung sollte beiden Aspekten in ausgewogener Weise gerecht werden.

4.4. Zusätzlich zu den von der Kommission gestellten Fragen zur öffentlichen Finanzierung als Grundlage für die Debatte möchte der EWSA folgende Punkte ergänzen:

4.4.1. Auf supranationaler Ebene ist zu erwägen, eine Marke für Filme aus „Europa“ zu entwickeln. Zwar ist die nationale Herkunft von Bedeutung und sollte im Abspann der Filme an zentraler Stelle hervorgehoben werden, dennoch ist es wichtig, die Entwicklung einer europäischen Marke im internationalen Umfeld und auch auf nationaler Ebene voranzutreiben.

4.4.2. Garantiefonds und steuerliche Anreize sind dabei die wichtigsten Instrumente. Insbesondere wenn sie mit den Baseler Abkommen vereinbar sind, fördern Garantiefonds die Vergabe von Bankendarlehen, und steuerliche Anreize fördern das Eigenkapital sowie die Kapitalbeteiligung. Diese Finanzinstrumente müssen so gestaltet sein, dass sie Instrumente auf EU-Ebene ergänzen, insbesondere die Finanzinitiative Kreatives Europa, die Garantiefonds für PIME und die EU-Strukturfonds.

4.4.3. Es ist sinnvoll, weitere Fördermittel wie die Programme „Horizont 2020“ und „Erasmus+“ auch in diesem Sektor einzusetzen. Alle Fördermittel sollten gleichrangig zur Anwendung kommen, nicht nur das Programm „Kreatives Europa“.

4.5. In der Mitteilung der Kommission werden private Investitionen zur Finanzierung der Branche in Betracht gezogen. Der EWSA empfiehlt, dass neue Akteure in der Digitalbranche zur Finanzierung beitragen, beispielsweise Telekommunikationsunternehmen und Anbieter von Inhalten.

4.6. Einzelinitiativen genügen nicht: Die Staaten und die EU müssen eine Infrastruktur für die Finanzierung der audiovisuellen Industrie entwickeln, mit deren Hilfe verschiedene finanzielle und sonstige Dienstleistungen, auch Dienstleistungen zum Aufbau von Kapazitäten, umgesetzt und gefördert werden können, die der gesamten Produktionskette in der Branche dienen, von der Entwicklung über die Produktion bis zum Vertrieb.

Ein innovatives Geschäftsumfeld

4.7. Der EWSA beteiligt sich an der Debatte über die Rechte des geistigen Eigentums, den digitalen Binnenmarkt und die AVMS-Richtlinie, unterstützt aber auch den Ansatz, unkonventionelle Geschäftsmodelle zu testen, die im gegenwärtigen technischen Umbruch des digitalen Zeitalters sinnvoll eingesetzt werden können. Der EWSA betont ferner, dass alle derzeit für die Branche ergriffenen Maßnahmen stärker gebündelt werden sollten.

4.8. Neue Geschäftsmodelle müssen entwickelt und der Mut zu klaren Entscheidungen sollte unterstützt werden. Dazu ist es aus Sicht des EWSA allerdings notwendig, dass alle Interessenträger offen und umfassend in die Diskussion über neuartige Geschäftsmodelle einbezogen werden. Zudem ist es wichtig, dass diese Debatte auch innerhalb der Branche selbst geführt wird.

4.9. Nach Überzeugung des EWSA ist dieser Aspekt maßgeblich für den Erfolg der Branche, weshalb er alle Interessenträger auffordert, offen gegenüber neuen Geschäftsmodellen zu sein, nicht nur, um die Vorteile des digitalen Zeitalters voll ausschöpfen zu können, sondern auch zur Anpassung an die sich schnell ändernden Konsumgewohnheiten.

4.10. In den Köpfen der Produzenten und Rundfunkveranstalter muss ein kultureller Wandel stattfinden: Künftig werden Produkte für Kino und Fernsehen neben Crossmedia-Produkten stehen. Produzenten und Rundfunkveranstalter müssen in Abhängigkeit von der Art der Produkte unterschiedliche Geschäftsmodelle sowie je nach Art und kommerziellem Potenzial der jeweiligen Produkte unterschiedliche Finanzrahmen und Veröffentlichungsstrategien entwickeln. Zugleich muss staatlicherseits das Modell der öffentlichen Finanzierung überdacht und eine ausgewogenere Mischung von Fördermitteln anstrebt werden.

4.11. Außerdem sollte man vermeiden, einfach nur an bestehenden Geschäftspraktiken herumzudoktern, ohne dabei einen völlig neuen Blickwinkel einzunehmen. Flexiblere Verwertungsfenster liefern beispielsweise nicht unbedingt die Geschäftslösungen, die im digitalen Zeitalter gefordert sind.

Stärkung des kreativen Umfelds

4.12. Der EWSA teilt die Ansicht, dass eine Kooperation zwischen Filmhochschulen grundlegend für die Weiterentwicklung des Sektors ist. Außerdem ist es wichtig, dass Bereiche der Branche wie die Filmhochschulen ebenfalls in den europaweiten Dialog aller Interessenträger einbezogen werden.

4.13. Ein weiterer Punkt, auf den einzugehen wäre, sind die besonderen Schwierigkeiten, die die rasche technische Entwicklung den Filmhochschulen bereitet, die ihre Studenten häufig an bereits veralteten Technologien ausbilden. Die Absolventen sind dann oftmals nicht gerüstet für das technische Umfeld, das sie in der Branche erwartet.

Zugänglichkeit und Publikumsgewinnung

4.14. Der EWSA stimmt zu, dass auch das Publikum im Fokus der Branche stehen muss. Deshalb betont er, dass zweckdienliche Daten auf europäischer Ebene erhoben und dass auch Verbraucherorganisationen in die Debatte der Interessenträger, beispielsweise in das Europäische Filmforum, einbezogen werden sollten.

Datenerhebung und -analyse

4.15. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Datenerhebung auf europäischer Ebene eine größere Rolle spielen sollte, um ein besseres Bild der Branche zu erhalten. Dabei ist es notwendig, dass nicht nur die Publikumszahlen erfasst werden, sondern auch die Verwendung der Finanzmittel auf den unterschiedlichen Ebenen, die Wettbewerbsfähigkeit der Branche sowie Arbeitsumfeld und -bedingungen.

4.16. Der EWSA meint ferner, dass eine Datenquelle auf nationaler und europäischer Ebene erschlossen werden muss, die auch jene Daten umfasst, die von Finanzinstituten zur Bewertung und Steuerung von Investitionsrisiken genutzt werden.

Arbeitsumfeld und Arbeitsbedingungen

4.17. Der EWSA ist nachdrücklich der Meinung, dass Fragen von Arbeitsbedingungen und Arbeitsumfeld vermehrt diskutiert und fokussiert werden sollten. Momentan ist die Branche so heterogen, dass nicht genügend Daten zu den Arbeitsbedingungen vorliegen, weshalb dieser Bereich zu sehr aus dem Blick gerät.

4.18. Leider nehmen prekäre Arbeitsverhältnisse in der Branche zu. Einerseits liegt das an den Besonderheiten der Branche selbst (beispielsweise den Zeitzwängen in der Produktion), andererseits aber auch an der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit, aufgrund derer bei den Arbeitsentgelten zu sparen versucht wird.

4.19. Deshalb fordert der EWSA die Kommission auf, diese Problematik in die Mitteilung aufzunehmen und ebenfalls zur Diskussion zu stellen. Vertreter der Arbeitnehmer der Filmbranche müssen an der Debatte der Interessenträger und am Europäischen Filmforum teilnehmen.

Das Europäische Filmforum

4.20. Der EWSA unterstützt die Anregung der Kommission, ein Europäisches Filmforum ins Leben zu rufen. Es ist längst überfällig, dass sich die Branche zusammensetzt und die für ihre Wettbewerbsfähigkeit im heutigen digitalen Zeitalter ausschlaggebenden Themen diskutiert.

4.21. Dabei ist es grundlegend, dass alle Interessenträger gleichermaßen in die Debatte involviert werden. Auch kleinere, weniger „mächtige“ Interessengruppen sowie Vertreter der Verbraucher und Arbeitnehmer sollten einbezogen werden.

4.22. Das Fernsehen ist zwar nicht im selben Maße wie die Filmbranche von der Digitalisierung betroffen, sollte aber als wichtiger Bestandteil des audiovisuellen Sektors auch einbezogen und im größeren Rahmen der Debatte diskutiert werden.

Förderung der europäischen Filmkompetenz

4.23. Die Filmkompetenz ist aus Sicht des EWSA ein wichtiger Punkt, um mehr Europäer für den europäischen Film zu begeistern, sodass ihr Interesse am europäischen Film steigt. Deshalb empfiehlt der EWSA, die Filmkompetenz auf nationaler und europäischer Ebene zu fördern. Davon würde nicht nur die Filmbranche selbst profitieren, sondern es würde auch ein wichtiges Element herausgestellt werden, das Ausdruck der kulturellen Vielfalt Europas ist. Das gängige Modell für mehr Wertschätzung des Films funktioniert in Schulen möglicherweise nicht, weshalb der EWSA vorschlägt, Modelle und Kampagnen zu initiieren, die den Erfolg, die Schönheit und die Kunst des europäischen Films hervorheben.

Barrierefreiheit

4.24. Sprache kann ein Hindernis bei der Rezeption von Filmen beim europäischen und internationalen Publikum sein. Sie ist eine physische Barriere, aber zugleich auch Teil der kulturellen Vielfalt. Darüber hinaus sind Filme ein gutes Hilfsmittel für den Ausbau von Fremdsprachenkenntnissen. Trotzdem sollten nach Ansicht des EWSA Mittel aus dem Programm „Horizont 2020“ auch in einen innovativen Ansatz für eine kosteneffiziente Synchronisierung mithilfe führender und künftiger Technologien investiert werden.

4.25. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA dem audiovisuellen Sektor nachdrücklich, mit den verfügbaren Hilfsmitteln dafür zu sorgen, dass sich auch ein Publikum mit Seh- und/oder Hörstörungen oder -behinderungen an seinen Produkten erfreuen kann. Die Forschung sollte gleichfalls darauf gerichtet sein, solche Hilfsmittel für Barrierefreiheit preiswerter zu machen.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Die Zivilgesellschaft in Russland

(Initiativstellungnahme)

(2015/C 230/08)

Berichterstatterin: Mall HELLAM

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 22. Januar 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Die Zivilgesellschaft in Russland“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 17. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 118 gegen 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Allgemeine Empfehlungen

1.1. Es ist wichtiger denn je, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen, freie Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft Russlands und der EU zu ermöglichen und den unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen Russlands so viel Unterstützung wie möglich zukommen zu lassen.

1.2. Menschenrechte und Demokratie sollten aktiver gefördert und die politische Rolle des EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte gestärkt werden. Zivilgesellschaftliche und menschenrechtliche Fragen sollten Teil jedes bi- und multilateralen Dialogs mit Russland sein. Der Austausch über Menschenrechtsfragen sollte fortgesetzt werden, und, wenn immer möglich, sollten zivilgesellschaftliche Interessenträger mit Kenntnissen in diesem Bereich mit ins Boot geholt werden. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sollte sich bei jeder Russland-Reise auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen treffen.

1.3. Wann immer sich die EU zu den politischen Herausforderungen und dem harten Vorgehen gegen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Medien in Russland äußert, sollte sie sich abstimmen und eine einheitliche Position beziehen. Der EWSA ruft die EU auf, die verschiedenen Aspekte der zivilgesellschaftlichen Situation in Russland genau zu beobachten und regelmäßig dazu Stellung zu nehmen.

1.4. Um Fortschritte in den Gesprächen mit Russland zu erzielen, sollte jedoch auch das Potenzial eines bilateralen Ansatzes nicht unterschätzt werden. In der Frage von Sanktionen und der Verantwortung für das harte Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft sollte die EU eine klare Haltung vertreten. Es wird aber ein erhebliches Maß an Flexibilität erforderlich sein, um diesen Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen der EU und Russland hinter sich lassen zu können. Für einen Neubeginn der Beziehungen könnte ein bilateraler Ansatz das Richtige sein.

1.5. Die Ausrichtung darauf, dass eine Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft Russlands und derjenigen der EU möglicherweise Bestandteil des zukünftigen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens⁽¹⁾ wird, und die Schaffung einer eigenen Finanzierungslinie für die unabhängige Plattform für den Dialog der Zivilgesellschaft Russlands und der EU könnte ebenfalls eine wertvolle strategische Investition sein. Trotz der außergewöhnlichen politischen Umstände sollte die EU sich weiterhin darum bemühen, ihre „Soft Power“ und „Smart Power“⁽²⁾ einzusetzen, um die Situation zu normalisieren und Russlands (selbst-)isolierenden Tendenzen Einhalt zu gebieten. In dieser Hinsicht sollten die Empfehlungen aus früheren

⁽¹⁾ Seit Jahren verhandeln Russland und die EU über die Annahme eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens als einem wichtigen Rahmen für die institutionellen Beziehungen und die Verfahrensweisen zwischen beiden Seiten. Das bisherige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen trat 1997 mit einer Laufzeit von zehn Jahren in Kraft und wurde nach seinem Auslaufen alle zwölf Monate automatisch verlängert. Mittlerweile entspricht das Abkommen aber nicht mehr den Erfordernissen der Beziehungen EU-Russland.

⁽²⁾ Diese Begriffe wurden von dem Harvard-Professor Joseph Nye für den Bereich der internationalen Beziehungen geprägt. Nach dem Verständnis von Nye werden sowohl „Hard Power“ (militärische Stärke) als auch „Soft Power“ (alle Arten von Diplomatie) genutzt, um die Wirksamkeit der internationalen Beziehungen zu erhöhen.

Stellungnahmen des EWSA zur Nördlichen Dimension⁽³⁾ (einschließlich der Politik für den arktischen Raum⁽⁴⁾), zur Ostseestrategie⁽⁵⁾, zur Synergie im Schwarzmeerraum⁽⁶⁾, zur Östlichen Partnerschaft⁽⁷⁾ und zur Donaustrategie berücksichtigt werden.

1.6. Die EU sollte die demokratischen Prozesse und Schwierigkeiten für die Teilnehmer des Dialoges genau beobachten. Die sich rasch verschlechternde Situation bei Rechten und Freiheiten, die seit zwei Jahren in Russland festzustellen ist, muss als solche erkannt und jetzt angegangen werden. Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, die bisher nicht beteiligt waren, sollten in Austauschprogramme und Programme für eine zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit Russland investieren und sie fördern und Unterstützung leisten für russische demokratie- und themenorientierte NRO, wie Menschenrechtsaktivisten, Umweltschützer, Verbraucherorganisationen, verschiedene Sozialpartner sowie andere unabhängige fachbezogene Interessenverbände usw.

1.7. Vielfalt ist der Schlüssel zu einer gesunden europäischen Zivilgesellschaft: Die EU sollte Kontakt mit einem thematisch und regional breit gestreuten Spektrum zivilgesellschaftlicher Interessenträger aufnehmen, trotz bzw. gerade wegen der wachsenden Monopolisierung und Isolierung Russlands, das in autoritäre Verhaltensweisen zurückfällt. Der EWSA fordert als Mittel zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und des Vertrauens mehr Kontakte der Menschen untereinander und insbesondere einen regeren, groß angelegten Austausch im Bereich der Bildung und des interkulturellen Dialoges. Es sollten viel mehr neue Plattformen und Arten der Zusammenarbeit zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen aus der EU und Russland entstehen. Eine der vorhandenen, ausbaufähigen Plattformen, die sich dafür anbieten, wäre das Forum der Zivilgesellschaft EU-Russland (ähnlich dem Forum der Zivilgesellschaft der Östlichen Partnerschaft). Ebenfalls berücksichtigt werden sollte die Mitwirkung der Sozialpartner in diesem oder einem anderen Forum.

1.8. Die EU sollte die Verfahren zur finanziellen Unterstützung von NRO durch das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) überarbeiten. Angesichts des gegenwärtigen harten Vorgehens und der Verfolgungskampagne wäre ein relativ hoher Anteil an Kofinanzierung eine enorme Last für viele russische Nichtregierungsorganisationen und ihre Partner. Daher ist es wichtig, die Finanzierungsmöglichkeiten auszuweiten und russischen NRO oder ihren Zusammenschlüssen einen sicheren Zugang dazu zu ermöglichen. Beispielsweise sollte das EIDHR die Mittel für die Russische Föderation anheben (vorgeschlagene Aufstockung von 3 Mio. EUR auf 9 Mio. EUR pro Jahr). Zur Erhöhung der Flexibilität und der Zugänglichkeit von Fördermechanismen könnte über Möglichkeiten einer Weitervergabe von Zuschüssen nachgedacht werden.

1.9. Die Öffnung des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) für russische Teilnehmer als Teil grenzüberschreitender und multilateraler Programme mit Partnern aus der EU und Staaten der Östlichen Partnerschaft könnte eine weitere wertvolle Möglichkeit sein. Der EWSA empfiehlt weiterhin, das Partnerschaftsinstrument (PI), über das zurzeit 10 Mio. EUR pro Jahr für die Zusammenarbeit mit Russland bereitgestellt werden, für Anträge zivilgesellschaftlicher Organisationen zu öffnen. Schließlich könnte das Mandat des Europäischen Fonds für Demokratie auf Russland ausgeweitet werden. Auch aus einschlägigen Programmen für eine regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit sollte die Zivilgesellschaft stärker unterstützt werden.

1.10. Die gegenwärtige Finanzierungspolitik der EU sollte nicht ausschließlich auf Hilfsprojekte ausgerichtet sein. Institutionelle Unterstützung und ein professioneller Ausbau sind wesentlich für die Nachhaltigkeit der Zivilgesellschaft in sich im Übergang zur Marktwirtschaft befindlichen Ländern wie Russland. Der Kapazitätsaufbau bei zivilgesellschaftlichen Organisationen und Sozialpartnern, die Unterstützung von Kenntnissen der NRO in den Bereichen Technik/Computer und Management sind ebenso wie die Förderung der Zusammenarbeit mit entsprechenden Organisationen aus der EU wichtig für eine Weiterentwicklung der russischen Zivilgesellschaft.

1.11. Der EWSA spricht sich für den Aufbau eines Warnsystems für sofortiges Handeln in Fällen aus, in denen Gruppen und Einzelne bedroht sind oder akut Hilfe brauchen, von größter Wichtigkeit ist es auch, Aktivisten der Zivilgesellschaft, die aus politischen Gründen bereits zum Verlassen Russlands gezwungen waren, beizustehen und ihnen Unterstützung zu gewähren.

⁽³⁾ „Die Zukunft der Nördlichen Dimension“, 5.7.2006, Berichterstatter: Filip Hamro-Drotz (Abl. C 309 vom 16.12.2006, S. 91-95).

⁽⁴⁾ „EU-Politik für den arktischen Raum“, siehe auch http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/index_de.htm

⁽⁵⁾ „Ostseeregion: die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit und der Festlegung einer regionalen Strategie“, 13.5.2009, Berichterstatterin: Marja-Liisa Peltola (Abl. C 277 vom 17.11.2009, S. 42-48).

⁽⁶⁾ „Einrichtung von Netzen der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Schwarzmeerregion“, 9.7.2008, Berichterstatter: Mihai Manoliu und Vesselin Mitov (Abl. C 27 vom 3.2.2009, S. 144-151).

⁽⁷⁾ „Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Östliche Partnerschaft“, 13.5.2009, Berichterstatter: Ivan Voleš (Abl. C 277 vom 17.11.2009, S. 30-36).

1.12. Der EWSA dringt auf eine — von der EU strukturell geführte und unterstützte — Intensivierung des Austauschs und der Verbindungen zwischen den Akteuren der russischen und der ukrainischen Zivilgesellschaft. Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, um russische Partner in große regionale Projekte mit Ländern der Östlichen Partnerschaft einzubinden, insbesondere in den Bereichen Demokratie, Umwelt, öffentliche Gesundheit, Verkehr, Energieeffizienz u. a.

1.13. Die EU sollte sich um eine stärker strukturierte Einbindung unabhängiger Vertreter der Zivilgesellschaft in den Regierungsdiallog zwischen der EU und Russland bemühen, auch für Bereiche, die beidseitig von großem Interesse sind, wie z. B. Migration, interkulturelle Beziehungen, Klimawandel, Datenschutz und Informationssicherheit. Außerdem sollte die EU neue interaktive und transparente Arten der Bürgerbeteiligung sowohl in Europa als auch in Russland entwerfen. Eine Zusammenkunft der Hohen Vertreterin der Europäischen Union mit außerhalb der EU tätigen zivilgesellschaftlichen Interessenträgern könnte ein Schritt in diese Richtung sein.

2. Die Rolle des EWSA

2.1. Der EWSA und die russischen unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen sollten nach Möglichkeiten suchen, wie der Menschenrechtsdialog zwischen der EU und Russland bereichert und neue Wege für eine Fortführung des Dialogs gefunden werden können.

2.2. Im Interesse einer stärkeren Interaktion zwischen der Zivilgesellschaft der EU und Russlands sollte Folgendes unternommen werden:

2.2.1. Es sollte eine Vergrößerung des Begleitausschusses EWSA-Russland erwogen werden, um mehr Mitgliedern die Möglichkeit zu geben, an den Begegnungen mit russischen Partnern teilzuhaben.

2.2.2. Die Zusammenarbeit zwischen dem EWSA und dem Forum der Zivilgesellschaft EU-Russland sollte gestärkt werden, um die Entwicklungen in der russischen Zivilgesellschaft zu beobachten und Wege zu finden, wie der Dialog zwischen der EU und unabhängigen russischen zivilgesellschaftlichen Organisationen gefördert werden kann (auch mit Organisationen in den Bereichen Umwelt, Verbraucher, Landwirtschaft, Sozialfragen, Arbeitsleben oder anderen).

2.2.3. Es sollten Kontakte zu einem breiten Spektrum unabhängiger Sozialpartner (z. B. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) in Russland aufgebaut und entwickelt werden.

2.2.4. Anstrengungen zur Förderung einer Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft in Russland und in der Ukraine sowie im restlichen Raum der Östlichen Partnerschaft sollten — auch für den Bereich der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen — gefördert, ausgeweitet und prioritär behandelt werden; es sollte erwogen werden, dem EWSA eine besondere Rolle bei der Organisation der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Russland und der Ukraine zu geben.

2.2.5. Aufgrund der politischen Situation hat der EWSA die gemeinsamen Workshops mit der Gesellschaftskammer der Russischen Föderation gegenwärtig ausgesetzt. In bestimmten Themenbereichen hält er jedoch weiterhin Verbindung zu ihr, und er wird auch Kontakte mit dem russischen Bürgerbeauftragten und anderen maßgeblichen Institutionen und Experten aufnehmen.

3. Einleitende Bemerkungen

3.1. Anfang März 2014 hat die Russische Föderation aktiv Schritte ergriffen, um die zur Ukraine gehörende Autonome Republik Krim zu annektieren. Es wird davon ausgegangen, dass Russland seit April 2014 durch seine zunehmende Unterstützung prorussischer Separatisten in den sog. Volksrepubliken Donezk und Luhansk sowie durch das unmittelbare Eindringen in das ukrainische Staatsgebiet einen Stellvertreterkrieg in der Ostukraine führt. Dies stellt die aktuelle, seit Jahrzehnten bestehende europäische Sicherheitsordnung und, allgemeiner, die seit dem Zweiten Weltkrieg geschlossenen internationalen Vereinbarungen auf die Probe. Als Reaktion auf die Annexion der Krim und die Krise in der Ostukraine haben die EU und die USA im Sommer 2014 die ersten Sanktionen gegen russische Einzelpersonen und Unternehmen beschlossen. In Moskau und anderen Großstädten fanden am 21. September 2014 die wahrscheinlich größten Antikriegsproteste seit Jahren statt (die Schätzungen schwanken zwischen 25 000 und 50 000 Demonstranten).

3.2. Präsident Wladimir Putin und die russische Regierung arbeiteten 2013 und 2014 an der Sicherung ihres Machterhalts und versuchten, jeglicher potenziellen Opposition den Boden zu entziehen. In den vergangenen Jahren erließ die russische Regierung als Reaktion auf die massiven Proteste zwischen Dezember 2011 und Mitte 2012 eine Reihe rigoroser Gesetze. Neben anderen Einschnitten wurden durch die Gesetze die Kontrollen von NRO und Internet verschärft, die Bußgelder für die Teilnahme an ungenehmigten Straßenprotesten drastisch erhöht und der Strafbestand des Landesverrats ausgeweitet.

3.3. Die Menschenrechtslage und die Situation der Zivilgesellschaft in der Russischen Föderation verschlechtern sich zusehends. Die Änderungen des Gesetzes über nichtkommerzielle Organisationen (auch bekannt als Gesetz über „ausländische Agenten“) haben zusammen mit anderen rechtlichen Neuerungen ein politisches Engagement erschwert, verteufeln Nichtregierungsorganisationen in den Augen der Öffentlichkeit und behindern somit die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Ein alarmierendes Zeichen ist die zunehmende Zahl von Gerichtsverfahren, die in jüngster Zeit gegen zivilgesellschaftliche Organisationen angestrengt werden. Das allgemeine soziale und politische Klima wendet sich immer stärker gegen NRO und unabhängige Stimmen.

3.4. Weitere restriktive Rechtsvorschriften, wie das Verbot der Propagierung „unüblicher sexueller Beziehungen“ zu Minderjährigen, führen zur Stigmatisierung und verschärfen Diskriminierung und Gewalt gegen Homosexuelle. Daneben löste eine Reihe legislativer und administrativer Maßnahmen ein hartes Vorgehen gegen unabhängige Medien in Russland aus.

3.5. In seinen Schlussfolgerungen vom 16. Juli 2014 fordert der Europäische Rat die Kommission auf, „die Programme für eine Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland im Hinblick darauf neu zu bewerten, dass fallweise Entscheidungen über die Aussetzung der Durchführung der Programme der EU für bilaterale und regionale Zusammenarbeit getroffen werden. Projekte, die ausschließlich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Zivilgesellschaft ausgerichtet sind, werden jedoch aufrechterhalten.“ Unter den gegebenen Umständen ist es notwendig zu überlegen, wie die EU-Institutionen und die Zivilgesellschaft zu einer Verbesserung der Bedingungen für zivilgesellschaftliche Gruppen in Russland beitragen und einen echten zivilen und sozialen Dialog stärken können.

4. Allgemeine Lage der Zivilgesellschaft

4.1. Wichtige internationale Akteure (in den Vereinten Nationen, EU, Europäisches Parlament, Europarat, OSZE) haben in den vergangenen Jahren ihre Besorgnis über die Einschränkungen des Handlungsspielraums der Zivilgesellschaft in Russland zum Ausdruck gebracht.

4.2. Die russische Zivilgesellschaft — im weitesten Sinne alle Arten von Vereinigungen ohne Erwerbszweck — hat seit den frühen Neunzigerjahren einen erheblichen Wandel durchgemacht. In der letzten Zeit sind neben den NRO viele lose organisierte Vereinigungen und Bürgergruppen entstanden, die sich zu wohltätigen Projekten, zu Bildungszwecken, zur Aufklärung über Bürgerrechte oder anderen Zwecken zusammengefunden haben, obwohl der heutigen russischen Zivilgesellschaft im Vergleich zu ihrer Anfangsphase vor rund 20 Jahren ein Klima zu schaffen macht, das individuellen Initiativen und gesellschaftlichem Engagement ablehnend gegenübersteht.

4.3. Seit Wladimir Putin im Mai 2012 in den Kreml zurückgekehrt ist, wurde eine Flut von repressiven Gesetzen erlassen und wurden die Behörden mit sehr weitgehenden Befugnissen zur Beschränkung der Grundfreiheiten ausgestattet. Um nur einige Beispiele zu nennen: Nach der Änderung der russischen Definition von „Landesverrat“ kann das internationale Eintreten für Menschenrechte nun strafrechtlich verfolgt werden. Die Teilnahme an „ungenehmigten“ Kundgebungen wird mit Bußgeldern in schwindelerregender Höhe geahndet. Das Gesetz gegen die „Propagierung von Homosexualität“ diskriminiert Lesben, Schwule, Bi- und Transsexuelle massiv. Vorsitzende von NRO können strafrechtlich persönlich für Verstöße gegen die gesetzlichen Neuerungen für NRO belangt werden.

4.4. Die Zivilgesellschaft steht in Russland eigentlich vor einem existenziellen Dilemma⁽⁸⁾. Manche Menschenrechtsbeobachter sind der Auffassung, dass die Repressalien gegen die Zivilgesellschaft „ein im postsowjetischen Russland noch nie dagewesenes Ausmaß“ erreicht haben und „seit der Krise in der Ukraine sogar noch stärker“ geworden sind⁽⁹⁾. Gleichzeitig hat der Staat erhebliche Mittel für die Finanzierung sogenannter „sozialorientierter“ Gruppen bereitgestellt und damit eine Trennlinie durch das NRO-Spektrum gezogen.

4.5. Die politisch begründete Verfolgung von Aktivisten sowie harte Repressalien gegen Gegner und Kritiker des herrschenden Systems dauern fort. Erwähnt werden sollten aber auch die Amnestie und Freilassung verschiedener politischer Gefangener (darunter Michail Chodorkowski und Mitglieder der Punkband „Pussy Riot“) vor den Olympischen Winterspielen 2014 in Sotschi. Zu gleicher Zeit wurden aber Dutzende Teilnehmer der Demonstration am 6. Mai 2012 auf dem Bolotnaja-Platz in Moskau unter dem Vorwurf der „Organisation von Massenunruhen“ und der Gewaltanwendung gegen die Polizei vor Gericht gestellt⁽¹⁰⁾. Lokale und internationale Menschenrechtsstellen erhoben durchgehend Zweifel an der Verhältnismäßigkeit und Relevanz der Anschuldigungen.

⁽⁸⁾ Anna Sevortian. European Human Rights Advocacy Centre Bulletin, Winter 2013. <http://ehracmos.memo.ru/files/Winter-Bulletin2013ENGWEB.pdf>

⁽⁹⁾ <http://www.hrw.org/de/news/2013/04/24/russland-schlechteste-menschenrechtslage-postsowjetischer-aera>

⁽¹⁰⁾ Einer der Angeklagten erhielt neben Reisebeschränkungen eine Bewährungsstrafe, ein anderer wurde auf Dauer in eine psychiatrische Klinik zwangseingewiesen, und die restlichen Angeklagten wurden zu Gefängnisstrafen von zweieinhalb bis viereinhalb Jahren verurteilt. Weitere vier Personen müssen sich gegenwärtig wegen Massenunruhen und Gewaltanwendung gegen die Polizei vor Gericht verantworten.

4.6. Die im November 2012 erlassenen Änderungen der bestehenden NRO-Gesetzgebung (bekannt als Gesetz über „ausländische Agenten“) ⁽¹¹⁾ sind ein zentraler Bestandteil des rigorosen Vorgehens gegen die Zivilgesellschaft in Russland und waren der Beginn einer Kampagne, um russischen NRO den Boden zu entziehen.

4.7. Beunruhigenderweise waren das Gesetz über „ausländische Agenten“ ebenso wie viele weitere repressive Rechtsvorschriften in Russland ein schlechtes Signal für die zivilgesellschaftliche Entwicklung in der gesamten Region ⁽¹²⁾. Schon der bloße Ausdruck „ausländischer Agent“ ist ein Rückfall in die schwer belastete, hasserfüllte Rhetorik der Sowjetzeit — und behaftet die NRO mit der klaren Konnotation von „Spionen“ („Agenten“).

4.8. Aufgrund des neuen Gesetzes mussten sich zunächst alle nichtstaatlichen Organisationen, die ausländische Finanzmittel erhalten und einer sogenannten „politischen Aktivität“ nachgehen (d. h. sich in der einen oder anderen Form gesellschaftlich engagieren), bei den Behörden als „ausländische Agenten“ registrieren lassen. Dies zu unterlassen, kann ohne gerichtlichen Beschluss mit der Einstellung der Tätigkeit der jeweiligen Organisation geahndet werden. Die Umsetzung des Gesetzes begann im Februar 2013 mit einer landesweiten Inspektionswelle von über 1 000 NRO ⁽¹³⁾ (Wladimir Putin räumte in seiner Entgegnung auf entsprechende Kritik später ein, dass es bei der Anwendung des Gesetzes zu einigen „Auswüchsen“ gekommen sei).

4.9. Mehr als 60 — häufig recht bekannten — Menschenrechtsgruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft wurden „verwaltungsrechtliche Vergehen“ vorgeworfen. Gegen die bei den Inspektionen erhobenen Vorwürfe und verhängten Bußgelder haben sie (mit unterschiedlichem Erfolg) Einspruch eingelegt. Neben einigen anderen NRO musste auch die im Bereich der Wahlbeobachtung engagierte Moskauer Organisation „Golos“ ihre Tätigkeit einstellen. Die Gerichtsverfahren laufen noch, aber 13 NRO haben bereits Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhoben. Keine NRO hat sich von sich aus in dieses Register eintragen lassen ⁽¹⁴⁾.

4.10. Im Juni 2014 wurde das Gesetz erneut geändert, und das Justizministerium kann NRO nunmehr nach eigenem Ermessen und ohne gerichtlichen Beschluss als „ausländische Agenten“ eintragen lassen. Fast unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes standen die Namen der ersten sechs Gruppen bereits auf der Website des Ministeriums ⁽¹⁵⁾. Am 1. Oktober 2014 kamen fünfzehn nichtstaatliche Organisationen auf die Liste, von denen viele mit strategischer Prozessführung und Rechtshilfe zu tun haben ⁽¹⁶⁾.

4.11. Es gibt in Russland nur sehr wenige staatliche Gremien für Fragen der Zivilgesellschaft und der Menschenrechte: den Bürgerbeauftragten, den Präsidentenbeirat für die Zivilgesellschaft und — bis zu einem gewissen Grad — die Gesellschaftskammer ⁽¹⁷⁾, die bisher die Partnerorganisation des EWSA für offizielle Kontakte mit der russischen Seite gewesen ist ⁽¹⁸⁾. Diese Institutionen sind jedoch nicht stark genug, um den jüngsten negativen Entwicklungen für NRO und zivilgesellschaftliche Gruppierungen in Russland zu begegnen.

5. Sozialer Dialog

5.1. Russlands offizielles Gremium für Arbeitsbeziehungen (nach dem Konzept der ILO) ist der Dreigliedrige Ausschuss mit jeweils 30 Vertretern jeder der drei beteiligten Gruppen: landesweite Gewerkschaften, die russische Regierung und Arbeitgeberverbände. Die Arbeitsgrundlage des Dreigliedrigen Ausschusses ist gegenwärtig die Rahmenvereinbarung für 2014-2016 ⁽¹⁹⁾. Die Tarifverträge werden auf Ebene einer konkreten Gebietseinheit verhandelt und abgeschlossen.

