



### Inhalt

#### I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

##### STELLUNGNAHMEN

##### **Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

##### **506. Plenartagung des EWSA vom 18./19. März 2015**

2015/C 268/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das gegenwärtige System zur Gewährleistung von Lebensmittel- und Versorgungssicherheit in der EU und Möglichkeiten zu seiner Verbesserung“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	1
2015/C 268/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Intelligente Inseln“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	8
2015/C 268/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Energienetze“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	14
2015/C 268/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der nachhaltigen Entwicklung und der Beteiligung der Zivilgesellschaft in eigenständigen Investitionsabkommen der EU mit Drittstaaten“ . . . . .	19

#### III *Vorbereitende Rechtsakte*

##### EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

##### **506. Plenartagung des EWSA vom 18./19. März 2015**

2015/C 268/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank — Eine Investitionsoffensive für Europa (COM(2014) 903 <i>final</i> ) und zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 (COM(2015) 10 <i>final</i> — 2015/0009 (COD)). . . . .	27
---------------	--	----

2015/C 268/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung — Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013 (COM(2014) 905 <i>final</i> ). . . . .	33
2015/C 268/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds hinsichtlich einer Erhöhung des ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme (COM(2015) 46 <i>final</i> ) . . . . .	40
2015/C 268/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen (Neufassung) (COM(2015) 48 <i>final</i> — 2015/0027 (COD)) .	45

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

## 506. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 18./19. MÄRZ 2015

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das gegenwärtige System zur Gewährleistung von Lebensmittel- und Versorgungssicherheit in der EU und Möglichkeiten zu seiner Verbesserung“**

(Initiativstimmung)

(2015/C 268/01)

**Berichtersteller: Igor ŠARMÍR**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 27. Februar 2014 gemäß Artikel 29 A der Durchführungsbestimmungen zu seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Das gegenwärtige System zur Gewährleistung von Lebensmittel- und Versorgungssicherheit in der EU und Möglichkeiten zu seiner Verbesserung.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 18. März 2015) mit 181 gegen 9 Stimmen bei 17 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass die Lebensmittelsicherheit zu den Prioritäten der Europäischen Union zählt und dass ein solides System zu ihrer Gewährleistung eingerichtet wurde. Besonders begrüßenswert ist, dass die Lebensmittelsicherheit in der EU seit 2002 in die Zuständigkeit einer Fachagentur, der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA, nach dem englischen Akronym), fällt, die über alle erforderlichen Mittel verfügt, um die Sicherheit der auf den europäischen Markt gebrachten Erzeugnisse zu bewerten.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EFSA ihre Kompetenz in den Jahren ihres Bestehens bewiesen hat. Sie spielt zweifellos eine sehr wichtige Rolle bei der Verhütung von Gesundheitsrisiken in Europa. Mit dieser Agentur verfügt die EU über eines der leistungsfähigsten Systeme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit weltweit. Da die öffentliche Gesundheit ein hochsensibles Thema und das Verbrauchervertrauen ein wichtiges Anliegen der EFSA ist, muss insbesondere vor dem Hintergrund neuer, von der Wissenschaft aufgeworfener Fragen weiter nach Möglichkeiten zur Verbesserung des bestehenden Systems gesucht werden. Im Sinne dieses Ziels möchte der EWSA einige Vorschläge unterbreiten.

1.3. Die Transparenz des Verfahrens zur Bewertung neuer chemischer und sonstiger Substanzen bzw. Produkte, die in die Lebensmittelkette eingehen sollen, ist sicherlich eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauen der Verbraucher gegenüber dem System und den bewerteten Produkten. Nach Ansicht des EWSA sind in diesem Bereich gewisse Verbesserungen möglich. So werden beispielsweise die gesetzlich vorgeschriebenen Studien, die von den Herstellern zum Nachweis der Unbedenklichkeit eines Produkts vorgelegt werden müssen, nicht in wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlicht, und die Rohdaten dieser Studien werden nicht nur systematisch der Wissenschaft vorenthalten, sondern in mehreren Fällen ganz unverhohlen unter das Geschäftsgeheimnis gestellt. Der EWSA hält dies für rechtlich nicht angemessen, zumal die Daten aus den gesetzlich vorgeschriebenen Studien nach dem Dafürhalten der EFSA nicht vertraulich sind.

1.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, geeignete Nachbesserungen der einschlägigen Bestimmungen vorzunehmen, damit nach Abschluss des EFSA-Gutachtens eine systematische Offenlegung der betreffenden vorgeschriebenen Studien und der Rohdaten dieser Studien auf der Website der EFSA verbindlich vorgeschrieben wird.

1.5. Der EWSA beglückwünscht die Agentur zu ihren jüngsten Initiativen für eine proaktive Veröffentlichung von Informationen.

1.6. In der Vergangenheit hatte sich die Agentur in einer heiklen Lage befunden, da einige ihrer Experten in Interessenkonflikten standen. Der EWSA begrüßt die 2012 unternommenen Bemühungen der EFSA zur Normalisierung der Situation, mahnt jedoch aufgrund der extremen Sensibilität dieses Aspekts der amtlichen Bewertung weiterhin zur Wachsamkeit.

1.7. Die Aufgabe der EFSA wird durch das Bestehen wissenschaftlicher Studien erschwert, deren Ergebnisse eindeutig durch ihre Finanzierungsquelle beeinflusst sind und die daher Anlass zu heftigen Kontroversen geben könnten. Der EWSA empfiehlt der EFSA, diesem Phänomen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da die wissenschaftliche Fachliteratur eine wichtige Referenz für das Bewertungsverfahren ist.

1.8. Der EWSA begrüßt, dass die EFSA seit mehreren Jahren große Anstrengungen im Hinblick auf ein besseres Verständnis von Stoffgemischen und die Entwicklung neuer, im Bewertungsverfahren einsetzbarer Methoden unternimmt. Diese sollten von der EFSA so schnell wie möglich umgesetzt werden.

1.9. Der EWSA mahnt zur umsichtigen Anwendung des Grundsatzes „allein die Dosis macht das Gift“, da ein beträchtlicher Teil der Endokrinologen seit 20 Jahren Belege dafür liefert, dass bei den sogenannten „endokrinen Disruptoren“ die kritische Größe nicht die Dosis, sondern der Zeitpunkt der Exposition ist. Diese neuen Erkenntnisse spiegeln sich bisher noch nicht im Rechtsrahmen wider, worauf bereits in einem jüngeren Bericht des Europäischen Parlaments hingewiesen wurde <sup>(1)</sup>.

1.10. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, in Abstimmung mit Endokrinologen eine Liste von Substanzen bzw. Produkten zu erstellen, die sich negativ auf die Entwicklung des endokrinen Systems auswirken könnten. Er legt der Kommission nahe, bei den auf dieser Liste stehenden Substanzen das Vorsorgeprinzip anzuwenden, bis ein wissenschaftlicher Konsens entweder über ihre gefährliche hormonale Wirkung oder aber ihre Unbedenklichkeit erzielt wurde.

1.11. Die Einschleppung von Schädlingen und Krankheiten aus Drittländern kann für die Erzeuger und Verbraucher in der Europäischen Union dramatische Folgen haben. Verstärkte Grenzkontrollen, die Anwendung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit und der politische Wille der europäischen Behörden sind unerlässlich, um die Kohärenz des Systems zu gewährleisten.

1.12. Die EU muss für ein Handelssystem sorgen, durch das die Lebensmittelsicherheit der Unionsbürger nicht untergraben wird. Die Überarbeitung der Rechtsvorschriften zur Pflanzen- und Tiergesundheit ist eine gute Gelegenheit, die Umsetzung der Kontrollsysteme zu verbessern, die Kontrollen einheitlich durchzuführen sowie nachteilige Auswirkungen für Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft zu verhindern.

1.13. Der EWSA fordert die Gewährleistung einer lückenlosen Rückverfolgbarkeit bei Nahrungsmitteln „vom Hof bis auf den Tisch“ (auch bei importierten Nahrungsmitteln), damit die Verbraucher Lebensmittel wählen können, die gewissen Qualitätsanforderungen und den geltenden Sicherheitsnormen in der EU entsprechen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. In der vorliegenden Stellungnahme geht es um zwei etwas unterschiedliche Themen, die jedoch einen gemeinsamen Nenner haben: das Vertrauen der europäischen Gesellschaft in die Verfügbarkeit sicherer Lebensmittel stärken. Der erste Teil ist dem derzeitigen System zur Bewertung neuer Produkte gewidmet, die in die Lebensmittelkette eingehen sollen. Das Ziel des zweiten Teils besteht darin, auf einige problematische Aspekte hinzuweisen, die der internationale Handel sowohl für die Landwirte als auch für die Verbraucher und die Bürger allgemein im Zusammenhang mit Waren der Agrar- und Lebensmittelindustrie mit sich bringt.

2.2. Die Lebensmittelsicherheit gehört zu den offiziellen Prioritäten der EU und wird auf institutioneller Ebene durch die Europäische Kommission und die EFSA zweifellos gut gewährleistet. So kann davon ausgegangen werden, dass die Beherrschung mikrobiologischer Gefahren gewährleistet ist. Im 20. Jahrhundert sind neben die mikrobiologischen Gefahren jedoch auch chemische Risiken getreten, bei denen die Lage schwerer überschaubar ist.

---

<sup>(1)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 zum Schutz der öffentlichen Gesundheit vor endokrinen Disruptoren (2012/2066(INI)).

2.3. In den vergangenen 60 Jahren sind mehr als 100 000 neue Moleküle aus der synthetischen Chemie in die Umwelt freigesetzt worden. Dennoch wurde nur ein verschwindend geringer Teil dieser Substanzen (1 bis 2 %) auf mögliche Gefahren für die menschliche Gesundheit geprüft<sup>(2)</sup>, was u. a. hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit besorgniserregend ist. Neben den Substanzen, die unmittelbar in die Lebensmittelkette gelangen (Zusatzstoffe, Pestizid- oder Kunststoffrückstände) und die grundsätzlich Gegenstand des Bewertungsverfahrens sind, können andere Stoffe auf indirektem Wege über den Boden, die Luft und das Wasser Eingang in unsere Nahrung finden.

2.4. Nach einer Verwendung und Konsumierung über einen mehr oder weniger langen Zeitraum wurden bestimmte Produkte aus der synthetischen Chemie bereits vom Markt genommen, da ihre Toxizität und/oder ihre krebserregende Wirkung wissenschaftlich nachgewiesen wurde (siehe z. B. Ziffer 2.5). Andere Produkte wurden hingegen noch nicht verboten, obwohl mehr oder weniger begründete wissenschaftliche Bedenken bestehen. Daher ist die Frage angebracht, welche Verbindung zwischen der Exposition des Menschen gegenüber diesen neuen Substanzen aus der synthetischen Chemie einerseits und andererseits einer exponentiellen Zunahme von Krebserkrankungen und neurodegenerativen Erkrankungen sowie von Unfruchtbarkeit, Diabetes und Fettleibigkeit in den Industrieländern besteht.

2.5. Die EU hat ein verlässliches System zur Prävention von Gefahren im Zusammenhang mit dem Eindringen neuer chemischer oder sonstiger Substanzen bzw. Produkte in die Nahrungsmittelkette eingerichtet. Auf institutioneller Ebene ist die Europäische Kommission (GD SANTE) für das Risikomanagement zuständig, während die EFSA als fachlich kompetente EU-Agentur für die Risikobewertung verantwortlich ist. Das neue System hat bereits einige für die Verbraucher beruhigende Ergebnisse herbeigeführt: So konnte z. B. die Zahl der in der EU zugelassenen Pestizide infolge eingehender Bewertungen zwischen 2000 und 2008 drastisch gesenkt werden (von 1 000 auf 250). Andererseits beunruhigt diese Entwicklung die Landwirte, denen Wirkstoffe zur Schädlingsbekämpfung zu fehlen beginnen. Paradoxe Weise sind zahlreiche dieser in der EU verbotenen Wirkstoffe in Drittstaaten, die ihre Produktion auf den europäischen Markt exportieren, erlaubt.

2.6. Obschon wir über ein stabiles System verfügen, haben die Erfahrungen mit seiner Funktionsweise gezeigt, dass bestimmte Aspekte der Begutachtung noch verbessert werden können, zumal die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse und deren kommerzielle Anwendung häufig neue Herausforderungen für das Bewertungsverfahren mit sich bringen. Diese Herausforderungen sind systemischer und methodologischer Art.

### **3. Möglichkeiten zur Verbesserung des Bewertungssystems für neue Produkte bzw. Substanzen, die in Lebensmitteln verwendet werden**

3.1. Die von der EFSA durchgeführte Bewertung basiert auf einer wissenschaftlichen Studie, mit der die Unbedenklichkeit des betreffenden Produkts nachgewiesen werden soll. Nach den derzeitigen Rechtsvorschriften muss diese Studie vom Antragsteller vorgelegt werden, d. h. von dem Unternehmen, das das Produkt auf den Markt bringen will. Das ist allerdings kein sehr beruhigender Aspekt, da die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien je nach Finanzierungsquelle grundverschieden sein können (siehe Ziffer 3.4). Allerdings sind nach dem von der EFSA angewandten EU-Recht natürlich gewisse Bedingungen vorgesehen, die bei der Erstellung solcher Studien eingehalten werden müssen, ebenso wie Mechanismen für den weiteren Verlauf des Bewertungsverfahrens, die die oben beschriebene Tendenz abschwächen sollen.

3.2. Ein weiterer problematischer Aspekt des Bewertungsverfahrens ist die Vertraulichkeit der vorgeschriebenen Studien, die strittig erscheint: Sie werden nicht in wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlicht, und die Rohdaten unterliegen häufig dem „Geschäftsgeheimnis“, was Wissenschaftler daran hindert, Gegenstudien anzustellen<sup>(3)</sup>. Verständlicherweise müssen Daten und Informationen zu neuen Produkten, die entweder ihre Zusammensetzung oder ihr Herstellungsverfahren verraten könnten, durch das Geschäftsgeheimnis geschützt werden. Das ist jedoch nicht der Fall bei Daten von vorgeschriebenen Studien, die nur die Reaktion der Versuchsorganismen zeigen, die die untersuchten Produkte konsumiert haben. Da die Anwendung des Geschäftsgeheimnisses in diesem Fall nicht durch den Schutz der legitimen Interessen der Hersteller gerechtfertigt ist<sup>(4)</sup>, sieht der EWSA sie als missbräuchlich an und fordert eine Anpassung des Rechtsrahmens, damit die Rohdaten der gesetzlich vorgeschriebenen Studien den Wissenschaftlern systematisch (auf der Website der Agentur) zur Verfügung gestellt werden, sobald die EFSA ihr Gutachten erstellt hat.

<sup>(2)</sup> Diese Einschätzung wurde unabhängig voneinander von Vincent Coglianò vom IARC (Internationales Krebsforschungszentrum) und von Andreas Kortenkamp, Leiter des Toxikologiezentrums der Universität London, vorgenommen.

<sup>(3)</sup> So wurden z. B. die Rohdaten der vorgeschriebenen Studie zu der genetisch veränderten Maissorte MON 863 erst kraft Beschluss eines deutschen Gerichts im Jahr 2005 für die Wissenschaft zugänglich, und im Januar 2013 drohte das Unternehmen Monsanto der EFSA mit einem Gerichtsverfahren „wegen Offenlegung des Geschäftsgeheimnisses“, da die Direktorin der EFSA auf Druck der Medien und eines Teils der Wissenschaftler im Internet Daten zu der Maissorte GM NK 603 preisgegeben hatte.

<sup>(4)</sup> Nach eigenen Angaben der EFSA sind die Daten der gesetzlich vorgeschriebenen (Referenz-)Studien nicht vertraulich.

3.3. Die EFSA ist eine öffentliche Agentur, die eingerichtet wurde, um unabhängiges wissenschaftliches Fachwissen für die Bewertung neuer Produkte bzw. Substanzen bereitzustellen, die in Lebensmitteln verwendet werden. In der Vergangenheit stand die EFSA jedoch aufgrund der Interessenkonflikte einiger ihrer Experten in der Kritik. In den meisten Fällen waren sie gleichzeitig auch Berater des ILSI<sup>(5)</sup>. Erfreulicherweise hat die EFSA 2012 drastische Maßnahmen gegen dieses Problem ergriffen, sodass sich die Situation in der Folge normalisierte. Da es sich hier um einen sensiblen Aspekt handelt, kann der EWSA nur zu weiterer Wachsamkeit mahnen.

3.4. In ihrer Bewertungsarbeit greifen die zuständigen Agenturen auch auf in der Wissenschaftsliteratur veröffentlichte Studien zu dem jeweiligen Bereich zurück. Es wurde jedoch belegt, dass die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien grundverschieden sein können, je nachdem, aus welcher Quelle sie finanziert werden<sup>(6)</sup>. Die Unabhängigkeit der Forscher ist ein grundlegendes Gebot, um die Funktionsfähigkeit des Systems zu gewährleisten, und die Arbeit der EFSA wird dadurch erschwert, dass sie zwischen wissenschaftlichen Studien auf hohem Niveau und Studien, deren Wert aufgrund methodologischer oder sonstiger Mängel zweifelhaft ist, unterscheiden muss.

#### 4. Möglichkeiten zur methodologischen Verbesserung des Verfahrens zur Bewertung potenziell gefährlicher Produkte

4.1. Der Methodik zur Bewertung chemischer Produkte, die in Nahrungsmitteln eingesetzt werden können, liegt das sog. Prinzip des Paracelsus zugrunde. Danach „ist alles Gift und doch gleichzeitig nichts Gift; denn allein die Dosis macht das Gift“. Somit muss für jedes Produkt bzw. jede Substanz nur eine „zulässige Tagesdosis“ (*Acceptable Daily Intake* — ADI) festgelegt werden. Das heißt mit anderen Worten, dass die allermeisten neuen Produkte täglich verzehrt werden können, sofern eine bestimmte Menge nicht überschritten wird.

4.2. Jahrhundertlang konnte das Prinzip des Paracelsus verlässlich angewandt werden. Doch die seit einigen Jahrzehnten in Lebensmitteln enthaltenen neuen synthetischen Substanzen sind eine neue Herausforderung und lassen eine blinde Anwendung dieses Grundsatzes nicht mehr zu.

4.3. Das erste Problem betrifft die Steuerung der Nahrungsmittelaufnahme des Einzelnen. Die Verbraucher wissen nämlich gar nicht, dass es eine ADI gibt, und haben mithin nicht einmal theoretisch die Möglichkeit zu kontrollieren, dass sie die „zulässige“ Menge eines bestimmten Stoffes, der in mehreren täglich verzehrten Nahrungsmitteln enthalten sein kann, nicht überschreiten<sup>(7)</sup>. Dieses Konzept ist eigentlich rein wissenschaftlich und erfordert ein umfangreiches Fachwissen, weshalb es nur von einem begrenzten Kreis von Spezialisten anwendbar ist.

4.4. Der menschliche Körper ist nicht einem einzigen chemischen Stoff ausgesetzt, sondern einer großen Zahl von Rückständen von Pestiziden, Kunststoffen und Lebensmittelzusatzstoffen, die in der Nahrung enthalten sind. Die ADI wird aber nur für jeden chemischen Stoff einzeln festgelegt, ohne dabei mögliche kumulative oder gar synergetische Wirkungen zu berücksichtigen. Leider sind solche Effekte in keiner Weise hypothetisch, denn in mehreren Studien wurde bereits nachgewiesen, dass die kumulierte Wirkung mehrerer Stoffe, die einzeln getestet harmlos waren, schwerwiegende Folgen haben kann<sup>(8)</sup>.

4.5. Die für die Bewertung potenziell gefährlicher Produkte zuständigen Stellen, wie die EFSA oder die FDA in den USA, stellen seit mehreren Jahren Untersuchungen zu Kumulationseffekten und synergetischen Wirkungen an, jedoch sind die Ergebnisse ihrer Arbeit bisher noch nicht in die Rechtssetzung eingeflossen<sup>(9)</sup>, was mit wissenschaftlichen Schwierigkeiten und der Komplexität dieser Aufgabe zusammenhängt. Die EFSA erklärt jedoch, kurz davor zu stehen, die auf diesem Gebiet erlangten wissenschaftlichen Erkenntnisse konkret in Vorschriften einfließen zu lassen, und der EWSA appelliert nachdrücklich an die EFSA, dies schnellstmöglich zu tun.

<sup>(5)</sup> ILSI (International Life Sciences Institute) — eine Lobby-Organisation multinationaler Unternehmen der Agrochemie, der Agrar- und Ernährungsindustrie und der Biotechnologie (etwa wie Coca-Cola oder Monsanto). Nach der Vorlage eines Berichts des Rechnungshofs (Sonderbericht Nr. 15/2012), in dem die mangelnde Klarheit bei der Behandlung von Interessenkonflikten innerhalb der EFSA moniert wurde, vertagte das Europäische Parlament im Frühjahr 2012 in zweiter Lesung seinen Beschluss zur Erteilung der Haushaltsentlastung der EFSA für 2010, bis weitere Informationen zur Politik der EFSA im Umgang mit Interessenkonflikten vorliegen.

<sup>(6)</sup> Siehe z. B.: Frederick von Saal und Claude Hughes, „An extensive new literature concerning low-dose effects of bisphenol-A shows the need for a new risk assessment“, *Environmental Health Perspectives*, Bd. 113, August 2005, S. 926-933.

<sup>(7)</sup> Der künstliche Süßstoff Aspartam z. B. ist in 6 000 verschiedenen Produkten enthalten.

<sup>(8)</sup> Z. B. Sofie Christiansen, Ulla Hass (u. a.): „Synergic disruption of external male sex organ development by a mixture of four antiandrogens“, *Environmental Health Perspectives*, Bd. 117, Nr. 12, Dezember 2009, S. 1839-1846.

<sup>(9)</sup> 2006 räumte die EU-Landwirtschaftskommissarin auf Nachfrage von MdEP Paul Lannoye ein, dass es eine Regelungslücke in der Bewertung von Stoffgemischen gebe. Allerdings hat es seit diesem Eingeständnis keine nennenswerten Fortschritte gegeben.

4.6. Zudem wurde das Paracelsus-Prinzip durch das Phänomen der sogenannten „endokrinen Disruptoren“ infrage gestellt. Dabei handelt es sich um Substanzen, die tendenziell die Funktion der Hormone imitieren, meist die des weiblichen Hormons Östrogen. Einem großen Teil der Endokrinologen zufolge haben sie häufig bereits eine schädliche Wirkung, wenn der Organismus einer weit unter der ADI liegenden Menge ausgesetzt ist, und es lässt sich nicht einmal ein Grenzwert festlegen, unterhalb dessen sie nicht schädlich wären<sup>(10)</sup>. Es konnte belegt werden, dass die kritische Größe bei den endokrinen Disruptoren nicht die Dosis ist, sondern der Zeitpunkt der Exposition. Die größte Gefährdung besteht hier während der Entwicklung des endokrinen Systems (Pränatalphase, frühe Kindheit und Pubertät). Eine weitere Besonderheit der endokrinen Disruptoren ist, dass sich ihre Toxizität unter Umständen erst Jahre oder gar Jahrzehnte nach der Exposition auswirkt.

4.7. Zahlreiche natürliche oder synthetische Substanzen werden heute von Endokrinologen als endokrine Disruptoren betrachtet, von denen mehrere regelmäßig in für den menschlichen Verzehr bestimmten Nahrungsmitteln zu finden sind. Dabei handelt es sich z. B. um verschiedene Pestizide, Dioxine, PCB und Phthalate, doch am heftigsten wird heute über das Verpackungsmaterial Bisphenol A (BPA) diskutiert<sup>(11)</sup>.