⁽¹¹⁾ Das Gesetz wurde 2014 vom Verfassungsgericht für verfassungsgemäß erklärt.

⁽¹²⁾ Im September 2013 wurde im kirgisischen Parlament eine ähnliche Gesetzesvorlage über „ausländische Agenten“ vorgelegt. Vergleichbare Ideen wurden unter anderem auch in Kasachstan diskutiert.

⁽¹³⁾ Für die meisten NRO waren diese „Überprüfungen“ keine einmalige Angelegenheit, und vielfach wurde die Fortführung ihrer Arbeit durch die Inspektoren unmöglich gemacht. Diese erschienen gewöhnlich gruppenweise als Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Melde-, Einwanderungs- oder Steuerbehörde, der Polizei, der Feuerwehr und sogar mit einem Fernsteam. Im Juni 2013 machte in der Duma eine weitere Gesetzesvorlage die Runde, mit der die Liste der Gründe für unangekündigte stichprobenartige Inspektionen von NRO noch verlängert werden soll.

⁽¹⁴⁾ <http://www.hrw.org/reports/2013/04/24/laws-attribution>

⁽¹⁵⁾ Diese sind: der Verband „Golos“ (Moskau), die regionale Gruppierung „Golos“ (Moskau), das Zentrum für Sozialpolitik und Geschlechterforschung (Saratow), Frauen vom Don (Nowotscherkassk) und das Zentrum für die Förderung gesellschaftlicher Initiativen in Kostroma.

⁽¹⁶⁾ Vgl. die Liste auf der Internetseite des Justizministeriums: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (in Russisch).

⁽¹⁷⁾ Die Gesellschaftskammer der Russischen Föderation wurde 2005 als staatliche Institution mit beratenden Kompetenzen geschaffen und soll Parlamentsinitiativen und die Staatspolitik beobachten und entsprechend beratend tätig werden. Die Gesellschaftskammer besteht aus 126 Mitgliedern, die für zwei Jahre gewählt werden. Bei der Bildung der Gesellschaftskammer hat Präsident Putin ein Drittel der Mitglieder ernannt. Die Arbeit der Gesellschaftskammer wird ambivalent gesehen.

Neuer Direktor wurde nach den letzten Wahlen der Vorsitzende des *Gesamtrussischen öffentlichen Verbandes für kleines und mittleres Unternehmertum „Opora Rossii“* [Stütze Russlands], Alexandr Bretschalow. Weitere Informationen: www.oprf.ru/en

⁽¹⁸⁾ Grundlage ist die gemeinsame Absichtserklärung von 2008.

⁽¹⁹⁾ <http://www.unionstoday.ru/news/social/2013/12/25/18878> (in Russisch).

5.2. Sowohl die Arbeitgeber- als auch die Gewerkschaftsseite werden in dem Ausschuss von großen Verbänden vertreten. Die Russische Union der Industriellen und Unternehmer (RSPP)⁽²⁰⁾ ist mit 361 Arbeitgebern in den wichtigsten Branchen einer der bedeutendsten Verbände, und ihre Vertreter gehören im Dreigliedrigen Ausschuss der Arbeitgeberseite an. Die RSPP hat für ihre Mitglieder ein Mediationsangebot für Streitfälle und unterstützt die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Unternehmen der EU. Die Mitglieder der RSPP tragen die Verantwortung für insgesamt etwa 6 Mio. Arbeitsplätze. Die RSPP hat die Sozialcharta der russischen Wirtschaft unterzeichnet und ist Mitglied des Globalen Pakts der Vereinten Nationen (Global Compact) und der *Global Reporting Initiative* (GRI). Zu den Unternehmerverbänden zählen auch die Industrie- und Handelskammer⁽²¹⁾ und „Opora Rossii“ (Kleinbetriebe und Mittelstand).

5.3. Die Gewerkschaftsbewegung hatte im heutigen Russland noch nie eine starke unabhängige Stimme. Allerdings gibt es in dieser Hinsicht einige Mut machende Beispiele, die häufig in der Automobilindustrie beheimatet sind.

5.4. Zunächst ist hier die Föderation unabhängiger Gewerkschaften Russlands (FNPR) zu nennen, die Nachfolgerin eines ähnlichen Modells eines „Bundes von Gewerkschaften“ zur Zeit der Sowjetunion (Allunions-Zentralrat der Gewerkschaften). Die FNPR versuchte, sich als Brücke zwischen den Gewerkschaften und den Behörden zu etablieren. Gleichzeitig ist sie aber für ihre unverhohlenen regierungsfreundliche Haltung und ihre fehlende Beteiligung an Streiks, öffentlichen Aktionen usw. kritisiert worden. Ein weiterer führender Dachverband ist die Konföderation der Arbeit Russlands (KTR)⁽²²⁾. Daneben gibt es kleinere Gewerkschaften wie Sozprof, die Union der Gewerkschaften Russlands (SPR) u. a.

5.5. Obwohl Russland alle wichtigen ILO-Übereinkommen unterzeichnet hat, bietet die dortige Einhaltung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte sowie der Arbeitnehmerrechte nach wie vor Anlass zur Sorge, auch für den EWSA.

5.6. Die Versammlungsfreiheit als ein Arbeitnehmerrecht ist ein höchst problematisches Feld — nach Aussage von Aktivisten ist es fast unmöglich zu streiken, ohne in Konflikt mit dem Gesetz zu geraten⁽²³⁾. Außerdem fehlt im russischen Recht eine klare Definition des Begriffs Diskriminierung, sodass Arbeitsplatzsuchende und Arbeitsplatzinhaber von Arbeitgebern ohne Weiteres aufgrund ihres Geschlechts, des Alters oder der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft diskriminiert werden können. Unterprivilegierte Arbeitnehmergruppen wie Strafgefangene oder Minderheiten sind besonders benachteiligt, und aktive Gewerkschaftler sind rechtlich nicht effektiv vor Druck und Verfolgung geschützt⁽²⁴⁾.

5.7. Das Zentrum für Sozial- und Arbeitnehmerrechte, Russlands einzige Denkfabrik in diesem Bereich, verzeichnet für die Jahre 2007-2013 die Zahl von 1 395 beschäftigungsbezogenen Protesten, und diese Zahl wächst von Jahr zu Jahr⁽²⁵⁾.

6. Medien und Meinungsfreiheit

6.1. Die Informations- und Medienfreiheit ist in Russland bedroht. Zunächst wurde Verleumdung wieder zu einem Strafbestand erklärt und dann wurde 2014 eine Reihe neuer Gesetze zur Beschränkung der Presse und des Internets verabschiedet. Mehrere unabhängige Medienorgane in den Druckmedien, im Radio und im Internet wurden geschlossen oder sahen sich zu einem Wechsel des Besitzers, der Mitarbeiter und der Verlagspolitik gezwungen. Diese jüngsten Maßnahmen stehen in einem eklatanten Widerspruch zu dem Wortlaut und dem Geist der internationalen Verpflichtungen Russlands.

6.2. Das (im Februar 2014 geänderte) Gesetz über Information und Informationstechnologie gestattet nun auf Antrag der Staatsanwaltschaft die Sperrung von Websites, wenn sie angeblich „extremistische“ Inhalte aufweisen oder zu Massenunruhen oder ungenehmigten Versammlungen aufrufen.

6.3. Im Mai wurden die Anti-Terror-Gesetze geändert und neue Vorschriften für Blogger eingeführt, deren Seiten mehr als 3 000-mal täglich aufgerufen werden. Diese müssen sich nun beim *Föderalen Dienst für die Aufsicht im Bereich der Kommunikation, Informationstechnologie und Massenkommunikation* (Roskomnadzor) registrieren lassen und müssen anschließend in ihren Blogs die russische Gesetzgebung für Massenmedien (einschließlich der entsprechenden Beschränkungen bei Wahlen usw.) beachten. Außerdem kann von ihnen verlangt werden, ihren echten Namen und andere Informationen offenzulegen. Weiterhin können sie für die Kommentare Dritter zu ihrem Blog verantwortlich gemacht werden. Die Unterlassung der Registrierung wird mit einem Bußgeld geahndet.

⁽²⁰⁾ Die RSPP hat offizielle Kontakte zu BusinessEurope und ist Mitglied des Internationalen Arbeitgeberverbandes (IOE) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

⁽²¹⁾ Die Industrie- und Handelskammer der Russischen Föderation ist Mitglied von Eurochambers.

⁽²²⁾ Sowohl die FNPR als auch die KTR sind Mitglieder des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) und dessen Regionalstruktur für Europa, des Paneuropäischen Regionalrates (PERC).

⁽²³⁾ <http://www.unionstoday.ru/news/actual-18/2013/09/26/18592>

⁽²⁴⁾ Diese Frage wurde am 18. April 2014 vom Präsidentenbeirat für Menschenrechte erörtert.

⁽²⁵⁾ <http://trudprava.ru/expert/analytics/protestanalyt/1047>

6.4. Die EU und die internationale Gemeinschaft zeigen sich zutiefst besorgt angesichts einer weiteren Gesetzesinitiative, nach der ab Januar 2016 ausländische Investitionen in russische Medienunternehmen auf 20 % beschränkt werden sollen.

Brüssel, den 10. Dezember 2014.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

503. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 10./11. DEZEMBER 2014

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Forschung und Innovation: Voraussetzungen für künftiges Wachstum

(COM(2014) 339 final — SWD(2014) 181 final)

(2015/C 230/09)

Berichterstatter: Gerd WOLF

Die Europäische Kommission beschloss am 10. Juni 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Forschung und Innovation: Voraussetzungen für künftiges Wachstum

COM(2014) 339 final — SWD(2014) 181 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 11. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung und Empfehlungen

1.1. Das von der Kommission dargelegte Ziel wird vom Ausschuss nachdrücklich unterstützt, desgleichen die dazu vorgeschlagenen Maßnahmen. Deren Durchführung liegt jedoch primär im Zuständigkeits- und Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten.

1.2. Angesichts der unzureichenden Hebelwirkung der Kommission auf die diesbezügliche Politik der Mitgliedstaaten appelliert der Ausschuss an den guten Willen, die konstruktive Haltung und die Entscheidungskraft aller beteiligten Akteure, dieser dringenden, aber schwierigen Aufgabe Vorrang einzuräumen und sie hartnäckig und ohne zusätzliche bürokratische Mechanismen zum Erfolg zu führen.

1.3. Aus Sicht des Ausschusses sind dabei folgende Aufgaben vorrangig:

— Exzellente Forschungs- und Entwicklungskapazitäten sowie Innovationszentren aufbauen und weiter stärken; sich dabei am Beispiel der bisher Erfolgreichsten orientieren. Die universitäre Ausbildung, Ausstattung und Einbindung diesem Ziel anpassen.

- Grundlagenforschung als Saatgut für zukünftige Innovationen ausreichend und nachhaltig fördern.
- Die gesellschaftliche Grundhaltung auf Förderung, Akzeptanz und Belohnung von Innovationen ausrichten. Dem entgegenstehende administrative, wirtschaftliche und gesellschaftliche Hindernisse identifizieren, bewerten und, soweit angebracht, abschwächen oder ganz beseitigen.
- KMU, Firmen-Neugründungen und Unternehmen der Sozialwirtschaft als Hauptpfeiler jeder wirksamen Innovationspolitik ausreichend fördern und schützen.
- Den Europäischen Forschungs- und Innovationsraum vollenden.
- Einen attraktiven und stabilen europäischen Arbeitsmarkt für Forscherinnen und Forscher schaffen und die spezifischen sozialen Nachteile endlich wirksam beseitigen.

1.4. Für detaillierte Erläuterungen verweist der Ausschuss auf die nachfolgenden Kapitel.

2. Inhalt der Mitteilung der Kommission (sehr stark verkürzt)

2.1. Die Mitteilung gilt dem Bemühen, das Potenzial von Forschung und Innovation (FuI) — des notwendigen Motors für erneutes Wachstum — spürbar zu steigern. Dies soll durch eine höhere Qualität der zur Haushaltskonsolidierung nötigen Investitionen erreichbar werden, welche im Rahmen der wachstumsfördernden Strategien der Mitgliedstaaten zu tätigen sind.

2.2. Dazu schlägt die Kommission vor:

- i) Dem Konzept der wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung folgend, müssen die Mitgliedstaaten vorrangig wachstumsfördernde Ausgaben, vor allem für FuI, tätigen.
- ii) Diese Investitionen müssen mit Reformen einhergehen, um die Qualität, Effizienz und Wirkung der öffentlichen Ausgaben und Unternehmensinvestitionen in FuI zu erhöhen.

iii) Hierbei sollen sich die Mitgliedstaaten auf drei wichtige Reformachsen konzentrieren:

- die Qualität der Strategieentwicklung und der politischen Entscheidungsfindung;
- die Qualität der Programme und Fördermechanismen;
- die Qualität der FuI-Einrichtungen.

2.3. Dabei will die Kommission die Mitgliedstaaten unterstützen und auf die Erfahrungen aus der Leitinitiative ⁽¹⁾ der Innovationsunion und des Europäischen Forschungsraums zurückgreifen.

2.4. Zudem ist es unerlässlich, das Innovationsökosystem im weitesten Sinne zu stärken und dazu geeignete Rahmenbedingungen für die europäischen Unternehmen zu schaffen.

2.5. Seit dem Start der Innovationsunion wurden zwar deutliche Fortschritte erzielt. Dennoch bedarf es noch weiterer Anstrengungen, um

- den Binnenmarkt zu vertiefen,
- den Zugang zur Finanzierung zu erleichtern und zu diversifizieren,
- die Innovationskapazität des öffentlichen Sektors zu stärken,
- krisenfeste Arbeitsplätze in wissensintensiven Bereichen zu schaffen,
- eine Humanressourcenbasis mit innovativen Fähigkeiten zu entwickeln,
- die Pionierforschung zu fördern,

⁽¹⁾ KOM(2010) 546 endgültig.

- die externe Dimension der FuI-Politik zu stärken und
- Wissenschaft und Innovation in der Gesellschaft stärker zu verankern.

2.6. Die Kommission ersucht den Rat, dieses Thema im Sinne ihrer Mitteilung und ihrer Vorschläge aufzugreifen.

3. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses

3.1. Verwoben mit dem historischen Prozess der Aufklärung⁽²⁾, haben Forschung und Innovation innerhalb eines kurzen Zeitraums der Menschheit den größten Zuwachs an Wissen, Gesundheit, technischen Fähigkeiten und Wohlstand beschert, der je erreicht worden ist; sie sind der Motor für weiteres Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt.

3.2. Dies haben auch die Staaten außerhalb Europas erkannt. Darum verschärft sich der globale Wissens- und Innovationswettbewerb zunehmend. Inzwischen werden vor allem auch in Asien bedeutende wissenschaftlich-technologische Zentren aufgebaut sowie Forschungsausgaben und Innovationskapazitäten mit großer Dynamik weiter verstärkt.

3.3. Das in der Mitteilung der Kommission dargelegte Ziel und die dazu vorgeschlagenen Maßnahmen werden vom Ausschuss nachdrücklich unterstützt; sie entsprechen seinen stetig wiederholten Empfehlungen⁽³⁾.

3.4. Umso dringlicher ist daher die Frage nach der Durchsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen und der dazu verfügbaren Mittel. Wie von der Kommission dargelegt, liegen die betreffenden Probleme und die zu lösenden Aufgaben vor allem in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

3.5. Um seitens der Kommission finanziell und zielgerichtet auf die Forschungs- und Innovationspolitik der Mitgliedstaaten einzuwirken, stehen primär die Mittel des Programms **Horizont 2020** zur Verfügung. Wie vom Ausschuss wiederholt angemahnt, können diese Mittel nur eine schwache Hebelwirkung entfalten.

3.6. Der Ausschuss appelliert daher an den guten Willen, die konstruktive Haltung und die Entscheidungskraft aller beteiligten Akteure, dieser dringenden Aufgabe Vorrang einzuräumen und sie schrittweise, hartnäckig und ohne zusätzliche bürokratische Mechanismen zum Erfolg zu führen.

3.7. Dazu ist es notwendig, alle Mitgliedstaaten Europas weiter voranzubringen. Insbesondere geht es darum, in allen Mitgliedstaaten, insbesondere in den auf diesem Gebiet weniger fortgeschrittenen, moderne exzellente Forschungs- und Entwicklungskapazitäten und Innovationszentren aufzubauen und zu stärken sowie die universitäre Ausbildung und Ausstattung diesem Ziel anzupassen. Europa braucht Universitäten von Weltrang. Darum sind Universitäten und Forschungszentren als Quelle innovativer Personen und Ideen bevorzugt zu fördern.

3.8. Dies erfordert vor allem, dass dort entsprechende Strukturreformen (einschließlich internationaler Qualitätsbewertung) erfolgen und dass auch die Mittel aus dem **EU-Strukturfonds und Kohäsionsfonds** zielgerichtet für diese Aufgabe vergeben und eingesetzt werden; dies muss von der Kommission gefordert und nachverfolgt werden. Dadurch können Synergien freigesetzt und die Innovationskluft innerhalb Europas verringert werden.

3.9. Wo ein modernes und erfolgreiches Wissenschafts- und Forschungssystem nicht bereits besteht, muss es im Austausch von Erfahrungen und im Lernprozess der „best practices“ aufgebaut werden. Dazu sind hervorragende und erfahrene Leistungsträger zu berufen, denen Eigenverantwortung, Freiraum und ausreichende, verlässliche Mittelausstattung zugebilligt und zur Verfügung gestellt wird. Hier kann auch das partnerschaftliche Konzept „**Twinning of Excellence**“ eine fruchtbare Rolle spielen, bei dem bereits existierende Exzellenz-Cluster eine Partnerrolle übernehmen.

3.9.1. Der Ausschuss warnt jedoch vor einem Übermaß an Vereinheitlichung und dem damit verbundenen Verlust des systemischen Wettbewerbs als dem notwendigen Nährboden für zukünftige Innovationen. Dementsprechend warnt er auch vor zu formalisierten Bewertungskriterien. Demgegenüber ist „International Peer Review“ die beste verfügbare und unverzichtbare Maßnahme, um die erforderliche Qualität von FuE europaweit zu bewerten und zu gewährleisten, trotz möglicher Schwächen bei der Beurteilung revolutionärerer Ideen.

⁽²⁾ *Science as Public Culture* — Jan Golinski — Cambridge University Press.

⁽³⁾ Z. B. ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 39. ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 111. ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 88. ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 31. ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 43. ABl. C 341 vom 21.11.2013, S. 35. ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 132.

3.10. Allerdings ist die Zeitspanne von FuI-Investitionen bis zum Erfolg der entstandenen Innovationen zuweilen außerordentlich lang, und der kausale Zusammenhang ist daher besonders schwer vorherseh- und bewertbar.

3.11. Dennoch hat sich schon seit Langem herausgestellt, dass Wirtschaftskraft und Wohlstand eines Staates, soweit sie nicht primär auf der Verfügbarkeit von Rohstoff-Ressourcen beruhen, besonders mit dessen Investitionen in FuI und seiner resultierenden Innovationskraft korreliert sind.

3.12. Vor diesem Hintergrund braucht Europa einen leistungsfähigen, offenen und für die besten Talente aus aller Welt attraktiven gemeinsamen Forschungsraum, der seine Einwanderungspolitik danach ausrichtet und in dem die ihn tragenden nationalen Wissenschaftssysteme auf europäischer Ebene effektiver zusammenarbeiten und sich nach außen stärker mit den erfolgreichsten internationalen Einrichtungen vernetzen.

3.13. Desgleichen benötigt Europa politische Anstrengungen und eine gesellschaftliche Grundhaltung, die auf die Förderung, Akzeptanz und Belohnung von Innovationen ausgerichtet ist und die Voraussetzungen für ein engagiertes Unternehmertum schafft. Dies erfordert unter anderem, dagegenstehende administrative, wirtschaftliche und gesellschaftliche Hindernisse zu identifizieren, zu bewerten und, soweit angebracht, abzuschwächen oder zu beseitigen, also das Innovationsökosystem zu verbessern und zu stärken.

3.14. Dies erfordert eine Forschungs- und Innovationspolitik der EU-Mitgliedstaaten, die nationale Aktivitäten mit europäischen und internationalen Initiativen verzahnt und zu einem Zusammenwirken von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auch auf europäischer Ebene führt, zugleich aber auch mit lokalen oder regionalen Initiativen vernetzt ist.

3.15. Denn neben der mit öffentlichen Mitteln finanzierten FuI sind es vor allem jene Unternehmen, die ihrerseits maßgeblich in Forschung und Entwicklung investieren, die dann auch mit neuen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren im Markt erfolgreich sind. Diese Unternehmen, einschließlich der Unternehmen der Sozialwirtschaft, tragen entscheidend dazu bei, Europas Stellung auf den Weltmärkten durch Innovationen zu sichern und in Europa Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten.

3.16. Dies trifft leider nicht für alle großen Firmen zu. Eine Ursache kann eine systembedingte Scheu des Managements gegenüber den mit sog. „*disruptive technologies*“ verbundenen Marktrisiken⁽⁴⁾ sein. Das Flugzeug wurde eben nicht von der Schiffs- oder Eisenbahnindustrie erfunden und weiterentwickelt, und die von Microsoft und Apple entwickelten Innovationen wurden eben nicht von den zuvor den Markt beherrschenden Elektro- und Elektronik-Konzernen getätigt.

3.17. Darum kommen neue Ideen häufig von unternehmerischen Persönlichkeiten und interdisziplinären Teams oder gar von Außenseitern oder werden von diesen vermarktet. Daher nehmen die KMU, Firmen-Neugründungen und Unternehmen der Sozialwirtschaft eine besonders wichtige Rolle ein. Diese ausreichend zu fördern und zu schützen muss daher ein Hauptpfeiler jeder wirksamen Innovationspolitik sein.

3.18. Wie bereits ausführlich in der Stellungnahme zur Innovations-Union⁽⁵⁾ dargelegt, liegt zudem ein großes Potenzial für Innovationen in der gesamten Bandbreite der zwischenmenschlichen Beziehungen und Organisationsformen einschließlich der Unternehmen der Sozialwirtschaft. Diese umfassen den gesamten Bereich wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Handelns, wie er in den übrigen Kapiteln angesprochen wird. Dabei müssen Innovationen nicht notwendig das Produkt systematischer Forschung und Entwicklung sein, sondern können sich aus der Feldarbeit und den dortigen Erfahrungen entwickeln. Sie betreffen unter anderem:

- innovative Arbeitsplätze;
- Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den Vertretern der Zivilgesellschaft;
- soziale Innovationen, welche jenen Bedürfnissen Rechnung tragen, die vom Markt oder dem öffentlichen Sektor nicht angemessen berücksichtigt werden;

⁽⁴⁾ Siehe z. B. Clayton M. Christensen, „The Innovator's Dilemma“, Harper Business.

⁽⁵⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 39.

— Rolle der Arbeitnehmer als Wissens- und Ideenquelle.

Der Ausschuss befürwortete erneut ⁽⁶⁾ das Ziel der Europäischen Kommission, derartige Innovationen in umfassender Breite zu fördern.

4. Besondere Bemerkungen des Ausschusses

4.1. Der Ausschuss wiederholt, dass zwischen Forschung und Innovation zwar starke wechselseitige Verknüpfungen bestehen, dass aber dennoch Forschung und Innovation unterschiedliche Charakteristika aufweisen und in unterschiedlichen Arbeitsbedingungen ⁽⁷⁾ gedeihen. Es geht darum, diese verschiedenen Arbeitsbedingungen in ihrer Eigenständigkeit anzuerkennen, aber gleichzeitig bestmöglich zu vernetzen.

4.2. Bezüglich des Einsatzes öffentlicher Mittel — also jener Finanzmittel, welche aus den Steuergeldern der Bürger und Wirtschaft stammen und durch demokratische Prozesse gelenkt werden — hat der Ausschuss kürzlich ⁽⁸⁾ klargestellt, dass sich jedwede Förderung seitens der Kommission (welche ja aus öffentlichen Mitteln stammt) auf jene Aufgaben konzentrieren sollte, die für eine Förderung aus privaten Mitteln weniger in Frage kommen. Typische Gründe dafür können sein:

- Es besteht ein hohes Entwicklungsrisiko, dem bei Erfolg auch ein großer Nutzen gegenübersteht.
- Die entstehenden Kosten sind sehr hoch und können nur gebündelt aus vielen öffentlichen Quellen getragen werden.
- Die Zeitspanne, bis daraus ein verwertbarer Nutzen entstehen kann, ist zu lang.
- Es handelt sich um Querschnitts- oder Schlüsseltechnologien (z. B. neuartige Materialien).
- Das Ergebnis ist nicht ohne Weiteres vermarktbar, aber es handelt sich um eine allgemeine soziale oder umweltbedingte Notwendigkeit.

4.3. Bezüglich der Förderung von Forschung und Entwicklung fasst der Ausschuss seine Position wie folgt zusammen. Sie sollte:

- Grundlagenforschung ausreichend fördern, und zwar sowohl für weitere und vertiefte Naturerkenntnis als auch als Nährboden für neue Ideen und grundlegende Innovationen. Dies darf keinesfalls auf den vom ERC betreuten Programmteil in Horizont 2020 beschränkt werden, sondern ist auch in allen übrigen Programmteilen ausreichend zu gewichten;
- die Freiheit von Wissenschaft und Forschung respektieren und schützen;
- Exzellenz wie bisher als oberstes Bewertungskriterium bei der Vergabe von Forschungsaufträgen anwenden;
- länderübergreifend zusammenarbeiten und Kapazitäten bündeln;
- einen offenen und attraktiven europäischen Arbeitsmarkt für Forscherinnen und Forscher schaffen — die durch zu viele Zeitverträge und staatenübergreifende Mobilität verursachten sozialen Nachteile endlich wirksam beseitigen oder kompensieren;
- Rahmenbedingungen und administrative Regeln nach den Bedürfnissen einer leistungsfähigen Wissenschaft ausrichten;
- für einen optimalen Austausch von, Zugang zu und Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen sorgen ⁽⁹⁾;
- die internationale Dimension des Europäischen Forschungsraums stärken.

4.3.1. Der Ausschuss wiederholt seine Mahnungen ⁽¹⁰⁾, jene sozialen Risiken und Nachteile von Forschern endlich wirksam zu beseitigen, welche sich aus der notwendigen und erwünschten staatenübergreifenden Mobilität sowie aus dem Mangel an stabilen Arbeitsplätzen ergeben. Darum begrüßt er die jüngste Initiative (RESAVER) der Kommission ⁽¹¹⁾, die Mobilität der Forscher in Europa durch eine neue, gesamteuropäische Rentenregelung zu erleichtern. Sie soll den Forschenden die Möglichkeit bieten, von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu wechseln, ohne sich Sorgen über die Wahrung ihrer Rentenansprüche machen zu müssen. Der Ausschuss sieht hierin einen Schritt in die richtige Richtung, ohne hier bereits die Eignung des gewählten Ansatzes beurteilen zu können.

⁽⁶⁾ Fußnote 3.

⁽⁷⁾ ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 8.

⁽⁸⁾ ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 132.

⁽⁹⁾ Siehe ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 8.

⁽¹⁰⁾ Siehe dazu ABl. C 110 vom 30.4.2004, S. 3, und erneut ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 31.

⁽¹¹⁾ Pressemitteilung der Kommission vom 1. Oktober 2014.

4.3.2. Der Ausschuss geht in dieser Stellungnahme nicht auf die spezifischen Forschungsthemen ein, da Letztere in seiner Stellungnahme zum Programm Horizont 2020 ausführlich behandelt wurden. Er wiederholt, dass auch diesbezüglich eine ausreichende Hebelwirkung auf die Programmziele der Mitgliedstaaten vonnöten ist.

4.4. Bezüglich der Förderung von Innovationen fasst der Ausschuss seine Position wie folgt zusammen. Innovationen entstehen in der Regel:

- zur Lösung gesellschaftlicher Bedürfnisse und Herausforderungen oder zur Beseitigung von Mängeln — seien sie mehr technischer oder mehr sozialer Art;
- im Zuge der Produkt-Entwicklung oder -Verbesserung mit dem Ziel einer Qualitäts- oder Absatzsteigerung;
- aus neuen Erkenntnissen der Grundlagenforschung, um bereits bekannte Probleme besser lösen zu können;
- als Ergebnis neuer Ideen, um völlig neue Möglichkeiten z. B. der Fortbewegung (Flugzeug), der Navigation (GPS) oder der Kommunikation und Arbeitserleichterung (Internet) zu schaffen;
- um vordem gar nicht erkannte Bedürfnisse zu befriedigen;
- als Werkzeug für oder als Nebenprodukt der Forschung. Dabei kann es sich z. B. um neue Schlüsseltechnologien handeln. Ein markantes Beispiel ist das „World Wide Web“, welches von CERN ⁽¹²⁾, einem der Leuchttürme europäischer Forschung und Forschungsinitiativen, entwickelt wurde, um die mit dem Zentrum in Genf kooperierenden Universitäten und Forschungseinrichtungen an die Forschungsdaten heranzuführen und mit dem Forschungsprogramm zu vernetzen. Dessen enormes wirtschaftliches und gesellschaftliches Potenzial wurde innerhalb Europas leider nicht schnell genug erkannt und genutzt. Es ist in seinem Umfang bis heute nicht vollständig abzuschätzen.

4.5. Dabei können diese Ideen häufig erst durch Gründung neuer Firmen in Innovationen und innovative Produkte umgesetzt werden. Darum ist es eine der wichtigsten politischen Maßnahmen der Innovationsförderung, die Gründung solcher junger Firmen und deren Bestand während der kritischen ersten z. B. fünf bis zehn Jahre zu unterstützen und zu erleichtern.

4.6. Obwohl Innovationen der menschlichen Gemeinschaft im Ganzen bisher immer genützt und so entscheidend zu Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben, stehen ihnen manchmal starke gesellschaftliche und wirtschaftliche Hindernisse entgegen. Denn das Neue wird in Wirtschaft, Handel, Gesellschaft und Politik zunächst häufig auch als Bedrohung empfunden.

4.7. In der Tat können Innovationen zu wirtschaftlichen oder auch gesellschaftlichen Umbrüchen führen, die einzelne Branchen und Firmen verdrängen, zunächst Arbeitsplätze vernichten oder herrschende gesellschaftliche Klassen schwächen, und die erst längerfristig ihr für die Gesamtheit nützliches und fruchtbares Potenzial voll entfalten. Beispiele sind der mechanische Webstuhl, die Einführung der Sozialpartnerschaft, Gentechnik, Google, Amazon oder die Einführung von Techniken zur Nutzung erneuerbarer Energie. Zudem kann die Anpassungsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft (Amortisations-Zyklen) durch zu schnelle, innovationsbedingte Umbrüche überfordert werden.

4.8. Die daraus resultierende Besorgnis einzelner gesellschaftlicher Gruppen hat die Kommission veranlasst, den Begriff „Responsible Research and Innovation“ ⁽¹³⁾ einzuführen ⁽¹⁴⁾. Angesichts der entscheidenden Leistungen von Forschung und Innovation als Motor und Basis des heutigen Lebens- und Wissensstandards sowie als maßgeblicher Nährboden des staatlichen Prozesses der Aufklärung, aus welchem die entscheidenden Gedanken und Ideen der Menschenrechte und der staatlichen Gewaltenteilung hervorgegangen sind, hält der Ausschuss diesen Begriff jedoch für irreführend und einseitig. Er empfiehlt daher, seine Auswirkung auf die gesellschaftliche Wertschätzung von Forschung und Innovation zu überdenken.

⁽¹²⁾ <http://home.web.cern.ch/topics/birth-web>

⁽¹³⁾ COM: Towards Responsible Research and Innovation in the Information and Communication Technologies and Security Technologies Fields-ISBN 978-92-79-20404-3.

⁽¹⁴⁾ Z. B. www.consider-project.eu.

4.8.1. Selbstverständlich müssen Forschung und Innovation den herrschenden Gesetzen sowie ethischen Grundsätzen folgen.

4.8.2. Obige Forderung gilt aber auch für alle anderen Tätigkeiten gesellschaftlichen Handelns, sei es in Medizin, Wirtschaft, Journalistik, Gesetzgebung, Politik oder Rechtsprechung. Der Ausschuss hält es daher nicht für angebracht, den Begriff des verantwortlichen Handelns ausschließlich und explizit bei FuI zu verankern.

4.9. Neben diesen mehr grundsätzlichen Hindernissen ist es aber auch die heute von Unternehmen geforderte Beachtung der vollen und innerhalb Europas zudem fragmentierten Regelungsdichte, die innovativen Firmengründern neben der kritischen Finanzierungsfrage die meisten Schwierigkeiten bereitet.

4.9.1. Darum wiederholt der Ausschuss seine Empfehlung⁽¹⁵⁾, für Firmen-Neugründungen, soweit sie dabei unterhalb einer kritischen Größe liegen, während einer angemessenen Frist eine Karenzzeit und einen Freiraum zu schaffen. Dies könnte durch eine Ausnahmeklausel erfolgen, welche diese Firmen während dieses Zeitraums von den meisten der sonst üblichen jeweiligen administrativen Auflagen und Vorschriften aller Arten befreit, um zunächst ihre wirtschaftlich-technische Erfolgchance zu demonstrieren.

4.10. Wie in früheren Stellungnahmen betont, auf die er bezüglich weiterer ausführlicher Empfehlungen — z. B. auch zu sozialen Innovationen — explizit verweist, unterstützt der Ausschuss daher ausdrücklich das Ziel der Kommission, „das Innovationsökosystem im weitesten Sinne zu stärken und geeignete Rahmenbedingungen als Innovationsanreiz zu schaffen“. Dies bedeutet insbesondere, Innovationshindernisse zu erkennen und zu beseitigen.

4.10.1. So können sich zu detaillierte technische Vorschriften und Einschränkungen als einengendes Korsett und Innovationshindernis entpuppen. Dies sollte z. B. bei den ins Einzelne gehenden Vorschriften der Energieeffizienz-Initiative der Kommission bedacht werden.

4.10.2. Diese dahingehenden Bemühungen müssen dem Ziel gelten, den Wohlstand, die Gesundheit und die Sicherheit der Bürger und Verbraucher auch in Zukunft bestmöglich und nachhaltig zu gewährleisten.

4.10.3. Auch sollte anhand historischer Beispiele geprüft werden, ob eine zu strikte Auslegung des Vorsorgeprinzips, z. B. im Verbraucherschutz oder bei der Entwicklung neuer medizinischer Verfahren, den Wagemut nach neuen, wirksamen Lösungen beeinträchtigen kann.

4.11. Nach Meinung des Ausschusses erfordert dies — trotz unbestreitbarer europäischer Erfolge in Forschung und Entwicklung sowie in vielen Wirtschaftszweigen — allerdings nicht nur die Vollendung des Binnenmarkts und des Europäischen Forschungsraums, sondern auch eine Analyse der tieferen Gründe, warum in Europa eine im Vergleich z. B. zu den USA oder einigen asiatischen Staaten weniger innovationsfreundliche Grundhaltung vorherrscht. Warum sind Google, Microsoft, Facebook oder Monsanto keine europäischen Firmen? Oder gar ein „besseres“ Google oder Monsanto, eines, das den Besorgnissen der Bürger besser entspräche und im Einflussbereich europäischer Politik gewachsen wäre?

4.12. Es geht also um eine gesellschaftliche Grundeinstellung, die Innovationen nicht primär als Risiko oder gar Bedrohung sieht, sondern als Chance für weiteren Fortschritt, für zusätzliche Arbeitsplätze, für die europäische Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit, für die Gestaltung des europäischen Gesellschaftsmodells. Wir benötigen eine neue, bessere Balance zwischen Vorsicht und Wagnis, zwischen kleinen Risiken und großen Gefahren, zwischen Regulierung und Freiraum.

Brüssel, den 11. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 39.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick

(COM(2014) 368 final)

(2015/C 230/10)

Berichterstatter: Denis MEYNENT

Die Europäische Kommission beschloss am 1. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick“

COM(2014) 368 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 136 gegen 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) nimmt die Fortschritte zur Kenntnis, die bei der Umsetzung des von der Kommission ausgearbeiteten Programms REFIT erzielt wurden. Er begrüßt, dass die Kommission bestrebt ist, das Verfahren und die Instrumente zur Umsetzung des Programms zu verbessern. Grundsätzlich verweist er auf seine früheren Stellungnahmen ⁽¹⁾.

1.2. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Belastungen, unter denen kleine und mittlere Unternehmen sowie Kleinstunternehmen (KMU-Test) und Bürgerinnen und Bürger leiden, zu reduzieren, wenn das eigentliche Ziel der Vorschriften auf einfachere Weise erreicht werden kann. Der EWSA verweist jedoch darauf, dass die öffentliche Lenkung nur dann gut funktioniert, wenn sie über die Angaben und Informationen verfügt, die für die Umsetzung, Kontrolle und Bewertung der Maßnahmen wesentlich und von Bedeutung sind.

1.3. Der EWSA verweist darauf, dass das Prinzip „Vorfahrt für KMU“ nicht darauf hinauslaufen kann und darf, dass Kleinstunternehmen und KMU von der Anwendung der Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Vielmehr ist bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften zu berücksichtigen, dass sie auch auf kleine Unternehmen angewandt werden müssen, ohne dass die Verwirklichung des damit verfolgten Ziels beeinträchtigt wird.

1.3.1. Der EWSA betont, dass die Anwendung dieses Grundsatzes nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen darf, demzufolge Bürger, Arbeitnehmer und Verbraucher vor Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, geschützt werden müssen.

1.4. Der EWSA ist außerordentlich besorgt über die festgestellten Mängel in Bezug auf die Abschätzung der sozialen bzw. ökologischen Auswirkungen sowie über die Art und Weise, wie die Konsultationen berücksichtigt werden. Er fordert die Kommission auf, mehr Transparenz an den Tag zu legen und zu begründen, warum eine Bestimmung oder ein Vorschlag für eine Bestimmung gegebenenfalls einer Folgenabschätzung und/oder einer Ex-post-Analyse unterzogen wird.

1.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Aspekte Wirtschaft, Soziales und Umweltschutz umfassend und ausgewogen geprüft werden. Er ist der Auffassung, dass die von der Kommission angestrebten Ziele nur dann tatsächlich erreicht werden, wenn alle diese Aspekte sowie die Bedenken aller Beteiligten berücksichtigt werden.

1.6. Der EWSA verweist darauf, dass eine intelligente Regulierung weder davon entbindet, die Vorschriften in Bezug auf den Schutz von Bürgern, Verbrauchern und Arbeitnehmern wie auch die Standards für die Gleichstellung von Männern und Frauen oder die Umweltschutzvorschriften einzuhalten, noch dazu führen darf, dass Verbesserungen unterbleiben.

1.7. Eine intelligente Regulierung muss nach Auffassung des EWSA der im Vertrag verankerten sozialen Dimension des Binnenmarktes Rechnung tragen, insbesondere was die Umsetzung der im Rahmen des sozialen Dialogs in Europa ausgehandelten Vereinbarungen betrifft.

⁽¹⁾ ABL C 48 vom 15.2.2011, S. 107. ABL C 248 vom 25.8.2011, S. 87 und ABL C 327 vom 12.11.2013, S. 33.

1.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, die im Rahmen der Konsultationen formulierten Standpunkte besser zu berücksichtigen und zu begründen, warum dies erfolgt ist bzw. nicht erfolgt ist. Generell schlägt er der Kommission vor, die Konsultationen insbesondere auf institutioneller und repräsentativer Grundlage besser zu strukturieren und dazu die Ressourcen der beratenden Einrichtungen bzw. entsprechender bereits auf EU-Ebene sowie in den Mitgliedstaaten und Regionen existierender Gremien zu nutzen.

1.9. Der EWSA wird der allgemeinen Aufforderung der Kommission zur Mitarbeit der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft nachkommen. Er ist bereit, unbeschadet der weiteren Formen des Dialogs der Sozialpartner in Europa sich noch aktiver in das Programm einzubringen.

1.10. Der EWSA befürwortet die von der Kommission vorgeschlagenen Ex-post-Analysen, wenn sie mit einem gewissen zeitlichen Abstand durchgeführt werden. Andernfalls würde REFIT zu anhaltender Instabilität und Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmen führen.

1.11. Nach Auffassung des EWSA verfügt die Kommission mittlerweile selbst über den nötigen Sachverstand, um das Verfahren zu verbessern. Er wird den Vorschlag der Kommission, eine neue hochrangige Gruppe einzurichten, die die künftigen Arbeiten begleiten soll, nur dann unterstützen, wenn diese einen echten zusätzlichen Nutzen bringt.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments — Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick

2.1. Unmittelbar anknüpfend an ihre früheren Mitteilungen zum Thema REFIT⁽²⁾ im Zusammenhang mit den Mitteilungen „Bessere Rechtsetzung“⁽³⁾ und „Intelligente Regulierung“ verweist die Kommission darauf, dass die regulierende Tätigkeit der EU bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung eine wichtige Rolle spielt.

2.2. Sie betont, dass damit zahlreiche Erwartungen bei den Unternehmen (einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) sowie den Bürgerinnen und Bürgern (Schutz ihrer Interessen, insbesondere in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit, Umweltqualität und Recht auf Wahrung der Privatsphäre) geweckt worden seien.

2.3. Die Herausforderung bestehe darin, die Regeln einfach zu halten, nicht über das hinauszugehen, was zur Verwirklichung der angestrebten Ziele erforderlich ist, und Überschneidungen zu vermeiden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA unterstützt die allgemeinen Ziele des von der Kommission ausgearbeiteten Programms REFIT und verweist insbesondere auf seine Stellungnahmen⁽⁴⁾ zu den Programmen „Bessere Rechtsetzung“ und „Intelligente Regulierung“, einschließlich der Anpassung an den Bedarf kleiner und mittlerer Unternehmen.

3.2. Der EWSA spricht sich für den Abbau von Bürokratie und Belastungen aus, unter denen kleine und mittlere Unternehmen sowie Kleinstunternehmen und Bürger leiden. Die Kommission sollte ihr Augenmerk eher auf die Qualität als auf die Quantität richten und der Verringerung des Verwaltungsaufwands Vorrang einräumen, der sowohl Kosten für die Unternehmen mit sich bringt als auch deren Wettbewerbsfähigkeit einschränkt, die Innovation bremst und die Schaffung von Arbeitsplätzen hemmt. Natürlich müssen Sinn und Zweck der auferlegten Verpflichtungen dabei im Auge behalten werden.

3.3. Zwar müssen im Interesse einer gut organisierten öffentlichen Verwaltung jene Angaben und Informationen vorliegen, die für die Umsetzung, Kontrolle und Bewertung der Maßnahmen wesentlich und von Bedeutung sind, doch ist zu verhindern, dass Informationen doppelt angefordert werden.

⁽²⁾ „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“ COM(2012) 746 final und „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“ COM(2013) 685 final.

⁽³⁾ „Dritte Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“ KOM(2009) 15 endgültig; Mitteilung der Kommission „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“ KOM(2010) 543 final; Mitteilung der Kommission „Intelligente Regulierung — Anpassung an die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen“ COM(2013) 122 final.

⁽⁴⁾ ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 33. ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 87 und ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 107.

3.4. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass angesichts der notwendigen Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Rechtsetzung Schnellschüsse keine Lösung sind. Er ist vielmehr der Auffassung, dass jegliche Änderung der Rechtsvorschriften wohlüberlegt sein und langfristig angegangen werden muss, um Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit und Transparenz zu gewährleisten.

3.5. Der EWSA verweist darauf, dass eine intelligente Regulierung nicht davon entbindet, die Vorschriften in Bezug auf den Schutz von Bürgern, Verbrauchern und Arbeitnehmern („weder die Arbeitnehmerrechte unterminieren noch den Mindestschutz senken sollte, insbesondere in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“⁽⁵⁾) wie auch die Standards für die Gleichstellung von Männern und Frauen oder die Umweltschutzvorschriften einzuhalten. Im Rahmen einer intelligenten Regulierung müssen Entwicklungen und Verbesserungen möglich sein.

3.6. Der EWSA begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Kommission darauf verweist, dass das Programm REFIT die bestehenden Politikziele nicht infrage stellen oder sich negativ auf die Gesundheit und Sicherheit der Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer oder auf die Umwelt auswirken wird. Der EWSA betont jedoch, dass es nicht nur darum geht, Schäden für die Gesundheit der Bürger zu verhindern, sondern dass im Sinne des öffentlichen Interesses und des angemessenen Schutzes der Bürger alle Gefahren eingedämmt werden müssen, denen sie ausgesetzt sind, ob gesundheitsrelevant oder nicht. Ähnliche Anliegen wurden auf dem Europäischen Rat vom 26./27. Juni 2014 und vom Europäischen Parlament in seiner Sitzung vom 4. Februar 2014⁽⁶⁾ formuliert.

3.7. Eine intelligente Regulierung muss nach Auffassung des EWSA der im Vertrag verankerten sozialen Dimension des Binnenmarktes Rechnung tragen, insbesondere was die Umsetzung der im Rahmen des sozialen Dialogs in Europa ausgehandelten Vereinbarungen der Sozialpartner betrifft.

3.8. Nach Auffassung des EWSA sollte REFIT wie von der Kommission angestrebt das gemeinsame Ziel von EU, Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und weiteren Interessenträgern sein. Es ist wichtig, Vertrauen zu schaffen und dafür zu sorgen, dass keinerlei Missverständnisse über die Ziele des Programms bestehen bleiben. Einige der angekündigten bzw. ergriffenen Maßnahmen⁽⁷⁾ haben allerdings Misstrauen bei manchen Beteiligten und bei den Bürgerinnen und Bürgern geweckt.

3.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die von der Kommission angestrebten Ziele nur dann tatsächlich erreicht werden, wenn die Bedenken aller Beteiligten berücksichtigt werden.

4. Umsetzung des Programms

4.1. Der EWSA nimmt die erzielten Fortschritte bei der Umsetzung des Programms REFIT zur Kenntnis. Insbesondere begrüßt er, dass die Kommission bemüht ist, die Instrumente zu seiner Umsetzung zu verbessern, vor allem indem sie eine Konsultation über die Durchführung von Folgenabschätzungen sowie das Konsultationsverfahren als solches durchführt. Es ist in der Tat wichtig, dass diese bereichsübergreifenden Elemente des Programms nicht angetastet werden.

4.2. Ein Nebeneinander von Ex-post-Analysen und Folgenabschätzungen kann nur dazu führen, dass die demokratisch angenommenen Regeln nicht wirksam angewandt werden. Der EWSA befürwortet die von der Kommission vorgeschlagenen Ex-post-Analysen, wenn sie mit einem gewissen zeitlichen Abstand durchgeführt werden. Eine Ex-post-Analyse ist erst einige Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung in nationales Recht sinnvoll. Andernfalls würde REFIT zu anhaltender Instabilität und Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmen führen.

4.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission mehrfach betont, dass die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und die KMU einbezogen werden müssen. Er stellt fest, dass es sich hierbei bislang eher um eine Absichtserklärung als um eine strukturierte Praxis handelte, in deren Rahmen Vorschläge erörtert und berücksichtigt werden.

⁽⁵⁾ Abl. C 327 vom 12.11.2013, S. 33.

⁽⁶⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Februar 2014 zum Thema regulatorische Eignung der EU-Vorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit — **19. Bericht über bessere Rechtsetzung 2011**, in der darauf hingewiesen wird, dass die Rechtsvorschriften einfach, wirkungsvoll und effizient sowie leicht verständlich und zu minimalen Kosten zugänglich sein sollten und „dass die Bewertung der Auswirkungen der neuen Regelungen auf KMU oder Großunternehmen weder dazu führen darf, dass Arbeitnehmer aufgrund der Größe ihres Unternehmens diskriminiert noch dass ihre Grundrechte, einschließlich der Rechte auf Information und Anhörung, ihre Arbeitsbedingungen, ihr Wohlergehen am Arbeitsplatz und ihre Rechte im Bereich der sozialen Sicherheit abgebaut werden dürfen, und dass diese Bewertung auch nicht dazu führen darf, dass die Verbesserung dieser Rechte und des Schutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz vor bereits bestehenden und neuen berufsbezogenen Gefahren dadurch behindert wird“.

Der Europäische Rat vom 26./27. Juni 2014 stellte seinerseits fest: „Die Kommission, die anderen EU-Organe und die Mitgliedstaaten werden ersucht, die Durchführung des REFIT-Programms ambitioniert fortzusetzen und dabei dem Verbraucher- und dem Arbeitnehmerschutz sowie Gesundheits- und Umweltbelangen Rechnung zu tragen.“

⁽⁷⁾ Insbesondere in Bezug auf REACH, Umweltfragen, den Besitzstand im Bereich Gesundheit und Arbeitssicherheit, den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen und den besseren Zugang zu Elternurlaub, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in Friseursalons, Erkrankungen des Bewegungsapparats, Karzinogene und Mutagene, Fahrtschreiber, Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit und Zeitarbeit, Unterrichtung und Anhörung, Informationen über Arbeitsverträge, Etikettierung von Lebensmitteln, Angabe umweltrelevanter Aspekte, Beipackzettel von Arzneimitteln und Informationspflicht in Bezug auf die Kosten von Finanzdienstleistungen.

4.3.1. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die Vertretungsorgane der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften und der KMU auf dem am besten geeigneten Wege einbezogen und konsultiert werden müssen.

4.4. Folgenabschätzungen

4.4.1. In den Berichten 2012 und 2013⁽⁸⁾ des Ausschusses für Folgenabschätzung der Kommission werden die Schwächen des Verfahrens sowie die zu seiner Verbesserung unternommenen Anstrengungen dargelegt.

Dabei werden folgende Punkte angesprochen:

- Bei zahlreichen Folgenabschätzungen werden die unterschiedlichen, im Rahmen der Konsultation abgegebenen Stellungnahmen nicht angemessen berücksichtigt bzw. nicht objektiv wiedergegeben.
- Erforderlich sind weitere Anstrengungen insbesondere in Bezug auf die Berücksichtigung echter Optionen für Alternativen (Klarheit, Begründung, Verhältnismäßigkeit), und es müssen ausreichend detaillierte Informationen zu allen Optionen vorgelegt werden, nicht nur zur bevorzugten Option.
- Die Qualität der Abschätzung der (positiven wie negativen) sozialen Auswirkungen sowie Breite und Tiefe der Umweltverträglichkeitsprüfung geben Anlass zur Besorgnis.
- Geltende Rechtsvorschriften und Programme der EU müssen einer Ex-post-Bewertung unterzogen werden.
- Der Ausschuss tritt für eine integrierte Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen ein.

4.4.2. In seinem Bericht 2013 stellt der Ausschuss für Folgenabschätzung fest, dass die Zahl der Stellungnahmen zu den Auswirkungen auf KMU und Kleinstunternehmen erheblich zurückgegangen ist. Er führt dies darauf zurück, dass die Kommission diese Unternehmen stärker berücksichtigt, vor allem was die Umkehr der Beweislast für Kleinstunternehmen betrifft. Der Ausschuss für Folgenabschätzung betont, dass die Zahl der Folgenabschätzungen, bei denen es um die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit geht, im Vergleich zu 2012 erheblich gestiegen ist (um 30 %). Wiederum wird explizit auf den Mangel an Transparenz in Bezug auf die Stellungnahmen und Kritikpunkte, die bei den Konsultationen zur Sprache kommen, ebenso hingewiesen wie darauf, dass erläutert werden muss, wie die zum Ausdruck gebrachten Bedenken berücksichtigt wurden.

4.4.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission und der Ausschuss für Folgenabschätzung das Verfahren in qualitativer Hinsicht verbessern wollen. Er weist darauf hin, dass die Abschätzungen der Auswirkungen auf KMU und Kleinstbetriebe offenbar stärker als früher berücksichtigt werden, was seinen Forderungen aus früheren Stellungnahmen zum Small Business Act, dem Prinzip „Vorfahrt für KMU“ sowie dem KMU-Test entspricht. Der EWSA betont, dass weiter in diese Richtung gearbeitet werden muss. Er verweist darauf, dass das Prinzip „Vorfahrt für KMU“ nicht darauf hinauslaufen kann und darf, dass Kleinstunternehmen und KMU von der Anwendung der Rechtsvorschriften ausgenommen werden. Vielmehr ist bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften zu berücksichtigen, dass sie auch auf kleine Unternehmen angewandt werden müssen, ohne dass die Verwirklichung des damit verfolgten Ziels beeinträchtigt wird. Seiner Auffassung nach rechtfertigen diese Grundsätze jedoch nicht, dass der Geltungsbereich einer Regelung ausschließlich von der Größe eines Unternehmens bestimmt wird, und sie dürfen auch nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, demzufolge Bürger, Arbeitnehmer und Verbraucher vor Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, geschützt werden müssen.

4.4.4. Der EWSA zeigt sich im Übrigen sehr besorgt über einige der weiter oben genannten Feststellungen. Er verweist darauf, dass neben der Abschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen eine Reihe weiterer Aspekte angesprochen wird⁽⁹⁾, während der Ausschuss für Folgenabschätzung der Auffassung ist, dass die Qualität der Abschätzungen der sozialen und ökologischen Folgen bisweilen zu wünschen übrig lässt. Nach Auffassung des EWSA sollte also sichergestellt sein, dass die Kommission über die notwendigen Mittel verfügt, um alle diese Abschätzungen zugleich durchzuführen, ohne dass Qualität, Ausgewogenheit, Ziele, Messinstrumente und angekündigte Parameter beeinträchtigt werden.

4.4.5. Schließlich ist nicht klar, warum für bestimmte Vorlagen bzw. Vorschläge keine Folgenabschätzung durchgeführt wird, vor allem im Bereich Ecofin (*Zweierpaket*, *Sechserpaket*), was bei einigen Beteiligten den Eindruck erweckt, das Verfahren sei eher auf wirtschaftliche Aspekte (sowie die Wettbewerbsfähigkeit) ausgerichtet als auf die anderen beiden Bereiche. Wie die Kommission betont, muss das Ziel der Vereinfachung von allen Beteiligten mitgetragen und geteilt werden und auf belastbaren und glaubwürdigen Analysen beruhen.

⁽⁸⁾ IAB-Bericht 2012, IAB-Bericht 2013.

⁽⁹⁾ Verzeichnis sämtlicher Referenzdokumente zu Folgenabschätzungen auf dem Internetportal der Kommission (in Englisch): Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung (Januar 2009) Guidelines; Annexes 1-13; weitere Referenzdokumente der Generaldirektion Operational Guidelines to Assess Impacts on Micro-Enterprises (Generalsekretariat + GD Unternehmen und Industrie); Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment System — A „Competitiveness Proofing“ Toolkit for use in Impact Assessments; Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments; Assessing Social Impacts; Assessing Territorial Impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System.

4.4.6. Der EWSA fordert die Kommission auf,

- mehr Transparenz an den Tag zu legen und zu begründen, warum sie eine Bestimmung oder einen Vorschlag für eine Bestimmung einer Folgenabschätzung unterzieht oder es unterlässt,
- dafür zu sorgen, dass das öffentliche Interesse berücksichtigt wird,
- Maßnahmen zu ergreifen, damit die drei Aspekte (wirtschaftliche, soziale und ökologische Erwägungen) in ausgewogener Weise umfassend berücksichtigt werden und diesbezüglich die Qualität der Abschätzungen gewährleistet wird,
- die im Rahmen der Konsultationen formulierten Standpunkte besser zu berücksichtigen und zu begründen, wie dies erfolgt ist bzw. nicht erfolgt ist.

4.4.7. Der EWSA bedauert, dass in der Mitteilung der Kommission nicht ausdrücklich Bezug auf seine Rolle als beratende Einrichtung der Zivilgesellschaft genommen wird, die Stellungnahmen zu grundlegenden Aspekten der EU-Rechtsetzung abgibt. Er wird der allgemeinen Aufforderung der Kommission an die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft zur Mitarbeit nachkommen und ist deshalb bereit, im Rahmen von Konsultationen und durch Beisteuerung von Fachwissen aktiver an der Verbesserung des Verfahrens mitzuarbeiten.

4.5. Konsultationsverfahren

4.5.1. Die Kommission betont zwar, wie wichtig die Konsultation der Beteiligten im Rahmen des Verfahrens ist, doch werden deren Ergebnisse nicht immer berücksichtigt. Im Übrigen tragen die Rücklaufquoten bei den offenen Konsultationen der Kommission, die Frage, inwieweit die Antwortenden repräsentativ sind, und — sich daraus ergebend — der bisweilen wenig repräsentative Charakter der Erhebung dazu bei, dass das Verfahren an Qualität einbüßt. Der EWSA fragt sich, ob diese Feststellungen nicht mit der enorm gestiegenen Zahl der Konsultationen und entsprechend der für die Beantwortung erforderlichen Mittel sowie dem verursachten zeitlichen und personellen Aufwand erklärt werden können. Darüber hinaus suggeriert die Art der Fragestellung mitunter schon die erwartete Antwort, womit Objektivität und Unparteilichkeit des Verfahrens infrage gestellt werden.

4.5.2. Eine Anhörung („Konsultation“) ist Grundlage solider evidenzbasierter Legislativvorschläge. Eine frühzeitige und angemessene Konsultation der Unternehmen, insbesondere der KMU, und ihrer Vertreter würde es gestatten, Entscheidungen zu treffen, die auf Tatsachen, Erfahrungen und Positionen jener beruhen, an die sich die Rechtsvorschriften richten und die an ihrer Umsetzung beteiligt sind. Dasselbe gilt für die verschiedenen Interessenverbände der Bürger (Arbeitnehmer und Sozialhilfeempfänger, Verbraucher usw.).

4.5.3. Der EWSA fordert, dass den Sozialpartnern und ihren Vertretungsorganisationen absoluter Vorrang eingeräumt wird. Eine direkte und individuelle Konsultation der KMU und Verbraucher hat sich als ineffizient erwiesen und führt nicht zu repräsentativen Ergebnissen. Die betroffenen Organisationen müssen zudem tatsächlich die Möglichkeit haben, an der Vorbereitung der Konsultationen und an der Erarbeitung der Fragebögen mitzuarbeiten.

4.5.4. Der EWSA wirft deshalb die Frage auf, ob die Konsultation daher nicht auf institutioneller und repräsentativer Grundlage besser strukturiert werden sollte. Dabei könnten die Ressourcen der bereits existierenden beratenden Einrichtungen genutzt werden bzw. gegebenenfalls weitere geschaffen werden.

4.5.5. Der EWSA schlägt vor, dass die Konsultationen auch von den Vertretungsorganisationen sowohl auf europäischer als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene ausgehen. Er verweist darauf, dass es anderenfalls auch entsprechende Konsultationsstrukturen gibt.

4.5.6. Der EWSA empfiehlt, dass die Erfahrungen und das Potenzial der europäischen Verbände der Arbeitgeber, Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen genutzt wird und dass diese auch beauftragt werden, die notwendigen Umfragen und Studien durchzuführen, anstatt sich nur auf Einzelkonsultationen zu verlassen.

4.5.7. Der EWSA ist auf jeden Fall bereit, unbeschadet der weiteren Formen des Dialogs der Sozialpartner in Europa seine Verantwortung in diesem Rahmen wahrzunehmen.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Nach Auffassung des EWSA sollte das Programm REFIT ehrgeizig und zugleich einfach, klar und transparent sein.

5.2. Dass immer neue Agenden und Programme auftauchen (Bessere Rechtsetzung, Intelligente Regulierung, „Vorfahrt für KMU“ usw.), hat zu einer gewissen Verwirrung geführt.

Die Hierarchie dieser Programme und Projekte sowie ihre Verknüpfung sollten geklärt werden, damit die Öffentlichkeit verstehen kann, an wen sie sich wenden.

5.3. Die Transparenz der Verfahren wird dadurch beeinträchtigt, dass immer mehr Gremien beteiligt sind, immer mehr Konsultationsverfahren durchgeführt werden und immer mehr Vorschläge zu behandeln sind.

5.4. Aus demselben Grund, nämlich im Sinne der Erhöhung von Effizienz und Transparenz und mit Blick auf die schon existierenden Verfahren, auch auf Ebene des Europäischen Parlaments, wird der EWSA den Vorschlag der Kommission, eine neue hochrangige Gruppe einzurichten, die die künftigen Arbeiten begleiten soll, nur dann unterstützen, wenn diese nachgewiesenermaßen einen echten zusätzlichen Nutzen bringt. Nach Auffassung des EWSA verfügt die Kommission mittlerweile selbst über den nötigen Sachverstand, um das Verfahren zu verbessern.

5.5. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die Auffassung vertritt, dass Folgenabschätzungen in allen Phasen des Legislativverfahrens stattfinden und sich auch auf die von den gesetzgebenden Organen eingebrachten Änderungsvorschläge beziehen sollten. In einem System, in dem es zwei gesetzgebende Organe gibt und in dem es in der Regel darum geht, einen Kompromiss zu finden, ist es nicht angemessen, dass einer von ihnen das letzte Wort in Sachen Folgenabschätzungen hat (Gefahr, dass die Vertragsbestimmungen über die Beschlussfassung ausgehöhlt werden).

5.6. Der EWSA verweist im Übrigen darauf, dass das Ziel des Programms REFIT auch im Zusammenhang mit der Anwendung des Rechts in der EU zu sehen ist. Die Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung sehen auch vor, dass zu prüfen ist, ob das betreffende Problem in bestimmten Fällen nicht durch eine wirksame Anwendung des Rechts behoben werden kann.

5.7. Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Kommission zur Begleitung und Überwachung der effizienten Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten. Er unterstreicht die Feststellungen, die im 30. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts getroffen werden⁽¹⁰⁾. Dem Bericht zufolge gab es Fälle verspäteter Umsetzung sowie Verstöße am häufigsten in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Steuern. Der EWSA zeigt sich besorgt, dass für das Jahr 2012 im Wesentlichen Probleme in den Bereichen Verkehr, Gesundheit und Verbraucher, Umwelt sowie Binnenmarkt und Dienstleistungen (in abnehmender Folge) zu verzeichnen waren.

5.8. In Bezug auf undifferenzierte Ausnahmeregelungen in verschiedenen Bereichen vertritt der EWSA die Ansicht, dass diese den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, nach ihrer Wahl Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene zu erlassen, was zur Komplizierung der Rechtslage und zur Rechtsunsicherheit und -unklarheit im Binnenmarkt beiträgt. Der EWSA verweist darauf, dass er in früheren Stellungnahmen gefordert hat, gegebenenfalls systematischer auf Verordnungen zurückzugreifen, womit sich das Problem teilweise beheben ließe — ganz abgesehen von der größeren Rechtssicherheit.

5.9. Der EWSA verweist auf seine früheren Stellungnahmen zum Thema Überregulierung und intelligente Regulierung, in denen er eine bessere Qualität der angenommenen Rechtstexte fordert. In diese Richtung sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, damit die politischen Ziele der Europäischen Union wirksam erreicht werden können.

5.10. Der EWSA verweist auch darauf, dass in einem breiten, klaren und genau umrissenen Rechtsrahmen, der u. a. von den Grundsätzen der Transparenz, Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung bestimmt ist, Selbstregulierung und/oder Koregulierung in bestimmten Fällen eine wirksame Präventivmaßnahme darstellen oder Legislativmaßnahmen sinnvoll ergänzen kann.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_de.pdf

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — EU-Aktionsplan für einen neuen Konsens über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten

(COM(2014) 392 final)

(2015/C 230/11)

Berichterstatter: Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE

Die Europäische Kommission beschloss am 16. Juli 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — EU-Aktionsplan für einen neuen Konsens über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten“

COM(2014) 392 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 144 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt den allgemeinen Ansatz der Kommission:

- Die Verabschiedung eines Aktionsplans zur Bekämpfung von Verletzungen des geistigen Eigentums in der Europäischen Union. Dieser Aktionsplan umfasst eine Reihe von Maßnahmen, die entsprechend dem Grundsatz „Follow the money“ gewerbsmäßige Schutzrechtsverletzungen in den Mittelpunkt der EU-Politik zum Schutz des geistigen Eigentums rücken sollen, sowie
- die Annahme einer Strategie zum Schutz und zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern mit dem Ziel, einen internationalen Ansatz festzulegen; hierfür sollen die jüngsten Entwicklungen analysiert und Lösungen präsentiert werden, um die derzeitigen Handlungsinstrumente der Kommission zu verbessern und so strengere Vorschriften über das geistige Eigentum in Drittländern zu fördern und den Handel mit gefälschten Waren zu beseitigen,

denn Verletzungen des geistigen Eigentums sind ein globales Phänomen und müssen daher umfassend angegangen werden.

1.2. Der EWSA unterstützt das Ziel des Aktionsplans zur Bekämpfung gewerbsmäßiger Verletzungen des geistigen Eigentums, denn sie behindern Investitionen in Innovation und die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze in der Europäischen Union und verursachen steuerliche Mindereinnahmen.

1.3. Der EWSA vermerkt mit Interesse die immer wichtigere Rolle des Harmonisierungsamts für den Binnenmarkt (HABM) bei der Erarbeitung und Flankierung der Strategien der Europäischen Kommission zur Förderung und zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums, darunter auch dieses mehrgleisige Vorgehen, das Gegenstand des Aktionsplans ist.

1.4. Der EWSA schließt sich dem pragmatischen Kommissionsansatz an, Instrumente wie „Follow the money“ und die Einbeziehung der relevanten Akteure zu bevorzugen.

1.5. Der EWSA kann dem mehrgleisigen Vorgehen der Kommission zustimmen, sofern dieses in seinen verschiedenen Zielsetzungen quantitativ und qualitativ genauer definiert und charakterisiert wird; er begrüßt insbesondere die Kommunikationskampagnen der Europäischen Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums („Beobachtungsstelle“) zur Sensibilisierung der jungen Menschen⁽¹⁾, aber auch der Richter und der Angehörigen der Rechtsberufe, für die Auswirkungen der Verletzungen des geistigen Eigentums⁽²⁾.

⁽¹⁾ <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1251336>

⁽²⁾ **Richterseminar zum Thema Nachahmungen und Geldwäsche am 16./17. Oktober 2014** im Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt („HABM“) <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1574263>. Siehe auch in diesem Zusammenhang Abl. L 354 vom 28.12.2013, S. 73 und COM(2014) 144 final.

1.6. Der EWSA begrüßt die Aufmerksamkeit der Kommission für KMU, um ihnen den Zugang zu Rechtsmitteln zu erleichtern, und unterstützt außerdem das europäische Fördersystem IPorta⁽³⁾, das Fragen zum Schutz des geistigen Eigentums Rechnung trägt und die nationale Unterstützung koordiniert.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission auf, sicherzustellen, dass die Mittel für den Zugang und effektiven Schutz des geistigen Eigentums in Europa zur Verfügung stehen, darunter auch die Finanzmittel für sämtliche Unternehmen unabhängig von ihrer Größe.

1.8. Er bedauert allerdings, dass der Kommissionsansatz auf nichtlegislative Instrumente beschränkt ist und nicht einmal die Möglichkeit anspricht, die bestehenden legislativen Instrumente und den Nutzen ihrer Überprüfung zu evaluieren. Der EWSA unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass die Kommission mehr Ehrgeiz hätte zeigen und diesen Aspekt ebenfalls hätte berücksichtigen können.

1.9. Der EWSA hat Bedenken gegen die Rolle, die die Kommission in einem Bereich, in dem es um Fälschungen und Produktpiraterie geht, nicht zwingenden Maßnahmen wie freiwilligen Vereinbarungen und bewährten Vorgehensweisen einzuräumen scheint.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EU-Aktionsplan für einen neuen Konsens über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten enthält zehn spezifische Maßnahmen für einen neuen politischen Ansatz, der darauf abzielt, Instrumente zur Bekämpfung der gewerbsmäßigen Verletzung von Immaterialgüterrechten zu schaffen und zu nutzen. Die gewerbsmäßig betriebenen Schutzrechtsverletzungen richten den größten Schaden an und stellen die EU vor große Herausforderungen, da sie Investitionen in Innovation und die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze behindern sowie steuerliche Mindereinnahmen verursachen.

2.2. Diese neuen, momentan noch nichtlegislativen Instrumente umfassen eine Reihe von Maßnahmen nach dem Grundsatz „Follow the money“, um gewerbsmäßige Rechtsverletzer an dem Zugang zu Instrumenten zur Förderung und Verbreitung gefälschter Waren zu hindern und ihnen die Einnahmequelle zu entziehen.

2.3. Die in der in dieser Stellungnahme erörterten Kommissionsmitteilung genannten Ziele des EU-Aktionsplans für einen neuen Konsens über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten und die Ziele der Strategie für den Schutz und die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in Drittländern sind gleich, nämlich:

- i) alle Mittel zu nutzen, um den Binnenmarkteintritt und die Binnenmarktdurchdringung von gefälschten Produkten aus Drittländern wirksam abzuwehren und zu unterbinden, und damit
- ii) Anreize für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in schutzrechtsrelevanten Sektoren zu setzen, die für unsere Volkswirtschaften so wichtig sind.

2.4. Ein weiteres wichtiges Anliegen, das die Kommission mit ihrer Mitteilung verfolgt, besteht darin, durch Diskussionen und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowohl Verbraucher als auch Produzenten über die Auswirkungen von Schutzrechtsverletzungen aufzuklären.