4.8. Es wurde nachgewiesen, dass endokrine Disruptoren entscheidend zu dem (seit dem Zweiten Weltkrieg festzustellenden) beunruhigenden Rückgang der Fruchtbarkeit von Männern, zu einer deutlichen Zunahme der Fälle von Hoden- und Prostatakrebs bei Männern und von Brustkrebs bei Frauen sowie zu weiteren schweren Erkrankungen beitragen<sup>(12)</sup>.

4.9. Die auf europäischer Ebene zuständigen Stellen, namentlich die EFSA und die GD SANTE, zögern, Maßnahmen zu ergreifen, die von Endokrinologen nachdrücklich empfohlen werden, da die Meinungen der Wissenschaftler bezüglich der schädlichen Wirkung sehr geringer Dosen ihrer Ansicht nach auseinandergehen<sup>(13)</sup>. Ein großer Teil der Wissenschaftler, die originäre Forschung auf dem Gebiet der Endokrinologie betreiben, halten die Wirkung sehr geringer Dosen von Substanzen, die sie als endokrine Disruptoren einstufen, jedoch für äußerst gefährlich, insbesondere für schwangere Frauen und Kleinkinder. Für sie ist dies eine unbestrittene Tatsache, die durch „Tausende wissenschaftlicher Studien“<sup>(14)</sup> nachgewiesen wurde, wohingegen die Wirkung sehr geringer Dosen für die EFSA lediglich eine reine Hypothese ist.

4.10. Nach der Vorlage eines ausführlichen Berichts<sup>(15)</sup>, der von der GD ENV in Auftrag gegeben wurde und in dem die Meinung der Endokrinologen bestätigt wird, hat die GD SANTE die EFSA im Oktober 2012 aufgefordert, sich mit Kriterien zur Definition der endokrinen Disruptoren zu beschäftigen und die Angemessenheit der auf diesem Gebiet bestehenden Versuchsmethoden zu bewerten. Dies ist jedoch bislang noch nicht geschehen, und die Europäische Kommission schlägt gegenwärtig nur einen Fahrplan vor, mit dem die Eckpunkte für eine Definition der endokrinen Disruptoren abgesteckt werden<sup>(16)</sup>. Somit wird die eigentliche Frage bis Ende 2016 aufgeschoben.

4.11. Fachleute der Endokrinologie haben mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass sie dem Standpunkt der EFSA und anderer beratender Gremien bzw. Regulierungsbehörden zu endokrinen Disruptoren nicht zustimmen. Beispiele sind insbesondere die Konsenserklärung der amerikanischen Gesellschaft für Endokrinologie, eines Verbandes von mehr als 1 000 Fachleuten<sup>(17)</sup>, das internationale Kolloquium im September 2012 in Berlin und die „Berlaymont-Erklärung“ von Mai 2013<sup>(18)</sup>. Alle Unterzeichner dieser letztgenannten Erklärung sind Spezialisten, die aktiv einschlägige Arbeiten veröffentlichen. Sie halten es für dringend notwendig, die seit Jahren angesammelten Erkenntnisse endlich im EU-Recht zu berücksichtigen. So schreibt z. B. die neuste Pflanzenschutzmittelverordnung von März 2013 zwar verpflichtend die Durchführung von Tests vor, um zu ermitteln, ob ein neues Produkt u. a. mutagen ist, seine hormonelle Aktivität muss jedoch nicht bewertet werden. Das zeigt, dass die Bedenken der Endokrinologen noch lange nicht von den zuständigen Stellen ernst genommen werden.

<sup>(10)</sup> Berlaymont-Erklärung zu endokrinen Disruptoren von 2013.

<sup>(11)</sup> Der Verkauf von Säuglingsflaschen, die BPA enthalten, wurde 2008 in Kanada und 2011 auch in der EU verboten. In Frankreich wurde der Einsatz von Bisphenol A für alle Produkte, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen, ab dem 1. Januar 2015 verboten. Dieses Verbot geht auf eine wissenschaftliche Stellungnahme der französischen Agentur ANSES zurück. Am 21. Januar 2015 veröffentlichte die EFSA eine Stellungnahme, der zufolge „BPA bei der derzeitigen Verbraucherexposition für keine Altersgruppe ein Gesundheitsrisiko darstellt.“

<sup>(12)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 zum Schutz der öffentlichen Gesundheit vor endokrinen Disruptoren (2012/2066(INI)), Erwägungsgründe A und C, sowie die Berlaymont-Erklärung zu endokrinen Disruptoren von 2013.

<sup>(13)</sup> Die EFSA bezieht sich vor allem auf das im Juni 2012 von ihr organisierte Kolloquium in Brüssel, auf dem Fachleute aus dem Bereich der Endokrinologie nur sehr schwach vertreten waren.

<sup>(14)</sup> Aussage des amerikanischen Endokrinologen Frederick vom Saal auf der internationalen Konferenz im September 2012 in Berlin.

<sup>(15)</sup> Andreas Kortenkamp, Olwenn Martin, Michael Faust, Richard Evans, Rebecca McKinlay, Frances Orton und Erika Rosivatz, „State of the art assessment of endocrine disruptors“, Abschlussbericht, 23. Dezember 2011.

<sup>(16)</sup> Fahrplan der Europäischen Kommission zur „Festlegung von Kriterien für die Identifizierung endokriner Disruptoren vor dem Hintergrund der Umsetzung der Pflanzenschutzverordnung und der Verordnung über Biozidprodukte“, Juni 2014 (liegt derzeit nur auf Englisch vor).

<sup>(17)</sup> Evanthia Diamanti-Kandarakis (u. a.): „Endocrine-disrupting chemicals: an Endocrine Society scientific statement“, *Endocrine Reviews*, Bd. 30, Nr. 4, Juni 2009, S. 293-342.

<sup>(18)</sup> Siehe Fußnote 10.

4.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass die im Bereich der Endokrinologie gesammelten Kenntnisse dringend Eingang in die Rechtsvorschriften finden müssen, und schließt sich damit dem vom Europäischen Parlament geäußerten Standpunkt<sup>(19)</sup> an. Auch wenn die Meinungen der „Wissenschaftler im weiteren Sinne“ auseinandergehen, sollte die Einschätzung eines großen Teils der endokrinologischen Fachkreise ausreichen, um bei Substanzen, die von Endokrinologen als endokrine Disruptoren anerkannt werden, zumindest das Vorsorgeprinzip walten zu lassen.

## 5. Internationaler Handel: Schädlinge und Krankheiten an landwirtschaftlichen Kulturpflanzen

5.1. Die Welthandelsorganisation (WTO) fordert von ihren Mitgliedern, Verhandlungen im Hinblick auf einen fortgesetzten und erleichterten Handel mit Agrarerzeugnissen zu führen und innerstaatliche Hilfen und Schutzbestimmungen für ihre Erzeugnisse schrittweise erheblich zu verringern, um eine immer weitere Liberalisierung zu fördern.

5.2. Auf einem zunehmend liberalisierten Weltmarkt, auf dem der gewerbliche Handel mit Pflanzenerzeugnissen infolge immer neuer von der EU geschlossener Handelsabkommen mehr und mehr zunimmt, wird die Gefahr der Einschleppung neuer Schädlinge und Krankheiten ständig größer.

5.3. Die europäischen Erzeuger hegen große Sorgen und Befürchtungen vor dem Aufkommen von Schädlingen, die vielen als sehr gefährlich gelten und bisher noch nicht in Europa heimisch waren. In einigen Fällen könnten deren Auftreten und Verbreitung zu drastischen Einbrüchen in verschiedenen europäischen Produktionszweigen führen, insbesondere bei wenig verbreiteten Kulturpflanzen, und so den betroffenen Erzeugern schmerzliche wirtschaftliche Verluste zufügen.

5.4. Die Einschleppung von Schädlingen oder Krankheiten aus Drittstaaten hat — abgesehen von der Bedrohung, die sie für die Ausübung der Landwirtschaft in bestimmten Produktionszweigen darstellt — einen Anstieg der Produktionskosten für europäische Landwirte und mithin Rentabilitätseinbußen für ihre Betriebe zur Folge. Überdies können solche Schädlinge und Krankheiten weitreichende Folgen für Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft in der gesamten EU haben.

5.5. Um ein eindeutiges, anschauliches und unmissverständliches Beispiel für die Ernsthaftigkeit dieses Problems anzuführen, sei der aktuelle Fall aus Südafrika eingeführter Zitrusfrüchte erwähnt. In der vergangenen Saison wurden in europäischen Häfen zahlreiche Schiffsladungen südafrikanischer Zitrusfrüchte angelandet, die mit einem gefährlichen Pilz namens *Guignardia Citricarpa* infiziert waren, der bei Zitrusfrüchten die Schwarzfleckenkrankheit auslöst. Dieser Erreger wurde bei aus Südafrika eingeführten Zitrusfrüchten in 35 Stichproben nachgewiesen.

5.6. So werden durch das laxer Vorgehen der EU unionsweit 500 000 Hektar Anbaufläche für Zitrusfrüchte gefährdet, denn bislang gibt es kein wirksames Mittel zur Bekämpfung dieser Krankheit. Ihr Auftreten hätte in wirtschaftlicher, umweltbezogener und gesellschaftlicher Hinsicht äußerst schädliche Folgen und würde die Versorgungssicherheit gefährden.

5.7. Auch wenn die Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse<sup>(20)</sup> durch den neuen Regelungsentwurf für den Pflanzenschutz in gewisser Hinsicht verbessert wird, werden bestimmte entscheidende Aspekte immer noch nicht berücksichtigt, sodass die wichtigsten Probleme größtenteils nach wie vor ungelöst bleiben.

5.8. Desgleichen muss unterstrichen werden, dass die Produktionsbedingungen der aus Drittländern importierten Waren nicht denen in der EU entsprechen. In Drittländern dürfen zahlreiche Pflanzenschutzmittel verwendet werden, die in Europa verboten sind, die zulässigen Rückstandshöchstwerte (MRL) sind höher als im Unionsgebiet, und die dortigen Arbeits- und Sozialbedingungen unterscheiden sich von denen in Europa, sie bieten weniger oder gar keinen Schutz.

5.9. Aus Sicht der europäischen Verbraucher muss betont werden, dass es in puncto Sicherheit und Rückverfolgbarkeit einen erheblichen Unterschied zwischen in Drittstaaten hergestellten Erzeugnissen und EU-Waren gibt.

<sup>(19)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(20)</sup> ABl. L 169 vom 10.7.2000, S. 1.

5.10. Durch die aktuellen Rechtsvorschriften wird die Verwendung einer immer größeren Zahl von Wirkstoffen zur Bekämpfung bestimmter Schädlinge und Krankheiten begrenzt und eingeschränkt. Diese den europäischen Landwirten auferlegten Beschränkungen könnten bald 50 % der Produkte betreffen, die in den letzten Jahren erhältlich waren. Darüber hinaus müssen die Personen, die eine solche Behandlung durchführen, höheren Anforderungen genügen, sie müssen besser geschult sein und bei der Anwendung mehr Schutzvorkehrungen treffen.

5.11. Durch den Grundsatz der Gegenseitigkeit ist zu gewährleisten, dass alle Erzeugnisse, die auf einem bestimmten Markt in Verkehr gebracht werden, dieselben Produktionsanforderungen und -normen erfüllen, die in puncto Lebens- und Futtermittelsicherheit, Umweltauflagen, Verwendung von Wirkstoffen usw. für in Europa angebaute Erzeugnisse dieser Art gelten.

Brüssel, den 18. März 2015

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

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Intelligente Inseln“

### (Initiativstimmungnahme)

(2015/C 268/02)

**Berichterstatteerin: Anna Maria DARMANIN**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Juli 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Intelligente Inseln*

(Initiativstimmungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 19. März 2015) mit 147 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Empfehlungen

1.1. Inseln weisen einzigartige Merkmale auf, die besondere Schwierigkeiten bedeuten, sich jedoch in Chancen verkehren können, wenn intelligente und nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen den Inseln die aus nachhaltigem Wachstum und besseren Arbeitsplätzen entstehenden Wettbewerbsvorteile zuteilwerden lassen.

1.2. Bei Gestaltung und Durchführung intelligenter und nachhaltiger Entwicklungsmaßnahmen sollten auch die besonderen Merkmale der Inseln berücksichtigt werden, vor allem ihre Gefährdung durch die Auswirkungen des Klimawandels. Mit diesen Maßnahmen und Initiativen sollte daher die entsprechende Berücksichtigung von Klimaanpassungsmaßnahmen in allen Bereichen sichergestellt werden, damit die Inseln die Klimaresilienz ihrer Wirtschaftssektoren auf- und ausbauen können.

1.3. Intelligente Maßnahmen für intelligente Inseln würden auch eine „Prüfung auf Inseltauglichkeit“ beinhalten, in der jedwede EU-Politik auf ihre Auswirkungen auf die Inseln abgeklopft und der Dimension „Insel“ angemessen Rechnung getragen wird. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss fordert die Europäische Kommission auf, diese „Prüfung auf Inseltauglichkeit“ in allen Generaldirektionen einzuführen.

1.4. Darüber hinaus schlägt der EWSA eine Reihe an intelligenten Maßnahmen zur Förderung der Inseln vor, die jeweils mit entsprechenden ausführlichen Erläuterungen und Beschreibungen in den nachstehenden Ziffern 4 bis 11 dargelegt werden. Sie betreffen:

- die Digitale Agenda: Infrastrukturinvestitionen, Vollendung des Binnenmarkts und FuE-Investitionen;
- Energieversorgung: Inseln als Versuchsfeld für Meeres-, Wellen-, Gezeiten-, Solar- und Windenergie; Kombination dieser Technologien;
- Mobilität in den Städten und Verkehr: Ausarbeitung von Programmen im Rahmen von Horizont 2020 und INTERREG für Seeverkehr und städtische Mobilität zur Förderung der Nachhaltigkeit auf Inseln; Koppelung von staatlichen Beihilfen an nachhaltigen Verkehr;
- Meerespolitik: Meeresüberwachung, FuE in den Bereichen Meeresbodenbergbau und Ozeanografie, wobei Inseln als Forschungszentren genutzt werden müssen; Folgenabschätzungen der Meerespolitik für Inseln; Rolle der Inseln in der Meerespolitik;

- Waren- und Dienstleistungsverkehr: bewährte Verfahren in Marktnischen; Anpassung der Politik zur Förderung der Erschließung von Marktnischen; Nutzung der Inseln als „offene Versuchslabore“ für die Wirtschafts- und Sozialentwicklung;
- Tourismus: Zugänglichkeit, besondere Merkmale des Tourismus und Auswirkungen;
- Wasserbewirtschaftung: spezielle Berücksichtigung der besonderen Merkmale von Inseln in der Wasserbewirtschaftung;
- Aus- und Weiterbildung und lebenslanges Lernen.

1.4.1. Dabei gilt, dass die Initiative für einschlägige Maßnahmen nach Maßgabe der geteilten bzw. ausschließlichen Befugnisse und Zuständigkeiten grundsätzlich auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene zu ergreifen ist, wobei indes die Zusammenarbeit zwischen diesen Ebenen ausdrücklich geboten ist.

## 2. Anwendungsbereich

2.1. Der EWSA verwendet die Definition der Vereinten Nationen für „Inseln“ als Grundlage. Allerdings ist diese zum einen auf die Inseln beschränkt, die zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehören, und zum anderen um kleine und mittelgroße Inseln erweitert, die souveräne Staaten und Mitglieder des EWR sind. Dies bezieht sich konkret auf Malta, Zypern und Island.

2.2. Unter dem Begriff „intelligente Inseln“ sind insbesondere Inselregionen zu verstehen, die als Vorreiter für Nachhaltigkeit in diversen entscheidenden Bereichen wie Wirtschaft, Mobilität, Energie, Umwelt, IKT, Wasser, Bildung und Humankapital eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung vor Ort und eine hohe Lebensqualität schaffen und die hohe Governance-Kompetenz beweisen.

## 3. Einleitung

3.1. Aufgrund ihrer Abgelegenheit und ihrer Randlage sind europäische Inseln manchmal im Nachteil gegenüber dem europäischen Festland. Neben gewissen Nachteilen bringt ihre geografische Lage allerdings auch große Vorteile; aktuell bieten die Inseln ein enormes Potenzial für Wachstum und Entwicklung, und zwar nicht nur für sich selbst, sondern für ganz Europa. Daher fordert der EWSA intelligente Maßnahmen und intelligente Entwicklungsinitiativen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene, die auch die besonderen Merkmale der Inseln berücksichtigen. Indes sollte die Verantwortung für intelligente Maßnahmen für die Inseln von den genannten Ebenen geteilt und nicht ausschließlich von nur einer Ebene getragen werden. U. a. angesichts dieser geteilten Zuständigkeit fordert der EWSA die Europäische Kommission und das Europäische Parlament auf, eine Expertengruppe zu Inseln einzurichten, die die EU-Politik und ihre Anwendbarkeit und Auswirkungen auf die Inseln überwacht. Er empfiehlt außerdem die Einrichtung einer offenen Plattform für Inseln, die als Forum für Koordinierung und Maßnahmen der Inseln zur Verwirklichung der Ziele intelligenter Inseln dienen soll.

3.2. Diese besonderen Merkmale der Inseln bedingen oftmals auch besondere soziale Gegebenheiten, u. a. die Abwanderung der Inselbewohner auf das Festland, da sie dort bessere Chancen für sich sehen, Schwierigkeiten in Bezug auf die Verkehrsanbindung und manchmal auch Ausgrenzung. Einige Inseln waren jedoch in der Lage, diese Nachteile in Vorteile umzuwandeln, indem sie Nischen für sich gefunden und sich so abgehoben haben.

3.3. Angesichts der besonderen Merkmale der Inseln fordert der EWSA, dass EU-Maßnahmen eine „Prüfung auf Inseltauglichkeit“ beinhalten, in der jedwede EU-Politik auf ihre Auswirkungen auf die Inseln abgeklopft und der Dimension „Insel“ angemessen Rechnung getragen wird. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss fordert die Europäische Kommission auf, diese „Prüfung auf Inseltauglichkeit“ in allen Generaldirektionen einzuführen.

## 4. Digitale Fähigkeiten

4.1. Das Internet soll ganz klar ein Wachstumssektor für Europa werden. Zu den Zielen der Europa-2020-Strategie zählt daher auch, die Breitbandversorgung aller EU-Bürger bis 2020 zu gewährleisten und sicherzustellen, dass bis 2015 50 % der Bevölkerung Online-Einkäufe tätigen.

4.2. Die Gewährleistung eines umfassenden Internetzugangs bis 2020 wird indes durch Infrastrukturprobleme erschwert, und einige Gebiete, u. a. Inseln, sind ins Hintertreffen geraten. Derzeit weisen diverse, insbesondere weiter abgelegene Inseln eine geringe Internetdurchsatzrate auf und verfügen kaum über öffentlichen Internetzugang.

4.3. Eines der Ziele der Europa-2020-Strategie war eine 100 %ige Breitbandversorgung der EU-Bürger bis 2013, doch ist dieses Ziel auf einigen Inseln noch nicht erreicht worden, in erster Linie aufgrund mangelnder Infrastruktur.

4.4. Digitale Fähigkeiten sind einer der Faktoren, mit denen Inseln ihre geografische Isolierung verringern können, da sie nicht nur die Möglichkeiten des elektronischen Handels für die Unternehmen, die Beschäftigung und KMU erschließen, sondern auch die Bürger in die Lage versetzen, die Vorteile des Binnenmarktes besser zu nutzen.

4.5. Der EWSA fordert diesbezüglich spezifische Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene:

i) Infrastrukturinvestitionen, um die umfassende Breitbandversorgung der Inseln zu gewährleisten;

ii) Vollendung des digitalen Binnenmarkts, um eine Benachteiligung der Inseln zu verhindern und ihre umfassende Einbindung in den Binnenmarkt sicherzustellen;

iii) europäische FuE-Investitionen, wobei das Potenzial der Inseln genutzt werden muss, um Wachstum und Beschäftigung in Randgebieten zu fördern. Diese FuE-Investitionen sollten in eine verstärkte soziale Innovation auf den Inseln fließen.

## 5. Nachhaltige Energie

5.1. Europa hat Energieziele für 2020, 2030 und 2050 festgelegt, um nachhaltiger zu werden und bei der Deckung unseres Energiebedarfs die Nutzung von fossilen Brennstoffen zurückzuschrauben. Einige Inseln sind in puncto Energiebedarf nicht nur von fossilen Brennstoffen abhängig, sondern auch von spezifischen begrenzten Beförderungsmethoden, um diese Brennstoffe zu erhalten.

5.2. Daher ist es umso wichtiger, dass Inseln die Nachhaltigkeit ihrer Energienutzung verbessern. Inseln sind aufgrund ihrer Merkmale besonders gut aufgestellt, um Meeres-, Wind und Solarenergie optimal zu nutzen.

5.3. Erfolgsgeschichten zeigen, dass Inseln sehr wohl über das Potenzial verfügen, in Bezug auf ihren Energiebedarf nachhaltig und autark zu werden. So ist die Insel Samsø vor der dänischen Ostseeküste seit 1997 eine „erneuerbare Energieinsel“. Durch die Nutzung von elf landseitigen Windkraftanlagen ist die Insel seit nunmehr zehn Jahren energieunabhängig. El Hierro, eine der kanarischen Inseln, ist seit 2014 ebenfalls vollkommen energieunabhängig, die Energie wird nachhaltig durch Wind- und Wasserkraft erzeugt.

5.4. Inseln in ganz Europa könnten große Vorteile aus erneuerbaren Energien (EE) ziehen. Neben einer Verringerung des ökologischen Fußabdrucks ist der EE-Sektor auch Quelle für Wachstum und Beschäftigung, und zwar nicht nur in diesem Sektor selbst, sondern auch darüber hinaus, was das Beispiel Samsø zeigt: die Insel ist dank ihrer Anstrengungen, sich mit nachhaltiger Energie selbst zu versorgen, auch zu einem beliebten Reiseziel geworden.

5.5. Der EWSA fordert daher Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene in folgenden Bereichen:

i) Ausrichtung auf Forschung und Entwicklung in Bezug auf Meeres-, Wellen- und Gezeitenenergie auf Inseln, wobei die Inseln zwar auch, aber nicht nur als Versuchsfeld dienen dürfen, sondern auch das vor Ort vorhandene Wissen und Forschungs-Know-how genutzt werden muss;

ii) Untersuchung der Auswirkungen der Kombination verschiedener erneuerbarer Energien in kleinen und begrenzten Gebieten wie Inseln;

iii) Konzipierung spezifischer Innovationsinitiativen für Inseln.

Derartige Initiativen sollten den spezifischen Bedingungen der Inseln in den verschiedenen Meeresregionen Rechnung tragen.

## 6. Verkehr und Mobilität in den Inselstädten

6.1. Verkehr ist eine besonders wichtige Frage für die Inselbewohner, da Inseln von Wasser umgeben sind und die Bewohner somit in hohem Maße auf Fähr- und Flugverbindungen angewiesen sind. Auch in Bezug auf Ein- und Ausfahrten hängen die Inseln erheblich vom Seeverkehr ab. Vor diesem Hintergrund werden Fährdienste allgemein durch staatliche Beihilfen und Subventionen gefördert, um die Fährkosten für die Inselbewohner zu verringern. Viele Transportunternehmen verwenden minderwertigen Brennstoff, der für die im Seeverkehr Beschäftigten, die örtliche Bevölkerung und die Touristen eine Gefährdung darstellt.