2.5. Auf europäischer Ebene wird die Kommission — gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM), das seit Juni 2012 die Beobachtungsstelle beherbergt, die Maßnahmen auf den Weg bringen⁽⁴⁾. Aus einer am 25. November 2013 von der Beobachtungsstelle veröffentlichten Studie⁽⁵⁾ geht hervor, dass es den Befragten, vor allem den jüngeren Teilnehmern, an Sensibilität für das Ausmaß der Folgen von Schutzrechtsverletzungen für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der wissensbasierten Wirtschaft fehlte. Auch waren die jüngeren Teilnehmer der Meinung, dass in erster Linie Großunternehmen vom Schutz des geistigen Eigentums profitieren.

2.6. Die Kommission hat sich denn auch für ein mehrgleisiges Vorgehen entschieden und berücksichtigt bei der Analyse der Gründe die Gründe, warum die Nachfrage der „digitalen Generation“ nach schutzrechtsverletzenden Produkten zunimmt. Zu dieser Strategie gehört unter anderem, dass die Beobachtungsstelle Kommunikationsmittel entwickelt, um die EU-Bürger auf die Folgen von Schutzrechtsverletzungen insbesondere für die Beschäftigung und die Wirtschaft aufmerksam zu machen.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_de.htm

⁽⁴⁾ Mit der Verordnung (EU) Nr. 386/2012 vom 19.4.2012 wurden dem HABM verschiedene Aufgaben übertragen, die darauf abzielen, das Vorgehen der nationalen Behörden, des privaten Sektors und der EU-Organe gegen Schutzrechtsverletzungen zu unterstützen und zu begleiten. Diese Aufgaben schließen weder die Teilnahme an Einsätzen oder Ermittlungen nationaler Behörden ein noch Bereiche, die in Titel V des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt sind (z. B. Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit).

⁽⁵⁾ Siehe: <https://oami.europa.eu/ohimportal/de/>. Die Studie basiert auf einer Literaturlauswertung, einer Befragung von 250 Europäern zwischen 15 und 65 Jahren und einer quantitativen Erhebung durch telefonische Befragung von mehr als 26 000 europäischen Bürgern.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Bislang hat die Kommission diese Maßnahmen nicht näher erläutert, versichert jedoch, dass sie eine Konsultation über die nichtlegislativen Instrumente entsprechend dem Grundsatz „Follow the money“ durchführen wird, die gewerbsmäßigen Rechtsverletzern die Mittel zur Förderung und Verbreitung gefälschter Waren und ihre Einnahmequelle entziehen sollen. Diese Instrumente sollen transparenter und stringent konzipiert werden, um ihre Wirksamkeit bei der Bekämpfung von Verletzungen des Rechts des geistigen Eigentums zu gewährleisten.

3.2. Dieses Instrumentarium soll durch Maßnahmen der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Behörden und Beratungen/Verhandlungen mit Drittländern unterstützt werden. So sind beispielsweise „alle Mittel zu nutzen, um sowohl in der EU als auch in Drittländern den Markteintritt und die Marktdurchdringung von schutzrechtsverletzenden Produkten wirksam abzuwehren und zu unterbinden ...“.

3.3. Diese „nichtlegislativen“ Instrumente werden sich auf den guten Willen der einzelnen Akteure stützen — sprich ohne Inanspruchnahme neuer Legislativinstrumente auskommen, aber sehr wohl auf bestehenden Legislativinstrumenten basieren. Der Vorteil dieser ausgehandelten Lösungen liegt darin, dass sie zügig umgesetzt werden können. Durch diese Präventivmaßnahmen können wirksamere Rechtsmittel vor Zivilgerichten eingelegt werden. Dieses Ziel wird nur dann erreicht, wenn solche Maßnahmen transparent konzipiert werden und auch den einschlägigen öffentlichen Interessen Rechnung tragen.

3.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass dieser begrenzte Ansatz in Bezug auf die Rolle, die der Selbstregulierung in Form „freiwilliger Vereinbarungen“ oder „bewährter Vorgehensweisen“ zugedacht wird, kein Ersatz für eine Rechtssetzungsmaßnahme in Bereichen sein kann, die einer wirksamen Regulierung bedürfen.

4. Der Begriff „gewerbsmäßig“

4.1. Der Begriff „gewerbsmäßig“, der sich auf Maßnahmen des Aktionsplans der Kommission bezieht, ist viel umfassender, als er erscheint. Im Übrigen steht in dem Aktionsplan hierzu wenig, doch weist der EWSA darauf hin, dass der Begriff bereits in dem Acquis der EU genannt wird und verstärkte Abmahnungen sowie zivilrechtliche Sanktionen ermöglicht.

4.2. Der EWSA unterstreicht, dass sich „gewerbsmäßig“ auch auf Geschäfte beziehen kann, die nicht zwangsläufig zu „gewerbsmäßigen Zwecken“ getätigt werden.

4.3. Der Begriff findet sich auch in der Richtlinie 2004/48/EG über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten⁽⁶⁾ und bildet die Grundlage für die Einleitung bestimmter zivilrechtlicher Schritte. Beispielsweise kann der einzelstaatliche Richter anhand des Kriteriums „gewerbsmäßig“ Sicherungsmaßnahmen wie die vorsorgliche Beschlagnahme beweglicher und unbeweglicher Vermögensgegenstände des mutmaßlichen Rechtsverletzers anordnen, darunter auch die Sperrung seiner Bankkonten und anderer Vermögenswerte (Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie). In einigen Mitgliedstaaten wird dieses Kriterium auch für die Einleitung strafrechtlicher Maßnahmen herangezogen, auch wenn dies nicht im Acquis der EU vorgesehen ist.

4.4. In anderen Legislativinstrumenten der EU werden ähnliche Begriffe wie „gewerbsmäßig“ verwendet; so ist in der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft⁽⁷⁾ von „kommerzieller Art“, „kommerzieller Zweck“, „unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen oder kommerziellen Zweck“ und „kommerzielle Nutzung“ die Rede.

In der Richtlinie 98/71/EG vom 13. Oktober 1998 über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen⁽⁸⁾ heißt es in Artikel 13 Absatz a über die Beschränkung der Rechte aus dem Muster: „Die Rechte aus einem Muster nach seiner Eintragung können nicht geltend gemacht werden für Handlungen, die im privaten Bereich zu nichtgewerblichen Zwecken vorgenommen werden.“

4.5. Abschließend lässt sich sagen, dass es daher Aufgabe des Richters ist, sich von Fall zu Fall auf die Gefahr hin zu äußern, dass dadurch eine uneinheitliche, unangemessene und folglich unsichere Rechtsprechung entsteht.

4.6. Die Kommissionsdienststellen waren sich der Unklarheit des Begriffs und der daraus resultierenden Rechtsunsicherheit bewusst und haben die Beobachtungsstelle daher aufgefordert, die Urteile der nationalen Rechtsprechung über Schutzrechtsverletzungen zusammenzutragen, um unter anderem den Begriff zu präzisieren. Darüber hinaus wurde im Sommer dieses Jahres auf Hochschulebene ein Aufruf zur Interessenbekundung zwecks Analyse der Wirtschaftsbegriffe des geistigen Eigentums gestartet, woraufhin am 19. September 2014 ein erster Workshop im Wirtschaftsbereich stattfand. Bei dieser Gelegenheit haben Fachleute die praktische Verwendung der Begriffe „gewerbsmäßig“ und „gewerbsmäßiger Zweck“ im Zusammenhang mit den Verstößen gegen das geistige Eigentum⁽⁹⁾ und deren wirtschaftliche Bewältigung erörtert.

⁽⁶⁾ Siehe ABl. L 195 vom 16. 6.2004, S. 16.

⁽⁷⁾ Siehe ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10.

⁽⁸⁾ Siehe ABl. L 289 vom 28.10.1998, S. 28.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/workshops/140919-workshop_en.pdf

4.7. Angesichts der Bedeutung der Überlegungen plädiert der EWSA dafür, dass die Kommissionsdienststellen diese Frage analysieren und die interessierten Kreise, darunter auch die Zivilgesellschaft, über ihre Schlussfolgerungen informieren.

5. „Follow the money“

5.1. Die Mitteilung bezieht sich sowohl auf das Internet als auch auf die Netze des physischen Vertriebs. Darin werden digitale und nicht digitale Produkte sowie Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums thematisiert, die ihre Schaffung, Förderung, Verbreitung und Verwendung schaden. Das Konzept „Follow the money“ besteht folglich darin, Rechtsverletzer am illegalen Handel mit gefälschten Waren zu hindern.

5.2. Bei der Umsetzung dieses Grundsatzes soll darauf geachtet werden, dass alle relevanten Akteure des Vorgangs mit hohem Mehrwert am geistigen Eigentum die zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt notwendigen Antizipierungsmaßnahmen ergreifen. Der Leitgedanke dieser Märkte muss die Innovation bleiben, um Investitionen in kreative und innovative Tätigkeiten zu fördern.

5.3. Dadurch dürfte das Vertrauen in die digitalen Märkte gestärkt und die Verbreitung wettbewerbsfähiger Produkte mit hohem Mehrwert am geistigen Eigentum sowie das Wachstum und der Aufschwung dieser Märkte ermöglicht werden. Angestrebt wird, von einer auf der Sanktionierung und Entschädigung hinsichtlich der Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums basierenden Politik zu einer stärker präventiv und inklusiv geprägten Perspektive überzugehen, die dem Verbraucher des Binnenmarktes ein umfassendes und abwechslungsreiches Angebot an Produkten mit hohem Mehrwert am geistigen Eigentum bietet.

5.4. Die Kommission schlägt vor, alle zwei Jahre einen Fortschrittsbericht über die Umsetzung dieser Politik zu veröffentlichen. Der EWSA wird darauf dringen, dass der erste Bericht verlässliche Benchmarks enthält und rechtzeitig veröffentlicht wird.

5.5. Durch eine größere Sicherheit der Zahlungsdienste mitsamt Rechtsmitteln im Falle des unbeabsichtigten Kaufs gefälschter Waren werden außerdem die Verbraucher besser geschützt werden und mehr Vertrauen in den Binnenmarkt haben. Die Kommission kündigt zu diesem Thema eine öffentliche Konsultation über die Auswirkungen der Verbraucherschutzregelungen auf die Bekämpfung der gewerbsmäßigen Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums an.

5.6. Angesichts des engen Zusammenhangs beider Kommissionsinitiativen und der Bedeutung des Grundsatzes „Follow the money“ ruft der EWSA die Kommission dazu auf, eine umfassendere Konsultation zu der entscheidenden Frage des Verbraucherschutzes im Bereich der Zahlungsdienste einzuleiten und diese auch generell auf den Grundsatz „Follow the money“ auszuweiten.

5.7. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommissionsdienststellen zur Konsultation der Wirtschaftsakteure auf, um sich ein Bild von ihren Erfahrungen mit der Berücksichtigung des Fälschernutzens bei der Bewertung der Entschädigung im Falle von Fälschungen zu machen⁽¹⁰⁾.

6. Die KMU

6.1. In einigen Mitgliedstaaten ist das geistige Eigentum für mehr als jede zweite KMU (54 %) keine wesentliche Thematik bzw. ist ein vertrautes Thema (46 %), das jedoch als kostspielig, komplex und langatmig wahrgenommen wird. Dies ist erstaunlich in einer wissensdominierten Wirtschaft, in der immaterielle Elemente wie Know-how, Renommee, Design oder auch Image entscheidende Bedeutung gewonnen haben⁽¹¹⁾.

6.2. So ist die Wirtschaftsleistung derjenigen KMU, die das gewerbliche Eigentum in ihre Entwicklungsstrategie aufnehmen, offenbar besser als die der anderen KMU, wie sich anhand konkreter Zahlen belegen lässt. So haben in Frankreich die 32 Preisträger des vom Institut für gewerbliches Eigentum (INPI) ausgelobten Innovationspreises 2010 in der Kategorie KMU seit 2006 614 Arbeitsplätze geschaffen, ihren Umsatz zwischen 2006 und 2009 verfünffacht und ihren Exportumsatz verdoppelt. Zugleich haben diese Unternehmen ihre FuE-Maßnahmen ausgebaut und ihr diesbezügliches Budget um 65,6 % erhöht⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Beispielsweise gibt es diesen Grundsatz in Frankreich bereits (vgl. das Gesetz 2014-315 vom 11. März 2014, in Kraft seit dem 14. März 2014). In der durch Artikel 2 geänderten Fassung von Artikel L615-7 des „Code de la propriété intellectuelle“ (CPI) dieses Gesetzes heißt es, dass die Gerichte bei der Berechnung des **Schadenersatzes** nunmehr die negativen wirtschaftlichen Folgen, den immateriellen Schaden und die vom Fälscher erzielten Gewinne, darunter auch die Ersparnisse an immateriellen, materiellen und Werbeinvestitionen. Seine Anwendung scheint jedoch schwierig, da der Nutzen für den Fälscher oftmals schwer nachzuweisen ist.

⁽¹¹⁾ <http://www.picarre.be/assets/Documents/Rapport-PIPICARR-tlchargeable3.pdf>

⁽¹²⁾ <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/propriete-industrielle.shtml>

6.3. Der EWSA unterstützt folglich diesen Ansatz der Kommission, mit dem der Zugang zu Rechtsmitteln für KMU generell erleichtert ⁽¹³⁾ und insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten über das geistige Eigentum verbessert werden soll. Die hohen Streitkosten und die Komplexität der Gerichtsverfahren halten nämlich innovative KMU häufig davon ab, ihre Rechte des geistigen Eigentums einschließlich jener aus essenziellen Patenten geltend zu machen.

6.4. Der finanzielle Aspekt ist ein entscheidender Faktor für Investitionen der europäischen Unternehmen in Innovation. Deshalb müssen der Schutz des geistigen Eigentums, die Erneuerung der Rechte am geistigen Eigentum und deren Schutz bezahlbar sein. In diesem Zusammenhang könnte das einheitliche Patent die Unternehmen, darunter auch die KMU, Jungunternehmer und Start-ups Anreize für den Schutz ihrer Erfindungen bieten, vorausgesetzt, die entsprechenden Kosten sind erschwinglich und verhältnismäßig. Darüber hinaus muss den Unternehmen zu erschwinglichen Kosten Zugang zum Recht, darunter auch zum einheitlichen Patentgericht, garantiert werden.

6.5. Die KMU müssen außerdem Vermarktungs- bzw. Vertriebsstrategien entwickeln, doch sind viele von ihnen damit nicht sehr erfolgreich, da es ihnen an Kompetenzen und Fachkenntnissen fehlt, die zur wirksamen Wahrung und Propagierung ihrer Rechte des geistigen Eigentums nötig sind, wie die Kommission ja auch in ihrem Aktionsplan betont.

6.6. Der EWSA unterstützt in diesem Zusammenhang das europäische Vorhaben und Fördersystem IPorta ⁽¹⁴⁾, das Fragen zum Schutz des geistigen Eigentums Rechnung trägt und die nationale Unterstützung koordiniert.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ Die Kommission hat unlängst einen Vorschlag zur Ausweitung und Verbesserung des geltenden europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen vorgelegt, das einheitlich für alle Mitgliedstaaten gilt (Verordnung (EG) Nr. 861/2007). Siehe ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 43.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_de.htm

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch — Eine wirksamere EU-Fusionskontrolle“

(COM(2014) 449 final)

(2015/C 230/12)

Berichterstatter: Juan MENDOZA CASTRO

Die Europäische Kommission beschloss am 16. Juli 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Weißbuch — Eine wirksamere EU-Fusionskontrolle

KOM(2014) 449 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe „Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch“ nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 137 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt das Weißbuch, da es Änderungen zur Stärkung einer der Säulen der Wettbewerbspolitik und insbesondere Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren vorsieht.

1.2. Die Kommission strebt in dem Weißbuch nach einem Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Anliegen, eine Lücke im Rechtssystem zur Fusionskontrolle zu schließen, und dem Anliegen der Unternehmen, den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Es muss jedoch vermieden werden, dass die weitgefaste Formulierung der Änderungen an der Fusionskontrollverordnung diesem Ziel zuwiderläuft. Zugleich müssen auch die Vorteile berücksichtigt werden, die die Unternehmen aus den Zusammenschlüssen ziehen.

1.3. Gestützt auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und die Verwaltungspraxis empfiehlt der EWSA, dass die dem Weißbuch zugrunde liegende Schadenstheorie Folgendes erfüllen sollte: Sie sollte

- a) präzise beschreiben, wie der Wettbewerb und damit letztendlich die Verbraucher möglicherweise geschädigt werden;
- b) in sich schlüssig sein;
- c) die Vorteile, die die verschiedenen Parteien in ihrem Handeln antreiben, berücksichtigen;
- d) mit den empirischen Erkenntnissen im Einklang (oder zumindest nicht im Widerspruch) stehen.

1.4. Der EWSA empfiehlt, im Rahmen der neuen Verordnung ebenfalls den sozialen Auswirkungen — insbesondere auf die Beschäftigung — und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Weltmärkten Rechnung zu tragen.

1.5. In dem von der Kommission vorgeschlagenen System der gezielten Transparenz sollten nach Dafürhalten des Ausschusses folgende Fragen geklärt werden: die Begriffe „Wettbewerber“ (gemäß der für Maßnahmen zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts geltenden Definition) und „vertikal verbundenes Unternehmen“ (wobei die Festlegung von Schwellenwerten erwogen werden sollte), die Art der Verbindung, damit der Erwerb einer Beteiligung als „wettbewerbsrelevant“ angesehen wird, und der Fall der in mehreren Wirtschaftszweigen tätigen Unternehmensgruppen.

1.6. Nach Ansicht des EWSA muss das hohe Ansehen des EU-Systems der Fusionskontrolle gewahrt und sogar weiter ausgebaut werden.

1.7. Das Weißbuch ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, doch sollte aufgrund der großen Veränderungen der letzten 25 Jahre (Zunahme der Zahl der Fälle und der Kontrollbehörden) sowie der Erfordernisse der europäischen Wirtschaft im 21. Jahrhundert ein breiterer Ansatz erwogen werden.

1.8. Derzeit gibt es in der EU 28 Fusionskontrollbehörden (31, wenn man den gesamten EWR betrachtet), die nach uneinheitlichen Kriterien arbeiten. Daher regt der EWSA an, das Weißbuch zu überdenken und dabei Folgendes anzustreben:

— eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten;

- eine Überprüfung der Anforderungen in Bezug auf die Anmeldepflichten;
- größere Fortschritte auf dem Weg zu einem System mit einer einheitlichen Anlaufstelle.

1.9. In dem Weißbuch werden auch Änderungen der Verfahrensvorschriften angekündigt, die vom Ausschuss befürwortet werden. Sie beziehen sich auf folgende Aspekte:

- die Vereinfachung des Verfahrens zur Verweisung vor der Anmeldung durch die Mitgliedstaaten an die Kommission;
- die Abschaffung des Kriteriums der „Selbstbeziehung“ bei vor der Anmeldung erfolgter Verweisung durch die Kommission an einen Mitgliedstaat;
- Änderungen bei der Verweisung bereits angemeldeter Zusammenschlüsse an die Kommission.

1.9.1. Der Ausschuss befürwortet ebenfalls die in Fortführung des Vereinfachungspakets von 2013 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren, insbesondere in Bezug auf die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen (Joint Venture) mit Sitz außerhalb des EWR.

2. Inhalt des Weißbuchs

2.1. Zehn Jahre nach der gründlichen Überarbeitung der EU-Fusionskontrollverordnung im Jahr 2004⁽¹⁾ zieht die Kommission in diesem Weißbuch die Bilanz aus der Anwendung des materiellrechtlichen Kriteriums der „erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs“ und liefert einen Überblick darüber, wie die Konvergenz und die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten weiter gefördert werden könnten. Ferner schlägt sie konkrete Änderungen vor, durch die die EU-Fusionskontrolle wirksamer werden soll.

2.2. Zum einen soll sichergestellt werden, dass mit der Fusionskontrollverordnung alle Ursachen von Schaden bekämpft werden, der durch Zusammenschlüsse und Umstrukturierungen — auch solcher, die sich aus dem Erwerb nichtkontrollierender Minderheitsbeteiligungen ergeben — für den Wettbewerb und damit auch für die Verbraucher entstehen könnte.

2.3. Zum anderen sollen eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden sowie eine geeignete Aufgabenverteilung im Bereich der Fusionskontrolle erreicht werden, indem insbesondere die Vorschriften für die Verweisung von Fusionskontrollsachen von den Mitgliedstaaten an die Kommission und umgekehrt gestrafft werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt das Weißbuch, da es Änderungen zur Stärkung einer der Säulen der Wettbewerbspolitik und insbesondere Maßnahmen zur Vereinfachung der Verfahren vorsieht.

3.2. Die Kommission begründet den zentralen Vorschlag des Weißbuches — die Ausdehnung ihrer Zuständigkeit auf wettbewerbswidrige Minderheitsbeteiligungen — damit, dass die Verordnung (EG) Nr. 139/2004 nur dann zur Anwendung gebracht werden kann, wenn mit dem Zusammenschluss „eine dauerhafte Veränderung der Kontrolle“ (Art. 3 Abs. 1) verbunden ist, was in diesem Fall nicht zutrifft. Sie ist zudem der Ansicht, dass Art. 101 und 102 AEUV allein keine ausreichende Rechtsgrundlage für das Vorgehen gegen wettbewerbswidrige Minderheitsbeteiligungen bieten.

3.3. Aus allgemeiner Sicht strebt die Kommission in dem Weißbuch nach einem Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Anliegen, eine Lücke im Rechtssystem zur Fusionskontrolle zu schließen, und dem Anliegen der Unternehmen, den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.

3.4. Nach Auffassung des EWSA muss jedoch vermieden werden, dass die weitgefaste Formulierung der Vorschläge dazu führt, dass der Verwaltungsaufwand letztendlich doch zunimmt. Letzterer sollte jedoch auch gegen die Vorteile abgewogen werden, die die neuen Bestimmungen für die Unternehmen bringen.

3.5. Der EWSA ist zudem der Auffassung, dass bestimmte Aspekte des Weißbuches einer weiteren Präzisierung bedürfen, damit das Ergebnis nicht dem angestrebten Ziel einer einfacheren Fusionskontrolle ohne größeren Verwaltungsaufwand zuwiderläuft.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“), ABl. L 24 vom 29.1.2004.

3.6. Im Weißbuch wird als Referenzrahmen zur Bewertung von Zusammenschlüssen die Schadenstheorie genannt, die die Kommission 2002 im Nachgang zu einigen Niederlagen vor Gericht ⁽²⁾ eingeführt hatte. Die Anwendung dieser Schadenstheorie muss:

- a) präzise beschreiben, wie der Wettbewerb und damit letztendlich die Verbraucher möglicherweise geschädigt werden;
- b) in sich schlüssig sein;
- c) die Vorteile, die die verschiedenen Parteien in ihrem Handeln antreiben, berücksichtigen;
- d) mit den empirischen Erkenntnissen im Einklang (oder zumindest nicht im Widerspruch) stehen ⁽³⁾.

3.6.1. Diese Grundsätze, die durch die Rechtsprechung des EuGH und die Verwaltungspraxis der Kommission untermauert wurden ⁽⁴⁾, müssen auch dem Vorgehen bei Minderheitsbeteiligungen zugrunde liegen.

3.7. Da in dem Weißbuch eine erhebliche Ausweitung der Zuständigkeiten der Kommission vorgeschlagen wird, empfiehlt der Ausschuss, bei der Prüfung von Zusammenschlüssen auch die sozialen Auswirkungen der Fusionen, insbesondere auf die Beschäftigung, zu berücksichtigen.

4. Die EU braucht einen europäischen Raum der Fusionskontrolle, der den Erfordernissen des Binnenmarktes im 21. Jahrhundert gerecht wird

4.1. Die Fusionskontrolle der Europäischen Union hat im Laufe der Jahre einen guten Ruf erlangt und dient in anderen Regionen der Welt als Vorbild. Nach Ansicht des EWSA muss dieses hohe Ansehen gewahrt und sogar weiter ausgebaut werden.

4.2. Der EWSA begrüßt das im Weißbuch formulierte Ziel, die Abstimmung zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden zu verbessern und das System zu einem „europäischen Raum der Fusionskontrolle“ weiterzuentwickeln, das ein einheitliches Vorgehen bei Zusammenschlüssen ermöglicht und zur Rechtssicherheit beiträgt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen jedoch über vereinzelte Änderungen an der Verordnung hinausgehen und eine umfassende Überprüfung des derzeitigen Fusionskontrollsystems beinhalten.

4.3. Die Fusionskontrolle hat in den letzten 25 Jahren in der EU erheblich zugenommen, wie auch die Größe und der Internationalisierungsgrad der europäischen Unternehmen gewachsen sind. 1989 gab es in diesem Bereich lediglich drei nationale zuständige Behörden, im Jahr 2000 waren es (die Kommission eingerechnet) 14 und derzeit sind es 28 Behörden (31, wenn man den gesamten EWR betrachtet).

4.4. Die Unterschiedlichkeit der Rechtsvorschriften und der Kriterien für ihre Anwendung bedeutet für die Unternehmen einen in vielen Fällen unnötigen Mehraufwand: weniger als 5 % der der Kommission gemeldeten Unternehmenszusammenschlüsse wurden als potenziell wettbewerbsgefährdend eingestuft ⁽⁵⁾. Das Kontrollsystem muss zweierlei miteinander in Einklang bringen: einerseits den Schutz der Verbraucher und Benutzer und andererseits die zwingende Notwendigkeit für die europäischen Unternehmen, auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig zu bleiben.

4.5. Daher regt der EWSA an, das Weißbuch zu überdenken und in einen weiter gefassten Rahmen zu stellen, der Folgendes vorsieht:

- eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, um unterschiedliche Anwendungskriterien zu vermeiden;
- eine Überprüfung der Anforderungen in Bezug auf die Anmeldepflichten, die erfahrungsgemäß in vielen Fällen unnötig sind;
- größere Fortschritte auf dem Weg zu einem System mit einer einheitlichen Anlaufstelle, da es immer mehr Kontrollbehörden gibt.

⁽²⁾ Konkret in den Rechtssachen T-342/99 Airtours plc/Kommission, Slg. 2002, II-2585; T-310/01 Schneider Electric SA/Kommission, Slg. 2002, II-4071; und T-5/02 Tetra Laval/Kommission, Slg. 2002, II-4381.

⁽³⁾ Hans Zenger und Mike Walker: „Theories of Harm in European Competition Law“ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009296

⁽⁴⁾ Rechtssachen IV/M.938 Guinness/Grand Metropolitan (15.10.1997) und IV/M.1524 Airtours/First Choice (22.9.1999).

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Das System der „gezielten“ Transparenz

5.1.1. Die Kommission schlägt ein System der „gezielten“ Transparenz vor, mit dem anhand zweier kumulativer Voraussetzungen ermittelt werden kann, ob eine „erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs“ vorliegt. Diese Voraussetzungen sind:

- a) Es wird eine Minderheitsbeteiligung an einem Wettbewerber oder einem vertikal verbundenen Unternehmen erworben, und
- b) die Verbindung wird als wettbewerbsrelevant angesehen, wenn die erworbene Beteiligung „rund“ 20 % beträgt, oder zwischen 5 % und „rund“ 20 % beträgt und weitere Faktoren hinzukommen, zum Beispiel Rechte, durch die der Erwerber *de facto* über eine Sperrminorität verfügt, ein Sitz in der Unternehmensleitung oder Zugang zu sensiblen Geschäftsinformationen des Zielunternehmens.

5.1.2. Der EWSA empfiehlt, in den Änderungen an der Verordnung folgende Aspekte zu präzisieren:

- erstens den Begriff „Wettbewerber“, der sich nach der Definition für Maßnahmen zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts auf geografisch abgegrenzte Märkte beziehen muss;
- zweitens die Kriterien, die herangezogen werden müssen, um das Konzept „vertikal verbundenes Unternehmen“ zur Anwendung zu bringen. Es sollte die Zweckmäßigkeit geprüft werden, bestimmte Schwellen festzulegen, da die allgemein gehaltene Formulierung zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der nach der Verordnung vorgesehenen Informationsmitteilungen führen kann;
- drittens welcher rechtlicher Art die Verbindung sein muss, damit der Erwerb von Beteiligungen als „wettbewerbsrelevant“ angesehen wird;
- schließlich die Frage, ob sich die Überprüfung auf eine „erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs“ auch auf die gesamte Tätigkeit von in verschiedenen Wirtschaftszweigen tätigen Unternehmensgruppen erstrecken muss.

5.2. Vereinfachung des Verfahrens zur Verweisung vor der Anmeldung durch die Mitgliedstaaten an die Kommission

5.2.1. Der EWSA befürwortet den Vorschlag, das zweistufige Verfahren nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 (begründeter Antrag mit anschließender Anmeldung) abzuschaffen und durch eine direkte Anmeldung bei der Kommission zu ersetzen. Die geringe Zahl von Ablehnungen einer beantragten Verweisung durch einen Mitgliedstaat rechtfertigt diese Änderung, die die Verfahren beschleunigen wird.

5.2.2. Ebenfalls befürwortet wird der Vorschlag, zur Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission den Mitgliedstaaten die Vorabinformationen der beteiligten Unternehmen oder den Verweisungsantrag zu übersenden, um sie im Rahmen der Vorabkontakte auf den Zusammenschluss aufmerksam zu machen.

5.3. Vor der Anmeldung erfolgende Verweisung durch die Kommission an einen Mitgliedstaat

5.3.1. Es wird vorgeschlagen, aus Art. 4 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 die Möglichkeit der „Selbstbeziehung“ zu streichen, wonach die an einer Fusion beteiligten Unternehmen der Kommission schriftlich und unter Angabe von Gründen mitteilen konnten, dass der Zusammenschluss den Wettbewerb in einem Markt eines Mitgliedstaats erheblich beeinträchtigen könne. Nach der Änderung reicht es nachzuweisen, dass sich der Zusammenschluss wahrscheinlich in erster Linie auf diesen gesonderten Markt auswirkt.

5.3.2. Die Abschaffung dieses abschreckenden Kriteriums könnte nach Ansicht der Kommission dazu führen, dass mehr solche freiwilligen Anträge gestellt werden, wobei sich der EWSA dieser Auffassung anschließt.

5.4. Verweisung angemeldeter Zusammenschlüsse durch die Mitgliedstaaten an die Kommission

5.4.1. Im Weißbuch wird vorgeschlagen, Art. 22 der Verordnung dahingehend zu ändern, dass nur die für die Prüfung eines Zusammenschlusses zuständigen Mitgliedstaaten (und nicht mehr wie bisher „ein oder mehrere Mitgliedstaaten“) beschließen können, eine Fusionssache innerhalb von 15 Arbeitstagen und in Übereinstimmung mit ihrem nationalen Recht an die Kommission zu verweisen. Die Kommission wäre in der Lage, über den Antrag auf Verweisung zu entscheiden. Gäbe sie ihm statt, würde sie die Zuständigkeit für den gesamten EWR erhalten. Lehnt jedoch mindestens ein zuständiger Mitgliedstaat die Verweisung ab, was er nicht begründen muss, würde die Kommission auf die Zuständigkeit für den gesamten EWR verzichten, und die Mitgliedstaaten würden ihre Zuständigkeit behalten.

5.4.2. Der Vorschlag kann nach Ansicht des EWSA zwar das Verfahren erleichtern, hat aber nur begrenzte Wirksamkeit, da in der EU nur Deutschland, Österreich und das Vereinigte Königreich eine solche Zuständigkeit für die Prüfung nichtkontrollierender Minderheitsbeteiligungen besitzen.

5.4.3. Die Änderungen in Bezug auf die Verweisung bereits angemeldeter Zusammenschlüsse sind ebenfalls mit einer Ausweitung der Zuständigkeit der Kommission verbunden, die der EWSA befürwortet: Gibt es keine Einwände anderer Mitgliedstaaten und gibt die Kommission der Empfehlung statt, wäre sie selbst im gesamten EWR und nicht nur auf dem Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats für die Überprüfung des Zusammenschlusses zuständig (sofern nicht die Behörde eines Mitgliedstaats den Zusammenschluss auf dem Gebiet dieses Mitgliedstaats bereits genehmigt hat, bevor die Kommission die Zuständigkeit übernimmt).

5.5. Sonstige Änderungen

5.5.1. Das im Nachgang zum Vereinfachungspaket von 2013 ⁽⁶⁾ vorgelegte Weißbuch beinhaltet zudem Vorschläge für weitere Maßnahmen mit der gleichen Zielstellung wie das genannte Paket, die vom EWSA befürwortet werden.

5.5.2. Der wichtigste dieser Vorschläge zielt darauf ab, die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens (Joint Venture), das seinen Sitz außerhalb des EWR und keine Auswirkungen auf die Märkte im EWR hat, aus dem Anwendungsbereich der Fusionskontrollverordnung auszunehmen.

5.5.3. Zudem wird die Möglichkeit erwähnt, dass die Kommission bestimmte Gruppen von Zusammenschlüssen, die in der Regel wettbewerbsrechtlich unbedenklich sind, von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung freistellen kann.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1269/2013 der Kommission vom 5. Dezember 2013 (ABl. L 336 vom 14.12.2013, S. 1) und Bekanntmachung der Kommission über ein vereinfachtes Verfahren für bestimmte Zusammenschlüsse gemäß der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates (ABl. C 366 vom 14.12.2013, S. 5).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2014-2020)

(COM(2014) 332 final)

(2015/C 230/13)

Berichterstatter: Carlos TRINDADE

Die Europäische Kommission beschloss am 6. Juni 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020“

COM(2014) 332 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe „Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft“ nahm ihre Stellungnahme am 20. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 189 gegen 23 Stimmen bei 20 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt die Existenz eines umfassenden, wirtschaftlich und sozial ausgestalteten Rahmens in der EU, der durch die seitens der Mitgliedstaaten an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepassten mehrjährigen europäischen Strategien komplettiert wird. Dennoch gibt es seiner Ansicht nach Schwierigkeiten, Lücken und neue Herausforderungen, für die eine Lösung gefunden werden muss.

1.2. Der EWSA würdigt die erklärte Absicht der Kommission, sich auf die Prävention und die Vereinfachung der Rechtsvorschriften — ohne dadurch das bestehende Schutzniveau infrage zu stellen — sowie deren angemessene Einhaltung zu konzentrieren. Bei der Strategie muss ein Gleichgewicht zwischen einem hohen Schutzniveau und dem Verwaltungsaufwand der Unternehmen gewährleistet werden.

1.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission den Schwerpunkt auf die KMU legt, für die sie Beratung, Information und Anleitung unter Verwendung von IKT und verstärkter Koordinierung der öffentlichen Stellen zur Unterstützung der KMU vorsieht.

1.4. Der EWSA hält eine bessere Schulung der Arbeitsaufsichtsbeamten und deren zahlenmäßige Verstärkung für unverzichtbar, da in ungefähr der Hälfte der Mitgliedstaaten das von der ILO empfohlene Minimum (1 Aufsichtsbeamter pro 10 000 Arbeitnehmer) nicht erreicht wird.

1.5. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission angesichts der Notwendigkeit, bei jungen Menschen, den Hochschulabsolventen, Praktikanten und Lehrlingen, eine Präventionskultur entstehen zu lassen, entsprechende Maßnahmen ergreift, damit diese eine angemessene praktische Information und Ausbildung erhalten.

1.6. Der EWSA ist sich ebenfalls über die Rolle von Investitionen in die Prävention im Klaren und stimmt uneingeschränkt der Auffassung zu, dass diese nicht allein von den Unternehmen geleistet werden können, sondern auch Sache der Mitgliedstaaten sein müssen. Er dringt auf eine Verstärkung der Investitionen der Unternehmen und der Mitgliedstaaten unter Gewährleistung der Beteiligung der Arbeitnehmer.

1.7. Der EWSA unterstreicht die Schwierigkeiten, die in der EU in Bezug auf verfügbare Daten festzustellen sind, und fordert die Kommission auf, dringend Statistiken und Indikatoren bereitzustellen, die insbesondere das Geschlecht und den Lebenszyklus der Arbeitnehmer berücksichtigen. Die Liste der Berufskrankheiten einschließlich der Arbeitsunfälle wie auch die Bestimmungen über die Meldung und die statistische Analyse dieser Daten müssen auf EU-Ebene geregelt und veröffentlicht werden. Er empfiehlt, die Arbeiten der Fachorganisationen zu verstärken und umfassend bekannt zu machen; außerdem sollte durch die Verbreitung von Informationen und beispielhaften Verfahren eine Präventionskultur gefördert werden. Die Untersuchungen zu neuen Risiken müssen vertieft und auf der Grundlage der entsprechenden Ergebnisse geeignete Maßnahmen (legislativer oder sonstiger Art) ausgearbeitet werden.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Beteiligung der Arbeitnehmer und sämtlicher Sozialpartner auf allen Ebenen und am Arbeitsplatz für die wirksame Umsetzung der Strategie entscheidend ist. Er appelliert an die Kommission, die Debatten und Konsultationen mit den Sozialpartnern zu intensivieren und konzertierte Aktionen zu entwickeln. Die Mitgliedstaaten müssen den sozialen Dialog und den Abschluss von Tarifverträgen fördern.

1.9. Der EWSA bemängelt, dass die Kommission keine quantifizierten Ziele auf EU-Ebene für Berufsunfälle und Berufskrankheiten festlegt, und empfiehlt den Mitgliedstaaten, dies im Rahmen ihrer nationalen Strategien zu tun.

2. Die Bedeutung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

2.1. Die strategische Bedeutung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in Europa ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union explizit in Artikel 151 und 153 festgeschrieben, insbesondere um die Angleichung der Arbeitsbedingungen voranzutreiben.

2.2. Obwohl laut einer neueren Eurobarometer-Umfrage eine große Mehrheit der Arbeitnehmer (85 %) mit den Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen an ihrem derzeitigen Arbeitsplatz zufrieden ist und es nach Aussage von 77 % an ihrem Arbeitsplatz diesbezügliche Informationen und/oder Schulungen gibt, besteht in der EU in diesem Bereich Verbesserungsbedarf. Die derzeitige Situation ist nämlich äußerst besorgniserregend: Jährlich sterben in der EU mehr als 4 000 Arbeitnehmer durch Arbeitsunfälle, und über drei Millionen Erwerbstätige erleiden einen schweren Arbeitsunfall, der zur Folge hat, dass sie länger als drei Tage bei der Arbeit fehlen. Etwa jeder vierte Arbeitnehmer ist der Ansicht, seine Gesundheit und Sicherheit sei aufgrund seiner Tätigkeit gefährdet oder seine Arbeit beeinflusse seine Gesundheit im Wesentlichen negativ. Schätzungen zufolge beliefen sich in Deutschland die Produktivitätseinbußen durch 460 Mio. Krankheitstage pro Jahr auf 3,1 % des BIP; und im Haushaltsjahr 2010/2011 wurden die Nettokosten, die der Regierung des Vereinigten Königreichs hierdurch entstanden, auf 2,381 Mrd. GBP geschätzt.

2.3. Die Zahl der Fälle arbeitsbedingter Erkrankungen mit tödlichem Ausgang lag im Jahr 2008 in der EU laut ILO bei 160 000, wobei Krebs mit ca. 96 000 Todesfällen die häufigste Todesursache war. In Europa stirbt schätzungsweise alle dreieinhalb Minuten ein Mensch infolge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit. Dennoch liegt Europa im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz immer noch an der Spitze.

2.4. Die Kosten für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind als Investitionen und nicht nur als Ausgaben zu betrachten. Im Übrigen stellt die Kommission fest, dass jüngsten Schätzungen zufolge die Investitionen in diesem Bereich mit einer hohen Rentabilität verbunden sein können: Diese liegt durchschnittlich bei 2,2 und bewegt sich in einem Spektrum zwischen 1,29 und 2,89. Zum andern entstehen den Unternehmen durch das Fehlen guter Arbeitsbedingungen Kosten, und in einigen Ländern sind die Versicherungsprämien für Unternehmen ohne Arbeitsunfälle im Verhältnis niedriger.

2.5. Trotz gewisser Erfolge der europäischen Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 ⁽¹⁾ in Bezug auf die Klarstellung der EU-Vorschriften oder die stärkere Beteiligung der Mitgliedstaaten steht fest, dass das Ziel einer geringeren Inzidenz von Berufskrankheiten nicht erreicht wurde und weiterhin erhebliche Mängel bei den KMU bestehen, denen es aufgrund knapper finanzieller wie auch technischer und personeller Mittel sehr schwerfällt, die rechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Weitere negative Aspekte sind die geringe Prävention von Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Erkrankungen, der Mangel an statistischen Daten und Kontrollen, die unzureichende Verzahnung zwischen den Aspekten Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und Umwelt und Chemikalien sowie die schwache Beteiligung der Sozialpartner. Über die Sicherheits- und Gesundheitsbedingungen von Arbeitnehmern in Branchen mit illegaler und atypischer Beschäftigung (insbesondere in bestimmten Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsbetrieben), Telearbeitern, Selbstständigen und Hauspersonal liegen noch weniger Informationen vor.

2.6. Bemerkenswert ist, dass die in Europa in den letzten Jahren verzeichnete Verringerung der Zahl der Arbeitsunfälle möglicherweise zum Teil auf Beschäftigungseinbrüche in Hochrisikobranchen zurückzuführen ist, da ja in den meisten Mitgliedstaaten deutliche Kürzungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorgenommen wurden — insbesondere in Tätigkeitsfeldern, die im Zusammenhang mit Gesetzgebung, Aufsicht und Prävention stehen.

2.7. Der EWSA stimmt der Ansicht zu, dass die wichtigsten Herausforderungen für die EU ermittelt werden müssen, und schließt sich der Forderung der Kommission nach entschlossenen politischen Maßnahmen zu deren Bewältigung an: bessere Umsetzung effektiver und effizienter Risikopräventionsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten mittels Stärkung der Kapazitäten von KMU, bessere Prävention arbeitsbedingter Krankheiten durch die Verringerung existierender, neuer oder aufkommender Risiken und schließlich die Umsetzung kohärenter und wirksamer Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels.

⁽¹⁾ Die Inzidenzrate von Unfällen, die zu Fehlzeiten von mehr als drei Tagen führten, konnte zwischen 2007 und 2011 in der EU um 27,9 % gesenkt werden.

2.8. Die konzertierten Bemühungen der Mitgliedstaaten bewirken nicht nur einen Rückgang der Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle; sie tragen auch zum Schutz der Investitionen in die Humanressourcen bei, da ein Anstieg der Gesundheitsausgaben und der sozialen Kosten vermieden und dadurch das Wohlergehen der europäischen Gesellschaft gefördert wird.

3. Kontext der europäischen Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020

3.1. Menschenwürdige Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz können im Einklang mit der Strategie Europa 2020 erheblich zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen. Der strategische Rahmen und die EU-Verordnungen gewährleisten gemeinsam mit den nationalen Strategien und Vorschriften den Schutz ihrer Gesundheit und Sicherheit. Der EWSA bedauert, dass diese Mitteilung verspätet vorgelegt wird und dass die Vorschläge der einstimmig angenommenen Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, der als Dreierausschuss die verschiedenen Interessen in der EU vertritt, darin nicht berücksichtigt werden.

3.2. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass in der Kommissionsmitteilung nicht die Aufhebung der Blockade von Gesetzesvorhaben vorgesehen ist, insbesondere was die Muskel-Skelett-Erkrankungen und die Überarbeitung der geltenden Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdung durch krebserregende Stoffe angeht. Der EWSA stellt auch fest, dass Hinweise auf die Schaffung eines — bereits vom Europäischen Parlament geforderten — Rechtsrahmens betreffend die Antizipation des Wandels fehlen. Der EWSA ersucht die Kommission, hierfür dringend Lösungen zu finden.

3.3. Der EWSA, der seinerzeit das europäische Ziel der Reduzierung der Zahl der Arbeitsunfälle um 25 % begrüßt hatte ⁽²⁾, nimmt mit Bedauern das Fehlen jedweder Quantifizierung dieses Ziels für den Zeitraum 2014-2020 zur Kenntnis. Der EWSA hatte damals auch das Fehlen eines vergleichbaren Ziels für die Reduzierung der Zahl der Berufskrankheiten kritisiert; ein solches fehlt auch in der hier erörterten Mitteilung, was deshalb ebenso zu beanstanden ist. Es müssen unbedingt europäische Statistikinstrumente für Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und die Exposition gegenüber den verschiedenen Berufsrisiken entwickelt werden.

3.4. Die Verbesserung der Umsetzung der Bestimmungen und Verordnungen der EU und der Mitgliedstaaten ist eine Notwendigkeit, die von den Sozialpartnern und der Gesellschaft weitgehend anerkannt wird. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Kapazitäten von Kleinunternehmen und KMU zur Umsetzung effektiver und effizienter Maßnahmen zur Risikoprävention mit Blick auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften unbedingt gestärkt werden müssen. Es handelt sich dabei um vorrangige Maßnahmen, die eine öffentliche Politik erfordern, welche mehr Anreize, Unterstützung und maßgeschneiderte fachliche Beratung vorsieht.

3.5. Die technologischen Innovationen und die neuen Formen der Arbeitsorganisation, vor allem die neuen atypischen Arbeitsverhältnisse, führen zu neuen Situationen mit neuen Herausforderungen, aber auch neuen noch nicht hinreichend identifizierten Risiken. Die Ermittlung dieser Risiken und ihre Prävention sowie die Definition der gegenwärtigen und neuen Berufskrankheiten sind dringende Aufgaben. Es ist entscheidend und dringend erforderlich, durch die Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften oder durch neue, den ermittelten Risiken angemessene Rechtsvorschriften Lösungen zu finden.

3.6. Die Fortschritte bei der Lebenserwartung führen zu Veränderungen bei der Bevölkerungsstruktur in Europa, bedeuten aber nicht automatisch eine höhere Lebenserwartung bei guter Gesundheit. Die Arbeitsbedingungen spielen eine wichtige Rolle bei den Gesundheitsproblemen, die mit dem Alter tendenziell zunehmen, insbesondere aufgrund der kumulativen Wirkung bestimmter Berufsrisiken. Eine bessere Prävention ab dem Berufseinstieg über den gesamten Lebenszyklus der Arbeitnehmer hinweg trägt zur Bewältigung der durch den demografischen Wandel bedingten Herausforderungen bei. Zum ändern müssen auf nationaler und europäischer Ebene Forschungsmaßnahmen finanziert werden, um die grundlegenden Fragestellungen in diesem Bereich zu ermitteln.

3.7. Der EWSA ist der Ansicht, dass bezüglich der Sicherheit der Arbeitnehmer und der atypischen Arbeitsverhältnisse eine Verschlechterung in der EU stattgefunden hat und dass die Wirtschaftskrise einige Mitgliedstaaten und sozial unverantwortliche Unternehmen dazu bewogen hat, substanzielle Einschnitte bei Maßnahmen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorzunehmen. Diese Situation ist nicht hinnehmbar.

3.8. Auf der anderen Seite muss gerechterweise hervorgehoben werden, dass einige Unternehmen auf freiwilliger Basis und über ihre rechtlichen Pflichten hinaus Maßnahmen und Aktionen ergriffen haben, um Gesundheit, Sicherheit und Wohlergehen ihrer Beschäftigten zu fördern. Diese sozial verantwortliche Haltung der betreffenden Unternehmen muss von der Kommission und den Mitgliedstaaten gewürdigt und unterstützt werden, damit eine Kultur der sozialen und ökologischen Verantwortung in den Unternehmen europaweit Verbreitung findet.

⁽²⁾ Siehe ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 88.

3.9. Die EU war in den letzten Jahren dauerhaft mit wirtschaftlicher Stagnation und hoher Arbeitslosigkeit konfrontiert. Für die Arbeitsmedizin ist die Arbeitslosigkeit ein spezielles Feld, da sie in einigen Fällen mit psychischen Erkrankungen einhergeht. Auch Schwarzarbeiter sind verstärkt hohen Risiken ausgesetzt und von Arbeitsunfällen betroffen. Der EWSA ist der Überzeugung, dass neben grundlegenden Investitionen bessere Lebensbedingungen — insbesondere im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz — ein sehr wichtiger Faktor für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und den sozialen Zusammenhalt sind.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Die Entwicklung des allgemeinen Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und seine effektive Umsetzung in der gesamten EU sind für das nachhaltige Wirtschaftswachstum von grundlegender Bedeutung. In einer öffentlichen Konsultation der EU ⁽³⁾ gaben die meisten Befragten (93 % der Teilnehmer) an, dass die Koordinierung auf EU-Ebene fortgesetzt werden sollte, und sprachen sich dafür aus, bei der Einhaltung der Grundsätze der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ein hohes Niveau beizubehalten, und zwar unabhängig von der Größe eines Unternehmens.

4.2. Trotz einiger Verbesserungen, die vor allem in Bezug auf Arbeitsunfälle in den letzten Jahren in mehreren Mitgliedstaaten festgestellt werden konnten und vielleicht auch teilweise dem niedrigeren Beschäftigungsniveau geschuldet waren, hat eine Präventionskultur in der EU keine allgemeine Verbreitung gefunden. Die KMU haben hinsichtlich ihrer Mittel und Kapazitäten Schwierigkeiten, die nur durch öffentliche Maßnahmen in den Bereichen Information, Ausbildung, technische Unterstützung und Beratung überwunden werden können. Diese Maßnahmen der öffentlichen Stellen müssen speziell auf die Erfordernisse der einzelnen Wirtschaftszweige zugeschnitten werden.

4.3. Die Beteiligung der Arbeitnehmervertreter auf Ebene des Unternehmens und des Arbeitsortes bei Maßnahmen im Zusammenhang mit Berufsrisiken ist ein wesentliches Merkmal des sozialen Dialogs. Finanzielle Unterstützung für Unternehmen darf nur bei Einhaltung der Vorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gewährt werden. Die in den verschiedenen europäischen Ländern gemachten Erfahrungen belegen die Bedeutung paritätischer Vereinbarungen, die die Schaffung regionaler oder sektoraler Formen der Vertretung ermöglichen und den sozialen Dialog wie auch die Prävention fördern.

4.4. Die verschiedenen öffentlichen Dienste, die im Bereich Gesundheit und Sicherheit tätig werden, sind nicht ausreichend miteinander verzahnt. Die Verfahren zur Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen bei der Aushandlung und beim Abschluss spezifischer Branchenvereinbarungen sind teilweise ineffektiv und/oder werden zu wenig genutzt; hier sind Verbesserungen notwendig. Durch eine systematischere Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsdiensten und den zuständigen Diensten für die Prävention am Arbeitsplatz könnte die Prävention wie auch die Feststellung von Berufskrankheiten verbessert werden. In den Mitgliedstaaten müssen zentrale Kontaktstellen als Verbindung zwischen der öffentlichen Verwaltung und den KMU eingerichtet werden.

4.5. Im Rahmen der Haushaltsschwierigkeiten haben die meisten Mitgliedstaaten die Finanz- und Personalausstattung bei Einrichtungen und Stellen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (insbesondere Arbeitsaufsicht) gekürzt, die daraufhin ihre Kontroll-, Unterstützungs- und Beratungstätigkeiten bei den Unternehmen deutlich zurückgefahren haben. Der EWSA fordert, diese vollkommen inakzeptable Entwicklung umzukehren, vor allem weil verstärkt neue und bedeutende Risiken zutage getreten sind und sich die Lebens- und Sicherheitsbedingungen der Arbeitnehmer (zunehmende psychosoziale Risiken, zum Teil bedingt durch Arbeitslosigkeit und unsichere Beschäftigungsverhältnisse) verschlechtert haben.

4.6. Die Mitgliedstaaten müssen Tarifverhandlungen und -abschlüsse durch entsprechende Anreize fördern und den Sozialpartnern eine wichtige und effektive Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen für Gesundheit und Sicherheit und bei der Förderung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds zuweisen.

4.7. Der EWSA bedauert die geringen Fortschritte bei den EU-Statistiken über Gesundheit und Sicherheit und hält EU-weit einheitliche Definitionen und Anerkennungs- und Meldesysteme für wichtig und dringend erforderlich.

4.8. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass durch die Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen eine effiziente und effektive Konzipierung und Implementierung der Maßnahmen und Strategien für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang müssen die Strukturen des europäischen sozialen Dialogs und der Beratende Dreierausschuss für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz eine Schlüsselrolle spielen. Seine häufig einstimmig angenommenen Vorschläge müssen von der Kommission bei der Festlegung ihrer Prioritäten stärker herangezogen werden.

⁽³⁾ Öffentliche Konsultation über den neuen politischen Rahmen der EU zur Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Juni 2014.

4.9. Was die Rahmenvereinbarungen im Bereich des sozialen Dialogs betrifft, ersucht der EWSA die Kommission um umgehende Prüfung, ob die Repräsentativität und die Übereinstimmung mit dem EU-Recht gewährleistet sind, wobei sich die Kommission folglich verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Vereinbarungen zu ergreifen.

4.10. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, den Europäischen Sozialfonds und andere Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zur Finanzierung von Maßnahmen in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in Anspruch zu nehmen.

4.11. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass mögliche Synergien zwischen der Politik für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und anderen öffentlichen Interventionsbereichen eingehender sondiert werden müssen. Er ist der festen Überzeugung, dass die bisherigen einschlägigen Fortschritte in den meisten Mitgliedstaaten bei Weitem noch nicht ausreichen.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Nationale Strategien, Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften

5.1.1. Der EWSA unterstützt die Vorgabe der Europäischen Kommission, dass die Mitgliedstaaten ihre Strategien vor dem Hintergrund des neuen strategischen EU-Rahmens in Abstimmung mit den Sozialpartnern überprüfen sollten. Er empfiehlt allerdings, eine detaillierte Evaluierung der Auswirkungen der vorangegangenen nationalen Strategie vorzunehmen. Die Mitverantwortung der Sozialpartner für die Strategie 2014-2020 sollte von allen Mitgliedstaaten als unverzichtbar betrachtet werden; es müssen einheitliche Indizes und Kriterien gefunden werden, an denen sich systematisch der Grad dieser Mitverantwortung ablesen lässt und die eine systematische Überwachung und Evaluierung ermöglichen.

5.1.2. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) eine Datenbank für diesen Bereich einrichten und regelmäßige Sitzungen (mindestens zweimal pro Jahr) im Rahmen der EU-OSHA, des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH) sowie des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) durchführen müssen.

5.1.3. Die finanzielle und technische Unterstützung für KMU bei der Einführung von OiRA und anderen IT-Werkzeugen in den Mitgliedstaaten muss vorrangig behandelt und schwerpunktmäßig auf Sektoren mit hoher Priorität ausgerichtet werden. Die EU-OSHA muss finanziell und personell verstärkt werden, damit sie in diesem Bereich eine entscheidende Rolle spielen kann. Der EWSA bedauert, dass der ESF in den Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt zur Finanzierung von Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung genutzt wurde.

5.1.4. Bei der Ermittlung von bewährten Verfahren und Leitlinien insbesondere für die KMU muss den besonderen Bedingungen der Wirtschaftszweige und der Art der unternehmerischen Tätigkeiten Rechnung getragen werden; die EU-OSHA muss ihre Maßnahmen in diesen Bereichen verstärken und eine Präventionskultur fördern.

5.1.5. Die Arbeitsaufsicht in den Unternehmen muss in den einzelnen Mitgliedstaaten verbessert werden, insbesondere in den Bereichen Information, Beratung, aufkommende Risiken, Erleichterung der Einhaltung der Vorschriften sowie Ermittlung und Prävention nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Hierzu müssen die Arbeitskontrollen unbedingt gestärkt werden, was die Ressourcen und das Fachwissen angeht.

5.1.6. Der EWSA befürwortet die Evaluierung des Austausch-/Schulungsprogramms für Aufsichtsbeamte sowie die Ergreifung von Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden im Rahmen des SLIC.

5.1.7. Der EWSA teilt den Standpunkt des SLIC in Bezug auf die Gesundheits- und Sicherheitsfragen, die für die EU strategische Priorität haben müssen, insbesondere Muskel-Skelett-Probleme, Krankheiten mit langer Latenzzeit (berufsbedingte Krebserkrankungen und chronische Erkrankungen wie berufsbedingte Lungenerkrankungen), die korrekte Anwendung von Reach sowie psychosoziale Risiken am Arbeitsplatz⁽⁴⁾. Bei den KMU ist es wichtig, die Kompetenzen im Bereich Gesundheit und Sicherheit zu verbessern, eine stärkere Einhaltung der Anforderungen sicherzustellen, leicht zugängliche und aktualisierte Informationen und Leitlinien bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass die großen Unternehmen ihrer Verantwortung hinsichtlich der Verbesserung der Leistung der KMU, mit denen sie zusammenarbeiten, nachkommen.

⁽⁴⁾ Strategische Prioritäten der EU 2013-2020, Dok.2091_DE, Februar 2012.

5.2. Vereinfachung der Rechtsvorschriften

5.2.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass die eventuelle Vereinfachung der geltenden Rechtsvorschriften in keiner Weise das derzeitige Niveau und die kontinuierliche Verbesserung der Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz für die europäischen Arbeitnehmer infrage stellen darf. Die von der EU durchgeführte öffentliche Konsultation lässt Divergenzen zwischen den Sozialpartnern hinsichtlich der Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften unter Einführung eines neuen politischen Instruments der EU erkennen: 73,4 % der Arbeitnehmerorganisationen sprachen sich gegen diese Vereinfachung aus, während lediglich 4,3 % der Arbeitgeberorganisationen dagegen waren⁽⁵⁾. Von allen Befragten (insgesamt 523) waren 40,5 % für die Vereinfachung, 46,1 % dagegen und 13,4 % hatten dazu keine Meinung. Dennoch ist der EWSA der Auffassung, dass bestimmte Verwaltungslasten für die Unternehmen verringert werden können, wobei jedoch keinesfalls die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen der Arbeitnehmer gefährdet werden dürfen.

5.2.2. Als die wichtigsten Gründe für die Beschäftigung mit Fragen der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in den Unternehmen werden laut der Europäischen Unternehmenserhebung über neue und aufkommende Risiken (ESENER) genannt: Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen (90 %), Druck seitens der Arbeitnehmer (76 %) sowie Druck aufgrund von Inspektionen (60 %); bei allen diesen Triebkräften bestand ein starker Druck. Diese Erhebung zeigt auf der anderen Seite, dass von den Unternehmen, die keine regelmäßigen Sicherheitsüberprüfungen durchführen, lediglich 37 % zu komplexe rechtliche Auflagen als Grund dafür angaben.

5.2.3. Der EWSA empfiehlt, dass die Ermittlung möglicher Vereinfachungen und/oder Senkungen von unnötigem Verwaltungsaufwand für die Unternehmen — nach vorangegangener Evaluierung der bestehenden Rechtsvorschriften — das Ergebnis umfassender Debatten und Verhandlungen unter weitreichender Beteiligung der Sozialpartner auf sämtlichen Ebenen sein sollte. Der EWSA verweist auf Artikel 153 des Vertrags, dem zufolge auf europäischer Ebene Mindestvorschriften erlassen werden und die Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen beibehalten oder treffen können, die einen besseren Schutz der Arbeitnehmer sicherstellen. Dies trägt zu schnelleren Fortschritten bei und ermöglicht die Vorwegnahme europäischer Initiativen, wie das Asbestverbot in zahlreichen Mitgliedstaaten noch vor einer entsprechenden Entscheidung seitens der Kommission zeigt.

5.3. Neue und aufkommende Risiken

5.3.1. Der wissenschaftliche Kenntnisstand hinsichtlich neuer Risiken muss dringend vertieft werden, um arbeitsbedingten Erkrankungen und Berufskrankheiten vorzubeugen, wobei die Bemühungen auf EU-Ebene gebündelt werden müssen. Eine verstärkte Interaktion/Koordinierung der verschiedenen europäischen und nationalen Einrichtungen ist unverzichtbar, um angemessene Vorgehensweisen für die Festlegung von Strategien und Rechtssetzungsmaßnahmen zur Bekämpfung neuer und aufkommender Risiken zu entwickeln. In Anbetracht der bereits bestehenden Einrichtungen sieht der EWSA keine Notwendigkeit, ein neues unabhängiges wissenschaftliches Beratungsgremium einzurichten.

5.3.2. Der EWSA hat systematisch auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz für bestimmte Arbeitnehmerkategorien zu verbessern (junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer, Migranten, Arbeitnehmer mit atypischen Arbeitsverhältnissen und Arbeitnehmer mit Behinderungen) und die neuen Probleme in Angriff zu nehmen, die sich aus den Veränderungen der Arbeitsorganisation ergeben (insbesondere Stress und psychische Erkrankungen am Arbeitsplatz); diese Probleme werden von den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und der Gesellschaft weitgehend anerkannt. Nach Auffassung des EWSA müssen diese Probleme angepackt werden, da sie immer mehr zunehmen und mit wirtschaftlichen und sozialen Kosten verbunden sind. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Geschlechterperspektive eine Verzahnung der Maßnahmen im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz mit den Fortschritten bei der Gleichstellung ermöglicht.

5.4. Statistische Daten

5.4.1. Die erheblichen Schwachstellen hinsichtlich zuverlässiger, aktueller und vergleichbarer statistischer Daten auf EU-Ebene gehören zu den wichtigsten Fragen im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Für diese bedauerliche Situation, die sich unbegreiflicherweise schon seit Jahren hinzieht, muss eine Lösung gefunden werden. Der EWSA unterstützt die Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Überwindung dieser Schwierigkeiten, denen die Kommission und die Mitgliedstaaten hohe Priorität einräumen müssen; die Mitgliedstaaten können auf Wunsch zusätzlich detailliertere, an die nationalen Gegebenheiten angepasste Statistiken ausarbeiten. Durch eine Zusammenarbeit mit der WHO bei der Erweiterung des Datenbestands über ICD-10 könnte eine Verwendung der Datenbanken für das Gesundheitswesen und damit eine schnellere und effizientere Datenerfassung ermöglicht werden.

5.4.2. Der EWSA bedauert die Einstellung der statistischen Verarbeitung der Daten über Berufskrankheiten auf europäischer Ebene und fordert die Wiederaufnahme statistischer Erhebungen über die berufsbedingte Exposition gegenüber krebserregenden Stoffen, wie sie im Rahmen des CAREX-Projekts in den 90er-Jahren durchgeführt wurden. Der EWSA begrüßt die jüngsten Bemühungen der Kommission um die Schaffung einer Datenbank und die Entwicklung eines Modells zur Einschätzung der berufsbedingten Exposition gegenüber bestimmten gefährlichen Chemikalien in den EU-Mitgliedstaaten und den EFTA/EWR-Ländern (HAZCHEM-Projekt).

⁽⁵⁾ Öffentliche Konsultation über den neuen politischen Rahmen der EU zur Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Juni 2014.

5.5. Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

5.5.1. Der EWSA ist der Meinung, dass die Intensivierung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen — insbesondere mit der IAO, der WHO und der OECD — Priorität haben muss, damit die Zahl der Arbeitsunfälle und Berufserkrankungen weltweit zurückgeht.

5.5.2. Besondere Aufmerksamkeit muss den Mängeln in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in den weltweiten Lieferketten geschenkt werden, um auf diese Weise zu sichereren Arbeitsplätzen nicht nur in Europa, sondern auf der ganzen Welt beizutragen. Die Einbeziehung dieser Fragen in die Abkommen der EU muss erwogen und die Einhaltung der Übereinkommen und Empfehlungen der ILO durch die Partner der EU gewährleistet werden. Der EWSA verweist auf seine früheren Stellungnahmen zum Thema Asbest und fordert die Kommission auf, konkret Stellung zu beziehen, um ein weltweites Asbestverbot zu erwirken.

5.5.3. Der EWSA schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten die internationalen Bestimmungen und Übereinkommen anwenden und die Kommission regelmäßige Berichte über deren effektive Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ausarbeitet.

Brüssel, den 11. Dezember 2014.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.8

Ändern:

„Der EWSA ist der Auffassung, dass die Beteiligung der Arbeitnehmer und sämtlicher Sozialpartner auf allen Ebenen und am Arbeitsplatz für die wirksame Umsetzung der Strategie entscheidend ist. Er appelliert an die Kommission, die Debatten und Konsultationen mit den Sozialpartnern zu intensivieren und konzertierte Aktionen zu entwickeln. Die Mitgliedstaaten müssen den sozialen Dialog zwischen den Arbeitgebern und den Vertretern der Arbeitnehmer über Fragen der Gesundheit und Sicherheit ~~und den Abschluss von Tarifverträgen~~ fördern.“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 66
Nein-Stimmen: 143
Enthaltungen: 17

Ziffer 3.2

Ändern:

„Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass in der Kommissionsmitteilung nicht die Aufhebung der Blockade von Gesetzesvorhaben vorgesehen ist, insbesondere was die Muskel-Skelett-Erkrankungen und die Überarbeitung der geltenden Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdung durch krebserregende Stoffe angeht. ~~Der EWSA stellt auch fest, dass Hinweise auf die Schaffung eines bereits vom Europäischen Parlament geforderten Rechtsrahmens betreffend die Antizipation des Wandels fehlen. Der EWSA ersucht die Kommission, hierfür dringend Lösungen zu finden.~~“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 60
Nein-Stimmen: 141
Enthaltungen: 13

Ziffer 3.5

Ändern:

„Die technologischen Innovationen und die neuen Formen der Arbeitsorganisation, vor allem die neuen atypischen Arbeitsverhältnisse, führen zu neuen Situationen mit neuen Herausforderungen, aber sie können mitunter auch neuen noch nicht hinreichend identifizierten Risiken mit sich bringen. Die Ermittlung dieser Risiken und ihre Prävention sowie die Definition der gegenwärtigen und neuen Berufskrankheiten sind dringende Aufgaben. Es ist entscheidend und dringend erforderlich, ~~durch die zur Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften oder durch neue, den ermittelten Risiken angemessene Rechtsvorschriften~~ Lösungen zu finden.“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 77
Nein-Stimmen: 140
Enthaltungen: 10

Ziffer 3.9

Ändern:

„Die EU war in den letzten Jahren dauerhaft mit wirtschaftlicher Stagnation und hoher Arbeitslosigkeit konfrontiert. Für die Arbeitsmedizin ist die Arbeitslosigkeit ein spezielles Feld, da sie in einigen Fällen mit psychischen Erkrankungen einhergeht. Auch Schwarzarbeiter können in einigen Fällen ~~sind~~ verstärkt hohen Risiken ausgesetzt und von Arbeitsunfällen betroffen sein. Der EWSA ist der Überzeugung, dass neben grundlegenden Investitionen bessere Lebensbedingungen — insbesondere im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz — ein sehr wichtiger Faktor für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und den sozialen Zusammenhalt sind.“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 62
Nein-Stimmen: 145
Enthaltungen: 10

Ziffer 4.6

Ändern:

~~Die Mitgliedstaaten müssen den sozialen Dialog zwischen den Arbeitgebern und den Vertretern der Arbeitnehmer Tarifverhandlungen und -abschlüsse durch entsprechende Anreize fördern und den Sozialpartnern eine wichtige und effektive Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen für Gesundheit und Sicherheit und bei der Förderung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds zuweisen.~~

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 66
Nein-Stimmen: 141
Enthaltungen: 17

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum effizienten Ressourceneinsatz im
Gebäudesektor**

(COM(2014) 445 final)

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: ein Null-
Abfall-Programm für Europa**

(COM(2014) 398 final)

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der
Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/
EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und
Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und
Elektronik-Altgeräte**

(COM(2014) 397 final — 2014/0201 (COD))

(2015/C 230/14)

Berichterstatterin: An LE NOUAIL MARLIÈRE

Die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 14. Juli 2014, am 28. Juli 2014 bzw. am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor“

COM(2014) 0445 final

und der

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: ein Null-Abfall-Programm für Europa

COM(2014) 398 final

und dem

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

COM(2014) 0397 final — 2014/0201 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Oktober) mit 129 gegen 3 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Ausschuss begrüßt die beiden Mitteilungen und das Paket zur Änderung der Abfallrichtlinien und unterstützt die Bemühungen um die Sensibilisierung der Unternehmen und Verbraucher für den notwendigen Ausstieg aus dem gegenwärtigen linearen Wirtschaftsmodell, das dem Grundsatz „Nehmen — Herstellen — Verbrauchen — Entsorgen“ folgt, und den beschleunigten Umstieg auf ein regenerativ angelegtes und auf erneuerbare Energien gestütztes Kreislaufwirtschaftsmodell, um den Einsatz natürlicher Ressourcen zu verringern.

1.2. Der Ausschuss befürwortet das Ziel, einen geeigneten Aktionsrahmen für den erforderlichen Wandel zu schaffen, der beim gesamten Produktlebenszyklus ansetzt und alle Stufen von der Rohstoffversorgung über Öko-Design, Einzelhandel, Geschäftsmodelle und Verbrauchsmuster, Wiederverwendung und Wiederaufarbeitung sowie die Nutzung von Abfällen als Rohstoffe umfasst.

1.3. Der Ausschuss bedauert jedoch, dass die von der Kommission unterbreiteten spezifischen Vorschläge zu sehr auf Abfallpolitik und -vorschriften ausgerichtet sind und entsprechende spezifische, auf vorgelagerte Bereiche der Produktionskette ausgerichtete Vorschläge, die auf eine Verbesserung des gesamten Produktlebenszyklus abheben, fehlen. Der Ausschuss erwartet, dass die Kommission sowohl einen einschlägigen Fahrplan mit klaren Angaben zu Fristen, Verfahren und Mittelausstattung aufstellt als auch Vorschläge über den Einsatz innovativer Finanzinstrumente wie bspw. grüne Anleihen vorlegt.