6.2. Die städtische Mobilität wird in erster Linie durch Kraftfahrzeuge sichergestellt, allerdings werden auch in den Städten zunehmend nachhaltige Verkehrsträger eingeführt, beispielsweise emissionsarme Fahrzeuge auf den äolischen Inseln. Es gibt noch mehr Spielraum für die Einführung bzw. weitere Verbreitung von Hybrid- und Elektrofahrzeugen auf den Inseln.

6.3. Der EWSA empfiehlt Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- i) Ausrichtung spezifischer Projekte im Rahmen von „Horizont 2020“ auf den energieeffizienten Seeverkehr für Inseln;
- ii) Gewährung staatlicher Beihilfen für Verkehrsunternehmen, die konkrete Maßnahmen zur Emissionsminderung ergreifen und im Seeverkehr hochwertige Brennstoffe verwenden;
- iii) Ausrichtung von INTERREG-Projekten auf eine energieeffiziente städtische Mobilität auf den Inseln;
- iv) Schwerpunktsetzung auf menschenwürdige und nachhaltige Arbeitsplätze auf den Inseln. Der EWSA fordert eine Verringerung der prekären Beschäftigungsverhältnisse für die Mitarbeiter von Luftfahrtunternehmen auf Inselstrecken und von Kreuzfahrtschiffen, deren Geschäftstätigkeit oftmals von der Attraktivität der Inseln profitiert;
- v) Einbeziehung der Barrierefreiheit für ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen in die Inselverkehrspolitik.

## 7. Meerespolitik

7.1. In den letzten Jahren sind die blaue Wirtschaft und ihr Potenzial immer mehr in den Blick gerückt. Die Meerespolitik ist für die Inseln von grundlegender Bedeutung, da sie von Wasser umgeben sind.

7.2. Inseln können besondere Vorteile aus der Verwirklichung der Meerespolitik der EU ziehen.

7.3. Der EWSA bekräftigt seine früheren Forderungen nach Stellungnahmen, in denen die Bedeutung der Inseln in der EU für die maritimen Traditionen und das Know-how in der Schifffahrt herausgearbeitet werden. Von den Inseln in der EU stammen Seeleute, die Generationen altes maritimes Fachwissen besitzen, das nicht verloren gehen darf. Die Inseln haben dadurch einen komparativen Vorteil. In einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit an Land fehlt es der EU-Schifffahrt bekanntlich allerdings an EU-Seeleuten, die als Offiziere in der EU-Flotte beschäftigt werden könnten.

7.4. Der EWSA empfiehlt Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- i) Maßnahmen, damit Inseln besondere Vorteile aus der Meeresüberwachung ziehen können;
- ii) Übertragung von FuE-Aufgaben an die Inseln in den Bereichen Meeresbodenbergbau, Ozeanografie und Kartierung des Meeresbodens sowie Stärkung ihrer Kapazitäten in diesen Bereichen; Inseln können beim Schutz der biologischen Vielfalt eine wichtige Rolle spielen, und die in diesem Bereich auf verschiedenen Ebenen ergriffenen Initiativen sollten unterstützt werden;
- iii) Durchführung einer europäischen Folgenabschätzung zur Rolle der europäischen Inseln in der Meerespolitik seitens der Europäischen Kommission;
- iv) intensive Bemühungen im Bereich Meerespolitik mit besonderem Augenmerk auf den Inseln und ihrer Rolle.
- v) EU-Maßnahmen, um Inselbewohner für eine Berufslaufbahn in der Schifffahrt zu interessieren und ihnen eine entsprechende Aus- und Weiterbildung zu bieten.

## 8. Erzeugnisse und Dienstleistungen der Inseln

8.1. Die Entwicklung der Inseln in ganz Europa ist unterschiedlich schnell vorangegangen: einige Inseln sind immer noch im sogenannten MIRAB-Stadium (*Migration, Remittance, Aid and Bureaucracy* — Bertram and Watters, 1985); andere haben sich zu so genannten SITES (*Small Island Tourist Economies* — McElroy, 2006) entwickelt; und wieder andere haben es zum sogenannten PROFIT-Stadium (*People, Resources, Overseas, Finance, Transportation* — Baldacchino, 2006) geschafft.

8.2. Nennenswerte Beispiele für bewährte Verfahren auf Inseln im PROFIT-Stadium sind:

- Jersey: Privatvermögensverwaltung;
- Malta: Online-Glücksspiel;
- Island: Cloud Computing;
- Zypern: Flaggenreister;
- Kreta: Augenbehandlungen mittels LASIK-Verfahren.

8.3. Inseln sind wettbewerbsfähiger, wenn sie Marktnischen auf tun und sich darin zum Vorreiter entwickeln können.

8.4. Der EWSA empfiehlt daher:

- i) die Ermittlung bewährter Verfahren für Inseln;
- ii) Förderung der Erschließung derartiger Marktnischen durch die Regionalpolitik;
- iii) Nutzung der Inseln als „offene Versuchslabore“ für die Entwicklung von Nischenprodukten und -diensten, die dann auf dem europäischen Festland umfassender genutzt werden könnten.

## 9. Inseltourismus

9.1. Inseln werden sehr oft in einem Atemzug mit Tourismus genannt (siehe das SITE-Modell). Der Tourismus ist zwar ein wichtiger Wirtschaftssektor für die Inseln, doch sollte er nicht als einziger oder wichtigster Sektor gesehen werden. Die Wirtschaft ist insgesamt angemessen zu berücksichtigen.

9.2. Nischentourismus bietet einen klaren Wettbewerbsvorteil für Inseln im Vergleich zu leichter zugänglichen Gebieten in Kontinentaleuropa. Allerdings sollte Nischentourismus nicht unbedingt auch teureren Tourismus bedeuten. Diesbezüglich ist die Anbindung der Inseln von grundlegender Bedeutung, um ihre Zugänglichkeit in finanzieller, physischer und verkehrstechnischer Hinsicht unter Einhaltung von Umweltschutzanforderungen sicherzustellen.

9.3. Der EWSA empfiehlt daher,

- i) in der Tourismuspolitik die Insellage besonders zu berücksichtigen;
- ii) zur Gewährleistung der Zugänglichkeit für den Tourismus die Inseln nicht nur in verkehrstechnischer Hinsicht anzubinden (siehe oben), sondern auch Finanzierung und Mobilität sowie die Einhaltung von Umweltschutzanforderungen sicherzustellen.

## 10. Wasserbewirtschaftung

10.1. Die Inseln stehen auch in Bezug auf die Wasserbewirtschaftung allesamt vor ähnlichen Problemen, und zwar Wasserknappheit, abnehmende Wasserqualität, unzulänglicher Umgang mit wie übermäßige Ressourcennutzung und zusätzlicher Bedarf aufgrund von Tourismus.

10.2. Auf vulkanischen Inseln kommt noch ein weiterer Aspekt der Wasserbewirtschaftung hinzu, der in der Wasserpolitik in der Regel nicht behandelt wird: die Nutzung der Wasserquellen zu Gesundheitszwecken.

10.3. Der EWSA empfiehlt daher, dass Maßnahmen zur Wasserbewirtschaftung den besonderen Gegebenheiten der Inseln Rechnung tragen, da ihre Anforderungen oftmals in folgende Richtungen gehen:

- i) Wasserwiederverwendung;
- ii) Unterscheidung zwischen Trink- und Nutzwasser;
- iii) Wasserentsalzung;
- iv) Regenwassergewinnung;
- v) Verbesserung der Nachhaltigkeit der zu Gesundheitszwecken genutzten Wasserquellen.

## 11. Aus- und Weiterbildung und lebenslanges Lernen

11.1. Bildung wird oft als entscheidender Faktor zur Verbesserung des Lebensstandards angesehen. Dies gilt umso mehr für Inseln. Zum einen sind tertiäre Bildungseinrichtungen auf Inseln oftmals Vorreiter in bestimmten Bereichen, was ebenfalls den Nischen-Ansatz widerspiegelt, zum anderen müssen die Inselbewohner aber auch Zugang zu regulärer höherer Bildung haben.

11.2. Zu diesem Zweck sollte das digitale Potenzial weiter ausgeschöpft werden, um sicherzustellen, dass Lernen und Bildung für Inselbewohner genauso zugänglich ist wie für Festlandeuropäer. Ein hervorragendes Beispiel für die Nutzung des digitalen Potenzials sind die Kykladen, auf denen Telekonferenzen in großem Maße für Bildungszwecke genutzt werden.

11.3. Inseln sind von der Abwanderung aufgrund von Standortverlegung noch stärker betroffen. Daher kann und sollte lebenslanges Lernen eine der Maßnahmen und Praktiken sein, um Arbeitskräfte auf den Inseln zu halten, die nicht nur ausgesprochen beschäftigungsfähig sind, sondern auch auf den Inseln bleiben wollen.

11.4. Der EWSA empfiehlt daher, dass die Politik:

- i) der Bedeutung von Bildung für die Entwicklung der Inseln Rechnung trägt;
- ii) Konzepte für lebenslanges Lernen umsetzt, um die Beschäftigungsfähigkeit zu gewährleisten und Arbeitnehmer zu fördern, die das volle Potenzial des Arbeitsmarktes auf den Inseln nutzen können;
- iii) dafür sorgt, dass die Inseln ihre Arbeitskräfte nicht verlieren.

Brüssel, den 19. März 2015

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

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Energienetze“

(Initiativstimmungnahme)

(2015/C 268/03)

**Berichterstatter: Pierre-Jean COULON**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. Oktober 2014, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Energienetze.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 18. März 2015) mit 167 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach Meinung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses ist eine verstärkte europäische Zusammenarbeit im Bereich der Energienetze für Bürger und Unternehmen von wesentlicher Bedeutung.

1.2. Die Akteure der Zivilgesellschaft und der Gebietskörperschaften spielen eine wichtige Rolle bei der Energiewende, durch die allein Effizienz, Preiskontrolle und Bekämpfung des Klimawandels gewährleistet werden können.

1.3. Der EWSA schlägt die Einrichtung von Plattformen für den Austausch zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft auf gemeinsame Initiative des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen vor, in die die Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbaren Einrichtungen der Mitgliedstaaten eingebunden sind.

1.3.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines Energieinfrastruktur-Forums, den diese in ihrer Mitteilung zur Energieunion unterbreitet hat. Die Zivilgesellschaft sollte umfassend an diesem Forum beteiligt sein mit Blick auf:

- die systematische Erfassung von Erfahrungen und die Ermittlung bewährter lokaler Verfahren;
- die Förderung von Überlegungen über lokale Vorschriften und die Ausrichtung der Finanzierung auf wirksame Lösungen;
- die Förderung von Akzeptanz und Engagement in Verbindung mit den großen energiepolitischen Fragen.

1.4. Der EWSA schlägt die Auflage eines europäischen Energie-Sparbuchs vor. Jeder Bürger soll ein derartiges Sparbuch eröffnen und dabei von einer knapp über der jährlichen Inflationsrate in der EU liegenden Verzinsung profitieren können. Mit dem angelegten Geld würden — in Ergänzung der öffentlichen oder privaten (Unternehmens-)Mittel — ausschließlich europäische Energieprojekte finanziert.

### 2. Einleitung

2.1. In den kommenden Jahren wird die Entwicklung der Energienetze eine lebenswichtige Frage für Europa sein. Ihr Ausbau und ihre Verstärkung sind eine unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen der Energiewende, die ihrerseits für die Bekämpfung des Klimawandels unerlässlich ist, für die Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Europa sowie für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Verbraucher.

2.2. Für diese Dynamik sind jedoch hunderte Milliarden Euro notwendig, die mit dem Konjunkturprogramm der Europäischen Kommission zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen mobilisiert werden sollen. Diese Investitionen werden mit einer allgemeinen Verbreitung intelligenter (Übertragungs- und Verteil-)Netze einhergehen, einem vielversprechenden umfangreichen Markt. Es gilt, zusätzliche innovative Mittel zu erschließen und u. a. auch Anreize für eine Bürger-Finanzierung zu geben.

2.3. Für eine echte EU-Energieinfrastrukturpolitik müssen Sektoren entwickelt werden, die für die Innovation von entscheidender Bedeutung sind, um die europäische Wettbewerbsfähigkeit im weltweiten Vergleich zu stärken.

2.4. Die vorrangige Ausrichtung auf die Energienetze ist ein wichtiger Faktor für den Ausbau der europäischen Zusammenarbeit bzw. die stärkere Integration im Energiebereich, die heute unabdingbar erscheint und vom EWSA in früheren Arbeiten, insbesondere zur Einrichtung einer europäischen Energiegemeinschaft, eingehend erörtert wurde. Genau darauf hebt auch die von der neuen Europäischen Kommission vorgeschlagene Energieunion unter Leitung von Vizepräsident Maroš ŠEFČOVIČ ab.

2.5. Mit dieser Energieunion sollen, wie vom EWSA in seinen Prioritäten gefordert, zweckdienlicherweise Dialog und Zusammenarbeit gefördert werden, die allein Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen bewirken und den Anliegen der Bürger und Unternehmen gerecht werden können.

### **3. Herausforderungen in Verbindung mit der Gasinfrastruktur in Europa**

3.1. Die Situation in der Ukraine hat 2014 die Ängste Europas in Bezug auf seine Erdgasversorgung wieder entfacht. Da die Vorkommen in der Nordsee und in den Niederlanden abnehmen, ist die Diversifizierung der Importe ebenso wie die Fähigkeit Europas, etwaige Versorgungsunterbrechungen aufzufangen, heute äußerst wichtig. In den kommenden Jahren müssen daher eine gewisse Zahl an Projekten für grenzübergreifende Gas-Pipelines, für Kompressoren zur Umkehrung der Gasflüsse im Bedarfsfall und für LNG-Terminals eingeleitet bzw. abgeschlossen werden. Gleichzeitig müssen auch innereuropäische Infrastrukturen zur Integration des Binnenmarkts und zur Vermeidung von Preisunterschieden aufgrund von Engpässen aufgebaut werden.

3.2. Überdies bringt die Energiewende in mehrerlei Hinsicht die Perspektiven der Gasindustrie durcheinander, da sie unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Signale aussendet. So sind für die Gasinfrastruktur Investitionen erforderlich, die sich erst in mehreren Jahrzehnten amortisieren werden. In diesem Kontext bietet die Absicht, den Energieverbrauch zu verringern oder von fossilen Brennstoffen auf erneuerbare Energieträger zu verlagern, kaum einen Anreiz für derartige Investitionen, zumal der Schiefergas-Boom in den USA und die darauf folgenden Einfuhren von US-amerikanischer Kohle nicht vorhergesehen wurden und deshalb übermäßig in die Stromerzeugungskapazitäten von Gas- und Dampf-Kombikraftwerken investiert wurde, die die fluktuierende Stromerzeugung in Erneuerbare-Energien-Anlagen ausgleichen sollten. Die Entwicklung von Biogas ist Teil der Energiewende; hierfür ist eine gewisse Anpassung der Netze notwendig, um den Anschluss der räumlich verteilten Produktionsquellen sicherzustellen.

3.3. Angesichts der erforderlichen massiven Investitionen, die bis 2020 von der Europäischen Kommission auf 70 Mrd. EUR und vom Verband Europäischer Fernleitungsnetzbetreiber für Gas (ENTSO-Gas) auf 90 Mrd. EUR geschätzt werden, muss die europäische Energiestrategie Erdgas einen klaren und nachvollziehbaren Zielpfad bieten.

### **4. Herausforderungen in Verbindung mit den Stromnetzen im Zuge der Energiewende**

4.1. Die Übertragungs- und Verteilnetze sind das Rückgrat des europäischen Stromsystems und ein zentraler Faktor der Energiewende. Sie müssen an die erneuerbaren, verstärkt dezentralen und größeren Schwankungen unterworfenen neuen Produktionsmittel und an die neuen Verbrauchsanforderungen angepasst werden, um einen Ausgleich von Stromangebot und -nachfrage sicherzustellen. Die ersten Hoch- und Höchstspannungsleitungen wurden zunächst für zentralisierte Produktionskapazitäten gebaut: konventionelle thermische Kraftwerke, dann Wasserkraft und schließlich in vielen Ländern Kernenergie. Der ab den 50er-Jahren sehr rasch steigende Bedarf in städtischen Ballungsräumen und Industriegebieten bewirkte anschließend die Trassierung neuer Stromleitungen. Heute durchqueren große Stromflüsse aus erneuerbarer Energie Europa über nationale Grenzen hinweg und machen die unerlässliche Solidarität zwischen den Regionen noch notwendiger.

4.2. Die EU-Ziele für 2020 und 2050 unter Berücksichtigung von Klima und Umwelt, Energieversorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit verursachen einen massiven Investitionsschub in dezentrale Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern (EE). In Frankreich und in Deutschland, aber auch in Spanien und Italien sind 95 % dieser Produktionsanlagen nunmehr an das Stromverteilungsnetz angeschlossen (Niedrig- und Mittelspannung). Allerdings ist diese dezentrale Energieerzeugung großteils Schwankungen unterworfen, d. h., sie erfolgt nur, wenn es auch tatsächlich Wind oder Sonne gibt. Somit müssen sich Rolle und Aufgaben der Stromversorger radikal ändern. Im Verteilnetz von gestern gab es nur wenige „Stromengpässe“ und der zentral erzeugte und über das (Hoch- und Höchstspannungs-) Übertragungsnetz transportierte Strom wurde einer Top-Down-Logik folgend zum Endverbraucher gebracht. Das Netzmanagement von morgen sieht anders aus. Die Einspeisung eines immer größeren Anteils an dezentral erzeugter erneuerbarer Energie in das Stromnetz, das Aufladen von Elektrofahrzeugen und die zunehmende Rolle der Kunden, die aktiv am Lastregelungsmarkt teilhaben können, werden die Verantwortlichkeiten und Tätigkeiten der Stromversorger sowie die Verbindungen zwischen den Übertragungs- und Verteilnetzen verändern. Die Verteilnetze der Zukunft werden immer stärker miteinander verbunden und komplexer sein und eine breite Palette an Produktionsquellen und immer vielfältigere und zeitlich variable Verbrauchsmuster berücksichtigen müssen. Im Falle einer lokalen Produktion, die den Verbrauch bei Weitem übersteigt, wird selbst eine Umkehrung der Stromflüsse möglich sein, d. h., der Strom fließt vom Verteil- ins Übertragungsnetz. Ganz allgemein ist festzuhalten, dass die heutigen Probleme in Bezug auf die Übertragungsnetze, insbesondere das Lastmanagement, bald auch eine Realität im Alltag der Verteilnetzbetreiber sein werden.

#### *Eine flexiblere Erzeugung*

4.3. Diese in allen europäischen Ländern eingeleitete Energiewende geht auch mit einer Veränderung der Produktionsstandorte einher: diese neuen, weiter als die „herkömmlichen“ Produktionskapazitäten verstreuten Standorte gleichen nicht mehr dem bisherigen Produktionspark. Wind- und Solarenergie wird im Allgemeinen in Gebieten abseits der wichtigsten Verbrauchszentren erzeugt. So ist in Deutschland der Transport der in der Nord- und Ostsee erzeugten Windenergie in die Verbrauchszentren im Süden des Landes eine große Herausforderung; aufgrund des aktuellen Mangels an Übertragungskapazitäten muss die EE-Erzeugung manchmal gedrosselt werden — eine physische wie auch wirtschaftliche Verschwendung. Das Netz muss daher rasch für die Integration der neuen Produktionsquellen angepasst werden. Die Energiepolitik der Mitgliedstaaten sollte beispielsweise in Bezug auf das Tempo und den Umfang des EE-Zubaus auch den Auswirkungen auf die Energiesysteme der anderen Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

4.4. Neben der Frage ihres Netzanschlusses stößt die massive Entwicklung dieser neuen fluktuierenden Energieträger (im Gegensatz zu den bislang vorherrschenden steuerbaren Produktionskapazitäten) auch Überlegungen der Akteure über das Management des Stromsystems und neue Steuerungsmechanismen an.

4.5. Sobald verfügbar, wird die Stromspeicherung eine gute Lösung zur Abfederung der fluktuierenden Erzeugung erneuerbarer Energie und der (tageszeitlich und saisonal bedingten) Verbrauchsschwankungen sein. Allerdings sind die derzeit verfügbaren Technologien begrenzt und in erster Linie auf Pumpspeicherkraftwerke ausgerichtet, die ihre Zweckdienlichkeit zwar unter Beweis gestellt haben (sie kommen seit beinahe 80 Jahren zum Einsatz), aufgrund der eingeschränkten Standortwahl und ihrer Umweltauswirkungen jedoch nur bedingt genutzt werden können. Außerdem sind diese Anlagen groß, und der Strom muss in zwei Richtungen fließen, d. h. zunächst in den Pumpzyklus und danach in die Stromgewinnung. Die Ideallösung wären räumlich verteilte Stromspeicher.

4.5.1. Es gibt bereits verschiedene Konzepte, beispielsweise die Speicherung in Form von Wasserstoff, aber keines davon wird zumindest innerhalb der nächsten zehn Jahre im industriellen Maßstab verfügbar sein.

4.6. Da es derzeit an ausreichenden dezentralen, wirksamen, rentablen und umweltfreundlichen Speicherkapazitäten mangelt, ist selbst unter Einbeziehung der verschiedenen Möglichkeiten für die Deckung des Eigenverbrauchs die zweckdienlichste Lösung zur Aufnahme und Verwertung erneuerbarer Energien ein gutes Lastmanagement. Ein entsprechend widerstandsfähiges Verbundnetz auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene ermöglicht genau das. Das Energieverbundnetz ermöglicht die gemeinsame Nutzung der Produktionskapazitäten auf verschiedenen Ebenen über die Verbindungsleitungen und damit erhebliche Einsparungen bei gleichzeitiger Sicherstellung der Stromversorgung in der ganzen EU.

4.7. Diese Wirtschaftlichkeit entsteht nicht nur durch die Netzgröße, sondern auch durch das Zusammenspiel unterschiedlicher, sozial, kulturell, geografisch, meteorologisch bedingter Verbrauchsgewohnheiten oder Produktionsweisen. Für den Verbund der europäischen Netze bedeutet dies Folgendes: Zum einen sind die Verbrauchsspitzen am Abend durch die unterschiedlichen Lebensweisen zwischen Nachbarländern verschoben. So wird in Belgien, Deutschland, Frankreich und Spanien bzw. in Rumänien, Bulgarien, Griechenland und Polen nicht zur gleichen Zeit zu Abend gegessen. Zum anderen werden die Stromsysteme in den europäischen Ländern mehr oder weniger von ganz bestimmten Faktoren beeinflusst. So sind die Verbrauchsspitzen in Frankreich in großem Maße durch niedrige Temperaturen bedingt (an einem besonders kalten Winterabend gegen 19 Uhr wird am meisten verbraucht), wohingegen Deutschland äußerst stark von der Windproduktion abhängt. In Spanien wiederum sind die Verbrauchsspitzen zur Mittagszeit, gegen 13 Uhr, an einem Sommertag in Verbindung mit der Nutzung von Klimaanlage zu verzeichnen.