1.4. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, für ein reibungsloses Zusammenspiel zwischen dem Aktionsrahmen für eine Kreislaufwirtschaft und den anderen europäischen Politikbereichen wie der Energie- und Klimaschutzpolitik und dem EU-Reindustrialisierungsziel zu sorgen. Er befürwortet eine Ergänzung der Europa-2020-Kernziele durch eine konkrete Zielvorgabe für Ressourceneffizienz, wie von der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz vorgeschlagen und in der Mitteilung „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft“ aufgegriffen.

1.5. Die Kommission geht zwar auf die allgemeine positive Beschäftigungswirkung ein und hat im Rahmen des Kreislaufwirtschafts-Pakets auch eine „Initiative für grüne Beschäftigung“ vorgelegt, hat jedoch bedauerlicherweise nicht auch die Folgen, Risiken und Vorteile für die Beschäftigung genauer analysiert. Insbesondere das Beschäftigungspotenzial in den Bereichen Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Wiederaufarbeitung wurde außer Acht gelassen. Auch sollte der Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und der Verbesserung der Gesundheits- und Sicherheitsstandards für die betroffenen Arbeitnehmer mehr Aufmerksamkeit zukommen.

1.6. In dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Rahmen sollten alle Interessenträger gleichermaßen bei Bewusstseinsbildung und Verhaltensänderungen in die Pflicht genommen werden: Zukunftsorientierung, wissenschaftlicher Fortschritt, Einführung innovativer Anwendungen, Sicherung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und Wahrung des gemeinsamen Interesses müssen in der Waage gehalten werden.

1.7. Verbraucher und Hersteller müssen verantwortungsvoller werden. Die Verbraucher müssen über Informationen verfügen, um verantwortliche Kaufentscheidungen zu treffen, die Produkte müssen ohne Weiteres rückverfolgbar sein, die Hersteller müssen haften.

1.8. Eine schrittweise Einstellung der Deponierung wiederverwertbarer Abfälle und ehrgeizigere Abfallrecyclingziele, wie von der Kommission vorgeschlagen, sind Voraussetzung für den Wandel hin zu einer Kreislaufwirtschaft und sollten umgesetzt werden. Die Kommission sollte sich auch der Unterstützung seitens der europäischen Öffentlichkeit vergewissern und die Glaubwürdigkeit der Ziele im Sinne von Akzeptanz, Qualität sowie Verhältnismäßigkeit sicherstellen.

1.9. Der Ausschuss begrüßt außerdem die Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Umsetzung des EU-Abfallrechts, insbesondere durch die Einführung besserer Überwachungs- und Governance-Instrumente. Um die Recycling-/Re-Use-Rate von Siedlungsabfällen in der EU von gegenwärtig 42 % auf 50 % ab 2020 und 70 % ab 2030 zu erhöhen, muss sichergestellt werden, dass einige Länder größere Anstrengungen unternehmen und zu einer fortschrittlichen Abfallbewirtschaftung übergehen. Ferner sollte die Qualität der Ausgangsprodukte und ihrer Bestandteile sowie der Verfahrenskette für das Recycling verbessert werden.

1.10. Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Kommission in ihrem Vorschlag nicht auf die in der Abfallrahmenrichtlinie aufgestellte Abfallhierarchie — Vermeidung; Vorbereitung zur Wiederverwendung; Recycling; sonstige (z. B. energetische) Verwertung und Beseitigung — zurückgreift. Es fehlt eine gründliche Auslotung von Abfallvermeidungszielen und anderen Abfallvermeidungsmaßnahmen, von einem unverbindlichen Ziel der Reduzierung von Lebensmittelabfällen einmal abgesehen. Zum Wohl der Umwelt sollte am Ende in jedem Fall die Gesamtmenge des Materialdurchflusses und der Reststoffe kalkulierbar und verringert sein.

1.11. Wie die Wiederverwendung (auf Produktebene) trägt Mehrfachrecycling (auf stofflicher Ebene) dazu bei, den Einsatz von Primärrohstoffen, den Energieverbrauch und den Klimagasausstoß zu senken. Die Überarbeitung der Abfallrechtsvorschriften bietet die einmalige Gelegenheit, den Grundsatz des Mehrfachrecycling für dauerhafte Werkstoffe einzuführen.

1.12. Die Kreislaufwirtschaft darf nicht nur auf die Reduzierung des Abfallaufkommens ausgerichtet werden, sondern muss auch auf den Schutz der materiellen und menschlichen Ressourcen entlang der gesamten Wertschöpfungskette sowie auf die Beseitigung jeglicher umwelt- oder menschengefährdender Verfahrensweisen abheben.

1.13. Der Ausschuss empfiehlt, das Kreislaufwirtschaftspaket durch Maßnahmen zu ergänzen, die gezielt auf die Vorbereitung gebrauchter Produkte zur Wiederverwendung abheben. Die Vorbereitung zur Wiederverwendung auf der gleichen Ebene anzusetzen wie das Recycling, wie die Kommission dies in ihren Recyclingzielen tut, widerspricht der Abfallhierarchie. Kleine Kreisläufe müssen Vorrang haben. Durch die Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und die Wiederverwertung von Produkten kann der Produktwert am besten ausgeschöpft werden. Ferner werden dadurch mehr Möglichkeiten geschaffen, Wertschöpfungsketten in der EU zu halten, die territoriale Entwicklung zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen.

1.14. Vor diesem Hintergrund sollte die Europäische Union auch alle Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Abfallbewirtschaftungspläne schrittweise zu territorialen Kreislaufwirtschaftsplänen weiterzuentwickeln, die auf Einsparungen an materiellen Ressourcen und auf das menschliche Wohlergehen ausgerichtet sind.

1.15. Schlussendlich empfiehlt der Ausschuss, zur Förderung der Kreislaufwirtschaft den sektorspezifischen Ansatz zu erweitern.

2. Einleitung

2.1. Am 2. Juli 2014 hat die Europäische Kommission ein fünf Vorlagen umfassendes Paket ⁽¹⁾ veröffentlicht:

- a) die Mitteilung „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfall-Programm für Europa“ (COM(2014) 398 final);
- b) den Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (COM(2014) 397 final);
- c) die Mitteilung über das Thema „Effizienter Ressourceneinsatz im Gebäudesektor“ (COM(2014) 445 final);
sowie zwei weitere Dokumente, zu denen der Ausschuss eine separate Stellungnahme erarbeitet ⁽²⁾:
- d) die Mitteilung „Grüner Aktionsplan für KMU“ (COM(2014) 440 final);
- e) die Mitteilung „Initiative für grüne Beschäftigung“ (COM(2014) 446 final).

Die Kommission beabsichtigt zudem, eine Mitteilung zur Nachhaltigkeit von Lebensmitteln vorzulegen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Wie können Güter und Dienstleistungen produziert und gleichzeitig der Verbrauch und die Verschwendung von Rohstoffen und nicht erneuerbarer Energie verringert werden? Es drängt sich die Feststellung auf, dass die Kosten der Gewinnung und Nutzung von mineralischen und energetischen Rohstoffen im Laufe der Industriegeschichte des 20. Jahrhunderts infolge der fortschreitenden Produktivitätssteigerungen strukturell bedingt stetig gesunken sind.

3.2. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist das lineare Wirtschaftsmodell indes aufgrund der Ressourcenverknappung nicht nur in eine Schieflage geraten, sondern droht letztlich unhaltbar zu werden. Es ist bereits fünf Minuten vor zwölf, d. h., es geht nicht mehr darum, nur einfache Überlegungen zu einem wirtschaftlichen Paradigmenwechsel anzustellen, sondern ihn schleunigst, mit dem Rücken an der Wand, zu vollziehen.

3.3. Nehmen — Herstellen — Verbrauchen — Entsorgen — Recyceln: Ein tief greifender Wandel tut not, um langfristig die Selbstversorgung sowie die soziale und nachhaltige Entwicklung der Bevölkerung zu gewährleisten.

3.4. Nahezu alle menschlichen Gesellschaften der Gegenwart beruhen auf einem Entwicklungsmodell praktisch unkontrollierten Raubbaus zulasten der ärmsten Bevölkerungsgruppen, die der Nutzung und Übernutzung ihrer Ressourcen, dem Klimawandel und der Umweltverschmutzung schutzlos ausgesetzt sind, und auf Kosten der künftigen Generationen.

3.5. Dieses Modell, das von der globalen Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, Politik-, Energie- und Umweltkrise erschüttert worden ist, sollte im Rahmen einer breiten Bewusstseinsbildung allgemein infrage gestellt werden.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁽²⁾ Siehe Seite 99 in diesem Amtsblatt.

3.6. Mit dem Ziel einer Neuausrichtung der Produktions- und Verbrauchsmuster entwickelt die Europäische Kommission Perspektiven, die die gesamte Gesellschaft miteinschließen, deren Umsetzung jedoch noch keine ausgemachte Sache ist.

4. Besondere Bemerkungen zu der Mitteilung COM(2014) 398 final

4.1. In der Mitteilung „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft“ werden das übergreifende Konzept der Kreislaufwirtschaft und die Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung erläutert.

4.2. Ihre **allgemeinen Ziele** sind offenkundig und müssen notwendigerweise durch geeignete Maßnahmen erreicht werden. Unsere Produktions- und Verbrauchsmuster müssen grundlegend überholt werden; unser Ressourcen- und Materialeinsatz muss gesenkt und daher rationeller werden.

4.3. Vor allem geht es darum, wie diese Ziele erreicht werden können und wie sie sich in einen umfassenden globalen politischen Rahmen einfügen. Marktversagen und Marktmängel können und müssen auf verschiedenere Weise angegangen werden: Marktanreize (Preis- und Steuersignale), Regelungsrahmen (verbindliche Zielvorgaben, aber Flexibilität bei der Umsetzung) und vorgeschriebene Normen.

4.4. Ein **globaler politischer Rahmen** setzt ferner voraus, dass alle notwendigen Voraussetzungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Beschäftigung, Gesundheit und Sicherheit erfüllt sind.

4.5. Ziel der Kommission ist es, einen politischen Rahmen festzulegen, der Design und Innovation zur Unterstützung einer Kreislaufwirtschaft sowie die Mobilisierung von Investitionen und von Unternehmen und Verbrauchern fördert.

4.6. Schaffung eines unterstützenden Rahmens für die Kreislaufwirtschaft

4.6.1. Der Ausschuss befürwortet das Vorhaben, gemeinsam mit allen Interessengruppen „einen unterstützenden Rahmen für die Kreislaufwirtschaft“ zu erarbeiten. Dieser Rahmen soll die Entwicklung eines neuen Wirtschaftsmodells ermöglichen, das schrittweise das vorherrschende lineare Wirtschaftsmodell ersetzen wird. Die Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft erfordert einen übergreifenden Rahmen, der beim gesamten Produktlebenszyklus ansetzt und alle Stufen von der Rohstoffversorgung über Öko-Design, Einzelhandel, Geschäftsmodelle und Verbrauchsmuster, Wiederverwendung und Wiederaufarbeitung sowie Abfallverwertung und -entsorgung umfasst. Grundsätzlich wird in der Kommissionsmitteilung solch ein übergreifender Ansatz entwickelt, der sich in der Praxis jedoch als unausgewogen erweist, da konkrete Vorschläge überwiegend auf Maßnahmen im Abfallsektor ausgerichtet sind. Die Kommission kündigt lediglich die kommende Schaffung eines unterstützenden politischen Rahmens an ⁽³⁾, ohne genauere Angaben zu Fristen und Verfahren. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, hierzu unverzüglich einen klaren und transparenten Vorschlag zu unterbreiten.

4.6.2. Das Konzept der Kreislaufwirtschaft fußt auf einem vollständigen Lebenszyklusansatz bei der Nutzung der Ressourcen. Dazu ist es notwendig, Recycling zu fördern, aber auch die Substitution bestimmter Ressourcen, die Verlängerung der Nutzungsdauer und die Wiederverwendung von Produkten, die Verringerung der Verschwendung/Abfälle ab der Quelle entlang der gesamten Produktionskette, das Ökodesign von Gütern und Dienstleistungen, neue Geschäftsmodelle usw. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, eine detaillierte Strategie für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft aufzustellen. Die Kommission sollte ferner konkretere Vorschläge für die Förderung von Ökodesign, Innovation und Investition vorlegen, die auch Informationen über die Haushaltsmittel zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft sowie über die Nutzung innovativer Finanzinstrumente wie grüner Anlagen beinhalten. Die Kommission muss ihre Arbeit also noch fortsetzen:

- a) Sie muss das Zusammenspiel zwischen diesem neuen Aktionsrahmen und den anderen europäischen Politikbereichen, vor allem der Reindustrialisierungspolitik (Rohstoffe, Innovation, Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Verkehr usw.) und der Energie- und Klimaschutzpolitik klären.
- b) Sie muss in der überarbeiteten Europa-2020-Strategie quantitative Ziele für Ressourceneffizienz festlegen und dabei den Empfehlungen der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz Rechnung tragen.

⁽³⁾ COM(2014) 398 final, S. 3.

- c) Sie muss genauer ausführen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um eine wirkliche Veränderung der Produktions- und Verbrauchsmuster herbeizuführen. Zu berücksichtigen ist hierbei die notwendige Senkung des Ressourcenverbrauchs an der Quelle (aufgrund der Verknappung oder Toxizität der Rohstoffe), die Entwicklung hin zu einer weniger materialistisch und verstärkt kollaborativ ausgerichteten Gesellschaft sowie die Verbesserung des Wohlergehens der Arbeitnehmer und insgesamt aller Bürger.

4.6.3. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zum Thema „Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch in der EU“ vom April 2012, in der er empfahl, „unter Einbindung aller Interessenträger der organisierten Zivilgesellschaft (...) eine gemeinsame neue Vision des Wirtschaftsmodells zu entwerfen“⁽⁴⁾.

4.7. Festlegung der Dimension

4.7.1. Aus dem Ansatz der Kommission zur Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft wird nicht ersichtlich, wie er auf lokaler und regionaler Ebene umgesetzt werden soll. Der Ausschuss ist der Meinung, dass jedes Kreislaufwirtschaftskonzept auf einer territorialen Hierarchie gründen sollte, die sich von der lokalen über die regionale, nationale, europäische bis hin zur globalen Ebene erstreckt, und dass kurzen Kreisläufen und Versorgungsketten überall und wann immer möglich Vorrang gegeben werden muss.

4.7.2. Die potenziellen sozialen und wirtschaftlichen Vorteile der Kreislaufwirtschaft machen sich zunächst auf rein lokaler Ebene bemerkbar (nachhaltige Stadtviertel, grüne Städte), dann in den Regionen (der EU) und schließlich auf nationaler und internationaler Ebene.

4.7.3. Die Bekämpfung des internationalen Sozial- und Umweltdumpings und damit einhergehender möglicher Teilverlagerungen eines wesentlichen Teils der Wirtschaft gehen mit diesem lokalen Ansatz Hand in Hand. Zur Verbesserung der Abfallwirtschaft sind eine Reihe Initiativen seitens der Verantwortlichen auf lokaler und regionaler Ebene erforderlich: Organisation der getrennten Abfallsammlung, Einrichtung von Abfallsammelungs- und -recyclingzentren sowie Netzen für Reparatur, Weiterverkauf und Wiederverwendung usw. Um Bioabfälle angemessen zu bewirtschaften, sollte in jedem Fall kurzen Kreisläufen der Vorzug gegeben werden, auch mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

4.7.4. Im Rahmen dieses Ansatzes sollte die EU die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Abfallbewirtschaftungspläne schrittweise zu territorialen Kreislaufwirtschaftsplänen auszubauen.

4.8. Steuerung der sozioökonomischen Auswirkungen

4.8.1. In ihrem Kreislaufwirtschaftspaket verknüpft die Kommission zwar die umweltbezogene (Abfallwirtschaft) mit der wirtschaftlichen (grüne Beschäftigung; Aktionsplan für KMU) Dimension, indes trägt sie folgenden Aspekten nicht systematisch Rechnung:

- dem Beschäftigungspotenzial in Verbindung mit der Umsetzung der verschiedenen Stufen der Abfallhierarchie, insbesondere auf den Stufen Vermeidung und Vorbereitung zur Wiederverwendung;
- dem Beschäftigungspotenzial der verschiedenen innovativen Entwicklungen im Zuge einer Kreislaufwirtschaft (Ökodesign, industrielle Symbiose, solidarische Wirtschaft bzw. Wirtschaft des Teilens usw.);
- den Auswirkungen der wirtschaftlichen Tätigkeiten, die im Rahmen der Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft entstehen, auf die Gesundheit und Sicherheit.

4.9. Vervollständigung der sektoralen Ansätze

4.9.1. Durch die neue Kreislaufwirtschaftsstrategie sollte das sektorbezogene Abfallwirtschaftskonzept besser ausgestaltet werden. Der Ausschuss würde es begrüßen, wenn nicht nur für Nachhaltigkeit im Gebäudesektor sektorale Konzepte entwickelt würden.

4.9.2. Der sektorbezogene Ansatz sollte erweitert werden und neben der Nachhaltigkeit im Lebensmittelbereich und im Gebäudesektor auch auf andere Bereiche wie die Fertigung abheben.

⁽⁴⁾ ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 6-11.

5. Besondere Bemerkungen zu dem Richtlinienvorschlag COM(2014) 397 final

5.1. Ein Legislativvorschlag, der zu kurz greift

5.1.1. Der Ausschuss befürwortet die allgemeine Ausrichtung der vorgeschlagenen Änderungen:

- Erhöhung der Recyclingraten für Siedlungs- und Verpackungsabfälle und Beschränkung der Deponierung bestimmter Abfälle;
- Einführung eines Frühwarnsystems zur Überwachung der Einhaltung der Recyclingziele;
- Einführung von Mindestbetriebsbedingungen für die erweiterte Herstellerverantwortung und Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen;
- Rationalisierung von Berichtspflichten.

5.1.2. Bestimmte ergänzende Optionen (wie spezifische Zielvorgaben für Vermeidung und Wiederverwendung oder eine Rücknahmepflicht für bestimmte Abfallarten) scheinen im Rahmen der Folgenabschätzung von vornherein abgelehnt worden zu sein. Die Kommission berücksichtigt in ihrem Vorschlag nicht die in der Abfallrahmenrichtlinie⁽⁵⁾ aufgestellte Abfallhierarchie mit der Rangfolge Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung.

5.1.3. Gemäß Art. 9 Buchst. c der Abfallrahmenrichtlinie unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht, gegebenenfalls mit Vorschlägen für notwendige Maßnahmen, um bis 2020 zu erreichende Ziele für Abfallvermeidung und Entkopplung vom Wirtschaftswachstum festzulegen und Indikatoren für die Abfallvermeidungsmaßnahmen zu überprüfen. Da Abfallvermeidung ein integraler Bestandteil der Kreislaufwirtschaft ist, hätte dieser Bericht zusammen mit dem Kreislaufwirtschaftspaket vorgelegt werden sollen. In der Folgenabschätzung zum Kreislaufwirtschaftspaket wird nur erwähnt, dass die Festlegung eines übergeordneten Abfallvermeidungsziels abgelehnt wurde, ohne dass dazu genauere Angaben gemacht werden.

5.1.4. Auch das **Ökodesign von Produkten und Dienstleistungen** wird nicht hinreichend sichergestellt. Dafür könnten folgende Vorkehrungen getroffen werden:

- spezifische Vorschriften bei der **Vergabe öffentlicher Aufträge**;
- verpflichtende Präferenz bestimmter Produkte;
- verpflichtender Anteil an recycelten Ausgangsmaterialien in Produkten;
- wirtschaftliche Anreize (bzw. MwSt.-Senkungen) für wiederverwendbare (falls nicht recycelbare) Produkte;
- usw.

5.1.5. **Geplante Obsoleszenz** sollte durch eine Strategie bekämpft werden, die technologischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, pädagogischen und informationspolitischen Aspekten Rechnung trägt⁽⁶⁾.

5.2. Ziele, die ergänzt werden sollten

5.2.1. Konkrete Vermeidungsziele sind eine praktische Notwendigkeit für die korrekte Anwendung der Abfallhierarchie, was das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Rechnungshof bereits hervorgehoben haben. Die Kommission sollte entsprechende Zielvorgaben aufgrund der von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Abfallvermeidungspläne festlegen.

5.2.2. Das vom Ausschuss der Regionen vorgeschlagene Ziel von 10 % weniger Siedlungsabfälle sollte sorgfältig geprüft werden⁽⁷⁾. Auf der Grundlage nationaler und regionaler Erfahrungen bei der Verringerung des Abfallaufkommens von Privathaushalten sollte die Festlegung eines europäischen Grenzwerts in Betracht gezogen werden (ca. 200-300 kg pro Einwohner und Jahr).

⁽⁵⁾ ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

⁽⁶⁾ ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 23-26.

⁽⁷⁾ <http://cor.europa.eu/en/news/regional/Pages/cities-and-regions-eu-waste.aspx>

5.2.3. *Siedlungsabfälle* sollten in Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie rein als Haushaltsabfälle definiert werden und nicht auch Gewerbe- und Industriemüll oder Abfälle, die im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung anfallen, umfassen.

5.2.4. *Gewerbe- und Industriemüll* sollte als nicht aus privaten Haushalten stammender Müll definiert werden, für den ein separates Recyclingziel festzulegen ist.

5.2.5. *Verfüllung* sollte in Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie nicht durchweg als „Verwertungsart“ definiert, für gefährliche Abfälle verboten und auf Bau- und Abbruchabfälle begrenzt werden.

5.2.6. Das von der Kommission vorgeschlagene Vermeidungsziel für Lebensmittelabfälle sollte mit einem Ziel zur **Verringerung von Verpackungsabfällen** verknüpft werden.

5.2.7. Der Ausschuss empfiehlt, das Kreislaufwirtschaftspaket durch Maßnahmen zu ergänzen, die gezielt auf die Vorbereitung gebrauchter Produkte zur Wiederverwendung abheben. Die Vorbereitung zur Wiederverwendung auf der gleichen Ebene anzusiedeln wie das Recycling, wie die Kommission dies mit ihren Recyclingzielen tut, widerspricht der Abfallhierarchie. Die Aufbereitung von Produkten und Produktteilen bietet nicht nur beträchtlichen Raum für einen effizienteren Einsatz von Produkten und Materialien, sondern auch ein umfangreiches Beschäftigungspotenzial auf lokaler und regionaler Ebene. Außerdem sollte die Vorbereitung zur Wiederverwendung (von Verpackungsmaterial und elektrischen oder elektronischen Geräten oder von anderen Produkten wie Spielwaren oder Windeleinlagen) nicht mit Recycling über einen Kamm geschert und in einem eigenen Ziel (bspw. etwa 5 %) erfasst werden.

5.2.8. Der Legislativvorschlag beinhaltet folgende Ziele: bis 2030 Anhebung der Zielvorgabe für Wiederverwendung und Recycling von Siedlungsabfällen auf 70 % und von Verpackungsabfällen auf 80 % sowie bis 2025 Einstellung der Deponierung von recycelbaren Abfällen und Reduzierung von Lebensmittelabfällen um 30 %. An diesen grundlegenden Zielen muss festgehalten werden.

5.2.9. Die Ziele müssen fester Bestandteil der Geschäftsmodelle der Wirtschaftsakteure sein (insbesondere in der Verpackungsbranche und im Handel) und so wirksam wie möglich umgesetzt werden. Allerdings ist sicherzustellen, dass die notwendige Umstellung in Abstimmung auf andere, ebenso wichtige Ziele und Kriterien erfolgt. Insbesondere ist auf die Arbeitsbedingungen sowie den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der betroffenen Arbeitnehmer zu achten. Aufgrund der schwierigen und prekären Arbeitsbedingungen und der Gesundheits- und Sicherheitsrisiken sind die Verpackungsbranche und die Abfallwirtschaft besonders gefährdete Bereiche. Es muss durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass diese ehrgeizigen Ziele ohne eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen erreicht werden; die Arbeitsbedingungen sollten sich vielmehr verbessern⁽⁸⁾.

5.2.10. Für die **lokalen Gebietskörperschaften** sollte ein **Finanzierungsrahmen** entwickelt werden: In Anbetracht der wirtschaftlichen Bedingungen sollten die Kommunen Zugang zu den notwendigen Finanzmitteln haben, um die Ziele umsetzen zu können. Wenn Behörden durch starre Verschuldungsvorschriften eingeengt werden, werden notwendige zusätzliche Investitionen (bspw. im Bereich der Abfallwirtschaft) zwangsläufig zulasten anderer wichtiger Ausgaben gehen. In dem strategischen Rahmen muss ein **angemessener Finanzierungsrahmen** inbegriffen sein, erforderlichenfalls unter Rückgriff auf spezifische Instrumente wie die EU-Strukturfonds und die Mittel der Europa-2020-Strategie.

5.2.11. Die Verringerung der Lebensmittelverschwendung darf nicht auf Kosten der Lebensmittelsicherheit erfolgen, und die Einhaltung der Verbraucherschutzstandards muss gewährleistet sein. Entsprechend müssen in diesem Zusammenhang Verbraucherschutz- und Lebensmittelsicherheitsorganisationen einbezogen und konsultiert werden.

5.2.12. Bei Lebensmittelabfällen handelt es sich um organische Rohstoffe, die in möglichst großem Umfang entweder verarbeitet oder in unverändertem Zustand wieder in die landwirtschaftliche Erzeugung eingebracht werden sollten. Bestimmte Arten von Lebensmittelabfällen eignen sich aufgrund ihrer Beschaffenheit besonders zur Weiterverwendung entweder als Viehfutter oder zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit. Derzeit wird dies durch eine Reihe restriktiver Vorschriften ausgeschlossen. Daher empfiehlt der EWSA der Kommission zu prüfen, ob diese Einschränkungen zweckdienlich sind.

⁽⁸⁾ Sonderbericht über die Risiken für die Arbeitnehmer in der Abfall- und Recyclingindustrie (in EN und FR) in dem vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI) veröffentlichten Magazin HesaMag, Ausgabe 2014/9: <http://www.etui.org/en/Topics/Health-Safety/HesaMag>

6. Besondere Bemerkungen zu der Mitteilung COM(2014) 445 final

6.1. Ziel der Mitteilung über den effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor ist es, die allgemeinen Umweltauswirkungen von Gebäuden während ihres gesamten Lebenszyklus zu verringern. Es wird eine Reihe von Indikatoren für die Bewertung der Umweltverträglichkeit von Gebäuden vorgeschlagen, damit Planer, Hersteller, Bauunternehmer, Behörden und Nutzer fundierte Entscheidungen treffen können. Ein transparentes Indikatorensystem ist von grundlegender Bedeutung, vor allem **standardisierte Statistiken** und ein Set vergleichbarer, anwenderfreundlicher Indikatoren.

6.2. Das Kreislaufwirtschaftspaket sollte geeignete nachfrageorientierte Pull-Maßnahmen enthalten, die die Errichtung eines Markts für Sekundärrohstoffe ermöglichen (bspw. eine Bestimmung über einen Mindestanteil an recycelten Ausgangsmaterialien in Produkten). Wir müssen eine Situation schaffen, in der Abfälle als Rohstoffe mit guter Marktliquidität zu vertretbaren wirtschaftlichen, menschlichen und ökologischen Kosten gehandelt werden. Das ist der beste Anreiz für das Sammeln von Abfällen.

6.3. Eignung der Produkte — Vermeidung von Ansprüchen aufgrund von Folgerisiken

6.3.1. Die Vermeidung von Folgerisiken ist u. a. für Versicherungsunternehmen von großem Interesse: Ein Fehler in einem Produkt, das in zehntausendfacher Ausführung hergestellt wird, kann zu unmittelbaren und mittelbaren Reparaturkosten im zwei- oder dreistelligen Millionenbereich führen. In den letzten beiden Jahrzehnten sind bspw. Folgeschäden aufgrund chemischer Reaktionen zwischen den verschiedenen Bestandteilen eines Bauprodukts aufgetreten.

6.3.2. In den betreffenden Schadensfällen wurden durch den Einfluss externer Parameter (wie Feuchtigkeit oder Temperatur) Langzeitreaktionen ausgelöst. Einige Folgeschäden können auch auf mangelhafte Kennzeichnung importierter Produkte zurückgeführt werden.

6.3.3. Der Einsatz von Recyclingmaterial bei der Herstellung von Baumaterialien ist kein Grundsatzproblem. Allerdings sind vollständige Informationen über die physikalischen und chemischen Eigenschaften des Recyclingmaterials unerlässlich, um Unverträglichkeitsreaktionen bei der Wiederverwendung zu vermeiden. Die Schwierigkeit liegt darin, die Eignung der Recycling-Baustoffe festzulegen, sie richtig einzustufen und die Homogenität der für eine bestimmte Baumaßnahme eingesetzten Stoffe sicherzustellen.

6.3.4. Die Überarbeitung der Abfallrechtsvorschriften bietet die einmalige Gelegenheit, zur Förderung der Ressourceneffizienz den Grundsatz des Mehrfachrecycling einzuführen. Mehrfachrecycling bietet sich an, wenn sich die strukturellen Eigenschaften von Materialien durch Recycling nicht verschlechtern und entsprechende dauerhafte Werkstoffe im Rahmen der Kreislaufwirtschaft immer wieder recycelt und erneut eingesetzt werden können, sodass funktionelle Werkstoffe nicht durch Verbrennung zerstört werden oder durch Deponierung verloren gehen. Dauerhafte Werkstoffe stehen der Gesellschaft somit auf Zeit und Ewigkeit zur Verfügung.

6.3.5. Ein Rückverfolgbarkeitssystem im ersten Lebenszyklus von Baustoffen könnte die Kontrolle bei ihrer Wiederverwendung erleichtern; es sollten Bestimmungen für die Einstufung von Werkstoffen im Hinblick auf ihre Eignung für künftige Verwendungszwecke festgelegt werden, wobei ihrer biologischen Abbaubarkeit und Qualitätsstandards Rechnung getragen werden sollte.

6.4. Die Kommission sollte geeignete Vorschriften und Strafmaßnahmen vorsehen, um zu verhindern, dass unerwünschte Materialien in Drittländer verbracht werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Grüner Aktionsplan für KMU: KMU in die Lage versetzen, Umweltprobleme in Geschäftschancen umzuwandeln“

(COM(2014) 440 final)

und der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Initiative für grüne Beschäftigung: Nutzung des Potenzials der grünen Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen“

(COM(2014) 446 final)

(2015/C 230/15)

Berichterstatter: Antonello PEZZINI

Die Europäische Kommission beschloss am 16. Juli 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Grüner Aktionsplan für KMU: KMU in die Lage versetzen, Umweltprobleme in Geschäftschancen umzuwandeln“

COM(2014) 440 final

und

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Initiative für grüne Beschäftigung: Nutzung des Potenzials der grünen Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen“

COM(2014) 446 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 135 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) misst der Perspektive einer Kreislaufwirtschaft in Europa große Bedeutung im Hinblick auf die systemische Wettbewerbsfähigkeit der EU bei, die allerdings auf einer gemeinsamen europäischen strategischen Vision unter aktiver Beteiligung der Akteure der Arbeitswelt, der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, der Verbraucher und der gesetzgebenden Körperschaften und Regulierungsbehörden auf den einzelnen Ebenen beruhen muss.

1.2. Der EWSA ist der Überzeugung, dass der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in Europa positive Perspektiven für die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele eröffnen kann: Sie kann zu einer Triebkraft für Wachstum, neue Arbeitsplätze und Kompetenzen im Umweltbereich werden und dabei die Fähigkeit zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen in einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft stärken.

1.3. Der Ausschuss fordert, die Durchführung einer partizipativ angelegten vorausschauenden Analyse auf europäischer Ebene im Hinblick auf die Herausbildung einer gemeinsamen Vision sämtlicher öffentlichen und privaten Akteure einzuleiten, um auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen schlüssige und wirksame Maßnahmen und Instrumente für einen einvernehmlichen Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu entwickeln und um der Agenda für grüne Innovation konkrete Impulse zu verleihen. Netze zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft einsetzen, sollten unterstützt werden. Der Ausschuss könnte solche Netze aktiv unterstützen sowie die Idee sondieren, eine europäische Plattform für die Kreislaufwirtschaft einzurichten und zu betreiben.

1.4. Der EWSA hält es zugleich für grundlegend wichtig, einen strukturierten Dialog für die einzelnen Sektoren einzurichten, in dessen Rahmen Pilotmaßnahmen zur Erprobung eingeleitet und gefördert werden, die als Richtschnur dienen und das Potenzial nachhaltigerer Verfahrensweisen aufzeigen können. In diesen Dialog sind die Verbraucherverbände, Kleinst- und Kleinunternehmen und die Sozialwirtschaft umfassend einzubinden.

1.5. Der Ausschuss hält es für wichtig, durch Kosten-Nutzen-Analysen zu untersuchen, wer möglicherweise die Lasten einer systemischen Umstrukturierung von Produktion, Vertrieb, Handel und Verbrauch zu tragen hat. Das System der geplanten Obsoleszenz von Produkten muss durch neue Nutzungs- und Verbrauchsmuster für einen möglichst langfristigen Erhalt des Mehrwerts und der Wiederverwendbarkeit der Produkte und ihrer Komponenten abgelöst werden.

1.6. Nach Ansicht des Ausschusses kann der Übergang zu einem neuen Modell der Kreislaufwirtschaft, das die Wiederaufarbeitung und Wiederverwendung beinhaltet, nicht getrennt von der allgemeinen Verbreitung der Verfahren gemäß dem Konzept des sozial verantwortlichen Territoriums gesehen werden, bei dem es um die Entwicklung einer gemeinsamen innovativ-partizipativen Kultur geht.

1.7. Der EWSA fordert, dass die EU die Möglichkeit vorsieht, anhand vorher festgelegter Kriterien eine signifikante Zahl fest definierter innovationsfreundlicher Gebiete — intelligente Städte, Freihäfen, Cluster an festen Standorten, „Green Deal“ — zu bestimmen, in denen der Prozess des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft erprobt werden kann, wobei auch auf die positiven Erfahrungen mit europäischen Instrumenten wie dem Bürgermeisterkonvent zurückzugreifen ist.

1.8. Der EWSA begrüßt folglich die Vorschläge des Grünen Aktionsplans für KMU und der Initiative für grüne Beschäftigung, beklagt aber das Fehlen konkreter Maßnahmen und praktischer Anleitungen, um KMU dabei zu helfen, nachhaltiger und grüner zu werden. Er fordert weiterhin, dass im Einklang mit dem *Small Business Act* der Grundsatz „Vorfahrt für KMU in Europa“ zum Dreh- und Angelpunkt des Aktionsplans wird.

1.9. Insbesondere hält es der EWSA für grundlegend, dass die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft eine aktive Rolle spielen bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der nationalen Strategien für die nachhaltige Entwicklung und beim Übergang zur Kreislaufwirtschaft mit hoher ökologischer Nachhaltigkeit, vielen Unternehmensgründungen und zahlreichen „grünen“ Arbeitsplätzen.

1.10. Nach Ansicht des EWSA müssen die Maßnahmen, die zur Behebung des derzeitigen Mangels an grünen Kompetenzen vorgeschlagen werden, durch einen wirksamen und gezielten Einsatz der Strukturfonds — insbesondere des Europäischen Sozialfonds, des Regionalfonds und der Landwirtschafts- und Fischereifonds — und der Innovationsinstrumente wie Horizont 2020, COSME und LIFE sowie der Fazilität der Europäischen Investitionsbank (EIB) für Mikrofinanzierung im Umweltbereich verstärkt werden.

1.10.1. Dabei ist es auch notwendig:

- das Potenzial für dauerhafte Arbeitsplätze, die nicht an andere Standorte verlagert werden können, zu quantifizieren;
- die Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit dieses Prozesses zu gewährleisten, wobei Armuts- und Energiearmutsrisiken durch einen auf mehreren Ebenen strukturierten sozialen Dialog im Rahmen einer gemeinsamen strategischen Vision vermieden werden müssen;
- gemeinsame Maßnahmen der Sozialpartner im Bereich Sensibilisierung und Orientierung durchzuführen;
- unter Einbeziehung der sozialen Akteure für ein enges Wechselspiel zwischen Arbeitsmarkt und allgemeiner und beruflicher Bildung zu sorgen.

1.11. Der EWSA ist der Überzeugung, dass ein einvernehmlicher und mitgetragener Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in Europa den Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen und der Sozialwirtschaft zahlreiche Möglichkeiten eröffnen und damit zu einem wichtigen Wachstumsmotor sowohl im Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt werden kann. Dafür muss Folgendes Priorität erhalten:

- Stärkung und allgemeine Verbreitung des freiwilligen Pilotverfahrens für Umweltaudits in Unternehmen;
- Verbesserung des Kreditzugangs, insbesondere durch Bürgschaftssysteme;
- Finanzierung der Ökoinnovation in Kleinst- und Kleinunternehmen, insbesondere in Bereichen des *Systemic Eco-Innovation Demonstrator*;

- Ausbau der Maßnahmen im Bereich unternehmerische Bildung und Beratung im Unternehmen;
- Unterstützung eines Kreislaufmarktes in der EU für Material, Bauteile und Zwischenprodukte, u. a. durch Einrichtung einer Kreislauf-eBay-Plattform auf der Grundlage europäischer und internationaler technischer Normen und Standards, auch um diese Primär- und Sekundärressourcen in Europa zu stabilisieren, die wertvolle Beiträge zur Versorgungssicherheit und zu den Handelsbilanzen leisten können.

1.12. Der Ausschuss ist davon überzeugt, dass der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft insbesondere in Europa stark unterstützt werden sollte. Deshalb sollte

- ein integrierter Politikansatz bei der Halbzeitüberprüfung der Europa-2020-Strategie für ein nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum in diese Strategie Eingang finden, um sein Potenzial für Wirtschaft und Beschäftigung voll ausschöpfen zu können;
- das Augenmerk auf neue Ideen und/oder hochinnovative und durch ein hohes Maß praktischer Technologieanwendung gekennzeichnete Sektoren gelenkt werden, einschließlich Nutzung vorhandener Technologien und Berücksichtigung nachhaltiger sozialer Innovation;
- der politisch-legislative Ansatz auf den verschiedenen Ebenen — EU, Mitgliedstaaten und Gebietskörperschaften — von verbotsorientiert auf proaktiv umgestellt werden, auch mittels eines wünschenswerten Weißbuchs zur Kreislaufwirtschaft, Beschäftigung und Wachstum in der EU, das horizontal zur Vielzahl der diesbezüglichen Instrumente und Maßnahmen konzipiert ist.

2. Einleitung

2.1. Das dem Konzept der linearen Wirtschaft (bei dem genommen, hergestellt, verbraucht und weggeworfen wird) entgegengesetzte Konzept der Kreislaufwirtschaft ergibt sich aus der Notwendigkeit, ein nachhaltiges Wachstum herbeizuführen. Ziel ist es, für einen möglichst langfristigen Mehrwert der Produkte sowie für bessere Möglichkeiten für die Wiederverwendung ihrer Komponenten zu Produktionszwecken zu sorgen, wodurch das Aufkommen und die Entsorgung von Abfall sowie die Umweltbelastung immer stärker reduziert werden.

2.2. McKinsey zufolge werden zwischen 60 und 80 % der Ressourcen bis zum Ende des linearen Prozesses Rohstoffgewinnung-Produktion-Konsum-Abfall vergeudet. In einer Welt, in der drei Milliarden Verbraucher in die Mittelschicht aufrücken, ist dies nicht mehr tragbar.

2.3. Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft setzt einen grundlegenden Sinneswandel bei den Erzeugern, Arbeitnehmern, Verbrauchern und Bürgern und erhebliche Veränderungen bei der Nutzung der Ressourcen und Rohstoffe, der Produktentwicklung, den Markt- und Unternehmensmodellen und der Erforschung neuer Methoden zur Nutzung von Abfällen als Ressource voraus.

2.4. Die erforderlichen Technologien zur Rückverfolgung des Lebenszyklus der Materialien entlang der Wertschöpfungskette sind vorhanden. Denn die Ressourcen werden immer knapper und die angebotenen Güter sind teuer. Für die Verbraucher kann eine punktuelle Dienstleistung interessanter sein als der bloße Besitz eines Produkts.

2.5. Ein derartiges Modell für umweltgerechtes Wachstum bedeutet nicht nur einen echten kulturellen Wandel mit starken Innovations- und Forschungsimpulsen, sondern erfordert auch bedeutende Innovationen im Bereich Technologie, Bildung, Organisation und Qualifizierung für neue Berufsprofile, neue Finanzierungsmethoden und geeignete politische Maßnahmen.

2.6. Ein integrierter politischer Ansatz ist von grundlegender Bedeutung, um die Beschäftigungsmöglichkeiten auf der Grundlage eines angemessenen Zugangs zu neuen Profilen zu nutzen und die Herausforderungen anzunehmen, die sich aus dem Übergang zu einer Wirtschaft mit einem nicht linearen Zyklus ergeben. Dafür sollte auch die Kommunikation verstärkt werden, um die Gesamtheit der großen Herausforderungen auch mit neuen Modellen für Bildung, Arbeitswelt und Organisation zu bewältigen.

2.7. Für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist es wesentlich, die Fähigkeit zur Herstellung dauerhafter Produkte unter Einsatz von weniger Rohstoffen, Energie und Wasser und durch Wiedergewinnung deponierter Ressourcen zu steigern. Deshalb müssen Erzeugnisse konzipiert und produziert werden, die wiederverwendet, repariert, aufgearbeitet und recycelt werden können, und es müssen entsprechende Dienstleistungen organisiert werden.

2.8. Die bei der Fertigung anfallenden Abfälle sollten in Ressourcen für andere Herstellungsprozesse und ggf. in Dünger für die umliegenden landwirtschaftlichen Betriebe umwandelbar sein. Wärme darf nicht verschwendet, sondern sollte vielmehr rückgewonnen und für weitere Zwecke, z. B. die Beheizung von Gebäuden oder Gewächshäusern, genutzt werden.

2.9. Kreislaufmodell: aus jeder Tonne Material, aus jedem Joule Energie, aus jedem Hektar Land sollte sich ein größerer Mehrwert gewinnen und größerer Nutzen ziehen lassen, indem Material eingespart, wiederverwendet und recycelt wird.

2.10. Um vom Übergang zur Kreislaufwirtschaft profitieren zu können, ist Folgendes erforderlich:

2.10.1. **Beseitigung systemischer Barrieren für die Einführung von Kreislaufgeschäftsmodellen** in KMU, eine effiziente Nutzung von aus den Abfallströmen gewonnenen Materialien und sektorale und sektorübergreifende Informationsnetze, auch auf EU-Ebene;

2.10.2. Schaffung neuer Berufsbilder für die Steuerung dieser Prozesse, wobei sich die Aus- und Weiterbildung in Bezug auf grüne Arbeitsplätze auf eine gute grundlegende Ausbildung, die durch lebenslanges Lernen begleitet wird stützt, einschließlich Bildungsmaßnahmen zur Schärfung des Umweltbewusstseins⁽¹⁾;

2.10.3. Bereitstellung geeigneter Finanzinstrumente, vor allem für Forschung und Innovation, den Aufbau von Kapazitäten und Marktanalysen, unter Rückgriff auf Instrumente wie Horizont 2020, die Strukturfonds, die EIB und öffentlich-private Partnerschaften;

2.10.4. Vereinfachung und Anpassung der Rechtsvorschriften seitens der Behörden auf den verschiedenen Ebenen und Übergang von verbotsorientierten zu proaktiven Ansätzen, um die Gründung und Entwicklung grüner Unternehmen zu erleichtern, die qualifizierte und dauerhafte Arbeitsplätze schaffen, was im Einklang mit dem Small Business Act steht;

2.10.5. eine aktive Rolle für die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der nationalen Strategien für die nachhaltige Entwicklung und beim Übergang zur Kreislaufwirtschaft mit hoher ökologischer Nachhaltigkeit und zahlreichen „grünen“ Arbeitsplätzen;

2.10.6. Beratung und konkrete technische Unterstützung für die Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen und die Genossenschaften, in Form eines „Werkzeugkastens“ für neue Geschäftsmodelle und des Austauschs bewährter Verfahren, um u. a. mithilfe der sozialen Kräfte darüber zu informieren, wie sich ihre Herstellungsverfahren ökologischer gestalten lassen;

2.10.7. Förderung einer Kultur des Dialogs und der Zusammenarbeit am Arbeitsplatz, um die Ressourcen rationeller zu nutzen, das Abfallaufkommen zu reduzieren, saubere und gefahrenfreie Technologien und Arbeitsmethoden einzusetzen und die Beschäftigungsqualität zu steigern.

2.11. Durch die Ökologisierung der Arbeitsplätze und die Förderung umweltgerechter Arbeitsplätze sowohl in den traditionellen als auch den neuen Sektoren dürften eine ökologisch nachhaltige, wettbewerbsfähige und kohlenstoffarme Wirtschaft sowie nachhaltige Verbrauchs- und Produktionsmuster gefördert und damit ein Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels geleistet werden.

2.12. Mit dieser breiten Thematik hat sich der EWSA mehrfach in verschiedenen Stellungnahmen⁽²⁾ befasst, in denen er unter anderem Folgendes unterstrich, dass

- alle sich voll der Tatsache bewusst sein sollten, dass eine neue industrielle Revolution bevorsteht, die die Lebens- und Umweltqualität in den Mittelpunkt der Entwicklung stellt und eine neue integrierte Methode für die Entwicklung, Erzeugung, Nutzung, Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen erfordert;
- es dringend notwendig ist, von einer passiven Verteidigungs- und Reaktionshaltung zu einem entschiedenen und proaktiven Vorgehen überzugehen;
- er alle Initiativen zur Entwicklung einer Gemeinschaftspolitik für nachhaltige Produktion und nachhaltigen Verbrauch befürwortet, die in die anderen Gemeinschaftspolitikbereiche lückenlos integriert wird, mit dem Ziel: die potenziellen Herausforderungen in Wettbewerbschancen für die EU-Industrie umzuwandeln;
- ein ernsthafter Dialog notwendig ist, an dem EU-Institutionen, nationale, regionale und lokale Regierungen und Behörden sowie alle Sozialpartner beteiligt sind über die Möglichkeiten einer Änderung von Konsummustern sowie des allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells.

⁽¹⁾ ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 142-149.

⁽²⁾ ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 1-7. ABl. C 226 vom 16.7. 2014, S. 1-9; ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 23-26. und ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 110-117.

2.12.1. Die industriellen Fortschritte der letzten dreißig Jahre gehen zum Großteil auf Gesetze und Normen zurück, mit denen der Industrie die Reduzierung der Umweltverschmutzung und die Suche nach neuen Wegen, aus Abfällen Gewinn zu ziehen, auferlegt wurde. Es müssen neue Steuervorschriften gefunden werden, mit denen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Energieeinsparung und -nutzung geschaffen wird, sowie angemessene Bestimmungen, die es der Industrie ermöglichen, die Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus ihrer Produkte zu übernehmen.

2.13. Der EWSA hat zudem unlängst in einer Stellungnahme festgestellt, dass „angesichts der grundlegenden und notwendigen Änderungen der Produktions- und Verbrauchsmuster (...) die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Umstellung auf eine inklusive grüne Wirtschaft auf allen Ebenen, insbesondere auf sektoraler und territorialer (europäischer, nationaler und regionaler) Ebene (...) eine Grundvoraussetzung (ist)“⁽³⁾.

2.14. Das Europäische Parlament hat seinerseits am 12. Dezember 2013 eine Entschließung zum Thema „Öko-Innovation — Arbeitsplätze und Wachstum durch Umweltpolitik“⁽⁴⁾ verabschiedet. Darin hat es

- u. a. den zweifachen ökologischen und wirtschaftlichen Nutzen hervorgehoben, den der Übergang zu einer umweltverträglichen, nachhaltigen Wirtschaft dank der Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen mit sich bringt;
- betont, dass sich aus diesen Möglichkeiten nachhaltige Arbeitsplätze guter Qualität für qualifizierte und nicht qualifizierte Arbeitskräfte ergeben dürften;
- den Mitgliedstaaten nahelegt, steuerliche Anreize für Unternehmen, insbesondere für KMU, bereitzustellen, damit mehr Investitionen in private Forschung und Entwicklung fließen.

2.15. Im Oktober 2011 verabschiedete der Ausschuss der Regionen (AdR) eine Stellungnahme zur Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“, in der er seine Unterstützung für die „Schaffung einer Transitionsplattform für Ressourceneffizienz, an der unterschiedliche Akteure wie (...) politische Entscheidungsträger auf verschiedenen Verwaltungsebenen, einschließlich regionaler und lokaler Ebene (...) teilnehmen“ zum Ausdruck brachte.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Veröffentlichung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft, insbesondere die beiden hierin behandelten Initiativen für grüne Beschäftigung und den Plan zur Entwicklung der KMU im Rahmen des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft.

3.2. Gleichzeitig hegt der EWSA jedoch Zweifel bezüglich dieser Initiativen, insbesondere beim Aktionsplan für KMU. Hier wird eine Vielzahl von Informationen gegeben — ohne konkrete Maßnahmen und praktische Anleitungen für die KMU und die betroffenen Fachkräfte vorzusehen, wie sie die Produktionsprozesse und Dienstleistungen bei tragbaren Kosten, einer besseren Arbeitsplatzqualität und ohne Verluste in puncto Wettbewerbsfähigkeit effizient ökologisch gestalten können.

3.3. Nach Ansicht des EWSA kann der Übergang zur Kreislaufwirtschaft ohne Einbindung der Unternehmen, Arbeitnehmer und Verbraucher, aber auch der politischen Gremien und Behörden der verschiedenen Verwaltungsebenen nicht gelingen, angefangen bei der Unionsebene. Dabei sollte von einem verbotsorientierten Ansatz zu einem proaktiven, den Übergang unterstützenden Ansatz übergegangen werden, auch mittels Rückgriff auf „grüne“ Leistungsverzeichnisse im gesamten Beschaffungswesen.

3.4. Es geht nämlich nicht nur um neue Fertigungskonzepte und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, dass Unternehmer und Arbeitnehmer sich neue Kompetenzen aneignen, innovative Organisations- und Marktsysteme entwickelt werden und neue Nutzungs- und Verbrauchsmuster entstehen, sondern auch und vielleicht sogar vor allem um eine neue Industrie-, Dienstleistungs-, Gesetzgebungs- und Verwaltungskultur.

3.5. Der Ausschuss fordert nachdrücklich, im Rahmen von Horizont 2020 die Durchführung einer breiten und partizipativ angelegten vorausschauenden Analyse auf europäischer Ebene im Hinblick auf die Herausbildung einer gemeinsamen Vision sämtlicher öffentlichen und privaten Akteure einzuleiten, um auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen — über das positive Engagement im Rahmen der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz (EREP) hinaus — schlüssige und wirksame Maßnahmen und Instrumente für einen einvernehmlichen und kohärenten Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu entwickeln;

⁽³⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 18-22.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0584+0+DOC+XML+V0//DE>

- 3.5.1. Bürger, Arbeitnehmer, Verbraucher und Unternehmen mittels spezifischer innovativer Anreizinstrumente — auch auf individueller Ebene — zu tugendhaften Verhaltensweisen und Maßnahmen zu bewegen;
- 3.5.2. die ökologische und soziale Nachhaltigkeit mittels gesetzlicher Rahmenbedingungen und finanzieller Erleichterungen durch die EU zu fördern und Anreize für die Innovation und für Investitionen in Human-, Sozial- und Umweltkapital zu geben;
- 3.5.3. einen kohärenten und vereinfachten institutionellen Rahmen zu schaffen, in dem Unternehmen, Arbeitnehmer, Investoren und Verbraucher sich aktiv in den Übergangsprozess einbringen können;
- 3.5.4. angemessene finanzielle Unterstützung seitens der EU, der Mitgliedstaaten und der Gebietskörperschaften sicherzustellen, u. a. durch Förderung des Kreditzugangs insbesondere für Kleinunternehmen;
- 3.5.5. Maßnahmen zu fördern wie gezielte Steuererleichterungen, innovative öffentlich-private Partnerschaften und grüne Maßnahmen im öffentlichen Auftragswesen, und beispielhafte Verfahren zu verbreiten, um den Zugang zu Marktchancen zu fördern, die Arbeitsmärkte integrativer zu gestalten und Ressourcen auf territorialer Ebene zu schonen;
- 3.5.6. eine langfristige Interaktion zwischen den Bereichen Arbeit, Unternehmen und allgemeine und berufliche Bildung für Fertigung, Verbrauch und grüne Arbeitsplätze ⁽⁵⁾ zu ermöglichen;
- 3.5.7. Unterstützung und Beratung für Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen über europäische Exzellenznetze und -zentren zu erbringen, um Wissen, Fertigkeiten und Märkte herauszubilden, insbesondere aber durch Unterstützung in den Bereichen Finanzierung und Ausbildung.
- 3.6. Der EWSA hält es zugleich für grundlegend wichtig, einen strukturierten Dialog für die einzelnen Sektoren einzurichten, in dessen Rahmen Pilotmaßnahmen zur Erprobung eingeleitet und gefördert werden, die als Richtschnur dienen und das Potenzial nachhaltigerer Verfahrensweisen aufzeigen können. In diesen Dialog sind die sozialen Akteure wie Verbraucherverbände, Kleinst- und Kleinunternehmen und die Sozialwirtschaft umfassend einzubinden.
- 3.7. Nach Dafürhalten des Ausschusses sollte vor der Ergreifung von Maßnahmen zur Schaffung neuer grüner menschenwürdiger und nachhaltiger Arbeitsplätze und zur Ausarbeitung grüner Aktionspläne für die KMU ein Plan zur Bekämpfung der geplanten Obsoleszenz von Produkten eingeleitet werden.
- 3.8. Die Kosten der Recycling- und Wiederverwendungsbranchen, die Qualität und die Sicherheit der so geschaffenen neuen Arbeitsplätze sind nicht nur ein Gebot der Umweltpolitik, sondern erfordern vielschichtige proaktive *Governance*-Systeme, die integrierte Maßnahmen in vielen strategischen Bereichen wie Verbraucher-, Verkehrs-, Landwirtschafts- und Energiefragen umfassen ⁽⁶⁾.
- 3.9. Die Innovation auf Märkten für Recyclingmaterial sollte sich auf einen überarbeiteten und kohärenten europäischen Rechtsrahmen stützen können, der es ermöglicht, Produktinnovation und -nutzung miteinander zu verbinden, um so den derzeitigen Strömen zur Aufbereitung von Abfallmaterial und Entsorgung von Bauteilen in Ländern mit niedrigen Arbeitskosten und einer laxen Praxis bezüglich der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer entgegenzuwirken ⁽⁷⁾.
- 3.10. Nach Ansicht des Ausschusses kann der Übergang zu einem neuen Modell der Kreislaufwirtschaft, das die Wiederaufarbeitung und Wiederverwendung beinhaltet, nicht getrennt von der allgemeinen Verbreitung des Konzepts des sozial verantwortlichen Territoriums gesehen werden.

4. Die Kreislaufwirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen

4.1. Der EWSA hält die Maßnahmen, die zur Behebung des derzeitigen Mangels an grünen Kompetenzen vorgeschlagen werden, für unzureichend, denn der Austausch beispielhafter Verfahrensweisen innerhalb der bestehenden Netze reicht nicht aus, um eine bessere Bewertung der Entwicklungen in den Bereichen Kompetenzen und Beschäftigung sicherzustellen. Nach Ansicht des EWSA könnte eine bessere Definition von grünen Kompetenzen und Arbeitsplätzen auf europäischer Ebene — auch im Hinblick auf bessere statistische Erhebungen — unter aktiver Beteiligung der Sozialpartner, der KMU und der Sozialwirtschaft zu klareren Analysen und Vorausplanungen beitragen, die nicht nur auf neue Berufsprofile abzielen, sondern auch auf die Umschulung im Falle überholter Berufsprofile, auch unter dem Gesichtspunkt der Flexicurity und der Einführung des Europäischen Qualitätsrahmens ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 7-14.

⁽⁶⁾ ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 11-17.

⁽⁷⁾ ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 1-6.

⁽⁸⁾ ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 116.

4.2. Der Ausschuss misst einem wirksamen und gezielten Einsatz der Strukturfonds — und der Innovationsinstrumente wie Horizont 2020, COSME und LIFE sowie der EIB-Fazilität für Mikrofinanzierung im Umweltbereich — grundlegende Bedeutung bei im Hinblick auf das Ziel, eine qualifizierte Beschäftigung zu fördern, insbesondere wenn die Mittel auf kleinere Unternehmen und die Sozialwirtschaft ausgerichtet und im Rahmen der vom Ausschuss unterstützten einvernehmlichen Vorausplanung gebunden werden.

Dafür ist es erforderlich:

4.2.1. **das Potenzial für dauerhafte Arbeitsplätze, die nicht an andere Standorte verlagert werden können, zu quantifizieren**, welche durch den Übergang zur Kreislaufwirtschaft vor Ort, in den einzelnen Branchen und branchenübergreifend geschaffen werden können, auch im Hinblick auf die dringende Notwendigkeit, in der europäischen Wirtschaft für ein nachhaltiges Wachstum zu sorgen, das Beschäftigung schafft;

4.2.2. **die Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit dieses Prozesses zu gewährleisten**: durch den Übergang zur Kreislaufwirtschaft dürfen keine Probleme der sozialen Gerechtigkeit für die Arbeitnehmer, die Kleinst- und Kleinunternehmen oder die Sozialwirtschaft entstehen;

4.2.3. **einen auf mehreren Ebenen strukturierten sozialen Dialog zu gewährleisten**, vor allem bei der Festlegung und gemeinsamen Propagierung einer strategischen Vision und integrierter politischer Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel, die für die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft geeigneten beruflichen Kompetenzen und Fachkräfte aufeinander abgestimmt bereitzustellen;

4.2.4. **für ein enges Wechselspiel zwischen Arbeitsmarkt und allgemeiner und beruflicher Bildung zu sorgen**, um die erforderlichen Kompetenzen in einem tragfähigen System der allgemein fachlichen und beruflichen Bildung unter unmittelbarer Einbeziehung der sozialen Akteure vermitteln zu können⁽⁹⁾.

5. Grüner Aktionsplan für KMU

5.1. Der EWSA ist der Überzeugung, dass der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft den Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen und der Sozialwirtschaft zahlreiche Möglichkeiten eröffnen und damit zu einem wichtigen Wachstumsmotor sowohl im Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt werden kann, zu einer Triebkraft für die Stärkung ihrer Fähigkeiten zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und zur Schaffung neuer qualifizierter Arbeitsplätze.

5.2. Der Ausschuss fordert, dass beim grünen Aktionsplan für KMU über den gesamten Regulierungs- und Umsetzungsprozess hinweg der Grundsatz der „Vorfahrt für KMU“ angewandt und gefördert wird, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvorschriften zur effizienten Ressourcennutzung und im Einklang mit dem „Small Business Act“. Außerdem ist der KMU-Test als zentrales Element beim Prozess des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft anzuwenden.

5.3. Nach Ansicht des EWSA sollten daher die Instrumente zur Unterstützung der KMU und der Sozialwirtschaft umgestaltet werden, denn mit den Vorgängerinstrumenten wie dem Aktionsplan für Öko-Innovation wurden nur spärliche Fortschritte erzielt.

5.4. Von den 34 Maßnahmen, die die Kommission in der dem Vorschlag beigefügten Arbeitsunterlage⁽¹⁰⁾ auflistet, sollten nach Ansicht des Ausschusses vorrangig folgende Aktionen durchgeführt werden:

5.4.1. Stärkung und **allgemeine Verbreitung des freiwilligen Pilotverfahrens für Umweltaudits in KMU** für die Überprüfung von Umwelttechnologien (ETV) im größeren Maßstab — mit EU-Beihilfen — im Bereich Öko-Design und umweltgerechte Verfahrensgestaltung, eventuell mit einem EU-Umweltzeichen „green“ (eine Art Öko-Label II);

5.4.2. **Verbesserung des Kreditzugangs**: größere Rolle der EIB bei der Kreditvergabe an Unternehmen für den Übergang zur Kreislaufwirtschaft mit Stärkung der Finanzierungsfazilität für Naturkapital (Natural Capital Financing Facility, NCF); Einführung spezieller Bürgschaften für Kleinst- und Kleinunternehmen für einen zügigen und einfachen Zugang zu Darlehen, Mikrokrediten, Gründerkapital (venture capital) und zum Instrument für private Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz (Private Finance for Energy Efficiency, PF4EE) in der gesamten EU;

5.4.3. **Finanzierung der Ökoinnovation in Kleinst- und Kleinunternehmen**: leichtere Inanspruchnahme der neuen Instrumente für KMU im Rahmen von Horizont 2020, der EU-Fonds EFRE, EMFF, LIFE und ELER, für die Erprobung von Innovationen mit Beispielcharakter in der EU mit einer einzigen, programmübergreifenden Anlaufstelle für genau umrissene und abgegrenzte Bereiche wie **Systemic Eco-Innovation Demonstrator SEIDEM** — auf Gebieten wie intelligente Städte, territoriale Cluster, Freizonen — auf die die Maßnahmen, Erleichterungen und Vergünstigungen schwerpunktmäßig zu richten sind, mit messbaren Zwischenzielen und mit hoher Öffentlichkeitswirkung;

⁽⁹⁾ ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 7-14.

⁽¹⁰⁾ SWD(2014) 213 final.

5.4.4. **Ausbau** der Maßnahmen im Bereich **unternehmerische Bildung und Beratung im Unternehmen**: Vorrang sollten Schulungsmaßnahmen im Unternehmen im Online-Format haben, mit Unterstützung des Enterprise Europe Network (EEN) und des künftigen Zentrums für Ressourcenexzellenz, und die Beratung durch Fachleute mithilfe von EU-Finanzmitteln für Berufsverbände vor Ort verwurzelter Kleinst- und Kleinunternehmen und unter Einsatz von Erasmus Plus und COSME für ausgewählte Projekte;

5.4.5. Schaffung eines **Kreislaufmarktes für Material, Bauteile und Zwischenprodukte**: Einrichtung einer **Kreislauf-eBay-Plattform** mit einem einfachen und gesicherten Zugang für grüne Kleinst- und Kleinunternehmen und Unternehmen der Sozialwirtschaft auf der Grundlage eines Austausches mit **verstärkten technischen Normen und Standards, CEN-Cenelec-ETSI und ISO**.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Bessere Lageerfassung durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Meeresüberwachungsbehörden: nächste Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen Informationsraum für den maritimen Bereich der EU“

(COM(2014) 451 final)

(2015/C 230/16)

Berichterstatter: Christos POLYZOGOPOULOS

Die Europäische Kommission beschloss am 20. November 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Bessere Lageerfassung durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Meeresüberwachungsbehörden: nächste Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen Informationsraum für den maritimen Bereich der EU“

COM(2014) 451 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 11. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt die Mitteilung, die sich folgerichtig aus den Bemühungen um die Umsetzung einer wirksamen und wirtschaftlich effizienteren integrierten Meeresüberwachung ergibt, die ihrerseits strategisches Ziel der integrierten Meerespolitik ist, und weist darauf hin, dass die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Meeresüberwachungsbehörden ausschlaggebend für den Schutz, die Sicherheit, die Wirtschaft und die ökologische Zukunft der EU ist.

Der EWSA würdigt die Fortschritte, die seit der Erarbeitung des Fahrplans 2010⁽¹⁾ auf europäischer und nationaler Ebene erzielt wurden, ist jedoch der Auffassung, dass eine klarere Bewertung der Fortschritte in Bezug auf die Ziele und die sechs Stufen des Fahrplans sowie die Mitteilung vom 15. Oktober 2009⁽²⁾ außerordentlich sinnvoll wäre.

1.2. Der EWSA hat erst kürzlich auf die zunehmenden geopolitischen, strategischen und ökologischen Herausforderungen im Bereich der maritimen Sicherheit hingewiesen⁽³⁾ und fordert die Kommission nun auf, die bis 2018 geplante „Überprüfung [...], um zu bewerten, wie der gemeinsame Informationsraum für den maritimen Bereich umgesetzt wird und ob weitere Maßnahmen erforderlich sind“⁽⁴⁾ unverzüglich zu konkretisieren und zu beschleunigen.

1.3. Zur Weiterentwicklung des gemeinsamen Informationsraums (CISE) sollten nach Auffassung des EWSA der erweiterte Bereich und die Möglichkeiten genutzt werden, die die jüngste Gemeinsame Mitteilung über eine Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit⁽⁵⁾ bietet, um ein aktualisiertes, kohärentes und umfassendes Konzept der Meeresüberwachung zu gewährleisten.

1.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, klarzustellen, wie sie „die Mitgliedstaaten dazu [anhaltend will], ihre IT-Ausstattung im Bereich der Meeresüberwachung [...] weiter zu modernisieren“, ohne dass zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, abgesehen von „einige[n] Mittel[n] [...], um kleine Verbesserungen zu fördern“⁽⁶⁾, und empfiehlt die Bereitstellung/Reinvestition eines Teils der eingesparten Mittel zur Beseitigung der Lücken in Bezug auf den CISE und zu seiner allgemeinen Verbesserung.

⁽¹⁾ Mitteilung über den Entwurf eines Fahrplans für die Schaffung des gemeinsamen Informationsraums für die Überwachung des maritimen Bereichs der EU (KOM(2010) 584 endgültig).

⁽²⁾ Auf dem Weg zur Integration der Meeresüberwachung: Ein gemeinsamer Informationsraum für den maritimen Bereich der EU (KOM(2009) 538 endgültig).

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA zu der EU-Strategie der EU für maritime Sicherheit, ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 61.

⁽⁴⁾ COM(2014) 451 final, S. 9.

⁽⁵⁾ Für einen offenen und sicheren globalen maritimen Bereich: Elemente einer Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit, (JOIN(2014) 9 final).

⁽⁶⁾ COM(2014) 451 final, S. 8.

1.5. Mit Blick darauf, dass die Mitarbeit an diesem Projekt freiwillig ist, und angesichts der Bedeutung des politischen Willens und der kulturellen Hürden, die aus Stereotypen sowie verfestigten Denk- und Arbeitsweisen usw. herrühren, fordert der EWSA die Kommission auf, sich auf Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen und vertrauensbildende Initiativen zu konzentrieren und dabei positive Erfahrungen zu nutzen, beispielsweise das North Atlantic Coast Guard Forum oder die International Organisation of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA).

1.6. Ferner fordert er die Kommission auf, das Spektrum der politischen Instrumente zu präzisieren, mit dem sie kurz- und langfristig sowohl die rechtlichen als auch die technischen Hürden beseitigen will, die den Ausbau eines effizienten CISE erschweren.

1.7. Der EWSA weist darauf hin, dass die sehr rasche IT-Entwicklung zwangsläufig dazu führt, dass ein Raum des Austauschs sensibler Daten wie der CISE anfällig für Angriffe von Cyberkriminellen⁽⁷⁾, aber auch von Terroristen wird, was nicht absehbare Folgen für die Sicherheit des Verkehrs, des Handels, der Häfen, der Schiffe, der Besatzungen sowie der Waren hat, und fordert die Kommission auf, unverzüglich die Frage der Cybersicherheit in Bezug auf den Seeverkehr zu prüfen und Maßnahmen zur Absicherung des CISE festzulegen. Der Bericht des amerikanischen Rechnungshofes (GAO) über den Schutz kritischer maritimer Infrastruktur spiegelt die Dringlichkeit der Lage wider (<http://gao.gov/products/GAO-14-459>).

1.8. Der EWSA betont, dass eine bessere Lageerfassung und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Meeresüberwachungsbehörden mittels des CISE zur Stärkung der ökologischen Integrität der EU-Meere beitragen und zugleich einen besseren Schutz der Biodiversität sowie der Meeresressourcen vor Nuklearunfällen, illegaler Entsorgung giftiger Stoffe, schweren Unfällen mit Schadstoffen sowie Klimaänderungen gewährleisten wird. Die höhere Sicherheit unterseeischer Kabel und Leitungen wird die Energieeffizienz verbessern.

2. Einleitung

2.1. Der rechtzeitige Zugang zu genauen Informationen und ein gemeinsames validiertes Bild der Lage auf See sind von entscheidender Bedeutung für die Abwehr von Gefahren und Bedrohungen. Die Zusammenführung unterschiedlicher Datenquellen und die Koordinierung der zuständigen Stellen tragen zu einem umfassenderen Verständnis der Geschehnisse auf See bei und fördern den effizienten Einsatz begrenzter Ressourcen.

2.2. In diesem Zusammenhang ist ein optimaler Informationsaustausch zwischen den Meeresüberwachungsbehörden eines der strategischen Ziele der integrierten Meerpolitik. Der Aufbau eines gemeinsamen Informationsraums für den maritimen Bereich der EU war bereits 2009 und 2010 Gegenstand zweier Mitteilungen der Kommission⁽⁸⁾.

2.3. Die Verbesserung der Sicherheit auf See durch die integrierte Meeresüberwachung wurde 2012 als grundlegende Komponente der Agenda für blaues Wachstum benannt, die auf Wachstum und Beschäftigungsförderung in der maritimen Wirtschaft abzielt⁽⁹⁾.

2.4. Die jüngste Gemeinsame Mitteilung (2014) über eine Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit⁽¹⁰⁾ bestätigt und belegt die Bedeutung der Meeresüberwachung und des Austauschs von Informationen zu maritimen Fragen als wesentlicher Faktor der Sicherheit auf See.