4.8. Durch die Zusammenlegung der Produktionskapazitäten in einem Verbundnetz können die Mitgliedstaaten das durch diese Faktoren bedingte Risiko teilen und so den Bedarf an Produktionskapazitäten senken.

4.9. Über die Übertragungsnetze können erneuerbare Energien in großem Maßstab genutzt und die schwankungsbedingten Zwänge besser gesteuert werden. Auf diese Weise muss weniger auf Back-up-Kapazitäten zurückgegriffen werden, meistens fossil befeuerte (Kohle, Gas, Heizöl) und emissionsintensive thermische Kraftwerke. Über die (Übertragungs- und Verteil-)Netze kann auch der Transport punktueller lokaler Überkapazitäten (z. B. eine beträchtliche Photovoltaik-Stromerzeugung in einem Wohngebiet zur Mittagszeit) in Gebiete, wo Bedarf herrscht, sichergestellt werden. Über das Netz wird wiederum auch der Bedarf der Anwohner eben dieses Wohngebiets in der Nacht und an sonnenarmen Tagen gedeckt.

#### *Verbrauchssteuerung — ein Muss*

4.10. Ein wirksam verwaltetes europäisches Netz, das auf einer der neuen Produktionsgeografie angepassten Infrastruktur beruht, ist somit ein grundlegender Faktor für die Energiewende. Dies ist allerdings nur ein Aspekt.

4.11. In den Industrieländern herrschte aufgrund der perfekt steuerbaren Produktion u. a. in den bis Anfang der 1990er-Jahre errichteten Wasser- und Kernkraftanlagen die Auffassung vor, dass die Produktion sich dem Verbrauch (Angebot und Nachfrage) anpassen muss und nicht umgekehrt. Der Netzbetreiber musste die Anpassung der Produktion und der Energielieferung an die Verbrauchsschwankungen sicherstellen, um ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen Stromerzeugung und -verbrauch zu gewährleisten.

4.12. Dies hat sich jedoch geändert — und zwar unumkehrbar. Die Entwicklung neuer Stromverbraucher (allgemeiner Einsatz von Klimaanlage, Vervielfachung von elektronischen Geräten, Mobiltelefonen und verschiedenen Anwendungen usw.) und die laufenden Veränderungen der Nutzungszwecke insbesondere im Verkehrssektor (Elektrofahrzeuge) erfordern eine Steuerung des aktuellen Verbrauchs, um die Produktionskapazitäten und die Stromnetze nicht zu überlasten und so wiederum überdimensionierte Investitionen zu vermeiden.

4.13. Es gilt, Verbrauchsspitzen zu berücksichtigen, die an größere Klimaschwankungen gekoppelt sind: In Ländern, in denen Strom auch zu Heizungszwecken verwendet wird, schnell der Verbrauch bei tiefen Außentemperaturen massiv in die Höhe. So wurde im Februar 2012 in Frankreich eine Lastspitze von mehr als 102 GW verzeichnet, d. h. ein Anstieg um 30 % gegenüber 2002. Die immer häufigeren Hitzewellen im Sommer bewirken aufgrund der immer größeren Zahl an Klimaanlage ebenfalls Lastspitzen. Dies kann Produktionsprobleme nach sich ziehen. In Westeuropa entsprechen die Verbrauchsspitzenzeiten den kalten Winter- und den heißen Sommertagen, d. h., wenn ein Hochdruckgebiet über Westeuropa liegt und vor allem kein Wind weht. Dies hat kaum Auswirkungen, wenn der aus Windkraft erzeugte Strom nur einige wenige Prozent der Gesamterzeugung ausmacht, doch durch den aktuellen Zubau von Windkraft verändert sich die Lage grundlegend.

4.14. Der Lastausgleich ist eine besondere Art der zweckdienlichen Nachfragesteuerung, mit der die Verbrauchsspitzen und ganz allgemein die Lastkurve ausgeglichen werden können. Im Zuge des Lastausgleichs wird zu einem bestimmten Zeitpunkt der Verbrauch einer bestimmten Anlage oder einer bestimmten Gruppe von Akteuren verringert. Für Haushalte muss die Lastregelung dezentral, für Industrieanlagen auf andere Weise erfolgen. Der Aspekt der Lastverlagerung muss ebenfalls berücksichtigt werden.

4.15. Die Verbrauchssteuerung ist eine Möglichkeit, ebenso wie die Entwicklung intelligenter Netze (mit geringerem Mittelaufwand) sowie der Zubau von Produktions- und Speicherkapazitäten. Dabei müssen Netzbetreiber eine aktive Rolle übernehmen und zur Entwicklung neuer verbrauchseffizienter Technologien beitragen. Dabei handelt es sich nicht nur um reine Technologien, sondern um echte Marktmechanismen, mit denen die Bürger schrittweise von passiven zu aktiven Verbrauchern werden. Die Gruppe der energiebewussten Verbraucher wird immer größer, und die (Übertragungs- und Verteil-)Netzbetreiber gehören zu den wichtigsten Akteuren. In Frankreich beispielsweise konnte seit 2010 mittels Ausschreibungen bereits ein erheblicher Lastausgleich erreicht werden, von 100 MW im Zuge der ersten Erprobung des Konzepts auf mehr als 700 MW im Jahr 2013. Dabei muss jedoch eine Konzertierung zwischen den Betreibern, den Gebietskörperschaften, den Arbeitnehmern in diesem Sektor und den Verbraucherorganisationen stattfinden.

4.16. Die neuen, in den kommenden Jahren festzulegenden Marktmechanismen wie beispielsweise ein Kapazitätsmechanismus sollten diesen Trend mittel- und langfristig unterstützen und so eine stärkere Flexibilität der Stromnachfrage fördern.

## 5. Von der wirtschaftlichen und sozialen zur ökologischen Optimierung

5.1. Gemeinsame Nutzung und Optimierung der Produktionskapazitäten einerseits sowie Eindämmung und Flexibilität des Verbrauchs andererseits sind allesamt Teil einer grundlegenden Aufgabe der Übertragungs- und Verteilnetze, namentlich der Sicherung der territorialen Solidarität. Über das Übertragungsnetz können die Diskrepanzen in den regionalen und nationalen Strombilanzen, Produktionskapazitäten und Verbrauchsmustern miteinander vereinbart werden. Über die Flexibilität hinaus, die das Übertragungsnetz für Erzeugung und Verbrauch bietet, ist es auch ein Mittel zur ökologischen Optimierung des Stromsystems.

5.2. Die Steuerung der Stromflüsse trägt den technischen Zwängen sowie der wirtschaftlichen und sozialen „Hierarchie“ der verschiedenen Stromerzeugungsquellen Rechnung. Erzeugte Energie, die zwangsläufig verloren ginge, wenn sie nicht unmittelbar genutzt würde, d. h. Wind- und Solarenergie, wird vorrangig verbraucht, danach wird auf Wasserkraft und schließlich auf Kernkraft zurückgegriffen, deren Grenzkosten sehr gering sind. Anschließend werden fossile Brennstoffe — Kohle, Gas und Öl — in Abhängigkeit von den Kosten genutzt. Laufwasserkraftwerke spielen eine eher „regulierende“ Rolle zwischen den einzelnen Energieträgern. Wie auch andere flexible konventionelle Produktionsanlagen (z. B. Gaskraftwerke).

5.3. Auf diese Weise wird theoretisch eine optimale und wirtschaftliche Nutzung der verschiedenen Energiequellen sichergestellt. Allerdings bringen die vielen zu berücksichtigenden Parameter auch einen gewissen Druck auf das System mit sich, das durch den zunehmenden Anteil erneuerbarer Energie destabilisiert werden könnte.

5.4. Über die rein technische Integration erneuerbarer Energien in das Stromsystem stellt sich die Frage, inwieweit ihre — insbesondere finanzielle — Förderung mit den herkömmlichen Marktmechanismen vereinbar ist.

5.5. Dies ist vor allem kontextbedingt: Die thermischen Produktionsmittel, insbesondere Gaskombikraftwerke, sind aufgrund des stagnierenden Verbrauchs, der aus sozialer Sicht sicher positiv zu werten ist, aber auch aufgrund der niedrigen Kohle- und CO<sub>2</sub>-Preise in Europa kaum rentabel. Vor diesem Hintergrund kann die Einspeisung erneuerbarer Energie auch Ungleichgewichte für die organisierten Märkte bedeuten. So wurden wiederholt negative Börsenstrompreise verzeichnet — eine paradoxe Situation, die sich in bestimmten europäischen Ländern mehrere hundert Stunden jährlich wiederholen könnte. Die Stilllegung von Gaskombikraftwerken mit einer Gesamtleistung von mehr als 70 000 MW in den letzten Jahren aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Rentabilität mit all den damit verbundenen technischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen zeugt von der fehlenden Koordinierung zwischen der Entwicklung des neuen europäischen Energiemodells und den Spielregeln des Binnenmarkts.

5.6. Die Schließung von vielen Kraftwerken, insbesondere Gaskraftwerken, in ganz Europa könnte problematisch werden. Neben den sozialen Problemen werden auch die derzeit verfügbaren Sicherheitsmargen, die es zum Beispiel ermöglichten, die Kältewelle 2012 in Europa abzufedern, im Zeitraum 2014-2018 schrumpfen, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016. Die von mehreren Instituten analysierten unterschiedlichen Szenarien im Falle einer erneuten Kältewelle wie im Februar 2012 unter den gleichen klimatischen Bedingungen (Wind, Sonne, Temperatur) zeigen, dass das von einigen Mitgliedstaaten festgelegte Kriterium für die Versorgungssicherheit, namentlich eine durchschnittliche dreistündige Unterbrechung der Stromversorgung, bereits 2016 nicht mehr erfüllt werden könnte.

5.7. Der Strommarkt ist heute kaum in der Lage, die für die notwendigen Investitionen erforderlichen wirksamen langfristigen Signale auszusenden, um die energie- und klimapolitischen Ziele der EU zu verwirklichen. In der EU und in vielen Nachbarländern muss dringend ein neues Modell entwickelt werden, um die Stromversorgungssicherheit zu gewährleisten. Dieses Modell muss sowohl die Entwicklung neuer technologischer und industrieller Möglichkeiten in Verbindung mit intelligenten Netzen fördern als auch die wirtschaftliche Struktur der Stromsysteme insgesamt umgestalten, um es in Einklang mit den verschiedenen Zielen für 2030 und darüber hinaus zu bringen.

Brüssel, den 18. März 2015

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der nachhaltigen Entwicklung und der Beteiligung der Zivilgesellschaft in eigenständigen Investitionsabkommen der EU mit Drittstaaten“**

(2015/C 268/04)

**Berichterstatter: Jonathan PEEL**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 10. Juli 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Die Rolle der nachhaltigen Entwicklung und der Beteiligung der Zivilgesellschaft in eigenständigen Investitionsabkommen der EU mit Drittstaaten.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 24. Februar 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 19. März 2015) mit 165 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. In den letzten Jahren hat die EU eine Reihe Freihandelsabkommen (FHA) ausgehandelt, die jeweils ein eigenes Kapitel über nachhaltige Entwicklung sowie einen Mechanismus für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Überwachung der Umsetzung beinhalten. Dem Ausschuss kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Die EU hat zudem Verhandlungen über zwei verschiedene eigenständige Investitionsabkommen aufgenommen. Vermutlich werden weitere folgen. Der Ausschuss erachtet es als wesentlich, dass auch in diese Abkommen ein Kapitel über nachhaltige Entwicklung mit einem geeigneten Mechanismus für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft aufgenommen wird.

1.2. Für die Aushandlung von notwendigerweise stärker beschränkten eigenständigen Investitionsabkommen anstelle umfassender FHA gibt es unterschiedliche Gründe und Sachzwänge. Die Aufnahme eines eigenen Kapitels über nachhaltige Entwicklung ist nach wie vor ein dringliches Anliegen, indes könnte es schwieriger sein, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft darin formell zu verankern. In einem FHA wie bspw. dem EU-Korea-Freihandelsabkommen gibt es zahlreiche gemeinsame Ausschüsse, in einem Investitionsabkommen hingegen nur wenige.

1.2.1. Es müssen also findige Lösungen für direkte Beiträge der Zivilgesellschaft entwickelt werden. Eine Möglichkeit wäre die Nutzung bestehender Dialogmechanismen wie bspw. das Diskussionsforum EU-China, eine andere die Förderung eines sektorübergreifenden Dialogs unter stärkerer Einbeziehung der Sozialpartner. Der Ausschuss sollte in jedem Fall an der Entwicklung möglicher Lösungen beteiligt werden.

1.3. Das Engagement der EU für eine nachhaltige Entwicklung liegt zum Teil in ihrem Wunsch begründet, ihre gemeinsamen Überzeugungen nach außen zu vertreten und dementsprechend für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Transparenz und Berechenbarkeit, vor allem in zentralen Fragen wie geistigen Eigentumsrechten, einzutreten.

1.3.1. Es geht dabei um Umweltschutz, Bekämpfung des Klimawandels, Förderung von menschenwürdiger Arbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und allgemein die Einhaltung der Kernübereinkommen der ILO und der grundlegenden Umweltübereinkommen. Nach Meinung des Ausschusses ist es nun an der Zeit, auf die reale Umsetzung im Rahmen von Investitionsabkommen im Wege gemeinsamer Bemühungen zum Kapazitätenaufbau im Bereich Humanressourcen und Technologietransfer zu drängen.

1.3.2. In der Schlusserklärung vom 27. Treffen der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen AKP/EU<sup>(1)</sup> werden die grundlegenden Erkenntnisse und Anliegen des Ausschusses klar zum Ausdruck gebracht, die er in diesem Fall mit der Zivilgesellschaft der AKP-Staaten teilt. In der Zusammenfassung wird die Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung und der Ausformulierung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals — SDG) 2015 sowie der Einbeziehung der Zivilgesellschaft (bzw. nichtstaatlicher Akteure) in die einschlägigen Verhandlungen herausgestellt. Dies bezieht sich zwar auf Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), ist jedoch ohne Weiteres auf Investitionsabkommen übertragbar.

<sup>(1)</sup> ACP EU Meeting\_Oct 2014\_Final Declaration-EN (2).

1.4. Ferner muss in jedem von der EU ausgehandelten Investitionsabkommen eine umfassende Synergie mit den Arbeiten der offenen Arbeitsgruppe (Open Working Group — OWG) zur Festlegung der insgesamt 17 Nachhaltigkeitsziele (SDG), mit den Vorbereitungen der Vertragsstaatenkonferenz (COP 15) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Paris sowie den aktuellen plurilateralen Verhandlungen zur Abschaffung der Einfuhrzölle auf Umweltgüter sichergestellt werden.

1.4.1. Der Ausschuss hat bereits darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, „zunächst besser zu verstehen, wie die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung ineinandergreifen, um dann gerechte, einfache und wirksame Lösungen zu entwickeln“<sup>(2)</sup>. Nachhaltigkeit muss in jedem Fall im Rahmen der derzeit laufenden Verhandlungen über ein Investitionsabkommen mit China ein Schwerpunkt sein, zumal Informationen des Ausschusses zufolge in China eine große Nachfrage nach grünen, nachhaltigen Investitionen und dementsprechend Interesse an der Einfuhr von Know-how und Technologie aus der EU herrscht.

1.5. Der Ausschuss stellt mit Bedauern fest, dass das Investitionsniveau weltweit seit 2000 um mindestens 5 % gesunken ist.

1.6. Der Ausschuss geht davon aus, dass der Privatsektor in jedem Investitionsabkommen eine wichtige Rolle spielen wird, zumal sich der weltweite Investitionsbedarf während der Laufzeit der Nachhaltigkeitsziele laut Unctad<sup>(3)</sup> auf ca. 7 Billionen USD jährlich belaufen wird und die Privatwirtschaft mindestens ein Drittel davon aufbringen muss. Die wichtige Frage des Investitionsschutzes ist Gegenstand einer separaten Stellungnahme des Ausschusses. Der Ausschuss bekräftigt jedoch das unwiderrufliche Recht der EU und anderer Staaten, Vorschriften zur Sicherstellung legitimer Gemeinwohlziele (u. a. Gesundheitsschutz, Sicherheit und Umweltschutz) zu erlassen.

1.6.1. Der Ausschuss empfiehlt nachdrücklich, dass die Kommission besonders auf die Unterstützung von KMU und Fachbetrieben in Investitions- und anderen Fragen achten sollte, denn sie fördern Innovationen, was für die Sicherstellung und Weiterentwicklung von Nachhaltigkeit besonders wichtig ist, machen 99 % des wirtschaftlichen Gefüges der EU aus und stellen 70-80 % der Arbeitsplätze.

1.6.2. In jedem Investitionsabkommen müssen das öffentliche Beschaffungswesen sowie öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), bei denen Behörden und Privatwirtschaft zusammenarbeiten, erfasst sein. Der Ausschuss äußerte sich in seiner am 21. Oktober 2010 verabschiedeten Stellungnahme ECO/272 zu öffentlich-privaten Partnerschaften. Darin wurden ÖPP zwar generell unterstützt, jedoch auch einige Bedenken vorgebracht, die nach wie vor Gültigkeit haben. Der Ausschuss hat schon bei früherer Gelegenheit festgestellt, dass ÖPP „zu einem wichtigen Instrument für die Realisierung der [...] Strategien werden können, sofern auf die richtige Dosierung und Kommunikation zwischen den interessierten Kreisen geachtet wird“<sup>(4)</sup>. Deshalb muss in jedem Investitionsabkommen die Möglichkeit öffentlicher Investitionen und öffentlich-privater Partnerschaften vorgesehen werden. Bei beiden muss gewährleistet sein, dass die Nachhaltigkeitsziele erreicht werden.

1.6.3. Der Ausschuss empfiehlt ferner, dass in dem Kapitel über nachhaltige Entwicklung eines jeden Investitionsabkommens auch auf die soziale Verantwortung von Unternehmen (CSR) eingegangen sowie auf sozial verantwortliches Investieren, bspw. die UN-Grundsätze für verantwortliches Investieren (UN Principles for Responsible Investment — UNPRI) verwiesen wird<sup>(5)</sup>. Diesbezüglich sollten private und öffentliche Finanzierungseinrichtungen in den Abkommen zu einer freiwilligen Erklärung angehalten werden, dass sie bei ihren Analysen und verantwortungsbewussten Investitionsentscheidungen die Auswirkungen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Unternehmensführung anhand der sog. ESG-Kriterien (ESG = environment, social and governance) berücksichtigt haben. Zwar soll Anfang 2015 eine Mitteilung der Kommission zur CSR veröffentlicht werden, indes ist es wichtig, dass beide Verhandlungsparteien übergeordnete internationale Leitlinien gegenseitig vollumfänglich anerkennen. Dazu gehören die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen<sup>(6)</sup> sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die in der Umsetzung begriffen sind. Nach Meinung des Ausschusses sollten Maßnahmen auf EU- oder globaler Ebene diese Leitlinien nicht untergraben.

<sup>(2)</sup> ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 144.

<sup>(3)</sup> Unctad-WIF-Pressemitteilung vom 14.10.2014, Genf.

<sup>(4)</sup> ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 1.

<sup>(5)</sup> Diese Aspekte werden demnächst in einem EWSA-Informationsbericht ausführlicher behandelt.

<sup>(6)</sup> Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011.

## 2. Hintergrund

2.1. Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt die EU im Rahmen ihrer gemeinsamen Handelspolitik die Zuständigkeit für Investitionen. Demzufolge sollte die Union zur „schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen (im internationalen Handelsverkehr und) bei den ausländischen Direktinvestitionen“ (ADI) beitragen<sup>(7)</sup>. Der Vertrag von Lissabon verlangte, dass alle relevanten Aspekte der Politik der EU in den Bereichen Handel, Investitionen, Entwicklung und Erweiterung eng miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt werden müssen, um insbesondere eine bessere Koordinierung zu gewährleisten.

2.2. Die Kommission legte seinerzeit ihre Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“ vor<sup>(8)</sup>. Nach der darin enthaltenen, durch EuGH-Urteile untermauerten Definition umfassen ADI „gemeinhin“ „alle ausländischen Investitionen [...], die dauerhafte und direkte Beziehungen zu dem Unternehmen schaffen, dem Kapital zum Zwecke einer wirtschaftlichen Tätigkeit zugeführt wird“ oder „Kapital, das von einem in einem Land ansässigen Investor in ein Unternehmen in einem anderen Land fließt“.

2.2.1. In seiner Stellungnahme zu der Mitteilung<sup>(9)</sup> begrüßte der Ausschuss insbesondere die darin enthaltene Zusicherung, dass die Handels- und Investitionspolitik der Union mit der Wirtschaftspolitik und den übrigen Politikfeldern der EU im Einklang stehen und „kompatibel sein muss“, wozu auch Bereiche wie „Umweltschutz, menschenwürdige Arbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ und Entwicklung zählen.

2.3. Die Bestrebungen, die einzelnen Aspekte der EU-Außenpolitik enger miteinander zu verzahnen, gehen jedoch nicht darauf zurück. 2006, als die WTO-Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsagenda ausgesetzt wurden, betonte die Kommission in ihrer Mitteilung „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“, dass „wir dafür sorgen [müssen], dass die Vorteile offener Märkte den Bürgern zugutekommen. Wenn wir zu Hause Kohäsion und soziale Gerechtigkeit anstreben, sollten wir im Übrigen auch versuchen, unsere Werte, und dazu zählen auch unsere Sozial- und Umweltstandards und die kulturelle Vielfalt, weltweit zu befördern“<sup>(10)</sup>. In seiner Stellungnahme zu dieser Mitteilung plädierte der Ausschuss dafür, in alle nachfolgenden FHA ein Kapitel über nachhaltige Entwicklung aufzunehmen und eine aktive Beobachterrolle für die Zivilgesellschaft festzuschreiben<sup>(11)</sup>.

2.4. Seither ist in zahlreiche EU-Handelsabkommen explizit ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung aufgenommen worden. 2010 wurde nach längerer Zeit wieder ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, das FHA zwischen der EU und der Republik Korea. Seither beinhalten diese Abkommen gemeinsame Verfahren zur Überwachung der Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel durch die Zivilgesellschaft, die mittlerweile ihre Wirkung entfalten. Das Zivilgesellschaftliche Forum EU-Korea ist regelmäßig zusammengetroffen, und die im Rahmen des FHA EU-Zentralamerika, des FHA EU-Kolumbien/Peru und des WPA EU-Cariforum eingerichteten Beratungsgremien haben ebenfalls ihre Arbeit aufgenommen.

2.5. Entsprechende Verfahren sind in den vor Kurzem unterzeichneten, aber noch nicht in Kraft getretenen vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen mit der Ukraine, Georgien und Moldau sowie in dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada und dem Freihandelsabkommen mit Singapur festgelegt worden und dürften auch in weitere, noch in der Verhandlungsphase befindliche Handelsabkommen aufgenommen werden.

2.6. Seit Investitionen in die Zuständigkeit der EU aufgenommen worden sind, haben sie einen wichtigen Teil der Verhandlungsmandate in den danach aufgenommenen Verhandlungen über bspw. das Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada und vor allem die TTIP („I“ für Investition) mit den USA ausgemacht. Das Verhandlungsmandat für das FHA EU-Korea und die unter Ziffer 2.4 genannten FHA war noch vor der Übertragung der Investitionen in die Zuständigkeit der EU festgelegt worden; indes wurde das Verhandlungsmandat für das FHA mit Singapur um Investitionen erweitert und das betreffende Kapitel deshalb separat verhandelt.

2.7. Auf dem EU-China-Gipfel im November 2013 wurden offiziell Verhandlungen über ein eigenständiges Investitionsabkommen eingeleitet, im März 2014 folgte die Aufnahme von Verhandlungen über ein entsprechendes Abkommen mit Myanmar. Es handelt sich um die ersten „eigenständigen“ Verhandlungen über Investitionsabkommen, die nicht Teil von übergeordneten FHA-Verhandlungen sind<sup>(12)</sup>. Eigenständige Investitionsabkommen bieten sich eventuell als attraktive Alternativlösung an, wenn sich langwierige Verhandlungen über EU-FHA totgelaufen haben. Und vor Ausbruch der Ukraine-Krise war die Möglichkeit im Gespräch, mit Russland über ein eigenständiges Investitionsabkommen zu verhandeln.

<sup>(7)</sup> Artikel 206 AEUV.

<sup>(8)</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik, KOM(2010) 343 endg.

<sup>(9)</sup> ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 150.

<sup>(10)</sup> KOM(2006) 567 endg., 4. Oktober 2006, Absatz 3.1.iii.

<sup>(11)</sup> ABl. C 211 vom 19.8.2008, S. 82.

<sup>(12)</sup> Es gibt Stimmen für Verhandlungen über ein umfassendes FHA mit China.

2.8. In dieser Stellungnahme nun soll erörtert werden, welche Rolle ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung in diesen eigenständigen Investitionsabkommen spielen kann und welche Möglichkeiten es für eine formelle aktive Einbeziehung der Zivilgesellschaft gibt.

### 3. Investitionen im Wandel

3.1. Ursprünglich sollten Investitionen (als eines der 1996 festgelegten „Singapur-Themen“) Teil der multilateralen Verhandlungen in der WTO (Doha-Runde) sein. Später aber, auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún im Jahr 2003, wurde dieses Thema gestrichen. 1998 scheiterte die OECD mit ihrem Versuch, ein multilaterales Abkommen über Investitionen auf den Weg zu bringen. Das WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIM), das vor 20 Jahren im Rahmen der Uruguay-Runde geschlossen wurde, betrifft nur Maßnahmen, die den Warenhandel betreffen, erstreckt sich aber nicht auf Dienstleistungen oder andere Schlüsselbereiche, die sich in der Zwischenzeit herausgebildet haben.

3.2. Die Unterscheidung der Bereiche Handel und Investitionen wird immer schwieriger und erfordert einen integrierten Ansatz. ADI spielen zunehmend eine Schlüsselrolle in der globalen Geschäftsstrategie der EU. In Abhängigkeit von den komparativen Kosten befindet sich der ideale Produktionsstandort häufig möglichst nahe am Endmarkt. Dies ist umso wichtiger, als neue Märkte erschlossen werden, insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern. In anderen Fällen ist es wichtig, Beschaffung und Fertigung ohne Weiteres von einem Land in ein anderes verlagern zu können, wie sich bei biotechnologischen Anwendungen aufgrund ihrer unterschiedlichen Akzeptanz bereits gezeigt hat.

3.2.1. Währungsbewegungen und Kostenänderungen wirken sich auf Lieferketten aus und führen zu kurzfristigen Produktionsschwankungen. Hohe Einfuhrbeschränkungen — ehemals ein Investitionsanreiz — dürften sich auf ADI nun auch eher abschreckend auswirken.

3.2.2. Globale Liefer- und auch Produktionsketten können sich heute über viele Länder erstrecken. So wird zum Beispiel ein für den europäischen Markt bestimmtes Mobiltelefon möglicherweise in China gefertigt und enthält aus anderen Teilen Ostasiens importierte Spitzentechnologie. Vor Chinas WTO-Beitritt wurden solche Bauteile gewöhnlich direkt in die EU importiert. Annähernd die Hälfte der chinesischen Exporte — bis zu 65 % der Ausfuhr elektronischer Erzeugnisse — werden von Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung gestellt.

3.2.3. In der Mitteilung aus dem Jahr 2010 wurde ferner festgestellt, dass „nach dem aktuellen Stand der Forschung über ADI und Beschäftigung bislang keine messbaren negativen Auswirkungen aktiver Auslandsinvestitionen auf die Gesamtbeschäftigung festzustellen [sind]“<sup>(13)</sup>. Es wurde allerdings eingeräumt, dass „selbst wenn die Gesamtbilanz positiv ist, [...] selbstverständlich auf sektorspezifischer, geografischer und/oder individueller Ebene Negativfolgen auftreten [können]“. Vor allem Geringqualifizierte dürften davon betroffen sein.

3.3. Die Entwicklung der Handels- und Investitionspraktiken schreitet rasch voran. Das Internet hat einen radikalen Wandel bewirkt und zu einem exponentiellen Wachstum von internationalen Online-Käufen mit Online-Bezahlung und Sendungsverfolgung bis zur Auslieferung geführt. Die zunehmende Nutzung von Plattformen wie eBay/PayPal oder Alibaba werden zu weiteren Umwälzungen in Handel und Investitionen führen. IKT spielen bei ADI bereits eine Schlüsselrolle.

3.3.1. KMU — insbesondere in abgelegenen Gebieten —, Fachbetrieben und lokalen Unternehmen werden dadurch weitreichende Möglichkeiten eröffnet, sich bisher unzugängliche Märkte zu erschließen. Dies könnte die Investitionen von KMU im Ausland — und die Entstehung von Arbeitsplätzen vor Ort — erheblich vorantreiben. KMU machen 99 % des wirtschaftlichen Gefüges der EU aus, fördern Innovationen, gewährleisten Nachhaltigkeit und stellen 70-80 % der Arbeitsplätze. Deshalb appelliert der Ausschuss an die Kommission, besonders auf ihre Unterstützung in Investitions- und anderen Fragen zu achten.

---

<sup>(13)</sup> Impact of EU outward FDI [Auswirkungen aktiver ADI der EU], Copenhagen Economics, 2010.

#### 4. Eigenständige Investitionsabkommen

4.1. Die aktuell laufenden Verhandlungen über die beiden eigenständigen Investitionsabkommen mit China und Myanmar werden sich sehr unterschiedlich gestalten, auch wenn die Verhandlungsmandate im Grunde ähnlich sind. Mit China haben alle EU-Mitgliedstaaten (außer Irland) eigene bilaterale Investitionsschutzabkommen (Bilateral Investment Treaty, BIT) abgeschlossen; mit Myanmar indes keiner. In den Verhandlungen mit China geht es schwerpunktmäßig auch um Marktzugangsfragen; in den Verhandlungen mit Myanmar steht Investitionsschutz im Mittelpunkt. Nach langer Abschottung ist die Regierung von Myanmar nun bestrebt, ausländische Investitionen anzuziehen.

4.2. China und Myanmar befinden sich am jeweils anderen Ende der Entwicklungsleiter. China ist eine Supermacht und Teil des Welthandelssystems, Myanmar erwacht langsam aus Jahrzehnten auferlegter und selbstgewählter Isolation. Myanmar benötigt Kapazitätenaufbau, China nicht. Der Wert des Warenverkehrs der EU mit Myanmar belief sich 2013 auf 533 Mio. EUR, mit China auf 428 Mrd. EUR (dazu kommt noch der Dienstleistungsverkehr, der 2012 einen Wert von 49,9 Mrd. EUR erreichte)<sup>(14)</sup>.

4.2.1. 2012 beliefen sich jedoch die Investitionen der EU in China nur auf 15,5 Mrd. EUR (2009: 5,3 Mrd. EUR), während die chinesischen Investitionen in der EU im gleichen Jahr lediglich 7,6 Mrd. EUR (2009: 0,3 Mrd. EUR) betragen<sup>(15)</sup> bzw. nur ca. 2,6 % der gesamten ausländischen Investitionen in der EU. Diese Zahlen sind sehr niedrig, was noch deutlicher wird, wenn man bedenkt, dass fast 30 % der ADI aus der EU in die USA und weniger als 2 % nach China fließen (auch wenn diese Investitionen dort ca. 20 % aller ADI ausmachen). Dagegen kommen weniger als 0,7 % aller ADI in der EU aus China (möglicherweise gibt es noch indirekte Investitionen über Hongkong oder andere Gebiete), gegenüber 21 % aus den USA.

4.2.2. Die Verhandlungen über die Investitionsabkommen werden jeweils eigene Besonderheiten aufweisen. Bei dem Abkommen mit Myanmar geht es darum, Grundsätze und Standards festzulegen, um ausländische Investitionen anzuziehen und aufzubauen; das Abkommen mit China verfolgt wesentlich ehrgeizigere Ziele. In beiden Fällen jedoch soll ein Großteil der Investitionen vom oder gemeinsam mit dem Privatsektor getätigt werden.

4.3. Ein wichtiger Zuständigkeitsbereich der Vertragsparteien eines Investitionsabkommens ist die Erleichterung von Investitionen durch die Bereitstellung der notwendigen nachhaltigen Infrastruktur. Die Regierungen sind dafür verantwortlich, eine stabile Rechtsgrundlage für Infrastrukturen zu bieten, auch auf regionaler Ebene, oder die Voraussetzungen für die Sicherstellung wirksamer und effizienter Energie-, Wasser- und Verkehrsnetze zu schaffen. Energie- und Wasserversorgungsnetze erfordern eine komplexe Planung, und ihre Fertigstellung kann zehn Jahre oder länger dauern. Auch das Regelungsumfeld ist langfristig zu planen. Laut Unctad<sup>(16)</sup> wird sich der weltweite Investitionsbedarf während der Laufzeit der Nachhaltigkeitsziele auf ca. 7 Billionen USD jährlich belaufen, wovon die Privatwirtschaft mindestens ein Drittel aufbringen muss, um u. a. neue Städte, Schulen, Krankenhäuser und Straßen zu bauen.

4.4. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) zu fördern. In jedem Investitionsabkommen muss sichergestellt werden, dass das Regelungsumfeld für Berechenbarkeit und Nachhaltigkeit sorgt und so ausländische Investitionen in öffentliche Beschaffung und ÖPP erleichtert. Auch Unternehmen müssen langfristig planen können, um erfolgreich zu investieren. Niemandem ist damit gedient, wenn diese Voraussetzungen — egal auf welcher Seite — nicht erfüllt werden. Durchsetzungsfähige staatliche und privatwirtschaftliche Akteure müssen neue Synergien entwickeln und neue Formen der Teilhabe erlernen. Hierbei wäre es wichtig, der Zivilgesellschaft die Möglichkeit für Beiträge einzuräumen, insbesondere auf der Ebene der Sozialpartner.

4.5. Ein zentraler Vorteil eines Investitionsabkommens mit der EU für China liegt darin, dass es die bilateralen Investitionsabkommen mit 27 Mitgliedstaaten der EU ersetzen und aktualisieren wird. Anstatt die bisherigen BIT lediglich zu konsolidieren, muss die EU — wie im Fall Kanadas — ein anspruchsvolles Abkommen der neuen Generation anstreben. Neben Marktzugang wird dabei über öffentliche Beschaffung, Wettbewerbspolitik, die Rolle staatseigener Unternehmen, den Zugang zu bislang abgeschotteten Märkten sowie über Aspekte der nachhaltigen Entwicklung verhandelt.

4.5.1. Ein Investitionsabkommen zwischen der EU und China muss einen Mehrwert haben. Es sollte zu einem verstärkten politischen Dialog führen und ein höheres Maß an Integration und den technischen Austausch fördern.

<sup>(14)</sup> Daten der GD Handel.

<sup>(15)</sup> Zahlenangaben der Europäischen Kommission.

<sup>(16)</sup> Siehe Fußnote 3.

4.5.2. Der Ausschuss nimmt die Investitionsgrundsätze zur Kenntnis, auf die sich die EU und USA 2012 verständigt haben<sup>(17)</sup>. Darin wird die zentrale Bedeutung der Schaffung und Aufrechterhaltung eines offenen Investitionsumfelds und stabiler und transparenter Investitionsregelungen hervorgehoben, die zu Nachhaltigkeit von Wirtschaftsentwicklung und -wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Produktivitätssteigerung, technologischer Innovation und Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

4.6. Indes ist es unbedingt erforderlich, in jedwedem Investitionsabkommen mit China ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung aufzunehmen, zumal in China eine große Nachfrage nach grünen, nachhaltigen Investitionen herrscht. Beobachtern zufolge liegt das Interesse Chinas an einem solchen Abkommen in dem Bedarf an EU-Investitionen und technischem Know-how begründet, um in China bestehende Städte möglichst nachhaltig auszubauen und neue nachhaltige Städte zu gründen. China weiß nicht nur um die in den Industrieländern begangenen Fehler und den zunehmenden Verfall von Innenstädten, sondern auch um das Zersiedelungsproblem durch das schnelle, ungeplante und unkontrollierte Anwachsen von Städten in vor allem Schwellenländern. Die Verstädterung in China verläuft exponentiell: Über die Hälfte der chinesischen Bevölkerung lebt in Städten, was vor wenigen Jahren noch undenkbar war. Beispielsweise hat sich die Einwohnerzahl von Shenzhen, einer Stadt, die es vor 40 Jahren noch gar nicht gab, zwischen 2000 und 2010 auf über 10 Mio. vervierfacht. Die Chinesen sind fest entschlossen, die anderswo gemachten Fehler nicht zu wiederholen.

## 5. Nachhaltige Entwicklung und Investitionsverhandlungen

5.1. Der Ausschuss begrüßt das Engagement der Kommission für die Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung in Investitionsabkommen. Jedwedes spezifische Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung wird auf den im ersten Kapitel dieser Art — Kapitel 13 des Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Republik Korea aus dem Jahr 2010<sup>(18)</sup> — entwickelten Grundsätzen gründen, das anschließend vor allem in den jüngsten WPA sowie in den Abkommen mit Singapur und Kanada (noch nicht ratifiziert) weiterentwickelt worden ist. Es muss ferner spezifisch auf Investitionen abgestimmt werden, um insbesondere den Schwerpunkt auf verantwortungsbewusste Investitionen, größere Transparenz, Energieeffizienz, Förderung von Umweltdienstleistungen und andere relevante Aspekte zu legen.

5.1.1. Der Ausschuss begrüßt, dass die Europäische Kommission und der Rat sich darauf festgelegt haben, dass die Investitionspolitik nicht der nachhaltigen Entwicklung zuwiderlaufen darf.

5.2. Anhang 13 des FHA EU-Korea verdeutlicht, dass die Vertragsparteien zusammenarbeiten werden, um die Umsetzung der in dem Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ festgesetzten Ziele zu fördern, und dazu einen „Meinungsaustausch über die positiven und negativen Auswirkungen“ führen und „in internationalen Foren, die für soziale oder umweltbezogene Aspekte des Handels und der nachhaltigen Entwicklung zuständig sind, darunter insbesondere die WTO, die IAO, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen und multilaterale Umweltabkommen“ zusammenarbeiten werden. In einer Neufassung sollten auch einschlägige Initiativen von Weltbank, FAO usw. einbezogen werden.

5.2.1. Artikel 13.4 des FHA zufolge werden alle einschlägigen Sozialübereinkommen (multilaterale Arbeitsnormen und Arbeitsvereinbarungen) und Artikel 13.5 zufolge alle multilateralen Umweltübereinkommen anerkannt. Artikel 13.6 nimmt gezielt Bezug auf ausländische Direktinvestitionen in „Umwelttechnologien, nachhaltige erneuerbare Energien, energieeffiziente Produkte und Dienstleistungen sowie Produkte mit Öko-Kennzeichnung“.

5.2.2. Besonders wichtig sind auch Artikel 13.7, in dem festgeschrieben ist, dass zur Investitionsförderung nicht von der Anwendung von Gesetzen abgesehen oder abgewichen werden darf, und Artikel 13.9 über Transparenz.

5.2.3. Auch wenn jedes ausgehandelte Abkommen seine ganz eigene Prägung haben wird, ist es doch wichtig, von einem kohärenten Ansatz mit einem klar erkennbaren und gemeinhin annehmbaren Format auszugehen.

5.2.4. Ein formaler Dialog über nachhaltige Entwicklung, wie er in Kapitel 13/Anhang 13 des FHA EU-Korea vorgesehen ist, ist für ein Investitionsabkommen ebenso wichtig wie für ein umfassendes FHA. Im Falle Myanmars wird entscheidend sein, ob die Möglichkeit vorgesehen wird, über die Umsetzung von ILO-Übereinkommen zu diskutieren: von 1997 bis 2013 wurde Myanmar wegen Verstoßes gegen das ILO-Übereinkommen zur Zwangsarbeit vom APS-System und der EBA-Regelung der EU ausgeschlossen.

5.2.5. Im Falle Chinas sollten ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung und ein spezifisches Diskussionsforum bei dem bestehenden Dialog zwischen der EU und China in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik und dem Europäisch-Chinesischen Umweltdialog ansetzen, der 2005 eingeleitet wurde und 2012 mit der gemeinsamen Erklärung zum erweiterten Dialog über Umweltpolitik und grünes Wachstum neuen Auftrieb erhielt. Dabei sollten Luft- und Wasserverschmutzung, Abfallbewirtschaftung und Forstwirtschaft abgedeckt werden.

<sup>(17)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149331.htm>

<sup>(18)</sup> ABl. L 127 vom 14.5.2011, S. 62.

5.2.6. In einem Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung muss im Einzelnen auf die verstärkte Rolle der Privatwirtschaft bei der Investitionstätigkeit eingegangen werden. Die Verpflichtungen der Investoren sind entscheidend und müssen mit einem angemessenen Investitionsschutz einhergehen. Den Verpflichtungen der Investoren auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung, u. a. zu sozial verantwortlichem Investieren, muss neben ihren Bemühungen um Verbesserung und Wahrung ihrer allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit Rechnung getragen werden. Einigen Investoren wird es primär um die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gehen, für andere wird das weniger wichtig sein. Die Verhandlungsparteien müssen Investitionen erleichtern, können jedoch nicht vorschreiben, welche Investitionen getätigt werden sollen. Eine wirksame EU-Investitionsstrategie trägt wesentlich dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit der EU in Zeiten schnellen wirtschaftlichen Wandels und größerer Verschiebungen im weltweiten ökonomischen Machtgefüge zu erhalten. Eine wichtige Rolle spielen hier Investitionen von innovativen Fachbetrieben und KMU.

5.2.7. Laut Artikel 13.6 Absatz 2 des FHA EU-Korea soll der Handel mit Waren gefördert werden, die über Handelsformen wie den fairen Handel oder den ethischen Handel vertrieben werden, und „Waren, bei deren Herstellung und Vertrieb sozialverantwortliches Handeln und die Rechenschaftspflicht von Unternehmen maßgebend sind“. Anhang 13 sieht dazu „Informationsaustausch und Zusammenarbeit [...] einschließlich einer wirksamen Umsetzung international vereinbarter Leitlinien und entsprechender Folgemaßnahmen“ vor. Der Ausschuss empfiehlt nachdrücklich, diesen Ansatz auf Investitionsabkommen zu übertragen. Die soziale Unternehmensverantwortung (CSR) wird in jedem Investitionsabkommen von maßgeblicher Bedeutung sein.

5.2.8. Ein solches Verfahren wäre ausgesprochen sinnvoll, um CSR-Fragen mit unseren Investitionspartnern zu erörtern. Der Schwerpunkt sollte dabei auf kultureller Rücksichtnahme, Förderung von Transparenz und Ethik und Bekämpfung von Korruption liegen. Die Einbeziehung von Verbraucherpräferenzen bringt wirtschaftlichen Nutzen und fördert bspw. Energieeffizienz und sauberere Energie. Sensibilisierung, Austausch von bewährten Verfahren und eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Interessenträgern sowie der Kapazitätsaufbau für KMU, deren finanzielle Belastung unverhältnismäßig hoch ist, sind zentral wichtig. Chinesische Auslandsinvestitionen können nur allzu leicht scheitern, da das erforderliche Hintergrundwissen fehlt. Die Erleichterung einer engeren Verbindung zwischen Investoren und des Verständnisses von gesellschaftlichen Bedürfnissen und Verbraucherpräferenzen würde allen Seiten zugutekommen.

5.2.9. Die Kommission definiert CSR als „die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“. CSR geht von Unternehmen aus und besteht aus freiwilligen Initiativen, die über rechtliche Vorgaben hinausgehen. Sie schöpft neuen Wert durch Innovation. CSR erstreckt sich auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte, beinhaltet die Konsultation aller Interessenträger und muss vor allem flexibel und vielfältig sein. Es gibt kein Einheitsmodell, denn jedes Unternehmen hat seine eigene Identität. Deshalb gibt es ein breites Spektrum an CSR-Methoden, die jedoch bei korrekter Anwendung ein wertvolles Instrument für die Erschließung von Geschäftsmöglichkeiten und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens sind.

5.2.10. In Kürze soll eine Mitteilung der Kommission zur CSR veröffentlicht werden; relevante internationale Leitlinien sind die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen<sup>(19)</sup> sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die in der Umsetzung begriffen sind. Es ist wichtig, dass Maßnahmen auf EU- oder globaler Ebene diese Leitlinien nicht untergraben. Es ist ebenfalls wichtig, darauf hinzuweisen, dass es zwar Aufgabe der Staaten ist, die Menschenrechte zu schützen und zu gewährleisten, dass es indes zur Verantwortung der Unternehmen gehört, sie zu achten.

## 6. Die Rolle der Zivilgesellschaft

6.1. Die Zivilgesellschaft kann zur Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft beitragen, sich dauerhaft einbringen und eine Überwachungsfunktion ausüben. Eine direkte Beteiligung der Zivilgesellschaft einschl. einer direkten Überwachung eines Investitionsabkommens, d. h. eine aktive Teilhabe staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, erfordert jedoch unterschiedliche, länderspezifische Ansätze, die auf vorhandenen gesellschaftlichen Dialogstrukturen und Vereinbarungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen beruhen.

6.2. Im FHA EU-Korea sind mehrere Dialogverfahren zwischen den Vertragsparteien vorgesehen. Das zivilgesellschaftliche Forum erstattet dem Ausschuss „Handel und nachhaltige Entwicklung“ Bericht, dem hohe Verwaltungsbeamte der Vertragsparteien angehören. Für Investitionsabkommen ist nur ein solches Gremium vorgesehen. Womöglich ist es aus politischen oder diplomatischen Gründen nicht immer ratsam, Investitionsfragen auf dieser Ebene anzusprechen. Erforderlichenfalls muss ein neues Verfahren für ein zivilgesellschaftliches Forum entwickelt werden.

<sup>(19)</sup> Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011.

6.3. In Ländern wie China und Myanmar ist die Einstellung gegenüber der Zivilgesellschaft ganz anders und sehr viel weniger offen, sodass für eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft in ein Überwachungsgremium erhebliche Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. China hat in mehreren afrikanischen Staaten Partnerschaften geschlossen, die stärker auf kommerzielle Investitionen als auf Entwicklungshilfeinvestitionen ausgerichtet sind. Die bestehenden Konsultationsmechanismen entsprechen zwar nicht den in der EU gebräuchlichen Verfahren, doch wäre jede Ausweitung eines Dialogs zwischen geeigneten Gremien ein wichtiger Beitrag zu einem Abkommen. Die EU ihrerseits hat den sozialen und den zivilen Dialog durch ihre Institutionalisierung zu einem Eckstein ihres Sozialmodells gemacht.

6.3.1. Der Ausschuss sollte an der Entwicklung von Lösungen beteiligt werden. Er erachtet es als sinnvoll, bei dem Grundsatz des Diskussionsforums EU/China, in dem der EWSA und der chinesische Wirtschafts- und Sozialrat gleichberechtigt vertreten sind, oder bei einem anderen, an die jeweiligen länderspezifischen gesellschaftlichen Voraussetzungen angepassten Dialogmechanismus anzusetzen.

6.3.2. Alternativ könnte mithilfe der umfangreichen Erfahrungen der Kommission beim Kapazitätenaufbau in den Bereichen Handel und handelsbezogene Fragen eine Lösung entwickelt werden. Im Rahmen von Programmen zur Unterstützung von Ministerien in Drittländern bei der Umsetzung von WTO-Bestimmungen gab es Aspekte einer Einbeziehung der Zivilgesellschaft über Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die wiederum mit den UN-Einrichtungen (wie ILO, Unctad, UNIDO) zusammengearbeitet haben, um diese Programme durchzuführen. Auch die Sozialpartner können eine wichtige Rolle spielen, zumal der Großteil der Investitionen von Unternehmen getätigt wird.

Brüssel, den 19. März 2015

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

---

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### 506. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 18./19. MÄRZ 2015

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank — Eine Investitionsoffensive für Europa**

(COM(2014) 903 final)

**und zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013**

(COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD))

(2015/C 268/05)

**Berichterstatter: Michael SMYTH**

Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union beschlossen am 19. Dezember 2014, 28. Januar 2015 bzw. 3. März 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 172, 173, 175, 182 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank — Eine Investitionsoffensive für Europa*

(COM(2014) 903 final)

und dem

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013*

(COM(2015) 10 final — 2015/0009 (COD)).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 2. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 19. März) mit 200 gegen 6 Stimmen bei 11 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

#### 1. Zusammenfassung und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt die Investitionsoffensive für Europa und würdigt die Akzentverschiebung weg von Sparmaßnahmen und Haushaltskonsolidierung. Die Kommission anerkennt nun, dass es eine Investitionslücke und eine mangelnde Gesamtnachfrage gibt und dass der Finanzsektor immer noch keinen wichtigen Beitrag zur Wiederankurbelung der Wirtschaft leisten kann.

1.2. Die Investitionsoffensive ist ein Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl stellen sich einige ernsthafte Bedenken in Bezug auf: seinen Umfang angesichts des enormen Investitionsbedarfs in Europa, die Höhe der erwarteten Hebelwirkung, den potenziellen Fluss geeigneter Investitionsprojekte, die Marketingstrategie zur Mobilisierung privaten Kapitals innerhalb und außerhalb Europas, die Einbeziehung von KMU und insbesondere der Klein- und Kleinunternehmen und den Zeitplan der Offensive.

1.3. Es ist unsicher, ob eine Pipeline für Projekte entwickelt werden kann, die für institutionelle Anleger attraktive Renditen bieten können. Der EWSA bedauert, dass es die Kommission verabsäumt hat, die in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(1)</sup> (Artikel 5) festgelegten und in ihrer eigenen delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission<sup>(2)</sup> weiterentwickelten Grundsätze umzusetzen, und empfiehlt nachdrücklich, die Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft in den Auswahlprozess auf nationaler Ebene einzubinden. Das Versagen bei der Einbeziehung von Interessenträgern wird in der Dezemberliste potenzieller Projekte deutlich.

1.4. Wesentlich stärkeres Augenmerk muss der Schaffung eines günstigeren und berechenbareren Investitionsumfelds gelten. Ohne das Vertrauen der Investoren, eine bessere Rechtsetzung und angemessene Kosten der unternehmerischen Tätigkeit in der EU dürfte selbst mit einer bescheidenen Wiederankurbelung des Wachstums und der damit einhergehenden nötigen Schaffung von Arbeitsplätzen kaum zu rechnen sein.

1.5. Erfreulicherweise wird vorgeschlagen, die Beiträge der Mitgliedstaaten zum Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) bei der Berechnung des Haushaltsdefizits auszuklammern. Die Kommission sollte erklären, warum laufende öffentliche Infrastrukturausgaben nicht auf die gleiche Art behandelt werden. Worin liegt der Unterschied zwischen einer günstigen haushaltspolitischen Berücksichtigung der Beiträge der Mitgliedstaaten zu produktiven Investitionen im Rahmen des EFSI und einer vollständigen goldenen Regel?

1.6. Nach Auffassung des EWSA ist es an der Zeit zu erkennen, dass Europa ein nachhaltiges öffentliches und privates Investitionsprogramm benötigt, um wieder zu Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand zu gelangen. Strategische öffentliche Investitionen, wie sie in der Offensive anvisiert werden und die der derzeitigen und künftigen wirtschaftlichen Entwicklung zuträglich sind, sollten durch einen vorteilhafteren europäischen fiskalpolitischen Rahmen gefördert werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Debatte über eine angemessen formulierte fiskalpolitische Regel für Europa anzustoßen — in voller Anerkennung der zahlreichen diesbezüglichen Probleme bei der Definition und der entsprechenden Auflagenbindung.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Empfehlungen der ILO zu berücksichtigen, sich — mit aktiver Beteiligung der einzelstaatlichen Sozialpartner und Interessenträger — auf Projekte in Regionen mit den höchsten Arbeitslosenquoten zu konzentrieren. Der EWSA empfiehlt, bei der Ermittlung und Bewertung potenzieller Projekte die makroregionale Strategien zu berücksichtigen.

## 2. Hintergrund

2.1. Das Investitionsniveau ist in Europa um 15 % unter den Höchststand vor der Krise gesunken. Gleichzeitig sind europaweit hohe Sparquoten festzustellen; die Unternehmensbilanzen weisen große Liquidität aus; institutionelle Anleger werden mit Geld überflutet, wohingegen die Haushalte der meisten Mitgliedstaaten stark beansprucht sind bzw. schrumpfen.

2.2. Das niedrige Investitionsniveau ist angesichts der historisch niedrigen nominalen und realen Kapitalkosten umso weniger hinnehmbar. Die Funktion der Märkte, die die Investitionsnachfrage und das Investitionsangebot zusammenbringen sollen, ist in Europa offensichtlich gestört. Die Investorengemeinschaft hat wenig Vertrauen in das wirtschaftliche Umfeld. Das Vertrauen der Unternehmen wird durch die Unsicherheit erheblich beeinträchtigt. Im Rahmen der dritten Komponente der Offensive sollen Reformen des rechtlichen Umfelds in Angriff genommen und die Rahmenbedingungen für Investitionen in Europa vereinfacht werden. Das wird nicht einfach werden.

<sup>(1)</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

<sup>(2)</sup> ABl. L 74 vom 14.3.2014, S. 1.

2.3. Welches sind die zentralen Merkmale der Investitionsoffensive für Europa? Die Offensive basiert auf drei Komponenten:

- das Auflegen eines zweckspezifischen Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), der Garantien aus dem EU-Haushalt und EIB-Mitteln von 21 Mrd. EUR erhält, mit denen — den Annahmen der Kommission zufolge — über drei Jahre zusätzliche Finanzmittel für Investitionen von 294 Mrd. EUR gehebelt werden können;
- einer Investitionspipeline für strategische Projekte, die von einem Investitionszentrum für technische Hilfe unterstützt wird;
- die Beseitigung von Investitionshemmnissen und die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen.

2.4. Der EFSI ähnelt einer Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle — SPV) und wurde innerhalb der EIB gegründet, um Investitionen mit einem höherem Risikoprofil tätigen zu können, als dies den anderen Strukturen der Bank möglich wäre. Damit bleibt das AAA-Rating der EIB erhalten. Diesbezüglich stellt der EFSI eine Innovation dar. Er ist auch Ausdruck einer erheblichen Abweichung von der bisherigen Orthodoxie dar, da EU-Haushaltsmittel zur Garantie oder als Letztsicherung bei eventuellen Verlusten von Investitionen des EFSI verwendet werden.

2.5. Was die Hebelwirkung betrifft, kann die EIB gemäß ihrem üblichen Geschäftsmodell mit dem ursprünglichen Startkapital von 21 Mrd. EUR Darlehen in Höhe von 63 Mrd. EUR vergeben. Die Kommission geht davon aus, dass der EFSI dann Investoren aus dem Privatsektor und anderen Bereichen für passende Projekte sucht und Anlageinvestitionen von insgesamt 315 Mrd. EUR mobilisiert. Von zentraler Bedeutung bei dieser Hebelung ist der Risikoschutz für die EIB durch den EFSI, wodurch die Bank in Projekte mit höherem Risikoprofil investieren kann.

2.6. Der Ausschuss erkennt an, dass die Kommission zu Recht auf die Notwendigkeit verweist, Hindernisse für Unternehmen zu beseitigen. Die geplanten Finanzmittel entsprechen lediglich dem durchschnittlichen jährlichen Investitionsrückstand auf eine gesunde Investitionsquote; daher würden derartige zusätzliche Investitionen eigentlich jährlich benötigt. Die Rahmenbedingungen für Unternehmen müssen viel günstiger sein, wenn das Ziel der Initiative erreicht werden soll. Hier nur einige Beispiele:

- Eine bessere Rechtsetzung und ein besser vorhersehbares und langfristige Entscheidungen begünstigendes Regelungsumfeld sind wesentliche Voraussetzungen.
- Die Kosten einer Geschäftstätigkeit in Europa sind zu hoch. U.a. muss etwas gegen die hohen Energiepreise getan werden.
- Um die EU als Unternehmensstandort mit dem weltweit besten Marktzugang zu etablieren, muss eine ehrgeizige EU-Handelspolitik verfolgt werden.

### 3. Bemerkungen zur Investitionsoffensive für Europa

3.1. Waren die unmittelbaren Reaktionen auf die Investitionsoffensive für Europa positiv, wurden anschließend verschiedene Kritikpunkte vorgebracht. Einige Beobachter äußerten sich eindeutig negativ, während andere die Offensive zwar begrüßten, aber auf einige Schwächen hinwiesen. Viele negative Bemerkungen gehen auf ein mangelndes Verständnis für die zeitbedingten Hintergründe des Plans zurück. Idealerweise würde ein umfassender europäischer Investitionsplan vorangetrieben werden durch von der öffentlichen Hand finanzierte strategische Projekte zur Ankurbelung von Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen.

3.2. Einem der wesentlichen Kritikpunkte zufolge sei der Plan angesichts des Ausmaßes der Investitionslücke in Europa zu gering. Es wird eine Multiplikatorwirkung des Investitionsplans von 1:15 erwartet. Mitunter wird angeführt, eine solche Hebelwirkung sei schlichtweg nicht glaubwürdig<sup>(3)</sup>. Die Kommission geht von einer doppelten Hebelung der ursprünglichen 21 Mrd. EUR aus, zuerst mittels einer anleihebasierter Finanzierung der Privatwirtschaft zur Ausdehnung des Umfangs des EFSI, sodann im Zuge der Unterstützung der Projekte durch Kapital der EFSI, wodurch dann zusätzliche private Investitionen angezogen werden. Es wird sicherlich von einer sehr großen Multiplikatorwirkung ausgegangen, aber sie liegt der Kommission zufolge innerhalb des Rahmens der von der EIB bislang tatsächlich erzielten Hebelwirkung. Trotz des höheren Risikoprofils der durch den EFSI zu finanzierenden Projekte dürfte dank der Tatsache, dass der Fonds in der EIB angesiedelt und von ihr verwaltet wird, voraussichtlich eine ziemlich hohe Hebelwirkung sichergestellt werden.

3.3. Bei größeren — vor allem grenzübergreifenden — Infrastrukturprojekten kann die Vorlaufzeit aufgrund des politischen Umfelds, regulatorischer Hindernisse und mitunter des „bei-mir aber-nicht“-Ansatzes<sup>(4)</sup> mehrere Jahre betragen. Diese Hindernisse werfen zwei weitere Fragen auf. Erstens ist fraglich, ob sich eine ausreichende Zahl großer Infrastrukturprojekte in der Pipeline befindet, die sowohl von strategischer Bedeutung als auch für Investoren attraktiv sind. Zum zweiten bedeuten 315 Mrd. EUR Investitionen im Zeitraum von drei Jahren jährliche Investitionen von über 100 Mrd. EUR, was 40 % über der derzeitigen Investitionsquote in der EU liegt. Dies scheint kaum machbar. Diese Kritikpunkte sind aber nur teilweise stichhaltig. Ca. 25 % der EFSI-Mittel (75 Mrd. EUR) sind für KMU und Mid-Cap-Unternehmen bestimmt, und diese Mittel sollten relativ rasch zur Verfügung stehen und eingesetzt werden. Die restlichen Investitionsmittel des Fonds werden für die im Bericht der Task Force für Investitionen ausgewiesenen Projekte vorgemerkt. Eine Untersuchung dieser umfassenden Liste lässt vermuten, dass es zahlreiche mögliche Projekte in den Bereichen Energie, Verkehr, Innovation und digitale Wirtschaft gibt, die von der Unterstützung durch den EFSI profitieren könnten.

3.4. Eine maßgebliche Kritik an der Investitionsoffensive bezieht sich darauf, dass die Auswirkungen mittel- bis langfristig sein werden, wohingegen ein kurzfristigeres Investitionsprogramm benötigt wird, das dem Europäischen Konjunkturprogramm während der jüngsten Rezession entspricht. Die haushaltstechnischen Folgen dieses Ansatzes könnten im Rahmen flexiblerer volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen in bewältigt werden. Diese Frage wird in Ziffer 4 dieser Stellungnahme vertieft.

3.5. Auch die Kapazitäten der EIB für die Verwaltung eines solchen ehrgeizigen Fonds haben Fragen aufgeworfen. Was die Finanzierung von KMU und Mid-Caps, insbesondere von Kleinst- und Kleinunternehmen betrifft, wird mitunter bezweifelt, dass die EIB über ausreichende Personalressourcen verfügt, um die Unternehmen direkt erreichen zu können. Deshalb werde bei der Auswahl von Kleinstunternehmen, KMU und Mid-Caps und ihrer Versorgung mit relativ billigem Geld eine stärkere Abhängigkeit von Geschäftsbanken bestehen. Dabei besteht die Gefahr, dass Banken ihre bevorzugten Geschäftskunden auswählen, die sie ohnehin finanziert hätten, was den sogenannten „Mitnahmeeffekt“ erheblich steigern dürfte. Der EWSA betont, dass eine solche Situation zu vermeiden ist. Dies kann u. a. in Abstimmung mit den repräsentativen Organisationen der KMU erreicht werden.

3.6. Eine Möglichkeit zur Abwendung dieser Gefahr ist es, den regionalen Entwicklungsagenturen und Unternehmensverbänden mehr Einfluss bei der Auswahl von unterstützungswürdigen Kleinstunternehmen, KMU und Mid-Caps zu geben. Diese Agenturen und Verbände haben normalerweise eine bessere Kenntnis von und größere Nähe zu kleineren Unternehmen, sie können einen wirksamen Beitrag zur Risikobewertung leisten. Der EWSA anerkennt zwar, dass sich einige Fragen im Zusammenhang mit dem moralischen Risiko stellen, hat sich indes bereits für einen solchen Ansatz ausgesprochen und ist der Auffassung, dass ein solches Vorgehen eine wirksame Maßnahme für die Durchführung der Investitionsoffensive sein könnte<sup>(5)</sup>.

3.7. Es wurden Parallelen gezogen zwischen der Investitionsoffensive für Europa und der im Jahr 2012 lancierten Wachstumsinitiative<sup>(6)</sup>. Die Wachstumsinitiative umfasste ein 120 Mrd. EUR schweres Finanzierungspaket, das aus umgewidmeten Ressourcen stammte. Davon wurde aber nur sehr wenig tatsächlich ausgezahlt. Dieser Kritikpunkt ist fundiert. Deshalb muss die Investitionsoffensive sowohl transparent sein als auch gut vermittelt werden. Der EWSA begrüßt es, dass die Offensive und der EFSI vom Europäischen Parlament und vom Rat sorgfältig überwacht werden sollen. Der EWSA sollte ebenfalls an der Überprüfung der Umsetzung der Offensive in den nächsten drei Jahren beteiligt werden.

<sup>(3)</sup> Siehe bspw.: *Europe's Great Alchemist*, The Economist, 29. November 2014; Daniel Gros, *The Juncker Plan: From EUR 21 to EUR 315 billion, through smoke and mirrors*, CEPS, 27. November 2014.

<sup>(4)</sup> Deutsch für NIMBY — „Not in My Back Yard“.

<sup>(5)</sup> Siehe z. B. Stellungnahme des EWSA zum Thema *Unternehmensfinanzierung — Untersuchung alternativer Mechanismen* (Abl. C 451 vom 16.12.2014, S. 20).

<sup>(6)</sup> CEPS, November 2014, S. 2.

3.8. Es ist bedauerlich, dass die Europäische Kommission weder die finanziellen Mittel noch die politische Unterstützung für die Mobilisierung umfangreicher zusätzlicher Mittel hat, damit ein umfassender europäischer Investitionsplan auf die Beine gestellt werden kann. Dieser besondere Haushaltszwang scheint absolut bindend zu sein. In Zeiten eines sehr knappen EU-Haushalts stellt der aktuelle Vorschlag der Investitionsoffensive die zweitbeste Lösung dar.

3.9. Der Argumentation der Kommission zufolge besitzt die Offensive echte Komplementarität zu anderen strukturpolitischen Maßnahmen, da der EFSI nur dann greift, wenn keine alternativen Finanzierungsquellen verfügbar sind. Ferner wird darauf verwiesen, dass der EFSI eine Ergänzung zu anderen EIB-Investitionen darstellt, da er mit einer höheren Risikobereitschaft verbunden ist. Der EFSI wird dank der genutzten Finanzinstrumente auch flexibler sein. Diese könnten umfassen: Eigenkapital, Quasi-Eigenkapital, Risikokapital, Kreditfinanzierung oder Bürgschaften für Kreditverbriefungen. Der EFSI wird — wo möglich — mit den nationalen Förderbanken zusammenarbeiten. Die Kommission schlägt auch vor, die Offensive mittels Einrichtung von Europäischen Fonds für langfristige Investitionen (ELTIF) zu unterstützen, zusammen mit Schritten zur Schaffung neuer Märkte für Verbriefungen und von Instrumenten zur Verbreiterung der Finanzierungsgrundlagen für Projekte und KMU. Diese Entwicklungen sind begrüßenswert, indes längst überfällig.

3.10. Die Kommission möchte die Investitionsoffensive in Bezug auf den EFSI, die Projekt-Pipeline und die Plattform für Investitionsberatung ausreichend flexibel gestalten, um weitere Investitionsphasen in den kommenden Jahren zu ermöglichen. Die Offensive wird von einer kleinen, innerhalb der EIB angesiedelten Struktur verwaltet. Wie vom Vertrag vorgeschrieben, muss jedes vom EFSI zu unterstützende Projekt vom Verwaltungsrat der EIB gebilligt werden. Der EWSA empfiehlt, die Sozialpartner und Interessenträger bei der Auswahl von Projekten für öffentliche Investitionen auf einzelstaatlicher Ebene eng zu beteiligen — möglicherweise im Rahmen der Begleitausschüsse der nationalen Partnerschaftsvereinbarungen.

3.11. Der EFSI wird bestrebt sein, Vorhaben mit höheren Risiken zu unterstützen, die Wachstum, Beschäftigung und Produktivität fördern. Bislang ist unklar, ob die gemeinsamen Plattformen für Koinvestitionen (wie EFSI, nationale Förderbanken und private Finanzinstitute) für die Teilnehmer auch ausreichend attraktiv sein werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA eine proaktive Marketingstrategie für die Mobilisierung privater Investitionen, bei deren Umsetzung mehr Klarheit in Bezug auf die Einrichtung von Investitionsplattformen gewährleistet und der Europäischen Plattform für Investitionsberatung eine Rolle bei der Förderung der Investitionsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb Europas eingeräumt würde. Die Risikoubernahmekapazität der Offensive ist mit 21 Mrd. EUR recht groß. Obwohl die Risikoniveaus im Rahmen der Offensive höher sein werden, ist es höchst unwahrscheinlich, dass die Bürgschaft in gesamter Höhe — und vor allem nicht zu einem einzigen Zeitpunkt — in Anspruch genommen wird.

3.12. Die Kommission geht davon aus, dass bei einer vollständigen Verwirklichung des Investitionsziels mit der Investitionsoffensive in den nächsten 3 Jahren 1 bis 1,3 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Das ist trotz insgesamt 25 Mio. Arbeitslosen in der EU nicht unerheblich. Die ILO hat unlängst ihre eigene Schätzung der Beschäftigungswirkung der Offensive vorgelegt. Dem Hauptergebnis des ILO-Berichts zufolge würden bei einer sorgfältigen Gestaltung des Programms und der zugewiesenen Mittel bis Mitte 2018 über 2,1 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen. Würden z. B. die EFSI-Mittel unter Berücksichtigung der Arbeitslosenquoten zugewiesen, könnte der höchste und gerechteste Beschäftigungszuwachs<sup>(7)</sup> erzielt werden. Der EWSA fordert, dass die Strategien der makroregionalen Strategien bei der Entscheidung über potenzielle Projekte berücksichtigt werden. Deshalb müssen die Kriterien für die Auswahl der durch die Offensive zu unterstützenden Projekte so bald wie möglich publik gemacht werden.

3.13. Können seitens der Mitgliedstaaten mit der Investitionsoffensive zusätzliche Mittel für den EFSI mobilisiert werden, wird die Kommission solche Beiträge bei der Bewertung der Schulden und Defizitkriterien gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt wohlwollend betrachten. Auf den ersten Blick ist dies ein Sinneswandel der Kommission, er geht aber noch nicht weit genug. Der EWSA erklärt seine Bereitschaft, sich aktiv zu beteiligen an der weiteren Debatte über die Frage, wie bessere Investitionen in ganz Europa einschließlich größere Flexibilität im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht werden können. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeiten zur Schaffung eines günstigen fiskalpolitischen Umfelds für Investitionen in Europa weiter auszuloten.

<sup>(7)</sup> *An Employment Oriented Investment Strategy for Europe* (Eine beschäftigungsorientierte Investitionsstrategie für Europa), ILO, Januar 2015.

#### 4. Zeit für eine neue goldene Regel für Europa?

4.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EFSI bei der Berechnung des Haushaltsdefizits auszuklammern. Allerdings stellt sich die Frage, warum laufende öffentliche Infrastrukturausgaben nicht auf die gleiche Art behandelt werden. Worin liegt der Unterschied zwischen einer günstigen haushaltspolitischen Berücksichtigung der Beiträge der Mitgliedstaaten zu produktiven Investitionen im Rahmen des EFSI und einer vollständigen goldenen Regel?

4.2. Die Fürsprecher einer europäischen goldenen Regel machten geltend, dass hier ein größerer Widerspruch besteht. Die derzeitige öffentliche Investitionslücke wurde durch negative Anreize des gegenwärtigen fiskalpolitischen Rahmens der EU verursacht. Im Allgemeinen erhöhen öffentliche Investitionen den öffentlichen Kapitalstock und schaffen Wachstum für die derzeitigen und künftigen Generationen. Daher sollten künftige Generationen zur Finanzierung dieser Investitionen beitragen. Ist eine Schuldenfinanzierung zum Nutzen künftiger Generationen nicht gestattet, wird den derzeitigen Generationen eine unverhältnismäßige Steuerlast auferlegt, was zu Unterinvestition<sup>(8)</sup> führt. Genau dies ist derzeit in Europa der Fall.

4.3. Es könnte argumentiert werden, dass die erhöhte Flexibilität bezüglich der Investitionen gemäß dem EFSI tatsächlich bereits eine goldene Regel im Kleinen darstellt. Das Aufstellen einer angemessen formulierten fiskalpolitischen Regel für Europa sollte in voller Anerkennung ihrer vielgestaltigen Definitionsprobleme diskutiert werden. Die Debatte sollte auch die Festlegung entsprechender Auflagenbindungen betreffen. Nach Auffassung des EWSA ist es an der Zeit zu erkennen, dass Europa ein Programm für beträchtliche öffentliche und private Investitionen benötigt, um wieder zu Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand zu gelangen. Strategische öffentliche und private Investitionen, wie sie in der Offensive anvisiert werden und die der derzeitigen und künftigen wirtschaftlichen Entwicklung zuträglich sind, sollten durch einen vorteilhafteren europäischen fiskalpolitischen Rahmen gefördert werden.

Brüssel, den 19. März 2015

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(8)</sup> Für eine eingehende Prüfung der Literatur und der Modalitäten bezüglich der goldenen Regel siehe: Achim Truger, *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, Working Paper-Reihe der AK-Wien.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung — Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013**

(COM(2014) 905 final)

(2015/C 268/06)

**Berichterstatter: David CROUGHAN**

**Mitberichterstatter: Carmelo CEDRONE**

Die Europäische Kommission beschloss am 19. Dezember 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, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung — Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013*

(COM(2014) 905 final).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 2. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 19. März 2015) mit 165 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die in Krisenzeiten konzipierten Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU spielten eine wichtige Rolle bei der Haushaltskonsolidierung, der wirtschaftspolitischen Koordinierung und — mit der Einführung der Überprüfung der Haushaltsentwürfe — der Förderung der fiskalpolitischen Integration. Gleichwohl ist der EWSA darüber besorgt, dass die Kosten in puncto Wachstum und Beschäftigung hoch sind und dass die Europäische Union im Vergleich zu den fortgeschrittenen Wirtschaftssystemen bei der Überwindung der Wirtschaftskrise zurückliegt, was auf politisches Versagen hauptsächlich aufgrund der unvollständigen wirtschaftspolitischen Steuerung in einer Wirtschafts- und Währungsunion hindeutet.

1.2. Mit den im Zuge des Europäischen Semesters ergriffenen Maßnahmen wurde die haushaltspolitische Konsolidierung und die Wiederherstellung von Glaubwürdigkeit eingeleitet. Der in normalen Zeiten angemessene regelgestützte Ansatz ist indes nunmehr Teil des Problems. Mitgliedstaaten, die sich in Schwierigkeiten befinden, benötigen größere Ressourcen, um aus der Sackgasse der Rezession herauszukommen und Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und — mittels Wachstum — eine tragfähige Haushaltskonsolidierung sicherzustellen.

1.3. Nach Ansicht des EWSA darf die Europäische Zentralbank bei der Bekämpfung der gegenwärtigen Rezession im Euroraum nicht allein gelassen werden. Die nun von der EZB ergriffenen Maßnahmen der quantitativen Lockerung müssen einhergehen mit umfassenderen politischen Initiativen der Mitgliedstaaten, die über die von der Kommission angekündigte Investitionsoffensive für Europa hinausgehen.

1.4. Unterschiede bei der relativen Wettbewerbsfähigkeit von Mitgliedstaaten in einer Wirtschafts- und Währungsunion, die vorher durch Wechselkursanpassungen nach oben oder nach unten ausgeglichen werden konnten, können nicht einfach dadurch beseitigt werden, dass ausschließlich den als nicht wettbewerbsfähig angesehenen Ländern — unter Androhung von Sanktionen — Empfehlungen und Reformen aufgezwungen werden.

1.5. Es sollten dringend konkrete Verfahren und Instrumente für eine durchdachte wirtschaftspolitische Koordinierung festgelegt werden, die zu Konvergenz und Solidarität führt. Dies sollte zunächst nicht mit einer Änderung des Vertrags verbunden sein, die nach Auffassung des EWSA jedoch auf lange Sicht notwendig sein wird.

1.6. Bei der Überprüfung des MFR im Jahr 2016 müssen unbedingt **dringende Strukturreformen** von gemeinsamem Interesse in der EU — einschließlich der Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts — durch **eigenständige Fiskalkapazität** wie das im Entwurf vorgeschlagene Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit **unterstützt werden**.

1.7. Der EWSA ist darüber besorgt, dass der strukturelle Haushaltssaldo, eine nicht zu beobachtende Variable auf der Grundlage theoretischer und umstrittener Berechnungen potenzieller Produktionslücken, die voraussichtlich wesentliche Änderungen erfahren, eine solche Schlüsselrolle spielt für die vorbeugenden und korrigierenden Komponenten des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

1.8. Im Verfahren des Europäischen Semesters wird den Senkungen des jährlichen Haushaltsdefizits als Rezept gegen eine hohe Verschuldungsquote viel mehr Bedeutung geschenkt als wirkungsvolleren Maßnahmen zur Steigerung des BIP-Wachstums. Die Kommission sollte nicht nur die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen überwachen, sondern auch eine Ex-post-Analyse ihrer Empfehlungen mit Blick auf die Steigerung von Produktion und Wachstum und die Zunahme hochwertiger Arbeitsplätze in den betreffenden Mitgliedstaaten durchführen.

1.9. Der EWSA begrüßt den Schwerpunkt auf einer flexiblen Anwendung der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit der die Kommission bestimmte öffentliche Investitionen bei der Berechnung des Haushaltsdefizits berücksichtigen wird, hält dies aber für eine eingeschränkte und partielle Maßnahme. Jede begründete Abweichung von der 3 %-Marke sollte für eine bestimmte Anzahl von Jahren als vorübergehend eingestuft und automatisch von Sanktionen ausgenommen werden.

1.10. Das demokratische Defizit nicht gewählter Gremien, die ein gewichtiges Wort bei der Governance haben, birgt die Gefahr eines geringen Verantwortungsgefühls bezüglich der Empfehlungen und einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Projekt Europa. Einer mangelnden Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen könnte durch eine echte Einbindung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner bei der Erarbeitung der länderspezifischen Empfehlungen abgeholfen werden.

1.11. Das EP sollte bei der Festlegung der wirtschaftlichen Prioritäten eines jeden Semesters und bei der parlamentarischen Kontrolle der länderspezifischen Empfehlungen eine wichtige Rolle spielen. Das Verfahren des Europäischen Semesters sollte in den Mitgliedstaaten besser bekannt gemacht werden, und die Kommission sollte ein besseres Verständnis seitens der Bürger sicherstellen.

## 2. Die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Überblick

2.1. Das im Jahr 2011 eingeführte Europäische Semester wurde durch den am 13. Dezember 2011 in Kraft getretenen Pakt für Wachstum und Stabilität (SWP) ergänzt. Dieser enthält neue Regeln für die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung, die aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie — bekannt als das „Sechserpaket“ — bestehen. Am 30. Mai 2013 kamen zwei weitere Verordnungen hinzu, das sogenannte „Zweierpaket“ zur weiteren Stärkung der wirtschaftlichen Integration und Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums. Diese Überprüfung betrifft die Wirksamkeit der sieben Verordnungen und die Ausrichtung künftiger Entwicklungen. Es geht grob gesagt um drei Aspekte der wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene: haushaltspolitische Überwachung<sup>(1)</sup>, makroökonomische Ungleichgewichte<sup>(2)</sup> und die Kontrolle und Überwachung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die Schwierigkeiten haben, ihre Finanzstabilität zu wahren<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12); und Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

<sup>(2)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 8); und Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

<sup>(3)</sup> Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1).

### 3. Bemerkungen zur gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Steuerung

#### 3.1. Haushaltspolitische Überwachung

3.1.1. Der Ausschuss begrüßt, dass in dem gleichzeitig mit der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung veröffentlichten Jahreswachstumsbericht 2015 der Schwerpunkt auf ein gestrafftes und gestärktes Europäisches Semester gelegt wurde. Dies soll dadurch erreicht werden, dass die einzelnen Phasen und die jeweiligen Ergebnisse einfacher gestaltet werden, wie dies der EWSA in seiner Stellungnahme zum Jahreswachstumsbericht 2014 empfohlen hatte<sup>(4)</sup>.

3.1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass dem Semester bezüglich Konvergenz und Anpassung eine unverzichtbare Rolle zukommt. Der Ausschuss hat des Weiteren die Konzipierung einer Kommunikations- und Vereinfachungsstrategie im Rahmen eines gemeinsamen Engagements der Kommission, des EP, der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft gefordert<sup>(5)</sup>.

3.1.3. Der Ausschuss begrüßt die Fortführung der fiskalpolitischen Integration mittels Aufstellung eines gemeinsamen Zeitplans der Mitgliedstaaten für die Vorlage und Veröffentlichung der Haushaltsentwürfe, die von unabhängigen nationalen Gremien überwacht werden. Diese Entwürfe werden bis Mitte Oktober eines jeden Jahres der Kommission zugeleitet, die sich vor ihrer endgültigen Annahme durch die Mitgliedstaaten dazu äußert. Dieses Verfahren sollte demokratischer und transparenter werden und von den Mitgliedstaaten und der Kommission umfassender publik gemacht werden, um ein besseres Verständnis der Bürger sicherzustellen. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission die Rolle und Qualität der unabhängigen nationalen Gremien überprüfen.

3.1.4. Der Ausschuss stellt angesichts der Haushaltsentwürfe 2015 fest, dass die Verringerung der Konsolidierungsanstrengungen im Jahr 2015 im Euroraum im Großen und Ganzen zu einem neutralen Ergebnis führen wird. Er stellt auch fest, dass von den sieben Mitgliedstaaten, die eine Gefahr der Nichtkonformität aufweisen, gegen drei im März Schritte im Rahmen des Defizitverfahrens eingeleitet werden könnten. Dieses Verfahren würde ebenfalls größere Transparenz, die Konsultation mit den nationalen Regierungen und der Zivilgesellschaft, insbesondere mit den Sozialpartnern, sowie die Aufsicht durch das Europäische Parlament erfordern.

3.1.5. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die reformierten EU-Haushaltsvorschriften gemäß den einschlägigen Verordnungen über die haushaltspolitische Überwachung in dem kurzen Überprüfungszeitraum bei der Haushaltskonsolidierung zweifelsohne eine Rolle gespielt haben; dies wird durch den Rückgang des Defizits in der EU-28 von 4,5 % des BIP in 2011 auf 3 % in 2014 verdeutlicht.

3.1.6. Die Kosten für diesen sehr begrenzten Erfolg sind indes enorm angesichts des Scheiterns der EU-Politik bezüglich Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Im Gegensatz dazu sank im gleichen Zeitraum das Defizit der USA von 10,6 % auf 4,9 %; das Wachstum des BIP der USA **stieg** von 1,6 % auf 2,4 % (gegenüber einem **Rückgang** in der EU von 1,7 % auf 1,3 %); die Arbeitslosenrate **fiel** in den USA von 8,9 % auf 6,2 % (in der EU **stieg** sie von 9,6 % auf 10,2 %). Ferner ist hervorzuheben, dass die Beschäftigungsquote in den USA um 6,3 % **stieg**, wohingegen sie in der EU bei einer Veränderung von -0,1 % **stagnierte**.

3.1.7. Der Ausschuss ist weitaus weniger zuversichtlich als die Kommission, dass die strukturellen Defizitziele gemäß dem Defizitverfahren genauere und transparentere politische Ratschläge ermöglichen. Der Ausschuss räumt zwar ein, dass dieses Vorgehen — konjunkturbereinigt und unter Herausrechnen einmaliger fiskalischer Maßnahmen — ein klareres Bild ergibt, aber es handelt sich dennoch um eine geschätzte Variable auf der Grundlage theoretischer und umstrittener Berechnungen potenzieller Produktionslücken, die voraussichtlich wesentliche Änderungen erfahren und in einigen Fällen wahrscheinlich zu wenig geeigneten politischen Vorgaben führen wird.

3.1.8. Die Schuldenquote (Schulden im Verhältnis zum BIP) ist ein wichtiges Element tragfähiger öffentlicher Finanzen. Sie hat zwei Bestandteile: die Höhe der Schulden und der Umfang des BIP, wobei die beiden Komponenten nicht unabhängig voneinander beeinflusst werden können. Ein Ansatz, der sich auf einen zu schnellen Abbau des Defizits mit dem Ziel einer weiteren Senkung des Schuldenstands konzentriert und ein stagnierendes oder sinkendes BIP zur Folge hat, wird bezüglich der angestrebten Verringerung der Schulden im Verhältnis zum BIP kontraproduktiv sein.

3.1.9. Der Ausschuss begrüßt den Schwerpunkt auf der flexiblen Anwendung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Diesbezüglich möchte die Kommission (bei der Prüfung der Tragfähigkeit des Haushalts eines Mitgliedstaats) folgende Aspekte berücksichtigen: a) öffentliche Investitionen im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa; b) Investitionen im Zusammenhang mit der Kofinanzierung bei den Strukturfonds; c) Reformen mit langfristigen Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; und d) Konjunkturbedingungen<sup>(6)</sup>. Gleichwohl ist dies nach Ansicht des Ausschusses nur eine eingeschränkte und partielle Maßnahme.

<sup>(4)</sup> ABl. C 214 vom 8.7.2014, S. 46.

<sup>(5)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Europawahlen und Debatte über die WWU* (Abl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10).

<sup>(6)</sup> COM(2015) 12 final.

3.1.10. Der EWSA gibt zu bedenken, dass trotz der besseren Einbindung des EP und der nationalen Parlamente durch Missionen vor Ort und bei der Überwachung der Haushaltsentwürfe im Euroraum das demokratische Defizit nach wie vor im Zentrum eines Prozesses stehen, bei dem weitgehend nicht rechenschaftspflichtige EU-Institutionen einen erheblichen Einfluss auf die nationale Entscheidungsfindung ausüben.

3.1.11. Ein „Input-Defizit“ (d. h. keine echte nationale Mitwirkung an der Entscheidungsfindung), das nicht durch gute Output-Legitimität ausgeglichen wird (d. h. eine gute Lösung wirtschaftlicher Probleme), führt zu mangelndem Einsatz für europäische Programme und wachsender Ablehnung gegenüber dem Projekt Europa als solchem, wie sich bei den Europawahlen gezeigt hat <sup>(7)</sup>.

3.1.12. Die Kommission sollte nicht nur Ex-post-Evaluierungen der Umsetzung ihrer politischen Empfehlungen vornehmen, sondern neben finanziellen und haushaltspolitischen Aspekten auch bewerten, ob diese Empfehlungen die Rückkehr der Wirtschaft auf den Pfad nachhaltiger Entwicklung wirksam gefördert haben — nicht nur in puncto finanzieller und haushaltspolitischer Anpassungen, sondern auch in Bezug auf Wirtschaftswachstum, Entwicklung und Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze.

### 3.2. Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten

3.2.1. Der Ausschuss anerkennt und unterstützt die Notwendigkeit des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP), damit der Überwachung zentraler nichtbudgetärer Variablen mögliche ungesunde Entwicklungen erkannt werden können, bevor sie manifest werden. Das Versagen des SWP aufgrund der ausschließlichen Überwachung von Haushaltsungleichgewichten, während Fragen der Entwicklung und Beschäftigung weiterhin ignoriert oder nur oberflächlich behandelt wurden, wurde in der Krise nur allzu deutlich vor Augen geführt.

3.2.2. Das EP sollte bei der Festlegung der wirtschaftlichen Prioritäten eines jeden Semesters und bei der parlamentarischen Kontrolle der länderspezifischen Empfehlungen eine wichtige Rolle spielen <sup>(8)</sup>.

3.2.3. Der Ausschuss hält den einseitigen Ansatz für die Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte für sehr bedenklich. Das Problem wird ausschließlich als ein nationales Problem betrachtet, mit fast ausschließlichem Gewicht auf der Korrektur schädlicher Defizite und einer wohlwollenden Einschätzung von Überschüssen. Ein sinnvolles Vorgehen erfordert eine Bewertung der Ungleichgewichte und ihrer Auswirkungen auf die gesamteuropäische Wirtschaft.

3.2.4. Um sicherzustellen, dass das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten und folglich die Strategie Europa 2020 nicht das gleiche Schicksal wie die gescheiterte Lissabon-Strategie erleiden, muss die Kommission eine bessere Methode zur Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen finden und darauf vorbereitet sein, den Prozess zu begleiten und den Mitgliedstaaten Anreize zu gewähren (Flexibilität, goldene Regeln usw.), bevor als letztes Mittel Sanktionen verhängt werden.

3.2.5. Im Gegensatz zur haushaltspolitischen Überwachung, die normalerweise kurzfristige und leicht messbare Ergebnisse zeitigt, beziehen sich die Politikempfehlungen, die einen maßgeblichen Teil der länderspezifischen Empfehlungen ausmachen, auf weniger exakt umrissene Maßnahmen und Ziele wie Wettbewerbsfähigkeit, verschiedene Aspekte des Unternehmensumfelds oder Reformen der Sozialsysteme. Deren Grad der Umsetzung oder Auswirkungen sind mitunter schwer messbar.

3.2.6. Bei der Überprüfung des MFR im Jahr 2016 müssen unbedingt **dringende Strukturreformen** von gemeinsamem Interesse der EU — einschließlich der Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts — **durch eigenständige Fiskalkapazität unterstützt werden**. Der EWSA fordert, folgende mögliche Instrumente zu erwägen: das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, um unter Druck geratenen Volkswirtschaften die Durchführung dringender Strukturreformen von gemeinsamem europäischem Interesse zu ermöglichen, das in dem sechsseitigen Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion umrissen und dann Gegenstand einer Mitteilung <sup>(9)</sup> wurde; eine Überarbeitung des Grünbuchs über Stabilitätsanleihen, die in der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 gefordert wurde, auf die in dieser Stellungnahme eingegangen wird, sowie eine Art Mindestsozialschutz zur Unterstützung von unter Druck geratenen Volkswirtschaften.

<sup>(7)</sup> CEPS Special Report Nr. 98, *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance*, Dezember 2014.

<sup>(8)</sup> Ebd.

<sup>(9)</sup> COM(2013) 165 final.

3.2.7. Nach Aussage der Kommission sind die eingehenden Überprüfungen von zentraler Bedeutung für das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, deren politische Empfehlungen in die länderspezifischen Empfehlungen münden. Der EWSA unterstützt dieses Vorgehen, das dank der Missionen vor Ort zu vertieften Analysen führen kann. Diese verbessern den Kenntnisstand über die zu überprüfende Wirtschaft erheblich. Außerdem haben sie den zusätzlichen Vorteil, dass Beamte der Kommission und der nationalen Steuerverwaltungen nützliche Arbeitsbeziehungen aufbauen.

3.2.8. Da die Reformen im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten auf längerfristigen Nutzen angelegt sind, ist zu befürchten, dass ihnen die nationalen Regierungen keine Priorität einräumen und bezüglich ihrer Umsetzung nur Lippenbekenntnisse abgeben. Ein zentraler Teil der länderspezifischen Empfehlungen zur Korrektur von Ungleichgewichten sollte sich auf die Vollendung des Binnenmarkts beziehen.

3.2.9. Eine echte Mitwirkung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in diesem Bereich des Europäischen Semesters wäre ein wichtiges Mittel, um die Beachtung der Empfehlungen sicherzustellen und ihr politisches Profil und die Eigenverantwortung auf nationaler Ebene zu stärken.

3.2.10. Der EWSA schlägt vor, die Erfahrungen der Anpassungsländer, in denen eine laufende und gründliche Überwachung durchgeführt wurde, für eine optimale Interaktion zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu nutzen.

3.2.11. In einem Arbeitspapier der GD ECFIN wird angegeben, dass im Zweijahreszeitraum 2012/2013 lediglich 41 % der länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt wurden und sich eine leichte Verschlechterung in diesen Jahren feststellen lässt<sup>(10)</sup>, was als deutliches Warnsignal aufgefasst werden kann. Die Gründe der bestehenden Diskrepanz zwischen Empfehlungen und Umsetzung müssen bewertet werden.

3.2.12. Der EWSA warnt davor, dass die Entstehung von Ungleichgewichten in Bestandsgrößen, die Krisen auslösen kann, nicht notwendigerweise erkannt wird mit dem Scoreboard-Ansatz, der rückwärts gerichtet ist und ein Hauptmittel zur Begründung eingehender Überprüfungen darstellt. Daher besteht die Gefahr, dass politische Entscheidungsträger über keine solide Grundlage für eine wirksame Politik<sup>(11)</sup> verfügen bzw. sogar von entscheidenderen politischen Schwerpunkten abgelenkt werden könnten.

### 3.3. Mitgliedstaaten des Euroraums mit Schwierigkeiten bei der Wahrung ihrer Finanzstabilität

3.3.1. Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass mittels sorgfältiger Überwachung diejenigen Länder unterstützt werden müssen, die 1) entweder schwerwiegende Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen haben oder davon bedroht sind, oder die 2) finanzielle Hilfe von EU-Organen, anderen Mitgliedstaaten oder dem IWF erbeten haben bzw. erhalten.

3.3.2. Der EWSA befürwortet vorbehaltlos, dass Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchführen, von allen anderen Verpflichtungen einschließlich des Europäischen Semesters zeitweise entbunden werden und auch nach Abschluss des Programms Gegenstand fortlaufender Überwachung bleiben.

3.3.3. Der Prozess innerhalb des Zeitraums, in dem ein Land finanzielle Unterstützung beantragt, bleibt ungeprüft, da die Verordnung erst in Kraft trat, als die vier Programmländer das Anpassungsprogramm bereits begonnen hatten.

3.3.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Untersuchung der Ergebnisse der Anpassungsprogramme in diesen vier Staaten durchzuführen und zu veröffentlichen. Dabei sollte insbesondere untersucht werden, ob das offensichtlich weniger erfolgreiche Ergebnis eines dieser Länder durch einen anderen Ansatz der Kommission hätte verbessert werden können.

## 4. Die Steuerung der WWU bedarf einer umfassenderen Vision

4.1. Die EU ist einer der größten und wohlhabendsten Wirtschaftsblöcke der Welt, der bislang trotz eines dysfunktionalen Systems der wirtschaftspolitischen Steuerung überleben konnte, das durch die Entscheidung für eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währungs- und Geldpolitik bei gleichzeitiger Beibehaltung nationaler Steuer- und Wirtschaftspolitiken bedingt ist.

<sup>(10)</sup> ECFIN Economic Brief, Ausgabe 37, Oktober 2014, *Implementing economic reforms — are EU Member States responding to European Semester recommendations?*

<sup>(11)</sup> Daniel Gros und Alessandro Giovannini, Istituto Affari Internazionali, Nr. 14, März 2014, *The „Relative“ importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the MIP.*

4.2. Nach Ansicht des EWSA darf die Europäische Zentralbank bei der Bekämpfung der gegenwärtigen Rezession im Euroraum nicht allein gelassen werden. Die nun von der EZB ergriffenen Maßnahmen der quantitativen Lockerung müssen einhergehen mit umfassenderen politischen Initiativen der Mitgliedstaaten. Die von der Kommission angekündigte Investitionsoffensive für Europa ist ein notwendiger, wenngleich nicht hinreichender Schritt in die richtige Richtung. Ohne eine weitere fiskalpolitische Integration verhindert der auf die nationale Ebene fixierte Ansatz der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Europäischen Semester einen angemessenen finanzpolitischen Kurs des Euroraums.

4.3. Die Krise brachte tiefe, für den Euro existenzbedrohende Risse zum Vorschein. Sie machte größere Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung erforderlich, die in Regierungsabkommen anstatt mit der Gemeinschaftsmethode überstürzt konzipiert und durchgeführt wurden. Unterschiede bei der relativen Wettbewerbsfähigkeit von Mitgliedstaaten in einer Wirtschafts- und Währungsunion, die vorher durch Wechselkursanpassungen nach oben oder nach unten ausgeglichen werden konnten, können nicht einfach dadurch beseitigt werden, dass ausschließlich den als nicht wettbewerbsfähig angesehenen Ländern — unter Androhung von Sanktionen — Empfehlungen und Reformen aufgezwungen werden.

4.4. Mit den im Zuge des Europäischen Semesters ergriffenen Maßnahmen wurde die haushaltspolitische Konsolidierung und die Wiederherstellung von Glaubwürdigkeit eingeleitet. Der in normalen Zeiten angemessene regelgestützte Ansatz ist indes nunmehr Teil des Problems. Der EWSA ist der Ansicht, dass die wirtschaftspolitische Steuerung (insbesondere im Euroraum) nicht mehr länger nur mit den Verordnungen, die derzeit überprüft werden, durchgeführt werden kann. Mitgliedstaaten, die sich in Schwierigkeiten befinden, benötigen größere Ressourcen, um aus der Sackgasse der Rezession herauszukommen und Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und — mittels Wachstum — eine tragfähige Haushaltskonsolidierung sicherzustellen.

4.5. Der EWSA teilt die durch den unlängst von der Kommission veröffentlichten Jahresbericht über die soziale Entwicklung in Europa <sup>(12)</sup> geschürten Bedenken, dem zufolge die zur Bekämpfung der Krise ergriffenen Maßnahmen die finanzielle Notlage und die Verschuldung von Privathaushalten erhöht sowie Armut und soziale Ausgrenzung verschärft haben. Die Verschlechterung der sozialen Lage über einen längeren Zeitraum habe negative Folgen für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fähigkeit der Regierungen und Institutionen, die Probleme lösen zu können. Die im Kommissionsbericht aufgeführten Daten über die Qualität der Arbeit (Teilzeit, unsichere und prekäre Arbeitsplätze) und Arbeitslosigkeit insbesondere unter jungen Menschen sind beeindruckend.

4.6. Der EWSA fordert, den sozialen Indikatoren <sup>(13)</sup> in dem Scoreboard einen höheren Stellenwert einzuräumen und sie zur haushaltspolitischen Regulierung — angefangen beim Europäischen Semester — heranzuziehen. Damit soll eine Aushöhlung der Grundsätze der EU — harmonische und ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung, nachhaltiges und umweltfreundliches Wachstum, hohe wirtschaftliche Konvergenz, hohe Beschäftigungsquote und hoher Sozialschutz, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten — vermieden werden. Diese Grundsätze wurden in den Verträgen von Rom und anschließend in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Lissabon verankert. Sie werden indes im Fiskalpakt und allen damit zusammenhängenden Texten unzureichend berücksichtigt.

4.7. Um der Integration der Mitgliedstaaten — vor allem im Euroraum — neuen Sinn zu geben, muss ein europäischer Ansatz der Governance vorgeschlagen werden, der es den Staaten mit der höchsten Schuldenlast bzw. mit Null- oder Negativwachstum des BIP ermöglicht, die erforderlichen Investitionen durchzuführen, um ihre Produktionssysteme wieder wettbewerbsfähig zu machen und die Entwicklung anzukurbeln. Ein solcher Ansatz sollte die in den Gründungsverträgen der EU verankerten Grundsätze des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gebührend berücksichtigen.

4.8. Jede sinnvolle Abweichung eines Mitgliedstaats von der 3 %-Marke könnte für eine bestimmte Anzahl von Jahren als vorübergehend eingestuft werden und würde folglich nicht automatisch Sanktionen nach sich ziehen. Im Rahmen dieses neuen Governance-Ansatzes muss die Kommission die von den Ländern in Schwierigkeiten angegebenen Bedürfnisse prüfen und bewerten, ob der von dem Mitgliedstaat vorgeschlagene Investitionsplan angesichts der (in den Stabilitäts- und Konvergenz- und den nationalen Reformprogrammen) eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Europäischen Semesters angemessen und durchführbar ist, und diesen Plan unter Aufsicht durch das Europäische Parlament billigen.

4.9. Die Parameter für die Aufstellung von Haushaltsplänen und die Auslegung von Daten müssen einheitlich sein, aufeinander abgestimmt werden und für alle Länder und deren Verwaltungen gelten. Sie müssen mit einem transparenten, verständlichen und öffentlich bekannten Verfahren einhergehen. Eine einzige Verordnung mit klaren und einfachen Bestimmungen, bei der die Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Sozialpartner und der nationalen Parlamente sichergestellt ist, könnte genügen.

<sup>(12)</sup> Employment and Social Developments in Europe (Beschäftigung und soziale Entwicklungen in Europa), Dezember 2014.

<sup>(13)</sup> Z. B.: Wachstum des BIP, Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, von Armut bedrohte Menschen, öffentliche Investitionen, Lohn-Preis-Verhältnis usw.

4.10. Gemäß diesem Ansatz sollte das Semester zu einer maßgeblichen Chance für die WWU werden, um das gegenseitige Vertrauen wiederherzustellen und einen gemeinsamen Prozess in Gang zu setzen, sowohl bezüglich der Strukturreformen (die für alle Länder des Euroraums vereinbart werden müssen) als auch mit Blick auf den Haushalt. Der Regelungsrahmen sollte in einen neuen Haushalt des Euroraums münden. Dabei könnte ein gemeinsames Entwicklungsverfahren mit größtmöglicher Transparenz und Ehrlichkeit als Leitbegriffe für die europäische Öffentlichkeit erprobt werden.

Brüssel, den 19. März 2015

*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 Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds hinsichtlich einer Erhöhung des ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme**

(COM(2015) 46 final)

(2015/C 268/07)

**Hauptberichterstatter: Pavel TRANTINA**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 12. bzw. am 23. Februar 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 164 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds hinsichtlich einer Erhöhung des ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme*

(COM(2015) 46 final).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft am 17. Februar 2015 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 18. März 2015) Herrn TRANTINA zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 213 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Vorhaben der Europäischen Kommission, den ersten Vorschuss für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (*Youth Employment Initiative — YEI*) deutlich zu erhöhen, als einen Schritt in die richtige Richtung, der den Mitgliedstaaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit, die oftmals großen Haushaltszwängen unterliegen, künftig eine wirksame Umsetzung dieser Initiative ermöglichen sollte.

1.2. Ungeachtet seiner wiederholt zum Ausdruck gebrachten Vorbehalte gegenüber den Beträgen und der Art und Weise der Finanzierung der YEI und der Jugendgarantie<sup>(1)</sup> stimmt der EWSA mit der Kommission darin überein, dass die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds (ESF) gemäß dem vorgelegten Vorschlag geändert werden muss.

1.3. Der EWSA ist überzeugt, dass diese Initiative die Mitgliedstaaten dazu veranlassen dürfte, der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in ihren nationalen Haushalten Priorität einzuräumen. Bürokratische Verfahren dürfen weder die wirksame Bereitstellung der für die YEI vorgesehenen sechs Milliarden Euro verhindern noch etwaige andere Initiativen zur wirkungsvollen Bekämpfung der aktuellen Jugendarbeitslosigkeit verzögern.

1.4. Der EWSA sieht in der YEI die Chance, in den Mitgliedstaaten künftig neue Wege im Arbeitsbereich zu beschreiten — die öffentlichen Arbeitsverwaltungen müssen proaktiver handeln, es müssen stärkere Synergien zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung und den Akteuren des Arbeitsmarkts geschaffen werden, und junge Menschen müssen angemessen und zeitnah über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert werden.

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 101.

1.5. Der EWSA spricht sich nachdrücklich dafür aus, die organisierte Zivilgesellschaft als Partner in die Konzipierung und Überwachung der nationalen YEI-Programme einzubinden. Der EWSA weist auf sein langjähriges Engagement im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit hin. Er ist der festen Überzeugung, dass die Einbeziehung der Sozialpartner in eine Wachstumsstrategie, Arbeitsmarktreformen, Bildungsprogramme und Reformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen sowie die Einbindung der Jugendorganisationen in die Umsetzung der Jugendgarantie die Zustimmung breiter Teile der Bevölkerung und damit den sozialen Frieden sichert <sup>(2)</sup>.

1.6. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der YEI und insbesondere der Jugendgarantie aufmerksam zu beobachten. Dabei sollte sie sich nicht nur auf eine quantitative Analyse, sondern auch auf stärker qualitätsorientierte Indikatoren stützen.

1.7. Um die Umsetzung von Maßnahmen zum lebenslangen Lernen zu unterstützen und letztlich einen ganzheitlichen Bildungsansatz zu erreichen, muss stärker in die allgemeine und berufliche Bildung investiert werden. Bei Praktika und Ausbildungssystemen muss die Qualität im Mittelpunkt stehen. Praktika sollten sich auf Lernziele stützen und bevorzugt Bestandteil von Lehrplänen sein; sie sollten kein Ersatz für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sein.

1.8. Der EWSA ist überzeugt, dass die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft eine Schlüsselrolle bei der Sicherstellung eines soliden EU-Haushalts spielen müssen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen zu stimulieren.

## 2. Hintergrund

2.1. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wurde 2013 vom Europäischen Rat vorgeschlagen und für den Zeitraum 2014-2020 mit Haushaltsmitteln in Höhe von sechs Milliarden Euro ausgestattet. Unterstützt werden soll damit insbesondere die Eingliederung in den Arbeitsmarkt von jungen Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden und in EU-Regionen leben, in denen die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2012 bei über 25 % lag.

2.2. Die im Rahmen der YEI bereitgestellten Mittel sollen also genutzt werden, um die im Jugendbeschäftigungspaket aus dem Jahr 2012 geplanten Maßnahmen zu verstärken und zu beschleunigen. Die Mittel sind vor allem dafür gedacht, dass die EU-Mitgliedstaaten in den förderfähigen Regionen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Jugendgarantie ergreifen, die der Rat Beschäftigung und Sozialpolitik im Jahr 2013 ausgesprochen hat.

2.3. Im Dezember 2014 lag die Jugendarbeitslosigkeit in der EU28 bei 21,4 % und bei 23 % im Euroraum <sup>(3)</sup>, wobei sie in einigen Ländern mit über 40 und sogar über 50 % nach wie vor inakzeptabel hoch ist. Auch wenn die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen langsam zurückgeht, liegt sie noch immer deutlich höher als vor der Krise — für die jungen Menschen ist die Krise noch nicht vorbei. Mehr als die Hälfte der jungen Europäerinnen und Europäer ist der Meinung, dass junge Menschen in ihrem Heimatland durch die Krise an den gesellschaftlichen Rand gedrängt und vom wirtschaftlichen und sozialen Leben ausgeschlossen werden <sup>(4)</sup>.

2.4. Ein Jahr nach dem Erlass der ESF-Verordnung und der Annahme der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen lässt sich sagen, dass die Ergebnisse nicht den ursprünglichen Erwartungen entsprechen. Das Vorziehen der Mittelbindungen für die YEI als solches und die anderen spezifischen Maßnahmen im Rahmen der YEI haben nicht zur erwarteten raschen Mobilisierung der Mittel aus der YEI geführt. Als Hauptgründe hierfür wurden unter anderem Folgende ermittelt: die laufenden Verhandlungen über die betreffenden operationellen Programme und die Einführung der jeweiligen Umsetzungsmodalitäten in den Mitgliedstaaten, die begrenzten Kapazitäten der Behörden für die rasche Ausschreibung von Projekten und die zügige Bearbeitung von Angeboten sowie eine mangelnde Vorfinanzierung für die Einleitung der nötigen Maßnahmen.

<sup>(2)</sup> ABl. C 424 vom 26.11.2014, S. 1.

<sup>(3)</sup> Eurostat-Daten zur Jugendarbeitslosigkeit.

<sup>(4)</sup> Europäisches Parlament (2014), Flash Eurobarometer des Europäischen Parlaments: Die Jugend Europas im Jahr 2014.

2.5. Mit dem vorliegenden Vorschlag sollen dieses und weitere Probleme gelöst werden. Vorgesehen ist darin zudem eine Erhöhung des aus der besonderen Mittelzuweisung zugunsten der YEI im Jahr 2015 bereitgestellten ersten Vorschusses auf etwa 1 Mrd. EUR. Das bereits vereinbarte allgemeine Finanzierungsprofil der nationalen Mittelzuweisungen wird dadurch nicht verändert; es wird lediglich vorgeschlagen, die im EU-Haushalt bereits für die YEI festgelegten Mittelzuweisungen zeitlich vorzuziehen. Somit ermöglicht der vorliegende Vorschlag den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität beim Zugriff auf diese Mittel sowie deren gezieltere Mobilisierung.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. *YEI und das Recht junger Menschen auf gute Chancen*

3.1.1. Über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanzierte Maßnahmen sollten auf einer auf Rechte gestützten Herangehensweise an die Themen Jugend und Beschäftigung basieren; insbesondere in schweren Krisenzeiten dürfen bei der Qualität der Arbeitsplätze für junge Menschen keine Abstriche gemacht werden. YEI-Projekte sollten zur Förderung hochwertiger Arbeitsplätze beitragen. Es gibt immer mehr Belege dafür, dass junge Menschen sich in einigen Mitgliedstaaten nicht aus freien Stücken für befristete Beschäftigungsverhältnisse und Teilzeitbeschäftigungen entscheiden, sondern dazu gezwungen sind.

3.1.2. Praktika und Lehrlingsausbildungsprogramme sollen im Rahmen der YEI weiter ausgeweitet werden. Es gilt, die Hochwertigkeit von Praktika sicherzustellen. Diese sollten jungen Menschen wertvolle und nützliche Berufserfahrungen liefern. Sie sollten sich auf Lernziele stützen und bevorzugt Bestandteil von Lehrplänen sein, und sie sollten den Übergang von der Ausbildungsphase ins Arbeitsleben erleichtern und kein Ersatz für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sein. Unternehmen sollten dazu ermuntert werden, Praktikantinnen und Praktikanten nach einem Praktikum zu übernehmen.

#### 3.2. *Der Grundsatz der Partnerschaft*

3.2.1. Der EWSA weist nachdrücklich darauf hin, dass operationelle Programme (einschließlich der über den ESF finanzierten Programme, die somit auch die YEI finanzieren) auf „partnerschaftsfreundliche“ Aktionen und Maßnahmen ausgerichtet sein sollten. Gleichbehandlung und Pluralismus in Partnerschaften, gezielte Partnerschaften für gezielte Programme und ein verstärkter Kapazitätsaufbau sollten dabei wichtige Leitlinien sein <sup>(5)</sup>. Der EWSA hält Begleitausschüsse für ein gutes Partnerschaftsinstrument, an dem auch die organisierte Zivilgesellschaft beteiligt ist und das genutzt werden sollte, um die Umsetzung der YEI in den Mitgliedstaaten angemessen zu erörtern und zu überwachen.

3.2.2. Die Jugendarbeitslosigkeit kann nur über einen wirklich bereichsübergreifenden Ansatz und den Aufbau wirksamer Partnerschaften mit Unternehmen, dem Jugendsektor, Organisationen der Zivilgesellschaft, öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Bildungsanbietern sowie mit lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gesenkt werden.

3.2.3. Um den äußerst unterschiedlich gelagerten Ursachen des Problems der Jugendarbeitslosigkeit gerecht zu werden, um zur Konzeption von Dienstleistungen beizutragen, die auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind, um die jungen Menschen und hier insbesondere die am stärksten benachteiligten und arbeitsmarktfernsten besser zu erreichen, sollten junge Menschen und Jugendorganisationen an der Konzeption, Überwachung und gegebenenfalls der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt werden, die über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene finanziert werden.

3.2.4. Jugendorganisationen und Jugendvertreter könnten auch die Kommunikation erleichtern: Sie können an der Ermittlung junger Begünstigter der Maßnahmen im Rahmen der YEI, der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Information junger Menschen über die bestehenden Möglichkeiten mitwirken.

#### 3.3. *Die Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen bei der Umsetzung der YEI*

3.3.1. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die ein frühzeitiges Eingreifen zur Unterstützung junger Menschen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt fördern, haben positive Auswirkungen auf ihre gesamte Berufslaufbahn. Jedoch ist es auch sehr schwierig für junge Menschen, nach ersten Erfahrungen längerfristig Fuß auf dem Arbeitsmarkt zu fassen, daher sollten junge Menschen langfristig durch Berufsberatungsdienste begleitet werden.

<sup>(5)</sup> ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 23.

3.3.2. Damit die Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und insbesondere die Jugendgarantie wirksam sein können, muss gleichzeitig auch die Verwaltungskapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen aufgestockt werden. Es reicht nicht, den bestehenden Systemen, die nicht erfolgreich waren, einfach einen anderen Namen zu geben. Eine faire und inklusive Jugendgarantie sollte einen raschen Übergang von der Schule ins Berufsleben ermöglichen, und das über eine maßgeschneiderte Berufsorientierung, die allen jungen Menschen hochwertige Angebote bietet.

#### 3.4. *Das Erfordernis von Kohärenz*

3.4.1. Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sollten nicht nur Sofortmaßnahmen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit sein, sondern auch auf eine mittel- bis langfristige Senkung der Jugendarbeitslosigkeit abzielen, was langfristige gezielte Investitionen erfordert.

3.4.2. Kürzungen bei den Jugend- und Sozialdiensten widersprechen dem Geist der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und schwächen das Potenzial der Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

3.4.3. Um den unterschiedlichen Bedürfnissen aller jungen Menschen gerecht zu werden — insbesondere der am stärksten benachteiligten —, sollten die über die YEI finanzierten Projekte Teil eines kohärenten Gesamtpakets an Maßnahmen sein, das verschiedene Unterstützungsmechanismen umfasst. Der Zugang zu Sozialsystemen sollte für junge Menschen gewährleistet und atypische Beschäftigungsverhältnisse sollten reguliert werden, um die Unsicherheit, die durch solche Arbeitsverhältnisse entstehen kann, auszugleichen. Außerdem muss der Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des Alters, des Geschlechts, eines Migrationshintergrunds oder anderer Ursachen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

3.4.4. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sollte die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, zur Finanzierung umfassenderer Projekte für junge Menschen, insbesondere in Bezug auf Armut und soziale Inklusion, auf den Europäischen Sozialfonds zurückzugreifen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Verwendung der Mittel des Europäischen Sozialfonds für Projekte im Zusammenhang mit jungen Menschen zu überwachen.

#### 3.5. *Von der Schule in den Beruf und vom Beruf in die Schule*

3.5.1. Angesichts des voraussichtlichen raschen Wandels des Arbeitsmarktes werden umfangreiche Investitionen in Bildung und Ausbildung heute dringender denn je benötigt. Ausbildungspolitische Maßnahmen sollten nicht nur als Mittel gesehen werden, den Bedarf des Arbeitsmarkts zu decken, sondern sollten auch Kompetenzen anerkennen, die im Wege einer informellen Ausbildung erworben wurden; sie sollten die Umsetzung von Maßnahmen zum lebenslangen Lernen unterstützen und letztlich Teil eines ganzheitlichen Bildungsansatzes sein.

3.5.2. Der Übergang von der Ausbildung ins Erwerbsleben kann ferner durch intelligente duale Systeme erleichtert werden, die eine schulische mit einer betrieblichen Komponente kombinieren und jungen Menschen die Gelegenheit bieten, parallel zu einer qualitativ hochwertigen Ausbildung erste Berufserfahrungen zu sammeln.

3.5.3. Die Entwicklung von unternehmerischer Kompetenz und von Querschnittskompetenzen kann junge Menschen dabei unterstützen, sich als aktive und innovative Bürgerinnen und Bürger zu engagieren. Auch unternehmerische Initiative muss für junge Menschen als gangbarer Weg in die Beschäftigung angesehen werden. Mit entsprechenden Maßnahmen müssen die Hindernisse beseitigt werden, die jungen Menschen bei der Gründung eines eigenen Unternehmens im Wege stehen, wie etwa der fehlende Zugang zu Krediten, das Fehlen eines Mindestmaßes an sozialem Schutz für junge Unternehmer sowie die mangelnde Unterstützung durch Bildungs- und staatliche Strukturen.

3.5.4. Auch soziales Unternehmertum sollte gefördert werden, aufgrund seiner Fähigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen und zur gesellschaftlichen Entwicklung beizutragen, ökologische Nachhaltigkeit zu fördern und Sozialkapital zu erzeugen.

### 3.6. Qualitätsüberwachung

3.6.1. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der YEI und insbesondere der Jugendgarantie, die in den länderspezifischen Empfehlungen 2014 bezüglich der Qualität der Angebote, der mangelnden aktiven Bemühungen um NEET, der Verwaltungskapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und des Mangels an wirksamer Interaktion mit allen einschlägigen Partnern ermittelt wurden, genau zu überwachen.

3.6.2. Dabei sollte sie sich nicht nur auf eine quantitative Analyse, sondern auch auf stärker auf Qualität ausgerichtete Indikatoren stützen. Auf diese Weise könnten nicht nur die Maßnahmen, die nicht wirksam dabei waren, junge Menschen in Arbeit zu bringen, sondern auch die Gründe für das Scheitern derartiger Maßnahmen ermittelt werden.

3.6.3. Der EWSA begrüßt den Indikatorrahmen des Beschäftigungsausschusses für die Überwachung der Jugendgarantie. Diese Indikatoren sind sehr ehrgeizig angesetzt und mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden verbunden. Die Mitgliedstaaten werden dafür zuständig sein, dass die Daten wirkungsvoll und effizient erhoben werden.

### 3.7. Ausweitung der YEI

3.7.1. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen lässt den Mitgliedstaaten die Option, die Maßnahmen auf junge Menschen bis zum Alter von 30 Jahren auszuweiten. Die Mitgliedstaaten sollten diese Option bei der Überwachung und Bewertung der YEI in ihrem Land berücksichtigen.

### 3.8. Schaffung von Arbeitsplätzen

3.8.1. Beschäftigungsfördernde makroökonomische Maßnahmen sind erforderlich, um Investitionen und Wachstum zu steigern. Durch öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und den sozialen Schutz können zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, während Investitionen in bestimmte, innovative Sektoren, wie zum Beispiel in die „grüne“ Wirtschaft und die IKT-Branche, für die Nachhaltigkeit eines solchen Wachstums sowie für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze für junge Menschen sorgen können. Jugendfreundliche finanzpolitische Maßnahmen insbesondere zur Förderung solcher gezielter nachfrageorientierter Maßnahmen müssen Teil eines breiter angelegten Ansatzes zum Ausgleich der krisenbedingten Auswirkungen auf die Jugend sein.

Brüssel, den 18. März 2015

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 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen (Neufassung)**

*(COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD))*

*(2015/C 268/08)*

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 12. Februar bzw. am 4. März 2015, 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 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen (Neufassung)*

*(COM(2015) 48 final — 2015/0027 (COD)).*

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 506. Plenartagung am 18./19. März 2015 (Sitzung vom 18. März 2015) mit 165 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 6 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 18. März 2015

*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**