3. Hauptelemente der Kommissionsmitteilung

3.1. In der Mitteilung werden die Fortschritte aufgezeigt, die nach dem Fahrplan für den CISE auf europäischer und nationaler Ebene erzielt wurden. Der CISE ist ein laufendes Kooperationsprojekt auf freiwilliger Grundlage und zielt auf eine bessere Lageerfassung sowie effizientere, bessere, flexiblere und enger abgestimmte Überwachungsmaßnahmen im europäischen maritimen Bereich sowie auf die Förderung von Innovationen ab.

3.2. Über den reinen Austausch von Informationen hinaus soll mit dem CISE erreicht werden, dass diese Informationen von unterschiedlichen Nutzergruppen ohne Überschneidungen rationell wiederverwendet werden können, und zwar auf Grundlage eines dezentralen Netzes für die Meeresüberwachung, das den Datenschutzbestimmungen und den internationalen Regeln entspricht. Bestehende Systeme und Plattformen für den Austausch von Informationen sollen nicht ersetzt werden, und auch die entsprechenden Strukturen sowie die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bleiben unberührt.

⁽⁷⁾ Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Cyberangriffe in der EU“, Abl. C 451 vom 16.12.2014, S. 31.

⁽⁸⁾ KOM(2009) 538 endgültig und KOM(2010) 584 endgültig.

⁽⁹⁾ COM(2012) 494 final.

⁽¹⁰⁾ JOIN(2014) 9 final, S. 8-10.

3.3. Im Einzelnen wurden im Fahrplan⁽¹¹⁾ sechs Stufen für den Ausbau des CISE festgelegt: Bestimmung der Nutzergruppen, Kartierung der Daten und Analyse der bestehenden Lücken für den Datenaustausch, einheitliche Einstufung der Geheimhaltungsgrade, Entwicklung einer stützenden Struktur, Festlegung von Zugangsrechten und Schaffung eines kohärenten Rechtsrahmens.

3.4. Der Informationsraum umfasst folgende Bereiche: 1. Sicherheit auf See (einschließlich Such- und Rettungsdienste), Gefahrenabwehr in der Schifffahrt und Vermeidung von Umweltverschmutzung durch Schiffe; 2. Fischereiaufsicht; 3. Vorsorge und Maßnahmen bei Meeresverschmutzung sowie Schutz der Meeresumwelt; 4. Zoll; 5. Grenzkontrollen; 6. allgemeine Durchsetzung von Rechtsvorschriften; und 7. Verteidigung.

3.5. In der europäischen Wirtschaft könnten damit Verwaltungs- und Betriebsausgaben in Höhe von etwa 400 Mio. EUR jährlich eingespart werden, und die Einsparungen für die öffentlichen Stellen unmittelbar könnten sich auf 40 Mio. EUR jährlich belaufen. Die entsprechenden Investitionen in den ersten zehn Jahren dürften etwa 10 Mio. EUR jährlich betragen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA hat unter Hinweis auf den Umfang und die Bedeutung der europäischen Schifffahrt für Beschäftigung und Wirtschaft bereits in früheren Stellungnahmen wesentliche Bemerkungen und Empfehlungen zu einer Reihe von Fragen der europäischen Meerespolitik vorgebracht⁽¹²⁾ und sich detailliert sowohl zu allgemeinen Aspekten der Sicherheit auf See als auch zu konkreten Themen der integrierten Meeresüberwachung geäußert und dabei betont, dass ein System für eine integrierte Meeresüberwachung geschaffen werden muss⁽¹³⁾.

4.2. Insbesondere hat der EWSA unter Befürwortung eines horizontalen Ansatzes bei der Meerespolitik hervorgehoben, dass ein wirklich integrierter Seeverkehrsmarkt eine engere Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden, der Küstenwachen sowie der Seestreitkräfte der Mitgliedstaaten gebietet, was eine gemeinsame Struktur für den Austausch von Informationen sowie den Ausbau eines Systems der integrierten Meeresüberwachung voraussetzt⁽¹⁴⁾.

4.3. Der Ausschuss hat sich auch für ein gemeinsames, EU-weites Überwachungssystem ausgesprochen, das auf einem harmonisierten Rechtsrahmen für den Austausch sensibler und nichtsensibler Informationen zwischen den Behörden, Agenturen und Nutzern in den EU-Mitgliedstaaten beruht⁽¹⁵⁾.

4.4. Besondere Bedeutung misst der EWSA der Konkretisierung und Sicherstellung der Steuerungsstrukturen und der Mittel für die langfristige Tragfähigkeit des aktuellen, außerordentlich komplizierten und ehrgeizigen Projekts bei, in das etwa 400 Stellen involviert sind, die eine gewaltige Zahl unterschiedlicher Informationen in Bezug auf die Meeresüberwachung bewältigen müssen. Dabei handelt es sich um Stellen der Mitgliedstaaten der EU und des EWR sowie verschiedene Institutionen der EU (z. B. die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA), Frontex, EMSA sowie die Europäische Verteidigungsagentur).

4.5. Der EWSA weist darauf hin, dass mit Blick auf die Freiwilligkeit der Teilnahme am CISE und das Subsidiaritätsprinzip die Mitgliedstaaten in Zeiten von Sparpolitik und Krise entscheidende Verantwortung tragen, was in besonderem Maße für die zuständigen Stellen gilt. Zudem sind beträchtliche Ausgaben für die Modernisierung und die Kompatibilität der eigenen IT-Ausrüstung erforderlich, die zu einem beträchtlichen Teil (etwa einem Viertel) auf einer unflexiblen und veralteten Struktur beruht (vgl. SWD(2014) 224 final, „Folgenabschätzung“, und Gartner, 2013, „Sustainability and Efficiency of Visions for CISE“, EU-Politikbereich Maritime Angelegenheiten und Fischerei).

⁽¹¹⁾ KOM(2010) 584 endgültig.

⁽¹²⁾ Unter anderem: ABl. C 211 vom 19.8.2008, S. 31-36; ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 131-135; ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 64-67; ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 87-92; ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 103-109.

⁽¹³⁾ Unter anderem: ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 173-177; ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 32-46; ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 15-19; ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 57-62; ABl. C 32 vom 5.2.2004, S. 21-27; ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 174-183; ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 61.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 64-67.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 173-177.

4.6. Unter Hinweis auf die Studie zur Risikobewertung für den maritimen Bereich der EU in den kommenden 15 Jahren ist der EWSA der Auffassung, dass eine effiziente Ermittlung der Gefahren, Bedrohungen und Schwachpunkte in den einzelnen Bereichen in Bezug auf die Meere sowie generell Vorrang in der Rangordnung der auszutauschenden Informationen haben muss (vgl. Wise Pens International, 2013, „Risk Assessment Study as an Integral Part of the Impact Assessment in Support of a CISE for the EU Maritime Domain“, EU-Politikbereich Maritime Angelegenheiten und Fischerei).

4.7. Die Vertraulichkeit und der Schutz personenbezogener bzw. kommerziell sensibler Daten sind dabei allerdings ein wichtiger Aspekt. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Frage aufmerksam verfolgt und weiter vertieft werden muss, und verweist auf seine früheren einschlägigen Bemerkungen und Empfehlungen.

4.8. Der EWSA begrüßt die Fortschritte bei der Umsetzung des Fahrplans mittels der Programme „BlueMassMed“, „MARSUNO“ und „CoopP“, die den operativen Bedarf an einem sektorenübergreifenden Informationsaustausch bestätigt und dazu beigetragen haben, diesen klarer zu fassen, und fordert die Kommission auf, diese Anstrengungen zu verstärken.

4.9. Er hält zudem die Fortschritte für ermutigend, die bei der Anwendung zahlreicher Systeme bereits zu verzeichnen waren ⁽¹⁶⁾, die den Zwecken unterschiedlicher Politikbereiche dienen und in manchen Fällen mehr als einen Politikbereich betreffen.

4.10. Der EWSA weist mit Nachdruck auf die einzigartigen geografischen Bedingungen der an sechs Meeresbecken angrenzenden EU, die EU-Regionen in äußerster Randlage sowie die Besonderheiten der Inselgebiete hin und betont, dass eine bessere Lageerfassung sowie ein effizienter CISE bei einer Zuspitzung der globalen Gefahren und Bedrohungen nicht denkbar sind ohne Stärkung der internationalen regionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit, wobei dem Austausch ausgewählter Informationen mit Drittstaaten und der Prüfung von Fragen der Sicherheit und der Gegenseitigkeit der Informationen gebührende Aufmerksamkeit zu schenken ist.

4.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass im Rahmen eines kohärenten Ansatzes in Bezug auf die Meeresüberwachung in der EU und auf internationaler Ebene auch Fragen der Planung und Durchführung von Missionen und Operationen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu berücksichtigen sind.

4.12. Der EWSA begrüßt die erhebliche Verbesserung beim Austausch von Informationen zwischen politischen und militärischen Nutzergruppen, die mit über die meisten Daten im Bereich der Meeresüberwachung verfügen, und fordert die Kommission auf, die gezielte Nutzung von NATO-Ressourcen zu prüfen. Er verweist auf vorbildliche Lösungen bei der politisch-militärischen Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Ebene, die im Rahmen des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) entwickelt wurden.

4.13. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine verstärkte Nutzung von Raumfahrtressourcen und -daten bei der Entwicklung des CISE anzustreben, da die Meeresüberwachung ein Anwendungsgebiet der Satellitensysteme der EU darstellt. So unterstützen die für die Meeresüberwachung zuständigen Stellen von Copernicus (vormals GMES — Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung) auch Maßnahmen gegen Piraterie, Drogenhandel, illegale Fischerei und die Entsorgung giftiger Abfälle in Zusammenarbeit mit Einrichtungen wie Frontex, EMSA sowie dem Satellitenzentrum der EU, das mit der Überwachung der Landgrenzen befasst ist, und leisten außerdem einen Beitrag zu Sicherheitsanwendungen in Bereichen der Überwachung der Seeaußengrenzen der EU.

4.14. Der EWSA fordert die Kommission auf, unverzüglich die Frage der Cybersicherheit im Seeverkehr zu prüfen und Maßnahmen zum Schutz des CISE festzulegen und dabei zu berücksichtigen, dass eine besonders aktive sektorenübergreifende Koordinierung der betroffenen Stellen erforderlich ist.

5. Spezifische Fragenkomplexe

5.1. Der EWSA fordert die Kommission auf, ihre Anstrengungen im Bereich der Forschung, Entwicklung und Innovation zur Bewältigung wichtiger technischer Aspekte der Interoperabilität und Struktur der Anwendungen, Systeme und Dienste zu intensivieren. So haben etwa Schwankungen bei der Datenqualität in den verschiedenen Programmen und Anwendungen erhebliche Auswirkungen auf die effiziente Anwendung und Zuverlässigkeit des CISE ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2014) 451 final, S. 5.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 451 final.

5.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Ausbau des gemeinsamen Informationsraums für den maritimen Bereich der EU Chancen für Beschäftigung und innovatives Unternehmertum bietet, vor allem im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), und fordert die Kommission auf, diesen wichtigen Aspekt herauszuarbeiten.

5.3. Der EWSA fordert die Kommission auf, ihre Anstrengungen zur Beseitigung der kulturellen Hindernisse für den Austausch und die Verbreitung von Informationen zu verstärken, und ist der Auffassung, dass die Festigung des Vertrauens und der Kultur des Austauschs auf sektoraler und sektorenübergreifender Ebene nicht allein durch die Vorlage des nützlichen, aber nicht verbindlichen Handbuchs mit Empfehlungen beispielhafter Praxis für die Umsetzung des CISE erreicht werden kann.

5.4. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die sektorenübergreifende Integration der Meeresüberwachung führen dazu, dass die Bemühungen um die Anbindung an den CISE sehr verschieden ausgeprägt sind. So haben einige Länder die IT-Überwachungssysteme vereinfacht, andere hingegen nicht. Bestimmte Länder haben eine erhebliche Dynamik bei der internen sektorenübergreifenden elektronischen Zusammenarbeit entwickelt, während in anderen weiterhin abgeschlossene sektorale IT-Systeme bestehen.

5.5. Der EWSA begrüßt die Initiativen der Kommission zur Erarbeitung von Standards zur Entwicklung eines gemeinsamen Datenstandards, d. h. einer Liste von Begriffen, Bedeutungen, Benennungsregeln, Datenformaten und Beziehungen der Daten zueinander, die als Schnittstelle zwischen den verschiedenen Meeresüberwachungssystemen, insbesondere zwischen zivilen und militärischen Systemen, dienen soll.

5.6. Der EWSA begrüßt die Fortschritte bei der Schaffung nationaler einziger Fenster, die zentrale nationale Plattformen für den Informationsaustausch bieten, über die Erklärungen eingereicht und in Verbindung mit dem System der Union sowie mit anderen Systemen Schiffsdaten ausgetauscht werden können. Vorbildliche Verfahren wurden von der UN-Wirtschaftskommission für Europa in der Empfehlung Nr. 33 zur Erleichterung von Handel und Verkehr herausgearbeitet und sind eine nützliche Referenz für den CISE.

5.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wichtige Frage der Abhängigkeit der IT-Plattformen vom jeweiligen Anbieter angegangen werden muss, die die Interoperabilität beeinträchtigt, da etwa 85 % der IT-Schiffahrtsüberwachungssysteme in den Mitgliedstaaten eine eigene Architektur aufweisen und nicht standardisiert sind, sodass ihr Ausbau und ihre Anpassung von den betreffenden Anbietern abhängt.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Strategie zum Schutz und zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern“

(COM(2014) 389 final)

(2015/C 230/17)

Berichterstatter: Jacques LEMERCIER

Die Europäische Kommission beschloss am 16. Juli 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Handel, Wachstum und geistiges Eigentum — Eine Strategie zum Schutz und zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern“

COM(2014) 389 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 17. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) mit 127 Stimmen bei 0 Gegenstimme und 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1. Der EWSA unterstützt die Mitteilung der Kommission, mit der der Schutz und die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in Drittländern verbessert werden soll.
- 1.2. Der EWSA unterstützt insbesondere das Vorgehen der Kommission bei der von ihr als vorrangig angesehenen Bekämpfung von Nachahmungen in Drittstaaten.
- 1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass der neue Ansatz für die Drittstaaten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Aufrechterhaltung europäischer Beihilfen und der im Falle nachweislicher Betrugerei vorgesehenen Sanktionen herstellt.
- 1.4. Der EWSA verweist darauf, dass die örtliche Bevölkerung auf keinen Fall unter der eventuellen Verringerung bestimmter EU-Finanzhilfen leiden darf.
- 1.5. Der EWSA betont die Notwendigkeit, die europäische Zivilgesellschaft und diejenige der Drittländer besser über die Folgen von Verletzungen von Immaterialgüterrechten zu informieren und dafür zu sensibilisieren. Nicht nur die Luxusgüterbranche ist von Nachahmungen betroffen. Nachahmungen betreffen die Automobil-, die Flugzeug-, die Arzneimittel-, die Pflanzenschutzmittel- und die Hygieneartikelbranche sowie zahlreiche Massenkonsumgüter wie Spielzeug und Elektrogeräte.
- 1.6. Der EWSA ist überzeugt, dass die Unterzeichnung bilateraler Handelsabkommen bei gleichzeitiger technischer Hilfe für die Drittstaaten als Ergänzung der internationalen Vereinbarungen über den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums nach wie vor das beste Instrument zur Verteidigung der Interessen der verschiedenen Parteien ist.
- 1.7. Der EWSA unterstützt den Grundsatz „Follow the money“ (Folge dem Geld), den die Kommission auf EU-Ebene für die Rechte des geistigen Eigentums verfolgt, wirft jedoch die Frage auf, inwieweit dieses Vorgehen über den Beispielcharakter freiwilliger Schritte der wichtigsten Glieder in der gesamten Wertschöpfungskette der Internetwirtschaft hinaus überhaupt wirksam ist.
- 1.8. Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass die Kommission, der es nicht gelungen ist, die Öffentlichkeit über die Bedeutung des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums zu informieren und dafür zu sensibilisieren, weitere Maßnahmen ergreifen muss, um dem abzuhelpfen.

2. Wesentlicher Inhalt der Mitteilung der Kommission

- 2.1. Mit dieser Mitteilung soll die von der Europäischen Kommission 2004 lancierte Strategie angepasst werden, indem eine neue Strategie „zum Schutz und zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern“ vorgeschlagen wird. Die Kommission ist der Auffassung, dass sich in den letzten zehn Jahren nicht nur ein bedeutender technologischer Wandel, sondern auch eine erhebliche Entwicklung der Grundfragen und Gefahren für das geistige Eigentum europäischer Unternehmen sowie des Verhältnisses der Gesellschaft zu den Immaterialgüterrechten vollzogen hat. In dem Dokument werden präzisere und wirksamere Lösungen zum Schutz des geistigen Eigentums in Drittländern und zur Bekämpfung von Nachahmungen unterbreitet.

2.2. Es wird festgestellt, dass die widerrechtliche Verwendung geistigen Eigentums eine Wachstumsbremse und damit ein ernstes Problem ist.

2.2.1. Die schutzrechtsintensiven Branchen tragen zu rund 39 % zum BIP der EU bei, was 4,7 Billionen Euro pro Jahr entspricht, und sie stehen für bis zu 35 % der direkten und indirekten Beschäftigung.

2.2.2. Von der Kommission angeführten Schätzungen zufolge verliert die EU jährlich circa 8 Mrd. EUR ihres BIP aufgrund von Nachahmung und Produktpiraterie, und die globalen Kosten könnten sich bis 2015 sogar auf 1,3 Billionen Euro belaufen.

2.2.3. Der Anteil der BRICS-Staaten⁽¹⁾ am Welthandel ist von 8 % im Jahr 2000 auf 18,2 % im Jahr 2010 angestiegen, der Anteil der Entwicklungsländer am weltweiten BIP wird bis 2030 schätzungsweise nahezu 60 % betragen. Nachahmungen, Produktpiraterie, Diebstähle und andere Formen der widerrechtlichen Verwendung von geistigem Eigentum dürften weiter zunehmen.

2.2.4. Das Internet ist aus zahlreichen Branchen nicht mehr wegzudenken, hat die Internetwirtschaft in den Jahren 2006 bis 2011 doch mehr als 20 % des BIP-Wachstums der G8-Staaten generiert. Allerdings kommt es durch den Aufschwung der digitalen Technologien zu Schutzrechtsverletzungen in einem bislang unbekanntem Ausmaß. So wurde der Welthandel mit Nachahmungen und Piraterieprodukten im Jahr 2008 auf 2 % des Gesamtvolumens veranschlagt.

2.2.5. Die Schutzrechtsverletzungen betreffen nicht nur digitale Kulturgüter, sondern auch materielle Produkte, die zunehmend häufig über E-Commerce-Plattformen gehandelt werden.

2.3. Deshalb ist die Errichtung eines entsprechenden Rahmens für geistiges Eigentum erforderlich.

2.3.1. Natürlich hat das Übereinkommen der WTO über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) die Drittländer zu zahlreichen regulatorischen Reformen veranlasst. Doch werden die Umsetzungsbemühungen durch einen Mangel an politischem Willen, unzureichende Schulung des zuständigen Verwaltungspersonals vor Ort sowie zu langwierige Gerichtsverfahren und zu schwache Sanktionen seitens der Gerichte untergraben. Die Tatsache, dass das Internet — anders als die Schutzvorschriften — keine Grenzen hat, erschwert die Entwicklung ausgewogener politischer Strategien und wirft die Frage nach der Haftung zwischengeschalteter Stellen wie Internet-Provider auf, die schutzrechtsverletzende Websites betreiben, insbesondere wenn sie ihren Sitz in Drittländern ohne entsprechende Rechtsvorschriften und/oder ohne Handlungsbereitschaft haben.

2.3.2. In Bezug auf das spezifische Thema des Zugangs zu erschwinglichen, sicheren und wirksamen Arzneimitteln begünstigt die EU mit ihren politischen Maßnahmen sowohl den Handel mit innovativen Arzneimitteln als auch mit Generika. Eines ihrer Ziele ist weiterhin die Bekämpfung des Handels mit nachgeahmten und gefälschten Arzneimitteln, die gefährlich für die Patienten sein können.

2.3.3. Um hier Abhilfe zu schaffen, verfügt die EU über eine Reihe von „Instrumenten“, deren Wirksamkeit jedoch zu häufig von der Bereitschaft der Drittländer zur Einhaltung dieser Rechte abhängt.

2.4. Verbesserung der Kommunikation gegenüber den Interessenträgern

2.4.1. Interessanterweise haben die Achtung der Grundrechte und die „Internetfreiheiten“ in Europa zur Ablehnung des vorgeschlagenen Übereinkommens zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) sowie in den USA zur Ablehnung der Entwürfe für den „Stop Online Piracy Act“ (SOPA) gegen Internet-Piraterie und den „PROTECT IP Act“ (PIPA) zum Schutz des geistigen Eigentums geführt. Diese Misserfolge zeigen die Schwierigkeit, die Achtung der Immaterialgüterrechte mit der öffentlichen Meinung in Einklang zu bringen. So werden in einigen Bereichen der europäischen Öffentlichkeit Nachahmung und Piraterie nicht als Straftaten angesehen oder die wirtschaftlichen Folgen der Verletzung der Rechte des geistigen Eigentums verkannt.

Folglich besteht ein erhöhter Erklärungsbedarf in Bezug auf die Ziele der EU und die Folgen von Schutzrechtsverletzungen in Drittländern sowie die Bemühungen der EU um Verbesserung der Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in diesen Ländern zur Schaffung einer innovationsfreundlichen Umgebung.

2.5. Verbesserung der Datenlage

2.5.1. Bestimmte Daten, wie zum Beispiel Umfang und Folgen von Schutzrechtsverletzungen, sind nach wie vor nur schwer zugänglich.

⁽¹⁾ Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

2.5.2. Die Errichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums ist ein wichtiger Schritt: sie liefert Daten zur Einhaltung der Schutzrechte in Drittstaaten und kann damit die Prioritätensetzung erleichtern und die Information der Interessenträger verbessern.

2.6. Harmonisierte EU-Rechtsvorschriften für einen größeren Einfluss in Drittstaaten

Harmonisierte Rechtsvorschriften der EU im Bereich geistiges Eigentum erleichtern die Verhandlungen mit Drittstaaten, weil sie die Verhandlungsposition der EU auf eine solide Grundlage stellen.

2.7. Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der EU

Es sollte ausgelotet werden, inwiefern Spielraum für die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten besteht (zum Beispiel beim Informationsaustausch). Dabei kann auf der Partnerschaft aufgebaut werden, die beispielsweise zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und der Wirtschaft zur Umsetzung der Marktzugangsstrategie eingegangen wurde, um ressourcenschonender arbeiten zu können.

2.8. Verbesserung des Schutzes und der Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern

Laut der Bewertungsstudie aus dem Jahr 2010 „hat die Kommission auf multilateraler Ebene, insbesondere im TRIPS-Rat der WTO, zwar aktiv zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte beigetragen, ist dafür aber nur wenig belohnt worden, hauptsächlich aufgrund des Widerstands von Drittländern“.

2.9. Streitbeilegung und andere Abhilfemaßnahmen

2.9.1. Bei Verletzung des TRIPS-Übereinkommens kann auf Streitbeilegungsverfahren der WTO zurückgegriffen werden.

2.9.2. Bei Ländern, die wiederholt internationale Schutzrechtspflichten verletzen, kann die Kommission in Erwägung ziehen, ihre Beteiligung bzw. Finanzierung bei bestimmten EU-Förderprogrammen für technische Hilfe einzuschränken.

2.9.3. Im Interesse eines besseren Dialogs und der Verfügbarkeit von Fachwissen vor Ort beschäftigen mehrere Mitgliedstaaten in ihren Delegationen in Schlüsselländern „Attachés für geistiges Eigentum“⁽²⁾, welche die EU-Rechteinhaber in Drittländern unterstützen sollen.

2.10. Geografischer Fokus

Alle zwei Jahre bringt die EU ihre Liste der „Priority Countries“, in denen die Rechte des geistigen Eigentums regelmäßig missachtet werden, auf den neuesten Stand.

3. Entscheidende Erwägungen

3.1. Die jüngste Untersuchung der Europäischen Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums und des Europäischen Patentamts beschäftigt sich mit schutzrechtsintensiven Branchen in der EU. In der Studie wird der Beitrag dieser Branchen zu Wirtschaftsergebnissen und Handel auf EU-Ebene bewertet und eine Analyse der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2008 bis 2010 vorgenommen.

3.2. In diesem Zeitraum entfallen auf die schutzrechtsintensiven Branchen der größte Teil des internationalen Handels der EU und ein Handelsüberschuss. 88 % der Einfuhren und 90 % der Ausfuhren der EU bestehen aus schutzrechtsintensiven Gütern. In der Tat leisten die schutzrechtsintensiven Branchen einen positiven Beitrag zur Handelsposition der Union.

3.3. Laut der genannten Untersuchung stellen diese Branchen 26 % der gesamten direkten Beschäftigung in der EU, d. h. 56 Mio. Arbeitsplätze, zu denen noch 20 Mio. indirekte Arbeitsplätze hinzukommen. Insgesamt beruht jeder dritte Arbeitsplatz in der EU auf den schutzrechtsintensiven Branchen.

3.4. Es wäre wichtig, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Missachtung der Eigentumsrechte in den Mitgliedstaaten der EU und in Drittstaaten zu messen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus den wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten, in denen sich die Europäische Union gegenwärtig befindet.

⁽²⁾ Attachés propriété intellectuelle (PI).

3.5. Allerdings sind einige Branchen nach wie vor sehr sensibel. Das gilt beispielsweise für den Zugang zu Medikamenten.

3.5.1. Der EWSA lenkt die Aufmerksamkeit auf den besonderen Fall der Zwangslizenzen im Rahmen des internationalen Handels. Die Lizenzen sind in Artikel 31 des TRIPS-Übereinkommens definiert und stellen einen Mechanismus dar, der es ermöglicht, den Gegenstand des Patents ohne Genehmigung des Inhabers zu nutzen, z. B. für die öffentliche Gesundheit.

3.5.2. Normalerweise steht es dem Inhaber eines Patents frei, seine geschützte Erfindung persönlich zu nutzen oder die Nutzung durch eine andere Person zu genehmigen. Aus Gründen des allgemeinen Interesses können die nationalen Behörden jedoch die Nutzung eines Patents durch einen Dritten ohne Zustimmung des Inhabers genehmigen.

3.5.3. Diese Vorschrift kann in einem Drittstaat, der das TRIPS-Übereinkommen unterzeichnet hat, sowie in den EU-Mitgliedstaaten angewandt werden, wenn Moleküle, die zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit beitragen können, von in einem Drittstaat niedergelassenen Unternehmen zu einem unerschwinglichen Preis auf den Markt gebracht werden.

4. Besondere Bemerkungen des EWSA

4.1. Der EWSA unterstützt die Mitteilung der Kommission, mit der der Schutz und die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in Drittländern verbessert werden soll.

4.2. Der EWSA begrüßt insbesondere den neuen Ansatz für die Drittstaaten, der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Aufrechterhaltung europäischer Beihilfen und der Anwendung von Sanktionen im Fall der Verletzung der Immaterialgüterrechte herstellt.

4.3. Der EWSA verweist darauf, dass die örtliche Bevölkerung auf keinen Fall unter der eventuellen Verringerung bestimmter EU-Finanzhilfen leiden darf.

4.4. Der EWSA pflichtet der vom Europäischen Rat im März 2014 getroffenen Feststellung bei, dass das geistige Eigentum eine der Haupttriebfedern für Wachstum und Innovation ist.

4.5. Der EWSA unterstützt folglich die Kommission bei der von ihr als vorrangig angesehenen Bekämpfung von Nachahmungen.

4.6. Der EWSA weist darauf hin, dass nicht nur die Luxusgüterbranchen (Kleider, Parfüm, Lederwaren) betroffen sind. Die Nachahmung von Bauteilen für die Automobilbranche, von Pestiziden mit häufig sehr gefährlicher Zusammensetzung oder von gängigen Konsumgütern für die Körperhygiene nimmt in alarmierender Weise zu, mit direkten Folgen für Gesundheit und Sicherheit.

4.7. Der EWSA erinnert daran, dass 90 % der Ausfuhren der EU von schutzrechtsintensiven Branchen getätigt werden und dass die Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung in keiner Weise vernachlässigt werden können.

4.8. Der EWSA nimmt die neuen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Verstöße gegen das internationale Handelsrecht zur Kenntnis.

4.9. Der EWSA befürwortet das Prinzip systematischer periodischer Erhebungen, um die entsprechenden Unternehmen oder Staaten, die für solche Verhaltensweisen verantwortlich sind, zu ermitteln.

4.10. Der EWSA plädiert für angemessene Maßnahmen gegen ermittelte Rechtsverletzer, die wenig geneigt sind, die Regeln einzuhalten.

4.11. Der EWSA spricht sich für alle politischen Maßnahmen aus, die in erster Linie auf gewerbsmäßige Rechtsverletzer abzielen, um ihnen die Einnahmen aus dem unter schwerwiegender Verletzung von Schutzrechten betriebenen illegalen Handel, der sich negativ auf Wachstum, Innovation und Beschäftigung auswirkt, zu entziehen.

4.12. Der EWSA wünscht zu diesem Zweck, dass der Begriff „gewerbsmäßig“ so genau wie möglich definiert wird, um eine zu geringe Reichweite der vorgesehenen Sanktionen oder eine erhebliche Verlängerung der Fristen für ihre Anwendung zu vermeiden.

4.13. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Der EWSA verweist insbesondere auf die von den Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in Drittländern geleistete Arbeit.

4.14. Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass es der Kommission nicht gelungen ist, die Öffentlichkeit über die Rechte des geistigen Eigentums zu informieren und dafür zu sensibilisieren, und dringt darauf, dass sie weitere Maßnahmen ergreift, um dem abzuwehren.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einfuhr von Agrarerzeugnissen mit Ursprung in der Türkei in die Union (kodifizierter Text)

(COM(2014) 586 final — 2014/0272 (COD))

(2015/C 230/18)

Das Europäische Parlament beschloss am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 207 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einfuhr von Agrarerzeugnissen mit Ursprung in der Türkei in die Union (kodifizierter Text)

COM(2014) 586 final — 2014/0272 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) mit 144 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aussetzung bestimmter Zugeständnisse bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Ursprung in der Türkei in die Union (kodifizierter Text)

COM(2014) 593 final — 2014/0275 (COD)

(2015/C 230/19)

Das Europäische Parlament beschloss am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 207 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aussetzung bestimmter Zugeständnisse bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Ursprung in der Türkei in die Union“ (kodifizierter Text)

COM(2014) 593 final — 2014/0275 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 145 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Eröffnung und Verwaltung der Zollkontingente der Union für hochwertiges Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Weizen und Mengkorn sowie für Kleie und andere Rückstände (kodifizierter Text)

(COM(2014) 594 final — 2014/0276 (COD))

(2015/C 230/20)

Das Europäische Parlament beschloss am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 207 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Eröffnung und Verwaltung der Zollkontingente der Union für hochwertiges Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Weizen und Mengkorn sowie für Kleie und andere Rückstände (kodifizierter Text)

COM(2014) 594 final — 2014/0276 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 150 gegen 2 Stimmen bei 6 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates

(COM(2014) 614 final — 2014/0285 (COD))

(2015/C 230/21)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 20. Oktober 2014 bzw. am 27. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates

COM(2014) 614 final — 2014/0285 COD.

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 152 Stimmen bei einer Gegenstimme und 2 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die im Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Island vorgesehenen Schutzmaßnahmen (kodifizierter Text)

(COM(2014) 308 final — 2014/0160 (COD))

(2015/C 230/22)

Das Europäische Parlament beschloss am 15. September 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die im Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Island vorgesehenen Schutzmaßnahmen (kodifizierter Text)

COM(2014) 308 final — 2014/0160 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 157 Stimmen bei einer Gegenstimme und 3 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (kodifizierter Text)

(COM(2014) 322 final — 2014/0167 (COD))

(2015/C 230/23)

Das Europäische Parlament beschloss am 15. September 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (kodifizierter Text)

COM(2014) 322 final — 2014/0167 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) mit 147 Stimmen bei einer Gegenstimme und vier Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierter Text)

(COM(2014) 321 final — 2014/0166 (COD))

(2015/C 230/24)

Das Europäische Parlament beschloss am 15. September 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierter Text)“

COM(2014) 321 final — 2014/0166 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) mit 150 Stimmen bei einer Gegenstimme und 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung der Einführen aus bestimmten Drittländern (Neufassung)

(COM(2014) 323 final — 2014/0168 (COD))

(2015/C 230/25)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 15. September 2014 bzw. am 8. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung der Einführen aus bestimmten Drittländern (Neufassung)“

COM(2014) 323 final — 2014/0168 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 145 gegen 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Regelung der Einfuhren von Textilwaren aus bestimmten Drittländern, die nicht unter bilaterale Abkommen, Protokolle, andere Vereinbarungen oder eine spezifische Einfuhrregelung der Union fallen (Neufassung)

(COM(2014) 345 final — 2014/0177 (COD))

(2015/C 230/26)

Der Rat beschloss am 8. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Regelung der Einfuhren von Textilwaren aus bestimmten Drittländern, die nicht unter bilaterale Abkommen, Protokolle, andere Vereinbarungen oder eine spezifische Einfuhrregelung der Union fallen (Neufassung)“

COM(2014) 345 final — 2014/0177 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember 2014) mit 151 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbarten Regeln (kodifizierter Text)

(COM(2014) 341 final — 2014/0174 (COD))

(2015/C 230/27)

Das Europäische Parlament beschloss am 15. September 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbarten Regeln (kodifizierter Text)“

COM(2014) 341 final — 2014/0174 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 150 gegen 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die möglichen Maßnahmen der Union aufgrund eines vom WTO-Streitbeilegungsgremium angenommenen Berichts über Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen (kodifizierter Text)

(COM(2014) 317 final — 2014/0163 (COD))

(2015/C 230/28)

Das Europäische Parlament beschloss am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die möglichen Maßnahmen der Union aufgrund eines vom WTO-Streitbeilegungsgremium angenommenen Berichts über Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen (kodifizierter Text)“

COM(2014) 317 final — 2014/0163 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 148 gegen 3 Stimmen bei 6 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Verfahren für die Anwendung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Montenegro andererseits (kodifizierte Fassung)

(COM(2014) 374 final — 2014/0190 (COD))

(2015/C 230/29)

Das Europäische Parlament beschloss am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Verfahren für die Anwendung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Montenegro andererseits (kodifizierte Fassung)“

COM(2014) 374 final — 2014/0190 (COD).

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 152 gegen 1 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (kodifizierter Text)

(COM(2014) 660 final — 2014/0305 (COD))

(2015/C 230/30)

Das Europäische Parlament beschloss am 12. November 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (kodifizierter Text)“

COM(2014) 660 final — 2014/0305 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 154 gegen 3 Stimmen und 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE