

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 291



Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

58. Jahrgang  
4. September 2015

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

**507. Plenartagung des EWSA vom 22./23. April 2015**

2015/C 291/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik auf die Land- und Forstwirtschaft“ (Sondierungsstellungnahme) . . . . .	1
2015/C 291/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung des im Rahmen der Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorgeschlagenen Governance-Systems“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission) . . . . .	8
2015/C 291/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Fortschritte und Herausforderungen“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Europäischen Parlaments) . . . . .	14
2015/C 291/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft in den Beziehungen zwischen der EU und Albanien“ (Sondierungsstellungnahme) . . .	21
2015/C 291/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Selbst- und Ko-Regulierung im EU-Rechtsrahmen“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	29
2015/C 291/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine Industriepolitik für die europäische Glasbranche“ . . . . .	40
2015/C 291/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung des EU-Binnenmarkts durch die Verknüpfung der Biomedizintechnik mit dem Bereich der medizinischen Versorgung und Pflege“ . . . . .	45

DE

### III Vorbereitende Rechtsakte

#### EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

##### **507. Plenartagung des EWSA vom 22./23. April 2015**

2015/C 291/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Städtische Dimension der EU-Politikfelder — Kernpunkte einer EU-Städteagenda“ [COM(2014) 490 final] . . . . .	54
2015/C 291/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung des Anpassungssatzes für die Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 für Direktzahlungen für das Kalenderjahr 2015 [COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD] . . . . .	60

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

507. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 22./23. APRIL 2015

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik auf die Land- und Forstwirtschaft“**

**(Sondierungsstimmungnahme)**

(2015/C 291/01)

**Berichtersteller: Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Der künftige lettische Ratsvorsitz beschloss am 26. September 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

*„Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik auf die Land- und Forstwirtschaft“*

(Sondierungsstimmungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 9. April 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 22. April 2015) mit 147 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sieht im Klimawandel eine globale Herausforderung. Wenn die EU und die Mitgliedstaaten über den Beitrag der EU zum Weltklimaübereinkommen beschließen, sollten sie den unterschiedlichen strategischen Ansätzen in anderen Ländern, den Auswirkungen des Klimawandels und Minderungspotenzialen Rechnung tragen. Die Maßnahmen der EU müssen darauf abheben, ungeachtet der wachsenden Nachfrage die Ernährungssicherheit zu gewährleisten und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft der EU zu sichern und die Attraktivität der lokalen Erzeugung in der EU zu erhöhen, ohne die Landwirte und Waldbesitzer über Gebühr zu belasten. Die EU sollte mit gutem Beispiel in einem wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Landbau vorangehen. Dazu ist ein kohärentes und konsistentes Gesamtkonzept erforderlich.

1.2 Der globale Kontext muss in Betracht gezogen werden, um eine Verlagerung energie- und emissionsintensiver Produktionskapazitäten in Drittländer zu verhindern, die womöglich zu einem Anstieg der weltweiten Gesamtemissionen und zur Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Land- und Forstwirtschaft führen könnte.

1.3 Der Beschluss, Landnutzung, Änderungen der Landnutzung und Forstwirtschaft (LULUCF) in den politischen Rahmen für den Zeitraum nach 2020 einzubeziehen, schafft ein hohes Maß an Unsicherheit für die Landwirtschaft und teilweise auch für die Forstwirtschaft. Es ist immer noch nicht klar, ob sich daraus ein Senkeneffekt ergibt oder die Emissionen in verschiedenen Regionen dadurch gar steigen werden. Ein Beschluss muss wissenschaftlich fundiert sein und sich auf korrekte Folgenabschätzungen verschiedener Szenarien auf Mitgliedstaatsebene stützen.

1.4 Der Ausschuss fordert, die Festlegung der Post-2020-Emissionsreduktionsziele für die Land- und Forstwirtschaft flexibel zu handhaben, insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten, die derzeit einen wesentlich kleineren ökologischen Fußabdruck in der Land- und Forstwirtschaft aufweisen.

1.5 In Anbetracht der zu erwartenden positiven wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen, vor allem auf die Beschäftigung im ländlichen Raum, plädiert der Ausschuss für eine aktive Strategie unter Berücksichtigung des Potenzials für eine nachhaltige und wirtschaftlich tragfähige Entwicklung von Biomasse zur Gewinnung von Bioenergie sowie der Bioökonomie in der allgemeinen und in einer nachhaltig intensivierten Landwirtschaft, die Landwirten, Waldbesitzern und ländlichen Gemeinden hohe zusätzliche Einnahmemöglichkeiten bietet und Investitionen in die Infrastruktur und soziale Erfordernisse im ländlichen Raum fördert.

1.6 Wälder und Holzzeugnisse können mehr CO<sub>2</sub> speichern. Eine aktive Waldbewirtschaftung und die verstärkte Nutzung von Holz können dazu beitragen, dass mehr CO<sub>2</sub> in Senken aufgenommen und gespeichert wird. Zudem entstehen Substitutionseffekte, wenn Holzprodukte herkömmliche Produkte oder Werkstoffe ersetzen.

1.7 Bei der Land- und Forstwirtschaft handelt es sich um komplexe, noch nicht vollständig erforschte biologische Strukturen, bei denen tief greifende Veränderungen im Rahmen von Übergangslösungen zur Verwirklichung kurzfristiger Ziele fehl am Platz sind. Die Zeithorizonte 2020 und 2030 sind für biologische Systeme viel zu kurz bemessen. In Anbetracht der vielfältigen und teilweise unvorhergesehenen lokalen Gegebenheiten sollten keine für die gesamte EU geltenden, übergreifenden Lösungen für biologische Systeme vorgeschlagen werden.

1.8 Forschung, Innovation und Entwicklung sind die wesentlichen Impulsgeber für den Übergang zu einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft sowie die Entwicklung von Bioenergie und einer Bioökonomie im Einklang mit den Klimazielen. Der Ausschuss appelliert an die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten, für Arbeiten in diesem Bereich mehr Mittel bereitzustellen, und plädiert für gemeinsame Anstrengungen und den Austausch von Forschungsergebnissen. Ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung von Innovationen ist die gezielte Information der Endnutzer in der Land- und Forstwirtschaft über Beratungs- und Bildungseinrichtungen.

1.9 Die EU-Politik sollte künftig über spezifische Forschungs- und Innovationsprogramme in Verbindung mit finanziellen Anreizen für Landwirte und Waldbesitzer

- eine schrittweise Abkopplung der Landwirtschaft von fossilen Brennstoffen fördern,
- den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Effizienz aller Produktionssysteme legen und
- eine schonendere Nutzung der Ressourcen wie Land, Wasser und Nährstoffe unterstützen.

1.10 Der Ausschuss unterstreicht, dass der zivilgesellschaftliche Dialog und zivilgesellschaftliche Initiativen unter Beteiligung der Interessenträger sowie der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Institutionen die beste Verfahrensweise sind, um ein Gesamtkonzept für die Land- und Forstwirtschaft aufzustellen. Vorbildliche Beispiele für eine solche Zusammenarbeit, u. a. erfolgreiche ÖPP, sollten den anderen Mitgliedstaaten vorgestellt werden.

## 2. Einleitung

2.1 Auf Ersuchen des lettischen Ratsvorsitzes beschloss der EWSA, diese Stellungnahme zu erarbeiten, um aus Sicht der Zivilgesellschaft darzulegen, wie auf möglichst kosteneffiziente Weise der Klimagasausstoß in der Land- und Forstwirtschaft gesenkt und der Senkeneffekt erhöht werden können, ohne die nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der EU zu beeinträchtigen.

2.2 Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik der EU auf die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft komplex sind. Eingedenk dessen hat die Stellungnahme zum Ziel, die wichtigsten Folgen des aktuellen strategischen Rahmens der EU für die Land- und Forstwirtschaft zu beschreiben, ihren bisherigen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen aufzuzeigen, potenzielle Chancen hervorzuheben, soziale Aspekte und Auswirkungen auf die Gesellschaft anzusprechen und Empfehlungen für die Rolle und den Stellenwert der Land- und Forstwirtschaft in dem energie- und klimapolitischen Rahmen der EU bis 2030 zu unterbreiten.

2.3 2009 legte die EU ihre Energie- und Klimaziele im Rahmen eines verbindlichen Legislativpakets zur Umsetzung der sog. 20-20-20-Zielvorgaben fest <sup>(1)</sup>. In dem klimapolitischen Rahmen bis 2020 wurde kein spezifisches Emissionssenkungsziel für die Landwirtschaft und die durch den LULUCF-Sektor verursachten Emissionen festgelegt.

2.4 Am 22. Januar 2014 legte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“ <sup>(2)</sup> vor. In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2014 unterstützte der Europäische Rat die neuen Ziele und verständigte sich auf eine 40 %ige Senkung des Klimagasausstoßes gegenüber 1990, einen Erneuerbare-Energien-Anteil am Energieverbrauch von mindestens 27 % und eine Verbesserung der Energieeffizienz um 27 %.

2.5 In der Mitteilung heißt es: „Um zu gewährleisten, dass alle Sektoren kosteneffizient zum Klimaschutz beitragen, sollten Landwirtschaft, Landnutzung, Änderungen der Landnutzung und die Forstwirtschaft in das Treibhausgasemissionsziel für 2030 eingebunden werden.“

2.6 Der Europäische Rat ersuchte die Kommission ferner „zu prüfen, welches die geeignetsten Mittel sind, die nachhaltige Intensivierung der Lebensmittelerzeugung zu fördern und gleichzeitig den Beitrag dieses Sektors zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Bindung von Treibhausgasen, auch durch Aufforstung, zu optimieren“ <sup>(3)</sup>.

2.7 Ende 2015 soll auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Paris ein verbindliches Weltklimaübereinkommen angenommen werden. Die Staaten müssen sich darin auf Emissionssenkungs- und Anpassungsmaßnahmen festlegen.

2.8 Die vom Ausschuss generell befürworteten Maßnahmen der neuen Europäischen Kommission im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) und der Überprüfung bestehender Regelungen könnten eine gute Gelegenheit bieten, Widersprüchlichkeiten auszuräumen und für Stimmigkeit der umweltpolitischen (Wasser, Luft und Boden) sowie land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen der EU, insbesondere in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, zu sorgen. Auch die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und Kohärenz zwischen einzelnen nationalen Einrichtungen und Regionalbehörden sind ausnehmend wichtig (Kohärenz zwischen den nationalen und regionalen Ansätzen).

2.9 In unterschiedlichen Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Gegebenheiten, Bedingungen und Strategien in Land- und Forstwirtschaft. Eine Patentlösung ist deshalb unwahrscheinlich. Indes sollte es Aufgabe der EU sein, bewährte land- und forstwirtschaftliche Verfahren zu fördern und unter den Mitgliedstaaten zu verbreiten sowie Entscheidungsträger, Kommunen, Landbesitzer, einschlägige Unternehmen und Forscher durch Kapazitätsaufbau zu unterstützen.

### 3. Auswirkungen

3.1 Der Klimawandel wirkt sich in den verschiedenen Regionen der EU auf vielfältige Weise auf die Land- und Forstwirtschaft aus und hat negative wie auch positive Folgen. Auch wenn die Größenordnung dieser Auswirkungen noch nicht absehbar ist, macht sich der Wandel bereits bemerkbar, bspw. durch Veränderungen der jährlichen und saisonalen Niederschlagsmuster, Auftreten extremer Wetterereignisse, veränderte Verfügbarkeit von Wasserressourcen, Auftreten von Schädlingen und Krankheiten und Bodenveränderungen. Dies wirkt sich wiederum auf die Ertragsmenge und -qualität sowie die Stabilität der Nahrungsmittelproduktion aus und hat damit Folgen für sowohl die Land- und Forstwirtschaft als auch die Verbraucher. Ferner entstehen weiter reichende Risiken für ländliche Gebiete, wie Hochwasser und Schäden an der Infrastruktur.

<sup>(1)</sup> Richtlinien 2009/28/EG, 2009/29/EG, 2009/31/EG und Entscheidung 406/2009/EG.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 15 final.

<sup>(3)</sup> EUCO 169/14, S. 5, Punkt 2.14.

3.2 Bei der Erörterung, wie die Emissionen aus Landwirtschaft und LULUCF im energie- und klimapolitischen Rahmen bis 2030 berücksichtigt werden sollen, sind die Rolle der Land- und Forstwirtschaft als riesige Bodenspeicher für Kohlenstoff und ihr wichtiger Beitrag zur Verringerung der Energieaußenabhängigkeit der EU durch Bereitstellung von Bioenergie hervorzuheben. Auf die Landwirtschaft entfallen ca. 10 % des Klimagasgesamtausstoßes der EU-28 und 18 % der Emissionen der Nicht-EHS-Sektoren, für die die Lastenteilungsentscheidung gilt. Indes ist zu bedenken, dass seit 1990 in der EU-Landwirtschaft Emissionssenkungen von 18 % CO<sub>2</sub>-Äquivalenten erreicht worden sind — im gleichen Zeitraum sind die EU-Gesamtemissionen um 17 % gesunken. Gleichzeitig wurde die landwirtschaftliche Erzeugung gesteigert.

3.3 Die Klimaziele verlangen nach einer ressourcenschonenden und CO<sub>2</sub>-effizienten Landwirtschaft. Bei der Festsetzung kosteneffizienter Ziele für die Landwirtschaft müssen die CO<sub>2</sub>-Äquivalente je Produktionseinheit berücksichtigt werden. Außerdem muss der globale Kontext berücksichtigt werden, um eine Verlagerung energie- und emissionsintensiver Produktionskapazitäten in Drittländer zu verhindern, die womöglich zu einem Anstieg der Gesamtemissionen und zur Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Land- und Forstwirtschaft führen könnte.

3.4 Die EU-Land- und Forstwirtschaft ist in hohem Maße von fossilen Brennstoffen abhängig, die zur Düngemittelherzeugung und für den Antrieb von Maschinen benötigt werden. Die EU-Politik sollte künftig über spezifische Forschungs- und Innovationsprogramme in Verbindung mit finanziellen Anreizen für Landwirte und Waldbesitzer

- eine schrittweise Abkopplung der Landwirtschaft von fossilen Brennstoffen fördern,
- den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Effizienz aller Produktionssysteme legen und
- eine schonendere Nutzung der Ressourcen wie Land, Wasser und Nährstoffe unterstützen.

Ferner sollte ein nachhaltiges Land- und Forstwirtschaftsmodell mit geschlossenen Produktionskreisläufen gefördert werden, um die globale Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren zu steigern.

3.5 Der Ausschuss begrüßt die durch die jüngste GAP-Reform eingeführten Umweltmaßnahmen, betont indes die unterschiedlichen klimatischen Bedingungen, landwirtschaftlichen Betriebsarten und andere Gegebenheiten, darunter den Mangel an Sensibilisierung in den EU-Mitgliedstaaten. Bei der Konzeption künftiger Maßnahmen muss den Landwirten ein gewisses Maß an Flexibilität eingeräumt werden. Umweltschutz und landwirtschaftliche Produktions- und Waldbewirtschaftungsverfahren sollten so miteinander vereinbart werden, dass auf nachhaltige Weise die Produktionskapazität gestärkt und Effizienz, Produktivität und Innovation gefördert werden.

3.6 Laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen wird die globale Nachfrage nach zumeist proteinreichen tierischen Nahrungsmitteln bis 2050 um bis zu 70 % steigen. Ein besonderer Schwerpunkt des EU-Agrarsektors liegt auf einer gesteigerten Ressourceneffizienz in landwirtschaftlichen Betrieben, um durch nachhaltige Praktiken ihre Emissionen je Produktionseinheit zu verringern. In diesen Praktiken müssen hohe Tierschutzstandards inbegriffen sein, und die EU sollte sich entsprechend für eine internationale Anerkennung einsetzen. Der Ausschuss räumt jedoch ein, dass die Nettoemissionen aufgrund der Zunahme der Anzahl der Tiere möglicherweise steigen werden, selbst wenn umfangreiche Anstrengungen unternommen und Investitionen getätigt werden, um Methanemissionen aus der Tierhaltung zu senken.

3.7 Die Klimawandelauswirkungen in Land- und Forstwirtschaft führen auch zu Veränderungen der traditionellen Anbaugebiete. Der Ausschuss weist darauf hin, dass umfangreiche Forschungs- und Entwicklungsarbeiten notwendig sind, um unter Berücksichtigung des Klimawandels und der spezifischen lokalen und regionalen Gegebenheiten für die Land- und Forstwirtschaft in Europa die besten, produktivsten, kosteneffizientesten und nachhaltigsten Verfahren und Pflanzensorten (Kulturvarietäten) zu entwickeln. Dies könnte mit herkömmlichen Zucht- und Auswahlmethoden erreicht werden, wobei vorrangig lokale Pflanzensorten eingesetzt werden sollten. Bodenproduktivität und eine nachhaltige Intensivierung der Landwirtschaft sind wichtige Voraussetzungen für Ressourceneffizienz.

#### 4. Chancen

4.1 Der Ausschuss ist sich der Notwendigkeit bewusst, dass sowohl die gegenwärtigen als auch die künftigen Herausforderungen bewältigt werden müssen. Er setzt sich dafür ein, intelligente Lösungen für die durch den Klimawandel bereits jetzt verursachten Probleme zu entwickeln, und erachtet die ehrgeizigen klima- und energiepolitischen Zielvorgaben für die Zeit nach 2020 als Chance für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, denen in dem Rahmen für die Klima- und Energiepolitik eine wichtige Rolle zukommt. Der Ausschuss räumt ein, dass die Zivilgesellschaft, die lokale und regionale Ebene, die Mitgliedstaaten und die EU gemeinsam aktiv darauf hinarbeiten müssen.

4.2 Die in Land- und Forstwirtschaft durchgeführten Maßnahmen müssen sich langfristig positiv im Sinn von Emissionsminderung und Senkeneffekt auswirken, wobei im Zusammenhang mit der Landnutzung zu bedenken ist, dass viele forstwirtschaftliche Klimagasreduktionsmaßnahmen kurzfristig zu einem Anstieg der Emissionen führen können, langfristig aber eine deutlich positive Wirkung haben. Die Zeithorizonte 2020 und 2030 sind für biologische Systeme viel zu kurz bemessen.

4.3 Landwirtschaft ist in Europa ausgesprochen wichtig, insbesondere mit Blick auf bäuerliche Familienbetriebe, Ernährungssicherheit, Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, soziale Inklusion und nachhaltige ländliche Entwicklung. Um sie zu erhalten, sollten Beschlüsse über die weitere Entwicklung dieses Sektors im Hinblick auf die notwendigen Emissionssenkungen umfassend, gründlich und unter gebührender Berücksichtigung nationaler Anliegen bewertet werden.

4.4 Wälder leisten einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels. Die Multifunktionalität des Waldes, der wirtschaftliche, ökologische und soziale Leistungen erbringt, muss anerkannt werden. Der Ausschuss empfiehlt den Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Grundsätze und Ziele der EU-Forststrategie nationale aktive Forststrategien zu entwickeln und bestehende nationale Forstprogramme zu aktualisieren.

4.5 Gegenwärtig wird das regionale Verwendungspotenzial der in Europa verfügbaren Waldressourcen nicht ausgeschöpft. Indes steigt die Nachfrage nach Biomasse in der EU. Es sollten Aufforstungen gefördert werden, um eine ausreichende lokale Versorgung mit Holz für Energienutzungen, für die Holzwirtschaft und generell für die Bioökonomie sicherzustellen. Dadurch würde auch die Nutzung von Waldrestholz und minderwertigem Rundholz gefördert. Jedoch muss auf eine effizientere Nutzung von Biomasse hingewirkt werden, sodass vorrangig hochwertige Erzeugnisse produziert werden, die dann am Ende ihres Lebenszyklus energetisch verwertet werden.

4.6 Aufforstungsmaßnahmen wirken sich gegebenenfalls durch die Senkung des Klimagasausstoßes, die Verringerung von Wasserknappheit und die Förderung der Biodiversität sehr vorteilhaft aus. In Regionen, die unter Wasserknappheit leiden, sollten sie als nachhaltige wirtschaftliche und soziale Abhilfemaßnahme in Betracht gezogen werden. Ein zusätzlicher sozialer Nutzen könnte durch Stadtwälder und Bäume außerhalb des Waldes, bspw. entlang der Autobahnen, erzielt werden.

4.7 Für die Entwicklung von nachhaltig erzeugter Biomasse sollte ein klarer Regelungsrahmen aufgestellt werden, der Beschränkungen für die Produktion und Nutzung, soziale Aspekte und Biodiversität berücksichtigt. Es bedarf der Führung durch die EU, um eine Weiterentwicklung der Bioökonomie sicherzustellen, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Nutzen bringen kann.

4.8 Wälder und Holzzeugnisse können mehr CO<sub>2</sub> speichern. Eine aktive Waldbewirtschaftung und die verstärkte Nutzung von Holz können dazu beitragen, dass mehr CO<sub>2</sub> in Senken aufgenommen und gespeichert wird. Zudem entstehen Substitutionseffekte, wenn Holzprodukte herkömmliche Produkte oder Werkstoffe ersetzen.

4.9 Der Ausschuss hebt die Notwendigkeit einer nachhaltigen aktiven Waldbewirtschaftung auf der Grundlage einer effizienten Nutzung von Waldprodukten sowie einer auf Produktivität und Nachhaltigkeit ausgerichteten Walderneuerung hervor. Ferner sollten wirksame, wissenschaftlich fundierte, gezielte Maßnahmen wie Drainage, Holzeinschlag zur Pflege oder Verjüngung, Ausdünnung, Ascheausbringung und Düngung geschädigter Böden in Betracht gezogen werden, da sie zur Steigerung des Waldertrags und der Senkenleistung beitragen.

4.10 Es gibt große unzugängliche produktive Waldflächen, die nicht bewirtschaftet und deren Biomassepotenzial und Senkenleistung deshalb nicht genutzt werden können. Es muss in Forstinfrastuktur und Forsttechnik investiert werden, um diese Ressourcen zu erschließen. Dazu könnten EU-Kohäsionsfördermittel eingesetzt werden.

4.11 In den meisten EU-Mitgliedstaaten sind aktuell riesige Flächen stillgelegt, beispielsweise vormalige Weideflächen, die für den Anbau von Getreide u. dgl. ungeeignet sind, oder Kulturflächen, die aufgrund verfallender Infrastruktur und fehlender Investitionen für Drainagesysteme extensiv genutzt werden. Diese Flächen könnten mit Unterstützung von Forschung und Innovation wieder für eine traditionelle landwirtschaftliche Erzeugung, den Anbau von Bioenergiepflanzen oder Aufforstungsmaßnahmen genutzt werden.

4.12 Die Nutzung von nachhaltig erzeugter Biomasse zur Energiegewinnung spielt eine wichtige Rolle, um das Ziel der Energieunabhängigkeit im Rahmen der EU-Energiepolitik zu erreichen. Sie wird sich auch auf die Handelsbilanz günstig auswirken, da einheimische Biomasse anstelle von aus Drittländern eingeführten fossilen Brennstoffen verwendet werden kann.

4.13 Der Ausschuss fordert eine verstärkte Unterstützung für Forschung und Innovation im Bereich Forstwirtschaft, um unter Berücksichtigung des Klimawandels, der Umweltunterschiede zwischen den europäischen Regionen und der wirtschaftlichen Probleme des Sektors mit Blick auf den Erhalt bzw. die Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit nachhaltige Techniken und Waldbewirtschaftungsverfahren zu entwickeln.

4.14 Forschung und Innovation für Bioenergie sollte dazu beitragen, dass die gesamte Produktionskette künftig kosteneffizient, nachhaltig und wirtschaftlich tragfähig und nicht auf europäische oder nationale Subventionen angewiesen ist. Um gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, sollten sämtliche Subventionen und nicht-finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für fossile Energieträger schrittweise abgeschafft werden.

4.15 Der Ausschuss begrüßt den sektorübergreifenden Ansatz der Kommission zur Unterstützung der Bioökonomie im Allgemeinen und plädiert für eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen der Kommission zur Förderung nachhaltig erzeugter Biomasse.

4.16 Der Ausschuss betont, dass der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und bestehender Kommissionsprogramme wie Galileo in der Land- und Forstwirtschaft zur Verbesserung nachhaltiger Rohstoffherstellungungsverfahren in der EU beitragen könnte. Er plädiert für weitere Forschung und Entwicklung in diesem Bereich.

4.17 Die Europäische Kommission sollte einen kohärenten Ansatz der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Programme auf nationaler Ebene fördern und unterstützen.

4.18 Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass unter dem 7. EU-Forschungsrahmenprogramm (RP 7) über 220 Mio. EUR für Vorhaben im Bereich nachhaltige Land- und Forstwirtschaft bereitgestellt wurden. Er ruft dazu auf, in dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ noch mehr Ehrgeiz an den Tag zu legen. Der Ausschuss betont, dass Forschungserfolge letztlich davon abhängen, inwieweit die Ergebnisse von Forschungsarbeiten tatsächlich auch an die Endnutzer in der Land- und Forstwirtschaft weitergegeben werden.

4.19 Der Ausschuss unterstreicht, dass Biomasse in erster Linie vor Ort nachhaltig genutzt wird. Indes gibt er zu bedenken, dass der derzeitige Bioenergiemarkt international angelegt ist. Der besonderen Lage von Ländern mit einem Überangebot an Biomasse muss Rechnung getragen werden, denn aufgrund der Erzeugung von Biomasse werden die durch LULUCF-Tätigkeiten verursachten Emissionen in den Exportländern steigen und die energiebedingten Emissionen in den Importländern sinken. Wenn Zielvorgaben für die durch LULUCF-Tätigkeiten verursachten Emissionen festgelegt werden, bedarf es besonderer Ausgleichsmechanismen für die Exportländer.

## 5. Soziale Aspekte

5.1 Die Entwicklung der ländlichen Gebiete in der Europäischen Union hängt in großem Maße von der Überlebensfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ab. Der Ausschuss betont, dass sich die verstärkte Nutzung nachhaltig erzeugter Biomasse sowie eine nachhaltige intensive Landwirtschaft und insbesondere Viehzucht in ländlichen Gemeinden sehr positiv auf die Beschäftigung und Einkommensgenerierung im Primärsektor auswirken sollte.

5.2 Auch die Veredelung von Biomasse und landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu Produkten mit hohem Mehrwert sollte auf lokaler Ebene gefördert werden, da sich dies in ländlichen Gemeinden sehr positiv auf die Beschäftigung und Einkommensgenerierung im Sekundärsektor auswirkt. Der Ausschuss begrüßt die bisherigen Arbeiten der Kommission im Bereich Forschung und Innovation, um neue Möglichkeiten für die Veredelung von Biomasse und landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu erschließen. Der Ausschuss plädiert für ein noch ehrgeizigeres Investitionsprogramm, um die EU in diesem Bereich weltweit führend zu machen.

5.3 Energieerzeugung aus Solar- und Windkraft eröffnet ländlichen Gebieten neue Möglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung. Die Anlagen werden immer kostengünstiger und effizienter, doch sollten Landwirten und ländlichen Gemeinden Anreize geboten werden, um diese Art der Energieerzeugung im ländlichen Raum zu fördern. Dezentrale Systeme versetzen Privatpersonen und Gemeinschaften in die Lage, Kosten und Nutzen der Erneuerbaren zu teilen und Angebot und Nachfrage besser aufeinander abzustimmen.

5.4 Ergänzende Einnahmen aus einer nachhaltig intensivierten Landwirtschaft, der Veredelung von Rohstoffen, der Erzeugung und Veredelung von Biomasse sowie der Erzeugung von erneuerbarer Energie könnten Landwirten, Waldbesitzern und ländlichen Gemeinden ein stabiles hohes Zusatzeinkommen bieten. Dies könnte ein Ansporn für weitere öffentliche oder private Investitionen in die ländliche Infrastruktur sein.

5.5 Der Ausschuss unterstreicht, dass eine allgemeine Weiterentwicklung der Bioökonomie die Entstehung hochwertiger Arbeitsplätze begünstigen und damit den Menschen einen Anreiz geben könnte, nicht abzuwandern bzw. vielmehr aufs Land zu ziehen, und der Landflucht entgegenwirken, einem großen Problem in der EU.

5.6 Der territoriale und soziale Zusammenhalt sollte Kernziel aller EU Politiken sein, und alle Maßnahmen, einschließlich derjenigen, die sich aus dem Rahmen für die Energie- und Klimapolitik der EU ableiten, sollten zu seiner Verwirklichung beitragen.

5.7 Die Biodiversität wird voraussichtlich von den unmittelbaren und mittelbaren Folgen des Klimawandels schwer betroffen sein. Indes kommt ihr bei der Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen auch eine wichtige Rolle zu. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung von Naturschutzgebieten und Naturparks für die Förderung der Biodiversität und die Funktion vorhandener Naturschutzinstrumente wie LIFE und Natura-2000. Diesen Gebieten kommt eine wichtige Rolle für die Land- und Forstwirtschaft zu, und sie bringen großen sozialen Nutzen.

5.8 Der Ausschuss stellt fest, dass viele Waldbesitzer in Europa ihren Wald aufgrund eines Mangels an Wissen oder Ressourcen nicht angemessen bewirtschaften, und betont, dass über eine Zusammenarbeit eine effizientere und bessere Bewirtschaftung erreicht werden könnte.

5.9 Schulungen und technische Unterstützung für Landwirte und Waldbesitzer sollten für die EU- und nationalen Institutionen Priorität haben. Innovationen und nachhaltige Land- und Forstwirtschaftsmodelle, die im Rahmen der EU-finanzierten FuE-Projekte entwickelt worden sind, sollten durch nationale Wissenszentren und beratende Einrichtungen umfassend bekannt gemacht werden.

5.10 Die Erfassung der Klimagasemissionen in der Land- und Forstwirtschaft sollte durch einfache Umsetzungsinstrumente erfolgen, die sich auf Wissen und wissenschaftlich fundierte Annahmen stützen. Die Anforderungen des energie- und klimapolitischen Rahmens der EU bis 2030 sollten nicht zur Überregulierung in der Land- und Forstwirtschaft und unnötigen Belastung der Landwirte oder Waldbesitzer führen, sondern berücksichtigen, dass diese ihrer Arbeit nachgehen müssen und nur begrenzt über Ressourcen für Verwaltungsarbeit verfügen.

Brüssel, den 22. April 2015.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung des im Rahmen der Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorgeschlagenen Governance-Systems“**

**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission)**

(2015/C 291/02)

**Berichterstatter: Richard ADAMS**

**Mitberichterstatteerin: Ulla SIRKEINEN**

Die Europäische Kommission beschloss am 16. Januar 2015 gemäß Artikel 304 AEUV, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

*„Entwicklung des im Rahmen der Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorgeschlagenen Governance-Systems“*

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 23. April 2015) mit 152 gegen 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der EU fußt auf einer Vielzahl bestehender Rechtsvorschriften, die zum Teil unvollständig in einzelstaatliches Recht umgesetzt bzw. unzulänglich durchgeführt wurden. Die Verwirklichung der Energieunion wird die Aufstellung und vor allem strenge Umsetzung noch weiterer Rechtsvorschriften erfordern. Ein solides Governance-System ist von wesentlicher Bedeutung. Rechtsvorschriften sind eine Grundlage — Governance ist der Schlüssel zum Erfolg. Die praktische Umsetzung von Konzepten setzt die Bereitschaft zur Auseinandersetzung, Teilhabe, Einbeziehung und Offenheit aller Interessenträger voraus. Die wirksamste Form von Governance ist diejenige, bei der die Festlegung von Verfahren zur Vereinbarung und Verwirklichung von Zielen als gemeinsames Unterfangen aller Interessenträger betrachtet wird. In diesem Sinne spricht der Ausschuss folgende Empfehlungen aus:

- Ein strukturierter Dialog zwischen allen Interessenträgern muss an den Governance-Prozess gekoppelt sein, um gesellschaftliche Hemmnisse für rechtliche und politische Maßnahmen auszuräumen und Verhaltens- und Mentalitätsänderungen der Bürger zu ermutigen.
- Die gesetzgebenden Institutionen der EU sollten klare politische Leitlinien für die Einrichtung und praktische Durchführung eines umfassenden Dialogs mit allen betroffenen Akteuren und die Auseinandersetzung mit der Energiewende-Thematik (beispielsweise Klima, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit) aufstellen, um die Entwicklung der Energieunion und die europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu begleiten und zu unterstützen.
- Der Ausschuss spricht sich für einen Dialog mit den Sozialpartnern aus, um eine Energiewende zu gewährleisten, die zugleich Umweltaspekten und sozialen Anliegen Rechnung trägt.
- Dies sollte bevorzugt in Gestalt eines unabhängigen und vertrauenswürdigen Europäischen Energiedialogs erfolgen, in dessen Rahmen alle Interessenträger ausgewogen vertreten sind, Informationen austauschen, Meinungen kundtun, energiepolitische Entscheidungen beeinflussen und sich folglich aktiv in die Energiewende einbringen können.
- Der Ausschuss fordert den Europäischen Rat und das Europäische Parlament insbesondere auf, bei der Prüfung des Pakets zur Energieunion die unter Ziffer 6 dieser Stellungnahme (möglicher Umsetzungspfad) aufgezeigten Maßnahmen im Hinblick auf die Einrichtung eines Europäischen Energiedialogs zur Untermauerung des Governance-Prozesses als Aktionsschwerpunkte zu übernehmen.
- Dieser Dialog wird in einem eigens dafür eingerichteten Forum geführt, um die Teilnahme aller Interessenträger zu ermöglichen.

## 2. Einführung

2.1 Zur Entwicklung einer Energieunion in der EU und mit Blick auf die wichtige Weltklimakonferenz in Paris Ende 2015 ist es notwendig, wirksame Governancemechanismen für die Energiewende zu entwickeln. Infolge der einschlägigen Mitteilung der Kommission verständigte sich der Europäische Rat auf einen neuen EU-Klima- und Energierahmen bis 2030 und kam ferner überein, dass ein zuverlässiges und transparentes Governance-System zu entwickeln ist, das dazu beiträgt, dass die EU ihre energiepolitischen Ziele erreicht. Im Rahmen für die Politik bis 2030 werden ein neues Governanceverfahren auf der Grundlage nationaler Pläne für eine sichere, nachhaltige und wettbewerbsorientierte Energieversorgung sowie ein Satz von Schlüsselindikatoren zur Bewertung der im Lauf der Zeit erzielten Fortschritte vorgeschlagen. Ein solches Verfahren sollte die Erreichung der Zielvorgaben für 2030 ermöglichen sowie Kohärenz auf EU-Ebene und Flexibilität auf nationaler Ebene ermöglichen. Eine starke Governance könnte ferner im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen als positives Modell und Beispiel dienen.

2.2 Die Notwendigkeit einer wirksamen Governance kann gar nicht stark genug betont werden. Die Nichteinhaltung der Fristen des dritten Energiepakets, mit dem ein starker EU-Energiebinnenmarkt vollendet werden sollte, ist weitgehend auf schwache Governance zurückzuführen. Nationale Interessen überwogen, wenn sie sich nicht ohnehin mit Ansprüchen zur Stärkung der EU als Ganzes deckten. Ein neuer Governance-Prozess muss dieses Problem überwinden.

2.3 Zunächst wären nationale Ziele festzulegen. Es wird ein iterativer Prozess für sowohl die Aufstellung der Pläne durch die Mitgliedstaaten als auch für die Einfügung der Pläne in einen kohärenten EU-Gesamtrahmen zur Erreichung der vereinbarten EU-Ziele vorgeschlagen. Drei Etappen sind vorgesehen:

- 1) Die Kommission wird Leitlinien für den Governance-Prozess und die nationalen Pläne ausarbeiten.
- 2) Die Mitgliedstaaten legen ihre nationalen Pläne vor, die sie in einem iterativen Prozess mithilfe der Kommission und in Abstimmung mit ihren Nachbarländern aufgestellt haben.
- 3) Sodann wird die Kommission die Eignung der nationalen Pläne zur Umsetzung der Ziele überprüfen und erforderlichenfalls so lange über inhaltliche Vertiefungen verhandeln, bis dies gewährleistet ist. Bei einem Scheitern des freiwilligen Ansatzes könnte auf Legislativmaßnahmen zur Festlegung einer Governance-Struktur zurückgegriffen werden.

2.4 Die Europäische Kommission verfügt über umfangreiche Erfahrungen im Bereich der Gestaltung und Umsetzung von Governance-Strukturen, die sie auf die Klima- und Energiepolitik übertragen wird. In dieser Stellungnahme wird der oben beschriebene Ansatz befürwortet, doch muss er entschieden und voller Überzeugung vorangetrieben werden. Die Fristen im iterativen Prozess müssen knapp gehalten werden und die Jahresberichte auf prägnanten und unerschrockenen Analysen gründen. Wie schon in seiner Stellungnahme zu der Mitteilung über den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030<sup>(1)</sup> fordert der Ausschuss erneut die Mitgliedstaaten auf, einem wirksamen Governanceverfahren zuzustimmen und gemeinsam mit der Kommission und der Zivilgesellschaft darüber zu beraten, wie es umgesetzt werden kann.

2.5 Nach Meinung des Ausschusses sollte dieser Rahmen durch die Mobilisierung eines breiten Rückhalts in der Zivilgesellschaft, u. a. der Sozialpartner, im Wege eines strukturierten Europäischen Energiedialogs, aktiviert und gestärkt werden.

## 3. Das Wesen der Governance

3.1 Der Governance-Prozess muss mit dem rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen er durchgeführt wird, vereinbar sein. Der rechtliche Rahmen gibt die Ziele und die Methoden zur Erreichung der Zielvorgaben vor und muss für langfristige Gewissheit und Kontinuität sorgen, vor allem mit Blick auf Investitionen, Berufsbildung und Beschäftigung. Er sollte auch die entsprechenden einschlägigen Indikatoren bereitstellen. Der Governance-Prozess, der sich auf alle Rechtsvorschriften im Energiebereich beziehen sollte, muss es ermöglichen, komplexe Fragen, bei denen es womöglich unterschiedliche Standpunkte und Interessenkonflikte gibt, zu lösen. Governance sollte den Entscheidungsfindungsprozess unterstützen und ergänzen und gleichzeitig genügend Flexibilität bieten, um potenziell rasche Veränderungen zu bewältigen. Im Wesentlichen sollten bei der Governance auch gesellschaftliche Wahrnehmungen, Technologie, Geopolitik und der Markt berücksichtigt werden.

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 424 vom 26.11.2014, S. 39-45.

3.2 Im Rahmen des Governance-Systems muss sichergestellt werden, dass Meinungen, Präferenzen, Wahrnehmungen und Werte fortwährend in ausgewogener und repräsentativer Weise dargelegt werden und in die Entscheidungsfindung und politische Gestaltungsarbeit einfließen. Governance muss die Anpassungsfähigkeit erleichtern, was nicht heißt, dass häufige Kurswechsel stattfinden sollen, sondern dass Abweichungen vorausgesehen und im Wege einer kohärenten und inklusiven Entwicklung berücksichtigt werden.

3.3 Das sind hohe Anforderungen, die durch wachsende Skepsis in Bezug auf die Fähigkeit der EU, eine gerechte und wirksame Energiewende zu bewerkstelligen, erschwert werden. Für den Governance-Prozess muss deshalb ein klar umrissener, von den Beteiligten gutgeheißener Rahmen festgelegt werden. Nach Meinung des Ausschusses können die Zielvorgaben im Rahmen eines herkömmlichen Governance-Prozesses ohne Einbeziehung und Unterstützung der europäischen Zivilgesellschaft nicht erfolgreich umgesetzt werden. Im Zukunftsbild der Energieunion wird dies aufgegriffen: *„Vor allem aber streben wir eine Energieunion an, in deren Mittelpunkt die Bürger und Bürgerinnen stehen, die ihrerseits Verantwortung für die Umstellung des Energiesystems übernehmen (...)“*<sup>(2)</sup>. Deshalb sollte parallel zur Entwicklung zuverlässiger und transparenter Mechanismen zur Umsetzung der Energie- und Klimaziele und der Energieunion ein auf mehreren Ebenen angesiedelter Dialog stattfinden, um alle Interessenträger zu informieren und einzubeziehen. Dies ist entscheidend, und um eine faire Energiewende zu gewährleisten, müssen die Veränderungen in der Arbeitswelt berücksichtigt und negative soziale Auswirkungen vermieden werden.

3.4 Unter Governance versteht der Ausschuss keinen vermehrten Verwaltungsaufwand, sondern die konsequente Anwendung eines auf Grundsätzen beruhenden, maßnahmenorientierten Ansatzes, der auf die Verwirklichung der vereinbarten EU-Zielvorgaben abhebt. Die Governance sollte sich über alle Ebenen erstrecken und auf sowohl Fach- und Sachkompetenz als auch Alltagswissen stützen. Die EU gründet auf den Werten Frieden, Demokratie, Menschenwürde, Pluralismus, Toleranz und Solidarität. Diese Werte, die in klare ethische Grundsätze übertragen werden müssen, bieten sich als Ausgangspunkt für die Bewertung der wesentlichen Aspekte der Energiewende sowie als universelle Grundlage für eine Einigung an. Diese Grundsätze müssen indes in einem durchsetzungs- und leistungsfähigen Prozess aufgehen, der den gesellschaftlichen Erwartungen gerecht wird.

3.5 Nach Ansicht des Ausschusses sollte den gesellschaftlichen Werten, die der Energieerzeugung und -nutzung zugrunde liegen, in diesem Governance-Prozess mehr Gewicht beigemessen werden. Die Erkenntnis der Bürger, dass ihre Wertvorstellungen und Standpunkte berücksichtigt und in einem europäisch denkenden Forum erörtert werden, wäre von großem zusätzlichen Nutzen für den Prozess, käme der politischen Kohärenz und der Vertrauensbildung zugute und würde zur Abmilderung unvorhergesehener politischer Veränderungen beitragen. Durch den Dialog würden die Faktoren herauskristallisiert, auf denen die Entscheidungen eines Landes hinsichtlich seiner Energiewende beruhen. Häufig gründen sie, ungeachtet technischer und wirtschaftlicher Überlegungen, letztlich auf seinem gesellschaftlichen Wertesystem, bspw. im Umweltbereich. Da nationale, regionale, lokale und persönliche Ansichten über Energie zwangsweise auseinandergehen, kann die Ausrichtung an einer konsequenten, gemeinsamen oder europäischen Perspektive persönliche, lokale, kurzfristige oder nationale Interessen überwinden.

3.6 Ein Dialog auf mehreren Ebenen nun bietet einen Rahmen, um diese Grundsätze allen Interessenträgern zu vermitteln, sie zu erörtern und, wo möglich, Lösungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie zwischen benachbarten Ländern zu entwickeln. Es handelt sich nicht um einen Beschlussfassungsprozess, obwohl die Entscheidungsträger zuhören und für Beiträge offen sein sollten; darüber sollten sich die Teilnehmer im Klaren sein.

#### **4. Ein Dialog auf mehreren Ebenen als wesentlicher Bestandteil von Governance**

4.1 Die EU- und nationalen Energiepolitiken wirken sich unmittelbar und deutlich auf den Alltag ihrer Bürger aus. Inhalt und Beweggründe erschließen sich jedoch der Allgemeinheit häufig nicht und können von der Zivilgesellschaft missverstanden werden. Deshalb mangelt es allgemein an öffentlicher Unterstützung, und es kommt zu Trugschlüssen in Verbindung mit wesentlichen Aspekten der künftigen Entwicklung der EU. Das kann sich nachteilig auswirken, und in vielen Fällen wird die Zivilgesellschaft im Rahmen nationaler oder europäischer energiepolitischer Maßnahmen nicht informiert und einbezogen, was zu allgemeinem Vertrauensverlust und teilweise zum Misserfolg der Maßnahmen führt.

---

<sup>(2)</sup> COM(2015) 80 final.

4.2 Um ein inklusives Verfahren sicherzustellen, müssen die Bürger, zivilgesellschaftlichen Organisationen, nationalen und lokalen Behörden und sämtliche Arten von Energieorganisationen durch ihre Teilnahme an einem Dialog den vorgeschlagenen Governance-Mechanismus unterstützen. So werden die regionalen, nationalen und europäischen Perspektiven zusammengeführt, wodurch ein Mehrwert bei der Konzipierung und Durchführung von Maßnahmen entsteht, die zwar auf nationaler/regionaler Ebene umgesetzt werden, jedoch auf die übergeordnete europäische Perspektive abgestimmt werden müssen.

4.3 Dieser Dialog wird vor allem dem Thema Energie als entscheidender Faktor für einen gerechten und nachhaltigen Übergang und eine auf den Klimaschutz ausgerichtete Politik gelten. Im Zusammenhang mit der Energiefrage müssen die Bedürfnisse der benachteiligten Bevölkerungsgruppen und ein breites Spektrum sozialer und ökologischer Anliegen berücksichtigt werden. Im Rahmen des Europäischen Energiedialogs (EED), der auch Klimafragen einschließt, werden ein freiwilliger Ansatz und ein gemeinsames Verständnis entwickelt — praktisch ein Gesellschaftsvertrag für Energie, der den Entscheidungsträgern als grundlegender gesellschaftsrelevanter Rahmen dienen kann. Der ständige Dialog wird auch die Umsetzung der praktischen Maßnahmen seitens der Interessenträger und Bürger betreffen. Kurzfristig sollte sich der EED indes aufgrund von Effizienzerwägungen und der Anforderungen des Governance-Prozesses auf politische Initiativen erstrecken, bei denen Akzeptanz und Eigenverantwortlichkeit problematisch sind.

4.4 Eine solche Verfahrensweise ermöglicht außerdem eine größere politische Kohärenz und die Konsolidierung von Fach- und Sachwissen — z. B. in Bezug auf die besonderen Bedürfnisse von Inselgebieten und die energiepolitischen Beziehungen zu Drittländern.

## 5. Enge Verknüpfung mit dem Governance-Prozess

5.1 Insgesamt ist der klima- und energiepolitische Rahmen ergebnisorientiert angelegt. Er beinhaltet eine Neuausrichtung des Energiemixes und der Energieeffizienzstrategien der Mitgliedstaaten, bei der ihre nationale Souveränität gewahrt bleibt und dennoch eine Abstimmung mit den Nachbarstaaten und eine Übereinstimmung mit vereinbarten Zielen auf EU-Ebene erfolgt. Die skizzierte Governance-Struktur (siehe Ziffer 2.3) umfasst die Vorlage allgemeiner, von der Europäischen Kommission vorgeschlagener Leitlinien, Diskussionen über regionale Ansätze, die Einreichung, Bewertung und Überprüfung der nationalen Pläne und ihre fortgesetzte Anpassung, bis ein zufriedenstellendes Ergebnis erreicht ist.

5.2 Der Ausschuss befürwortet diesen Ansatz nachdrücklich, der seines Erachtens im Einklang mit der dringenden Notwendigkeit steht, in ganz Europa eine sicherere, wettbewerbsfähigere und grünere Energieversorgung sicherzustellen. Durch die Governance-Struktur sollte es auch möglich sein, die Berichterstattungspflichten auf ein Mindestmaß zu beschränken und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Die ausnehmend wichtigen und immer zahlreicheren regionalen, grenzübergreifenden Aspekte der Tätigkeiten im Energiebereich sollten gebührend berücksichtigt werden. Um wirksam zu sein, muss ein solcher Ansatz auf politischer Geschlossenheit gründen, und das setzt eine Annäherung der Mentalitäten der Bürger in allen 28 Mitgliedstaaten voraus.

5.3 Nach Dafürhalten des Ausschusses sollte der EED über diesen ganzen Prozess hinweg eine gestaltende Rolle spielen und dann nach einvernehmlichem Abschluss die Umsetzung begleiten und der Unterstützung der Interessenträger dienen. Deshalb sollte der EED unverzüglich im Wege klarer politischer Vorgaben als grundlegender damit verbundener Prozess eingeführt werden, zumal die nationalen Pläne vor 2020 vereinbart und umgesetzt werden sollen. Der Ausschuss hatte bei früherer Gelegenheit empfohlen, den Energiedialog in die Mitteilung über die Energieunion aufzunehmen, und sieht sich durch folgende Formulierung bestätigt: *„Führung eines Energiedialogs mit den Interessenträgern, um fundierte politische Entscheidungen zu ermöglichen, und Unterstützung eines aktiven Engagements bei der Umstellung des Energiesystems“*<sup>(3)</sup>. Er stellt indes fest, dass immer noch kein spezifischer Aktionsschwerpunkt bezüglich Governance festgelegt worden ist, der den Aufbau einer unterstützenden EED-Struktur begründen würde, und drängt Rat und EP, in diesem Sinne die unter Ziffer 6 dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Maßnahmen anzunehmen.

5.4 Ein Governance-Prozess findet an der Schnittstelle zwischen Politik und Praxis statt. Im Energiebereich muss er die Entwicklung von Lösungen auf der Grundlage der in der Realität erforderlichen Zugeständnisse und Kompromisse ermöglichen. Der Ausschuss betrachtet den von ihm vorgeschlagenen Europäischen Energiedialog als wichtiges Instrument zur Vermeidung von Reibungsverlusten. Die Energiewende geht mit Bewegung, Veränderung und einem gewissen Maß an Reibung einher. Der EED kann die Reibungspunkte zwischen den Interessenträgern auf allen Ebenen sowie zwischen den Mitgliedstaaten ausräumen.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 80 final, S. 18.

5.5 Der EED wird die Umsetzung der Ziele der Energieunion unterstützen, indem allen Interessenträgern Gelegenheit gegeben wird, Informationen auszutauschen, Meinungen zu äußern und Einfluss auf die Energiepolitik zu nehmen. Der EED fördert das Verständnis der erforderlichen Kompromisse, Eigenverantwortlichkeit, gemeinsame Gestaltung und Akzeptanz der Lösungen und schlussendlich Verhaltensänderungen, die Voraussetzung für ein Gelingen der Maßnahmen zur Verwirklichung der Energieunion sind. Ein breit angelegter EED ermöglicht eine bessere Vermittlung nationaler energiepolitischer Präferenzen und ihre Berücksichtigung auf EU-Ebene und bringt Vorteile für die Entscheidungsträger.

Der EED schafft:

- ein besseres Verständnis der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen zur Verwirklichung der Energieunion, wodurch er zu Wahrnehmung, Akzeptanz und Erfolg dieses wichtigen Anliegens der Kommission beiträgt;
- eine informierte öffentliche Meinung, wodurch eine größere politische Sicherheit und ein offener, konzentrierter und ergebnisorientierter Prozess ermöglicht wird. Diese informierte Meinung ergibt sich aus dem Zusammenspiel des europaweiten interaktiven Diskurses im Rahmen des EED und des Alltagswissens;
- ein besseres Verständnis der Verbraucher bezüglich der ihnen offenstehenden Möglichkeiten und Maßnahmen zur Verbesserung der Energiewirtschaft, wodurch die Teilhabe der Verbraucher gefördert und die Grundlage für eine erneuerte konstruktive Beziehung zu den Energieversorgern geschaffen wird;
- einen neutralen Konversationsraum, in dem keine vorgefasste Schlussfolgerung vermittelt, sondern eine Diskussion gerahmt und erleichtert wird und so Vertrauen und Legitimität gefördert werden.

## 6. Möglicher Umsetzungspfad

6.1 Trotz seiner gesamteuropäischen Ausrichtung muss der EED wie schon der formale Governance-Prozess in jedem Mitgliedstaat eingerichtet werden, wobei bestehende nationale Energiedialog-Initiativen berücksichtigt und die im Rahmen der Klima- und Energiepolitik vorgegebenen Ziele gesetzt werden müssen. Dort, wo es bereits nationale Energiedialoge gibt, könnte sich eine Zusammenführung mit dem EED allseits günstig auswirken und ein strukturiertes, jedoch flexibleres Instrument bieten, das die Kommission bei der Überprüfung der nationalen Pläne unterstützen und einen Konversationsraum bieten kann, in dem die Verbraucher sich informieren, die Energieversorger sich engagieren und Vertrauen aufbauen und verschiedene Gruppen ihre Anliegen hinsichtlich der Sicherheit, Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Energie vortragen können. Letztlich müssten folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

- Der EED erfordert Finanzierung und Ressourcen. Es wird ein unabhängiger und objektiver Finanzpool eingerichtet, in den in erster Linie die Interessenträger der gesamten Energieerzeugungs- und -versorgungskette einzahlen, während die EU und die Mitgliedstaaten eine angemessene Unterstützung bereitstellen. Der EED bietet sich als ausnehmend kosteneffizienter Ansatz an, um die gesamte Bandbreite der Verbraucher in die Energiesteuerung einzubeziehen und den Beitrag von Prosumenten zu würdigen und zu fördern.
- Während die Kommission klare Leitlinien zur Gestaltung der nationalen Pläne, zu möglichen aktualisierten/überarbeiteten Fassungen, zu Berichterstattungspflichten und zur Umsetzbarkeit der nationalen Pläne ausarbeiten soll, werden über den EED in Abstimmung mit der Kommission und allen wichtigen Interessenträgern Leitlinien für die Einrichtung nationaler Energiedialoge entwickelt.
- Es wird eine vollkommen unabhängige EED-Koordinierungsstelle zur Förderung von Tätigwerden und Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten eingerichtet, die u. a. zur notwendigen Prüfung von Inhalt, Zielen und Umsetzung der nationalen Pläne durch die Kommission beitragen sollte. Damit wird der mögliche Beitrag der Interessenträger zur Politikgestaltung aufgewertet.

- Nach einer auf 12 Monate anberaumten nationalen Maßnahme zur Einbeziehung und Unterstützung der Interessenträger in jedem Mitgliedstaat wird ein Programm für Teilhabe und Dialog errichtet, in dessen Mittelpunkt die Debatte über die Prioritäten des nationalen Plans steht. Ein Thema sollte dabei auch die Gewährleistung von Berechenbarkeit und Stabilität der nationalen Pläne sein.
- Die nationalen Pläne werden erörtert, und in den Regionalgruppen finden Diskussionen zwischen den Energiedialog-Teilnehmern benachbarter Länder statt. In den nationalen Plänen sollte ein Überblick über die Beratungen mit angrenzenden Mitgliedstaaten, auch im Rahmen des EED, und den darauf beruhenden Bereichen regionaler Zusammenarbeit gegeben werden.
- Anschließend finden Diskussionen auf EU-Ebene zwischen allen Energiedialog-Teilnehmern statt. Diese Diskussionen, die von der unabhängigen EED-Koordinierungsstelle zusammengefasst werden, sollten von den EU-Institutionen als konsultativer Beitrag anerkannt werden und zur Kostenwirksamkeit der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten beitragen.
- Online-Tools, wie sie bspw. von der GD CONNECT entwickelt worden sind, werden umfassend genutzt, um die politische Entwicklung durch Einbindung und Engagement zu unterstützen.

6.2 In seiner Stellungnahme zum Thema „Erfordernisse und Methoden der öffentlichen Beteiligung im Bereich der Energiepolitik“<sup>(4)</sup> skizzierte der Ausschuss den EED ausführlicher. Der EED soll demzufolge ein kontinuierlicher „Dialog“ sein, ein unabhängiger Prozess, an dem infolge der Anwendung bewährter Partizipationsverfahren alle Interessenträger mitwirken und der einen auf Vertrauen gründenden, anhaltenden Beitrag zur Verwirklichung der Energiewende leistet. Der EWSA steht voll und ganz hinter dieser Initiative und wird sie führend und aktiv, wie andere Akteure auch, unterstützen.

## 7. Schlussbemerkungen

7.1 Der Ausschuss begrüßt die Aussage der Kommission<sup>(5)</sup>, dass die Governance-Struktur unter Berücksichtigung der Standpunkte des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und der Interessenträger entwickelt werden muss. Die explizite Unterstützung und Akzeptanz seitens der Zivilgesellschaft erleichtert die Umsetzung schwierig zu erreichender Ziele. Durch Bürgernähe und die Anknüpfung an Alltagsanliegen kann ein EED-gestützter Governance-Prozess sicherstellen, dass die Energieunion den Erwartungen der Bürger gerecht wird. Er kann das Verständnis von energiepolitischen Problemen und Zugeständnissen sowie die Stärkung von Akzeptanz und Vertrauen verbessern — vor allem indem die Interessenträger angehört und einbezogen werden.

7.2 Überdies werden die langfristigen politischen Kosten erheblich sinken, wenn es einen Prozess gibt, bei dem alle Interessenträger daran beteiligt sind, eine zukunftsorientierte, pragmatische Energiewende zu konzipieren, die von der Mehrheit getragen wird. Vom EED sind alle Bürger betroffen, und er kann sie dazu bewegen, ihr Bild von der EU und ihrer Arbeit zu überdenken, den Mehrwert der EU zu überdenken und eine offene Governance zu schätzen.

Brüssel, den 23. April 2015.

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

---

<sup>(4)</sup> ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 1-7.

<sup>(5)</sup> Mitteilung „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“ (COM(2014) 15 final).

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Fortschritte und Herausforderungen“**

**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Europäischen Parlaments)**

(2015/C 291/03)

**Berichterstatter: Raymond HENCKS**

**Mitberichterstatter: Stefan BACK**

Das Europäische Parlament beschloss am 13. Januar 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

*Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Fortschritte und Herausforderungen*

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 22. April 2015) mit 96 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seine Unterstützung<sup>(1)</sup> für die Ziele des Weißbuchs „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“ aus dem Jahr 2011 (im Folgenden „der Fahrplan“). Der einheitliche europäische Verkehrsraum bleibt einer der wichtigsten Punkte auf der Agenda. Es bestehen nach wie vor erhebliche Hindernisse für die Einrichtung dieses einheitlichen europäischen Verkehrsraums als Instrument für nachhaltiges Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, hochwertige Arbeitsplätze und gute Arbeitsbedingungen.

1.2 Unter Berücksichtigung der zehn Prioritäten der Juncker-Kommission für den Zeitraum 2015-2019, des Arbeitsprogramms 2015 der Kommission und der Ziele des Fahrplans weist der EWSA auf die nachstehend dargelegten Aspekte hin:

1.3 Durch eine effiziente Durchführung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) stünden aus der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) mehr Mittel für Fälle zur Verfügung, in denen Privatinvestitionen oder Infrastrukturentgelte keine geeignete Lösung sind. In jedem Fall müssen die 2,7 Mrd. EUR, die aus dem für Verkehrsprojekte bestimmten CEF-Haushalt auf den EFSI übertragen werden, für Verkehrsprojekte zweckgebunden werden. Der EWSA wiederholt seine Forderung nach einer grenzübergreifenden Infrastrukturplanung bei der Durchführung der TEN-V zur Gewährleistung einer größtmöglichen Ressourceneffizienz.

1.4 Eine gleichzeitige Anwendung des Verursacher- und des Benutzerprinzips wird zu einer Beeinträchtigung der auf dem Benutzerprinzip beruhenden Finanzierung führen. Es bedarf einfacherer und klarerer Bepreisungskonzepte. Optionen zur Anpassung der Entgelte sollten vorgesehen werden, um den Zusammenhalt zu gewährleisten, soziale Ausgrenzung zu vermeiden und ganz allgemein einen kohärenten Steuer- und Gebührenrahmen sicherzustellen.

1.5 Viel ist noch zu tun, um den Verkehrsbinnenmarkt zu vollenden. In seiner Stellungnahme vom 11. Juli 2013<sup>(2)</sup> zum Vierten Eisenbahnpaket befürwortet der EWSA das Ziel, den gemeinsamen Schienenverkehrsmarkt mit hochwertigen Verkehrsleistungen und ohne grenzüberschreitende Hindernisse in Europa zu schaffen. Er fordert unter Verweis auf den in seiner Stellungnahme zu dem Fahrplan aus dem Jahr 2011 enthaltenen Standpunkt<sup>(3)</sup>, dass bevor weitere Schritte in diese Richtung gesetzt werden, eine ausgewogene Bewertung ihrer Auswirkungen erfolgt. Die Absicht der Europäischen Kommission, eine Klarstellung der Bestimmungen für den Marktzugang im Straßenverkehr vorzunehmen, um die Umsetzung und die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zu erleichtern, wird begrüßt.

<sup>(1)</sup> EWSA-Stellungnahme zu dem Weißbuch *Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*, ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 146.

<sup>(2)</sup> EWSA-Stellungnahme zum „Vierten Eisenbahnpaket“, ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 122.

<sup>(3)</sup> Siehe Fußnote 1.

1.6 Der EWSA begrüßt, dass die Juncker-Kommission den Schwerpunkt auf Sozialdumping legt. Er fordert die Europäische Kommission auf, Präventionsmaßnahmen vorzuschlagen. Die Mitgliedstaaten sollten auch im Wege einer verbesserten grenzübergreifenden Zusammenarbeit — u. a. durch Informationsaustausch und angemessene Sanktionen, insbesondere in Bezug auf Briefkastenfirmen und die Scheinselbstständigkeit — verstärkt die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften kontrollieren. Rechtliche Lücken bei den Vorschriften über den Zugang zu Verkehrsberufen bzw. zu Betriebsgenehmigungen und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit müssen geschlossen werden. Kontrollmaßnahmen müssen angemessen sein und dürfen zu keinem unnötigen Verwaltungsaufwand für die Betroffenen führen.

1.7 Eine Verkehrsverlagerung erfordert Flexibilität und die Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, insbesondere der angestrebte Schwellenwert von 300 km für den Straßengüterverkehr, der in entlegenen und dünn besiedelten Regionen mit einem weitmaschigen Schienennetz keine gangbare Lösung ist.

1.8 Auch in Regionen in Randlage ist für angemessene Infrastruktur und Verkehrsdienste Sorge zu tragen. Der Fahrplan sollte um eine neue Initiative erweitert und diese in Anhang I aufgenommen werden, und zwar die Steigerung der Nutzung des öffentlichen Verkehrs im städtischen Raum auf das Doppelte bis 2030. Dies soll durch Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung der Mobilität von Fußgängern, Radfahrern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen als Teil der Pläne für die Mobilität in der Stadt erreicht werden.

1.9 Der EWSA unterstreicht den Stellenwert der Fahrgastrechte im Lichte des Aufkommens neuer Konzepte für die Personenbeförderung wie Uber.

1.10 Der EWSA regt an, bei der Vorbereitung der überarbeiteten Fassung des Fahrplans auf den partizipativen Dialog zurückzugreifen, und verweist diesbezüglich auf seine Stellungnahme vom 11. Juli 2012<sup>(4)</sup>.

1.11 Der EWSA empfiehlt eine allgemeine Neubewertung des Aktionsplans in Anhang I zu dem Fahrplan auf seine aktuelle politische Machbarkeit hin.

## 2. Überarbeitung des Fahrplans 2011 — allgemeiner Überblick

2.1 Das Europäische Parlament beabsichtigt die Ausarbeitung eines Initiativberichts zu der Umsetzung des Fahrplans. In diesem Kontext hat das EP den EWSA um eine Sondierungsstellungnahme zu diesem Thema ersucht.

2.2 In seiner Stellungnahme zu dem Fahrplan<sup>(5)</sup> begrüßte der EWSA die Anstrengungen der Europäischen Kommission, betonte jedoch, dass eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Zielen und den für ihre Verwirklichung und Finanzierung bereitgestellten Mitteln besteht.

2.3 Der EWSA hält fest, dass die meisten seiner in dieser Stellungnahme enthaltenen Anmerkungen zu dem Fahrplan nach wie vor Gültigkeit haben. Das gilt insbesondere für folgende Punkte<sup>(6)</sup>:

- das Problem der Finanzierung der für die Verwirklichung der Ziele notwendigen Investitionen u. a. in Infrastruktur, alternative Kraftstoffe und Antriebssysteme sowie in die dazugehörige Infrastruktur. Entgeltssysteme und Privatfinanzierung werden nicht in allen Fällen gangbare Lösungen sein;
- eine bessere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Infrastrukturplanung;
- Anerkennung der grundlegenden Rolle des Verkehrs als Faktor für Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand sowie die Notwendigkeit, ein integriertes europäisches Verkehrssystem zu schaffen; Unterstützung für die Konzipierung einer Strategie für einen effizienten und wirklich nachhaltigen europäischen Verkehr, die den wirtschaftlichen, ökologischen, aber auch den sozialen Herausforderungen Rechnung trägt. Der soziale Dialog muss bei den Entwicklungen in Bezug auf sämtliche Verkehrsträger stärker berücksichtigt und ausgebaut werden. Insbesondere im Straßenverkehr muss dies an Maßnahmen gekoppelt sein, um Sozial- und Lohndumping vorzubeugen;

<sup>(4)</sup> EWSA-Stellungnahme zum Thema *Verkehrs-Weißbuch: Einbindung und Teilhabe der Zivilgesellschaft*, ABL C 299 vom 4.10.2012, S. 170.

<sup>(5)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(6)</sup> Siehe Fußnote 1, insbesondere Ziffer 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 und 3.15 der genannten Stellungnahme.

- der starre Ansatz einer Verlagerung des Straßengüterverkehrs bei Transportdistanzen über 300 km auf andere Verkehrsträger, der in bestimmten Fällen unrealistisch ist, z. B. in großen Ländern mit einem weitmaschigen Schienennetz;
- die Bedeutung der optimalen Nutzung der verfügbaren Ressourcen, u. a. Infrastruktur und Fahrzeuge, und die Gewährleistung optimierter Verkehrsströme durch effiziente Logistik, u. a. eFreight und „grüne“ Korridore;
- die Notwendigkeit, kontinuierliche Kompetenz durch beschäftigungs- und ausbildungsfördernde Maßnahmen sicherzustellen; angemessene Sozialbedingungen für mobile Arbeitnehmer;
- unzureichende Ausrichtung auf den städtischen Verkehr, u. a. auch den Güterstadtverkehr (Schlagworte „erste Meile“/„letzte Meile“).

2.4 Der EWSA nimmt die Initiativen zur Kenntnis, die in den vier Jahren seit Beginn der Umsetzung des Fahrplans ergriffen wurden, indes recht bescheidene Ergebnisse gebracht haben. Es wurden allerdings Schritte zur Umsetzung des Fahrplans in Form von Legislativvorschlägen und politischen Initiativen gesetzt, beispielsweise die Verordnung über die neuen TEN-V-Leitlinien<sup>(7)</sup> und die Verordnung über die Fazilität „Connecting Europe“<sup>(8)</sup>, die beide 2013 angenommen wurden, die Rechtsvorschriften über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen von Fahrzeugen.

2.5 In Bezug auf die Schaffung der Grundlagen für eine weitere Marktöffnung, die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs wurde jedoch nur wenig erreicht. So gab es bei der geplanten Einrichtung des Europäischen Registers der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU), das die Überwachung der Einhaltung der Marktvorschriften im Straßenverkehr unterstützen soll, Verzögerungen. Auch das zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs geplante elektronische Mautsystem ist immer noch nur graue Theorie. Des Weiteren ist auch das Problem unterschiedlicher Sozialbedingungen für mobile Arbeitnehmer und ihrer Auswirkungen auf den Wettbewerb weitgehend ungelöst. In Verbindung mit der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern ist die unterschiedliche Auslegung in den Mitgliedstaaten zu einem erheblichen Problem für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes geworden.

2.6 In Bezug auf die Finanzierung hält der EWSA fest, dass zwar die Mittelbereitstellung aus der Fazilität „Connecting Europe“ bei Weitem nicht ausreicht, aber der Verkehrssektor zu den grundlegenden Prioritäten des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI) zählt, der derzeit von der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) eingerichtet wird. Dies geht u. a. aus dem gemeinsamen Bericht der Arbeitsgruppe von EIB und Kommission hervor, die mit der Festlegung der Auswahlkriterien der zu finanzierenden Projekte beauftragt ist. In diesem Zusammenhang merkt der EWSA an, dass 2,7 Mrd. EUR aus dem für Verkehrsprojekte bestimmten CEF-Haushalt auf den EFISI übertragen werden. Im Rahmen des EFISI müssen diese Mittel unbedingt für den Verkehrssektor genutzt werden.

2.7 Diesbezüglich betont der EWSA, dass gewährleistet sein muss, dass diese Investitionsmittel nicht nur in den Infrastrukturausbau fließen, sondern auch für Projekte zur Modernisierung und Verbesserung der Leistung des Sektors angewendet werden sowie für Maßnahmen zur Heranbildung gut ausgebildeter und kompetenter Arbeitskräfte.

### 3. Verkehr im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission

3.1 Der EWSA stellt fest, dass der einheitliche europäische Verkehrsraum in den politischen Leitlinien für die nächsten fünf Jahre und den zehn von Kommissionspräsident Juncker aufgestellten Prioritäten, die im Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 enthalten sind<sup>(9)</sup>, nicht erwähnt wird.

3.2 Angesichts der Bedeutung des Verkehrs als Wirtschaftssektor und seiner spezifischen Wesenscharakteristik, die oft maßgeschneiderte Lösungen erforderlich macht, vertritt der EWSA die Auffassung, dass es zweckdienlich gewesen wäre, den Verkehr als eigenes Thema beispielsweise in Bezug auf Priorität 1 (Wachstum und Arbeitsplätze) sowie Priorität 3 (Energieunion) und Priorität 4 (vertiefter Binnenmarkt) zu nennen, die allesamt den Verkehr betreffen. Dies gilt insbesondere für den Binnenmarkt, da die Verkehrspolitik Gegenstand eines gesonderten Kapitels im AEUV ist und auch in der Europa-2020-Strategie und den beiden Binnenmarktakten als eigenes Thema behandelt wird.

<sup>(7)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1315/2013.

<sup>(8)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1316/2013.

<sup>(9)</sup> COM(2014) 910 final.

3.3 Angesichts der allgemeinen politischen Ausrichtung, die den politischen Prioritäten der Juncker-Kommission zugrunde liegt und nach der die Agenda der Europäischen Union in enger Partnerschaft zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Parlament sowie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten festgelegt werden sollte, schlägt der EWSA vor, eine Neubewertung der in Anhang I des Fahrplans aufgelisteten Initiativen auf ihre politische Machbarkeit hin vorzunehmen.

#### 4. Territorialer Zusammenhalt

4.1 Der territoriale Zusammenhalt bleibt in dem Fahrplan völlig außen vor.

4.2 Gemäß Artikel 90 und 91 AEUV soll die gemeinsame Verkehrspolitik zur Förderung des territorialen Zusammenhalts beitragen, d. h. die Anbindung dünn besiedelter Regionen im ländlichen Raum an das Verkehrsnetz gewährleisten, in denen es oftmals kein Angebot an öffentlichen Verkehrsdiensten gibt, sodass die Bürger keine Alternative zum Straßenverkehr haben. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf ein früheres EU-Ziel: die Gewährleistung, dass die Mehrheit der Bürger und Unternehmen Europas weniger als 30 Minuten von diesem umfassenden Verkehrsnetz entfernt sind. Dieses Ziel scheint in Vergessenheit geraten zu sein<sup>(10)</sup>.

4.3 In dem Fahrplan ist zwar festgehalten, dass „die Schere zwischen zentralen Regionen und Randgebieten sich weiter öffnen (wird), was die Zugänglichkeit angeht“, das vierte Ziel „Aufrechterhaltung eines dichten Schienennetzes in allen Mitgliedstaaten“ hat jedoch überhaupt nichts gebracht, weil keine praktischen Initiativen an dieses Ziel gekoppelt waren, während immer mehr Regionalverbindungen aus Gründen der Profitabilität abgeschafft werden.

4.4 Der EWSA verweist diesbezüglich auf seine Anmerkung zu der Empfehlung des Fahrplans betreffend die obligatorische Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Rahmen von Ausschreibungen. Er hatte gefordert, „dass die Europäische Kommission vor der Veröffentlichung einschlägiger Vorschläge und spätestens sechs Monate nach dem Stichtag 3. Dezember 2014 gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 einen Bericht über ihre Durchführung vorlegt“.

4.5 Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass im Einklang mit Artikel 174 AEUV, demzufolge den Regionen mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, jedweder Personenverkehr, der nicht nur rein touristischen Zwecken dient, als Dienstleistung von allgemeinem Interesse eingestuft werden sollte und somit die Kriterien für Universalität, Zugänglichkeit — einschließlich Zugang für behinderte Menschen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität, Kontinuität, Qualität und Erschwinglichkeit erfüllen muss.

#### 5. Nachhaltiger Verkehr

5.1 Bereits 2007, d. h. auf halber Strecke der Umsetzung des Verkehrsweißbuches 2001-2010, musste die Europäische Kommission einräumen, dass „Europa noch nicht auf dem Weg zu einem nachhaltigen Verkehr [ist]“<sup>(11)</sup>. Nach Meinung des EWSA hat sich seitdem daran kaum etwas geändert.

5.2 In seiner Sondierungsstellungnahme zum Thema „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr/Europäische Verkehrspolitik nach 2010“<sup>(12)</sup> betonte der EWSA, dass Verkehr zwar der Schlüssel ist, der Zugang zu vielen Freiheiten bietet (die Freiheit, in verschiedenen Teilen der Welt zu arbeiten und zu leben; die Freiheit, verschiedene Produkte und Dienstleistungen zu nutzen; die Freiheit, Handel zu treiben und persönliche Kontakte aufzubauen), die Politik jedoch u. a. das grundlegende Ziel verfolgen muss, diesen Freiheiten dort einen klaren Rahmen, ja Grenzen zu setzen, wo andere Freiheiten bzw. Bedürfnisse tangiert oder gar bedroht werden, wie etwa die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Klima oder die Bedürfnisse zukünftiger Generationen.

5.3 Der Fahrplan beruht auf der Grundidee, dass „die Einschränkung von Mobilität keine Option ist“. Der EWSA bekräftigt seinen in Ziffer 3.9 der Stellungnahme aus dem Jahr 2011<sup>(13)</sup> festgehaltenen Standpunkt, dass dies nicht als Aussage gegen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz des Verkehrs und zur Verringerung der Emissionen interpretiert werden darf. Dies widerspricht auch keinesfalls der Förderung eines Umdenkens im Sinne einer stärkeren Nutzung nachhaltigerer Verkehrsträger oder Verkehrsvermeidung.

5.4 Mobilität ist somit zweifelsohne ein Recht, das jedem Bürger Zugang zu Teilnahme an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aktivitäten eröffnet. Gleichzeitig darf aber keinesfalls das allzu oft nicht nachhaltige Verhalten bei individueller Nutzung von Privatfahrzeugen, um „von A nach B zu gelangen“, bzw. die Ablehnung der Nutzung verfügbarer öffentlicher Verkehrsmittel aus Bequemlichkeitsgründen ignoriert werden. Die Einschränkung überflüssigen Individualverkehrs und die Verringerung der Verkehrsüberlastung, insbesondere durch geeignete abschreckende Maßnahmen, durch Maßnahmen zur Förderung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder durch Innovationen in Bezug auf die Arbeitszeitorganisation (z. B. Gleitzeit), sind sicherlich alles in Betracht zu ziehende Lösungsansätze.

<sup>(10)</sup> Informationsbroschüre der Europäischen Kommission: „Die Europäische Union erklärt — Verkehr“, S. 2.

<sup>(11)</sup> COM(2007) 642 final.

<sup>(12)</sup> EWSA-Stellungnahme zum Thema *Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr/Europäische Verkehrspolitik nach 2010*, ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 110.

<sup>(13)</sup> Siehe Fußnote 1.

5.5 Daher ist der EWSA der Ansicht, dass besonderes Augenmerk auf Forschung und Innovation für saubere, partikelemissionsfreie und sichere Fahrzeuge mit verminderter Lärmemission, soweit dies nicht die hohen Sicherheitsstandards beeinträchtigt, für alle Verkehrsträger sowie Alternativkraftstoffe einschl. der dazugehörigen Infrastruktur gerichtet werden sollte.

5.6 Hierfür müssen technische Normung und Regulierung (Maßnahmen betreffend Kosten, Beihilfen und Steuern) beschleunigt werden, insbesondere im Automobilssektor, der für mehr als die Hälfte aller Emissionen aus dem Straßenverkehr verantwortlich zeichnet.

5.7 Trotz der Konvergenz der Mitgliedstaaten in Bezug auf die langfristigen Ziele und Leitlinien gibt es nach wie vor grundlegende Unterschiede in Verbindung mit der Entwicklung und den Befindlichkeiten der einzelnen Länder.

5.8 Beispielsweise versuchen einige Länder, saubere Fahrzeuge zu fördern, u. a. durch Beihilfen für die Automobilindustrie, häufig auch durch großzügige Prämien für den Ankauf derartiger Fahrzeuge, Steuersenkungen für Biokraftstoffe, geringere Autobahngebühren, Besteuerung von emissionsintensiven Fahrzeugen und Abwrackprämien.

5.9 Allerdings ist klar, dass die Verwirklichung der Ziele immer noch in weiter Ferne liegt. Beihilfen haben nur eine begrenzte Wirkung, zumal sie bereits erheblich verringert oder gänzlich abgeschafft wurden. Die Verkaufszahlen werden nicht besser, was erhebliche Probleme für die Hersteller verursacht, die ausschließlich auf Elektroautos setzen. Nach Ansicht des EWSA müssen Anreize zur Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes beibehalten und ausgeweitet werden; dabei darf jedoch nicht nur die Entwicklung sauberer Fahrzeuge unterstützt, sondern es müssen saubere Verkehrsmittel insgesamt gefördert werden.

## 6. Verursacher- und Benutzerprinzip

6.1 Laut Europäischer Kommission sollen Preis- und Steuerpolitik überarbeitet werden, um dem Verursacher- und dem Benutzerprinzip Rechnung zu tragen und die Gesamtkosten einschl. Infrastruktur und externer Kosten widerzuspiegeln.

6.2 Der EWSA betont, dass klar zwischen diesen beiden Prinzipien unterschieden werden muss, da sie in Art und Zweck vollkommen unterschiedlich sind.

6.3 Angesichts der wirtschaftlichen Kosten nicht nachhaltigen Verhaltens befürwortet der EWSA das Verursacherprinzip, weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass es insbesondere in ländlichen oder dünn besiedelten Regionen oftmals keine Alternative zu umweltschädlichen Transportmöglichkeiten gibt. Die betroffenen Unternehmen und Bürger dürfen dafür nicht bestraft werden; dies darf auch nicht zu einer Minderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit führen. Gleichermaßen dürfen auch Umweltsteuern nicht einfach auf die Preise für Güter und Dienstleistungen aufgeschlagen und somit den Verbrauchern aufgebürdet werden, ohne Verhaltensänderungen anzustoßen.

6.4 Der EWSA spricht sich indes gegen die durchgängige Anwendung des Benutzerprinzips ohne jedwede Differenzierung aus, da öffentlicher Verkehr eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ist und die Mitgliedstaaten in Protokoll Nr. 26 zu diesen Dienstleistungen im Anhang zum AEUV aufgefordert werden, ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität und Bezahlbarkeit dieser Dienste sicherzustellen.

6.5 Die Erschwinglichkeit darf nicht einer kostenorientierten Preisgestaltung geopfert werden. Außerdem wäre eine derartige Maßnahme kontraproduktiv für die Bestrebungen zur Verringerung der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen und für vielerorts ergriffene öffentliche Maßnahmen für den städtischen Verkehr, mit denen öffentlicher Verkehr für bestimmte Altersgruppen und soziale Gruppen oder sogar alle Bürger kostenlos zur Verfügung gestellt wird; sie würde in erster Linie die schutzbedürftigsten Bevölkerungsgruppen treffen.

## 7. Städtische Mobilität

7.1 Die schrittweise Verringerung des mit konventionellen Kraftstoffen betriebenen Fuhrparks allein reicht nicht aus, um eine integrierte und nachhaltige Mobilität in den Städten zu erreichen.

7.2 Der EWSA bekräftigt den Nachdruck, den er in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2011 zu dem Fahrplan<sup>(14)</sup> auf den enormen Bedarf für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und der Stadtlogistik als Teil einer nachhaltigen Verkehrspolitik gelegt hat (siehe die Erörterung von Ziel 31, 33 und 41 des Fahrplans). Die Europäische Kommission scheint jedoch von der Annahme auszugehen, dass technologische Innovation im Bereich der Herstellung sauberer Fahrzeuge alle Probleme in den Städten lösen kann. Dies ist eine langfristige Vision, heute sind jedoch kurzfristige Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung und der Lärmbelastung in den Städten notwendig. Die einzige Lösung für die Verkehrsüberlastung in den Städten ist jedenfalls die Förderung des öffentlichen Verkehrs.

---

<sup>(14)</sup> Siehe Fußnote 1, insbesondere Ziffer 1.11, 1.12 und 4.29 der genannten Stellungnahme.

7.3 Der EWSA bedauert, dass die verstärkte Nutzung des öffentlichen Verkehrs in städtischen Gebieten nicht eindeutig als Ziel genannt wird, z. B. in Ziffer 2.3 der Liste der Initiativen im Anhang zu dem Fahrplan. Er fordert die Europäische Kommission auf, das Weißbuch dahin gehend zu vervollständigen und das Ziel festzulegen, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel bis 2030 auf das Doppelte zu steigern; gleichzeitig müssen Mittel und Infrastruktur für die Förderung der Mobilität von Fußgängern, Radfahrern, älteren Menschen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität bereitgestellt werden. Intelligente Verkehrssysteme (IVS) sind unabdingbar, um den Nutzern die notwendigen Informationen über die ihnen zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel zu liefern. Allerdings müssen für IVS geeignete Funkfrequenzen und Wellenlängen bereitgestellt werden, ein weiteres Thema, das in dem Weißbuch ausgeklammert bleibt.

7.4 Der EWSA bekräftigt daher seine Unterstützung für die Mitteilung der Kommission „Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt“<sup>(15)</sup> aus dem Jahr 2013 und die nun für ihre Umsetzung ergriffenen Maßnahmen.

7.5 Der EWSA bekräftigt seine in der Stellungnahme zu dem Fahrplan aus dem Jahr 2011<sup>(16)</sup> bekundete Sichtweise, dass der Stadtverkehr bedauerlicherweise nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt, und ist der Meinung, dass die Maßnahmen für Einführung und Umsetzung von Mechanismen für Stadtmaut und Zufahrtsbeschränkungen für umweltschädliche Fahrzeuge vereinheitlicht und ein integraler Bestandteil städtischer Mobilitätspläne werden sollten, die ihrerseits für größere Städte verpflichtend sein sollten. Die Vereinheitlichung dieser Elemente wäre sowohl für die Umwelt als auch das Funktionieren des Binnenmarktes von Vorteil.

## 8. Fahrgastrechte

8.1 In seiner Stellungnahme zur Mitteilung „Rechte der Benutzer aller Verkehrsträger“<sup>(17)</sup> argumentierte der EWSA, dass die in der Mitteilung aufgelisteten zehn spezifischen Passagierrechte um drei weitere Rechte ergänzt werden sollten, namentlich das Recht auf Sicherheit und Gefahrenabwehr, das sowohl die technische Sicherheit des Transportmaterials als auch die physische Sicherheit der Fluggäste umfasst, das Recht auf Mindestqualitätsstandards für Dienstleistungen, Komfort und Barrierefreiheit sowie das Recht auf Umweltschutz.

8.2 In ihren Bemerkungen zu der EWSA-Stellungnahme hielt die Europäische Kommission fest, dass die vorgeschlagenen Rechte wichtige Faktoren sind, die in künftigen Vorschriften zu den Fahrgastrechten berücksichtigt werden sollten. Der EWSA schlägt vor, das Ziel 9 des Fahrplans „Gewährleisten, dass die EU bezüglich der technischen Sicherheit und Gefahrenabwehr bei allen Verkehrsträgern weltweit führend ist“ in die Praxis umzusetzen und die geltenden Rechte entsprechend auszuweiten.

8.3 Der EWSA weist außerdem auf das Entstehen von Unternehmen wie Uber hin, die Fahrgastdienste vermitteln und dabei offenbar eine Art „Maklertätigkeit“ für Verkehrsdienste ausüben, wobei die Beziehung Makler-Fahrer-Fahrgast in Bezug auf verschiedene Aspekte unklar scheint. Er fordert die Europäische Kommission auf, die Situation mit Blick auf die Sicherheit, die Verantwortung von Uber und/oder den Fahrern und die Fahrgastrechte in Verbindung mit den Bestimmungen des AEUV, den Sozialvorschriften und den Verbraucherrechten zu beleuchten.

## 9. Die soziale Dimension des Fahrplans

9.1 Damit der Verkehrssektor reibungslos und unter gleichen Ausgangsbedingungen operieren kann, müssen nach Ansicht des EWSA die Sozialstandards verbessert, die Sozial- und Arbeitsbedingungen harmonisiert und Sozialdumping verhindert werden.

9.2 Allerdings leiden viele Verkehrsbereiche unter missbräuchlichen Praktiken, u. a. Umgehung oder Verletzung von Arbeits- und/oder Sozialrecht. In Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit begrüßt der EWSA die Richtlinie 2014/67/EU über die Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern, die bis Juni 2016 in nationales Recht umgesetzt werden muss, sowie den Vorschlag für einen Beschluss über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit<sup>(18)</sup>, mit dem die Überwachung und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verhütung illegaler Praktiken verstärkt werden soll.

<sup>(15)</sup> COM(2013) 913 final, EWSA-Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — *Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt*, ABl. C 424 vom 26.11.2014, S. 58.

<sup>(16)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(17)</sup> COM(2011) 898 final, EWSA-Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 122.

<sup>(18)</sup> COM(2014) 221 final — 2014/0124 (COD).

9.3 Wie die Europäische Kommission in ihrem Bericht über den Stand des Kraftverkehrsmarkts in der Union<sup>(19)</sup> betont, ist die unbefriedigende Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen möglicherweise auf das Fehlen verbindlicher Vorschriften über die Anzahl und die Häufigkeit von Kontrollen in den zwei Verordnungen zurückzuführen. Der EWSA begrüßt daher die Richtlinie 2014/67/EU und bekräftigt seine Unterstützung für den oben genannten Vorschlag für einen Beschluss über die Einrichtung einer Europäischen Plattform für die Prävention von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit<sup>(20)</sup>.

9.4 Da die EU über keinerlei Mandat zur umfassenden Harmonisierung der Arbeitsnormen verfügt und lediglich Mindestnormen einführen kann, ist es Aufgabe des sektoralen Dialogs, einen Katalog harmonisierter Normen in den Bereichen Arbeit, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz festzulegen, die in allen Mitgliedstaaten einheitlich Anwendung finden. Es muss gewährleistet sein, dass die für die Umsetzung dieses Katalogs notwendigen Ressourcen und die erforderliche Unterstützung bereitgestellt werden.

9.5 Die Europäische Kommission sollte daher Maßnahmen zur Umsetzung des Rechtsrahmens in diesem Sektor ergreifen und diesen konsolidieren, damit er den Herausforderungen gewachsen ist. Dazu müssen Monitoring-Maßnahmen und wirksame Sanktionen gehören, um missbräuchliche Praktiken und Verstöße gegen die Sozialvorschriften zu unterbinden. Rechtliche Lücken bei den Rechtsvorschriften über den Zugang zu den verschiedenen Berufen im Verkehrssektor bzw. zu Betriebsgenehmigungen, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Leiharbeiter und Unterauftragsvergabe zum Zwecke des Sozialdumping müssen geschlossen werden. Zu den weiteren Fragen, die aufgegriffen werden müssen, zählen angemessene Maßnahmen zur Behandlung von Briefkastenfirmen und Scheinselbstständigkeit sowie eine bessere Definition von Heimatbasis und zeitlich begrenzter Basis für mobile Arbeitnehmer im Verkehrssektor. Der EWSA fordert ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

## 10. Verfahren

10.1 Der EWSA schlägt vor, bei der Vorbereitung der überarbeiteten Fassung des Fahrplans auf den partizipativen Dialog zurückzugreifen, und verweist diesbezüglich auf seine Stellungnahme vom 11. Juli 2012 „Verkehrs-Weißbuch: Einbindung und Teilhabe der Zivilgesellschaft“<sup>(21)</sup>.

Brüssel, den 22. April 2015.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(19)</sup> COM(2014) 222 final.

<sup>(20)</sup> EWSA-Stellungnahme zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 43.

<sup>(21)</sup> Siehe Fußnote 4.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft in den Beziehungen zwischen der EU und Albanien“

(Sondierungsstellungnahme)

(2015/C 291/04)

**Berichtersteller: Ionuț SIBIAN**

In einem Schreiben des Kommissionsmitglieds Šeřcovič vom 4. September 2014 ersuchte die Europäische Kommission gemäß Artikel 262 des Vertrags sowie Artikel 9 der Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem EWSA und der Europäischen Kommission den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um eine Sondierungsstellungnahme zu dem Thema

*„Die Rolle der Zivilgesellschaft in den Beziehungen zwischen der EU und Albanien“.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 27. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 22. April 2015) mit 136 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA würdigt die Anstrengungen, die Albanien derzeit unternimmt, um die europäischen Standards zu erreichen, indem das Land demokratische Reformen fördert, und begrüßt den Beschluss der EU vom 27. Juni 2014, dem Land den Status eines Bewerberlandes zu gewähren. Er betont jedoch, wie wichtig eine transparentere und integrativere Haltung gegenüber den Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, in allen Phasen des Beitrittsprozesses ist.

1.2. Der nationale Konsens hinsichtlich der Integration Albaniens wird anerkannt, allerdings sollten unter Nutzung der positiven Impulse des Jahres 2014 konsequent Reformbemühungen gefördert werden. Der EWSA fordert die Regierung und die Oppositionsparteien nachdrücklich auf, den konstruktiven und nachhaltigen Dialog fortzuführen. Bei der Förderung einer Kultur des Dialogs und der Sensibilisierung für die Verantwortung der Parteien gegenüber ihrer Wählerschaft im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, einen parteiübergreifenden Konsens in Bezug auf Reformen sowie die Integrität und Transparenz zu fördern, können erfahrenere zivilgesellschaftliche Organisationen eingebunden werden.

1.3. Die Strukturen und Mechanismen zur Förderung des zivilen und sozialen Dialogs in Albanien müssen gestärkt werden, und auf der Grundlage sowohl von nationalen Mitteln als auch von Finanzierungsprogrammen der EU sollte eine institutionelle Unterstützung der beteiligten Akteure sichergestellt werden.

1.4. Die Regierungsstellen sollten dafür sorgen, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, in alle Arbeits- bzw. Expertengruppen im Zusammenhang mit der Integration des Landes einbezogen werden, da sie über Erfahrungen etwa auf folgenden wesentlichen Gebieten verfügen: Justizreform, Schutz der Menschenrechte, Arbeitsmarktreformen, Einbeziehung der Jugend und soziales Unternehmertum.

1.5. Der Fortschrittsbericht der Kommission sollte auch die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, in das Beitrittsverfahren durch eine tiefere Prüfung der Ziele und Ergebnisse umfassen. Dies würde den Leitlinien der GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen für die Förderung der Zivilgesellschaft durch die EU 2014-2020 sowie den Leitlinien der GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen für die Förderung der Medienfreiheit und -integrität durch die EU 2014-2020 entsprechen. In enger Konsultation mit den nationalen und europäischen Gewerkschaften und der IAO sollten die Rechte der Gewerkschaften und die Grundrechte der Arbeitnehmer überprüft werden.

1.6. Der EWSA weist auf die Bedeutung des sozialen Dialogs hin und ruft sämtliche Interessenträger dazu auf, die bestehenden Einrichtungen, insbesondere den Nationalen Arbeitsrat, bestmöglich zu nutzen. Er ruft die Regierung auf, den Nationalen Arbeitsrat verstärkt zu fördern und ihn regelmäßiger zu allen politischen Fragen zu konsultieren, an denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein berechtigtes Interesse haben. Der soziale Dialog sollte auf regionaler und lokaler Ebene stärker gefördert werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass der soziale Dialog nicht ad hoc, sondern regelmäßig und strukturiert stattfinden und wirksamer und ergebnisorientierter sein sollte.

1.7. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die Förderung des sozialen Dialogs eine der Hauptprioritäten der EU-Institutionen in ihren Beziehungen zu Albanien ist und in allen für Albanien verfügbaren Programmen der Europäischen Kommission zum Ausdruck kommt. Hierfür erforderlich wäre eine stärkere Einbindung des Nationalen Arbeitsrates, der in jeder Phase der Beitrittsverhandlungen ebenfalls offiziell eingebunden und angehört sowie an der Überwachung der Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Albanien beteiligt werden sollte. Der Nationale Arbeitsrat sollte befähigt sein, den EU-Institutionen bei ihrer Bewertung der Fortschritte Albaniens auf dem Weg zum EU-Beitritt Anmerkungen und Standpunkte vorzulegen.

1.8. Eine wesentliche Priorität der EU-Hilfsprogramme sollte es nach Auffassung des EWSA sein, die Möglichkeiten der Sozialpartner zu stärken, sich aktiv am sozialen Dialog zu beteiligen. Sie müssen beim Ausbau ihrer Fähigkeit zur wirksamen Teilnahme an sämtlichen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Fragen, darunter auch den EU-Beitrittsverhandlungen, unbedingt unterstützt werden. Ihre Organisationsstrukturen, die interne Kommunikation und die Fähigkeit, ihre Mitglieder zu unterstützen, sollten gestärkt werden.

1.9. Der EWSA ruft die albanische Regierung auf, eine umfassende Strategie zur Bekämpfung und Einschränkung der Schattenwirtschaft auf den Weg zu bringen. Dies würde die finanzielle Situation des Landes verbessern, unlauteren Wettbewerb verhindern und somit ein besseres Wirtschaftsumfeld schaffen, während gleichzeitig die Wahrung der Sozialrechte der Arbeitnehmer besser gewährleistet würde.

1.10. Der EWSA hält die albanische Regierung nachdrücklich dazu an, sich zu einem konkreteren und voraussehbaren Zeitrahmen sowie einer ebensolchen Mittelzuweisung für die Umsetzung der Maßnahmen des *Fahrplans der albanischen Regierungspolitik zur Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Zivilgesellschaft* zu verpflichten und die Einrichtung des Nationalen Rates für die Zivilgesellschaft voranzutreiben.

1.11. Eine effiziente Tätigkeit des Nationalen Arbeitsrats sollte weiter gefördert werden, indem nach wie vor regelmäßige Sitzungen zu speziellen Fragen stattfinden, die für Arbeitnehmer und Arbeitgeber von Bedeutung sind. Der EWSA empfiehlt, den Nationalen Arbeitsrat zu einem echten Wirtschafts- und Sozialrat auszubauen, nach dem Beispiel der in den EU-Mitgliedstaaten existierenden Räte, um seiner dreigliedrigen Struktur besser gerecht zu werden.

1.12. Der EWSA empfiehlt die Gründung eines Gemischten Beratenden Ausschusses (GBA) EU-albanische Zivilgesellschaft, sobald die Verhandlungen über die Aufnahme Albaniens in die EU formal eröffnet sind. Der GBA würde es den zivilgesellschaftlichen Organisationen beider Seiten ermöglichen, einen eingehenderen Dialog zu führen und den politischen Stellen Impulse zu den Kapiteln der Beitrittsverhandlungen zu geben.

1.13. Die Auswahlkriterien für die Mitglieder des Nationalen Rates für die Zivilgesellschaft sollten eindeutig in Rechtsvorschriften verankert werden, und die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten bei der Einführung eines eigenen transparenten Verfahrens zur Benennung ihrer Vertreter unterstützt werden. Die Rolle dieses Rates muss mit anderen Verwaltungsstrukturen<sup>(1)</sup> vereinbar sein, die der Zusammenarbeit mit und der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen dienen, um Komplementarität sicherzustellen und die Fragmentierung von Verantwortlichkeiten oder die Verschwendung begrenzter Ressourcen zu vermeiden.

1.14. Die kürzlich verabschiedeten Gesetze und Vorschriften (wie das *Gesetz über den Informationszugang*, das *Gesetz über die Anmeldung und Konsultation* und der *Ministerratsbeschluss Nr. 953 in Bezug auf die Mehrwertsteuer für gemeinnützige Organisationen*) sollten stärker bekannt gemacht werden, und es sollten Verfahren eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass die darin festgelegten Ziele erreicht werden. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sollten konsequent in die Sensibilisierung für Rechtsvorschriften einbezogen werden, wobei effektive Beratungsprozesse propagiert und zugleich die Einhaltung rechtlicher Anforderungen überwacht werden sollten.

1.15. Transparenz und die Vermeidung von Interessenkonflikten sind zu gewährleisten, indem

- auf allen Ebenen (sowohl auf der zentralen als auch der lokalen Ebene) gemeinsame Verfahren und Standards für die Verwaltung und Zuweisung öffentlicher Mittel eingeführt werden;
- die internen Steuerungs- und Arbeitsverfahren der Agentur für die Unterstützung der Zivilgesellschaft gestärkt werden, unter Berücksichtigung ihres Zuständigkeitsbereichs, der Erwartungen der Zivilgesellschaft und der Tatsache, dass diese mit allen anderen Strukturen interagieren muss, die dafür vorgesehen sind, die Zusammenarbeit mit und die Einbindung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Beschlussfassung, insbesondere in Integrationsprozesse zu vereinfachen;
- die zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst ihr Bild in der Öffentlichkeit verbessern und für Mitgliedschaft, bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Tätigkeit werben.

<sup>(1)</sup> Referat für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft innerhalb des Ministeriums für europäische Integration, Agentur für die Unterstützung der Zivilgesellschaft, Referat zur zentralen Koordination der politischen Strategie in Bezug auf die Zivilgesellschaft beim Büro des Premierministers, Referate/Ansprechpartner in den Ministerien/öffentlichen Stellen.

1.16. Zur Gewährleistung der finanziellen Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit der Organisationen der Zivilgesellschaft sollte nach Auffassung des EWSA folgenden Aspekten besondere Beachtung geschenkt werden:

- Änderung des rechtlichen Rahmens, um die Spendenbereitschaft zu erhöhen (steuerliche Anreize sollten in Betracht gezogen werden) und um die Entwicklung der sozialen Verantwortung von Unternehmen zu fördern, sowie Sensibilisierungskampagnen und Maßnahmen, um die Anziehungskraft der zivilgesellschaftlichen Organisationen für den privaten Sektor zu verstärken;
- die zivilgesellschaftlichen Organisationen sollten über die neuen Steuervorschriften aufgeklärt werden (die im Dezember 2014 in Kraft getreten sind), insbesondere in Bezug auf die Mehrwertsteuer, und deren Umsetzung überwachen, um deren Nutzen zu bewerten und die NGO zu ermutigen, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten auszubauen und sich verstärkt um Mittel zu bemühen;
- Anwendung von Mindeststandards für die Qualität und Verfahren im Zusammenhang mit der Verwaltung und Zuweisung aller für zivilgesellschaftliche Organisationen vorgesehenen öffentlichen Mittel, auch auf lokaler Ebene, um einen gerechten Zugang, Nichtdiskriminierung und Transparenz sicherzustellen;
- Stärkung der Agentur für die Unterstützung der Zivilgesellschaft in Bezug auf verfügbare Mittel und Verfahren (Transparenz der Finanzierungsregeln und der Mittelverwendung, Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung und Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme oder möglicher Befragung zu Interessenkonflikten); durch die nationalen Mittel sollten die institutionelle Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, sowie die Kommunikation mit kleineren Gemeinden und abgelegenen Gebieten verbessert werden;
- Aufbau von Kapazitäten und Stärkung lokaler Organisationen, die transparent, nach ethischen Maßstäben und unabhängig arbeiten sowie langfristige Ergebnisse und eine strategische Vision verfolgen, damit sie im Falle der dezentralisierten Verwaltung von Mitteln als mögliche Verwalter von EU-Hilfen in Betracht kommen;
- Einführung eines geeigneten Verfahrens, sodass die Regierung in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen öffentliche soziale Dienstleistungen konzipieren, erbringen und bewerten kann. Die Regierung kann Dienstleistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Ergänzung der Dienstleistungen öffentlicher Behörden in Auftrag geben und eine Bestandsaufnahme der laufenden Reformen im Bereich der sozialen Fürsorge und der Kommunalverwaltung vornehmen. Der Aufbau von Kapazitäten sollte auf beiden Seiten erfolgen: bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung national anerkannter Standards für die Erbringung von Dienstleistungen und bei der Kommunalverwaltung im Hinblick auf den Aufbau von Vertrauen und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie die Entwicklung zweckdienlicher Verfahren für eine transparente Mittelzuweisung.

## 2. Hintergrund

2.1. Albanien wurde auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Thessaloniki im Juni 2003 als mögliches Bewerberland eingestuft. Seit dem Jahr 2000 nimmt Albanien die autonomen Handelsmaßnahmen der EU in Anspruch. Zudem wurden im Rahmen des 2006 unterzeichneten Stabilisierungs- und Assoziationsabkommens weitere Handelspräferenzen gewährt. Albanien stellte 2009 einen Antrag auf Aufnahme in die EU.

2.2. In ihrem Fortschrittsbericht von 2013 legte die Kommission fünf zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen erforderliche Hauptprioritäten fest: Reform der öffentlichen Verwaltung, Unabhängigkeit, Effizienz und Rechenschaftspflicht der Justiz, Bekämpfung der Korruption, Bekämpfung des organisierten Verbrechens und Schutz der Menschenrechte (einschließlich des Schutzes der Roma, Antidiskriminierungsmaßnahmen und Anwendung von Eigentumsrechten). Der Fahrplan der Regierung zu den fünf Schlüsselprioritäten wurde im Mai 2014 angenommen.

2.3. Im November 2013 verabschiedete das albanische Parlament eine EntschlieÙung zum Beitritt des Landes zur EU und billigte eine Reihe von diesbezüglichen Maßnahmen. Der parlamentarische Ausschuss für europäische Integration überwachte den Fahrplan der Regierung zu den fünf Schlüsselprioritäten und übte im Rahmen von Anhörungen mit dem Minister für europäische Integration seine Aufsichtsfunktion aus.

2.4. Das erneut bekräftigte Engagement für den europäischen Integrationsprozess vonseiten der Regierung und des Parlaments in Albanien hat erheblich dazu beigetragen, dass Albanien am 27. Juni 2014 der Bewerberstatus zuerkannt wurde.

2.5. Dennoch war die zweite Jahreshälfte 2014 von einem angespannten politischen Klima geprägt, wodurch Reformfortschritte behindert und die wirksame Umsetzung von Maßnahmen mit Blick auf den Beitritt Albanien beeinträchtigt wurden. Im Dezember 2014 wurde mit einer vom Europäischen Parlament unterstützten Vereinbarung zwischen der Regierung und der Opposition der Weg für eine Wiederherstellung des politischen Dialogs im Parlament geebnet.

2.6. Ein hochrangiger Dialog zu den Schlüsselprioritäten wurde im November 2013 begonnen, um die Kooperation zwischen der EU und Albanien zu organisieren und Albanien dabei zu unterstützen, die Bemühungen und den Konsens in Bezug auf die EU-Integration aufrechtzuerhalten. Mit der Einsetzung der gemeinsamen Arbeitsgruppe Albaniens und der Europäischen Kommission zu den Schlüsselprioritäten im September 2014 dürfte für Kontinuität bei der Überwachung der Reformfortschritte gesorgt und die Nichtausgrenzung bei den Debatten sowie der Zugang zu fachlichen und hochwertigen Informationen gefördert werden.

2.7. Anfang März wurde das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Rates für europäische Integration verabschiedet. Wichtig ist, dass dieses der Konsultation dienende Gremium arbeitsfähig und umfassend gestaltet wird, indem gewährleistet ist, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Rat mitarbeiten, einschließlich der Sozialpartner, repräsentativ sind und auf transparente Art und Weise ausgewählt werden.

### 3. Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen

3.1. Albanien bewahrte in den Jahren der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise seine makroökonomische Stabilität, steht aber nach wie vor erheblichen Herausforderungen gegenüber. Die größten wirtschaftlichen Probleme des Landes sind auch heute noch die hohe Arbeitslosigkeit (18,3 % im ersten Quartal 2014) und die weit verbreitete informelle Beschäftigung (75 %), die die Wirtschaft insgesamt aushöhlt, den Staatshaushalt schwächt und den Arbeitnehmern keinerlei Sozialschutz bietet. Nahezu jeder dritte Jugendliche ist arbeitslos. Diese Probleme sind ebenso wie die Korruption die Hauptursachen für die Auswanderung der Albaner. Seit die Albaner ins Ausland reisen dürfen, ist ein Drittel der Bevölkerung emigriert.

3.2. 19,5 % des BIP entfallen auf die Landwirtschaft, die auch weiterhin der wichtigste Arbeitgeber ist (44,6 % der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2013). 98,2 % der 303 802 landwirtschaftlichen Betriebe in Albanien sind Familienbetriebe mit äußerst geringer Produktivität. Investitionen im Agrarsektor werden noch immer durch die bei den Landbesitztiteln herrschende Unklarheit behindert.

3.3. Albanien hat 80 Verträge und Übereinkommen des Europarates ratifiziert. In dem jüngsten Bericht des Europäischen Kommissars für Menschenrechte des Europarates<sup>(2)</sup> werden dennoch das Problem der verbreiteten Korruption in der Justiz, das geringe Tempo bei der Umsetzung der Urteile des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes sowie die Mängel bei den Vorschriften über den Rechtsbeistand angesprochen, die insbesondere benachteiligte Gruppen an einem wirksamen Zugang zur Justiz hindern.

3.4. Albanien hat 53 IAO-Übereinkommen ratifiziert (46 sind in Kraft), darunter alle Kernarbeitsnormen. Allerdings hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) darauf hingewiesen, dass es zahlreiche Lücken bei der Umsetzung gibt. Bei der Prüfung 2014 wurde festgestellt, dass der Handel mit Kindern zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder der sexuellen Ausbeutung Anlass zu konkreter Sorge gibt, obwohl sich die nationalen Stellen bemüht haben, verschiedene legislative Maßnahmen zu ergreifen.

3.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass Albanien ein multikulturelles und multikonfessionelles Land ist, in dem die kulturellen und religiösen Rechte sowie die Minderheitenrechte geschützt werden, und es sind alle denkbaren Anstrengungen zu unternehmen, damit dies auch so bleibt. Die Beziehungen zwischen den Volksgruppen sind gut, doch muss bei den Gesetzen über die Rechte der Minderheiten noch nachgebessert werden. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ist noch nicht unterzeichnet. Der EWSA bedauert die vom Beratenden Ausschuss des Europarates während der Volkszählung 2011 festgestellten Unregelmäßigkeiten im Hinblick auf die freiwillig zu beantwortende Frage nach Volkszugehörigkeit und Religion. Der EWSA fordert die albanische Regierung deshalb auf, sich bei der Ergreifung von Maßnahmen nicht nur auf diese Angaben zu verlassen.

3.6. Roma und Balkan-Ägypter leben nach wie vor unter sehr schwierigen Bedingungen und leiden häufig unter sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung, insbesondere in Bezug auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Sozialschutz sowie zu Bildung, Beschäftigung und Wohnraum.

3.7. Die rechtlichen Regelungen und die Institutionen zur Bekämpfung von Diskriminierung wurden verbessert, vor allem als Ergebnis des 2010 verabschiedeten Gesetzes über den Schutz vor Diskriminierung und die Ernennung eines Beauftragten für den Schutz vor Diskriminierung. Die immer zahlreicheren Empfehlungen des Beauftragten müssen eingehalten und es müssen Mittel bereitgestellt werden, um die Öffentlichkeit für das Gesetz und das entsprechende Beschwerdeverfahren zu sensibilisieren.

---

<sup>(2)</sup> Bericht von Nils Muižnieks, Europäischer Kommissar für Menschenrechte des Europarates, nach seinem Besuch in Albanien vom 23. bis 27. September 2013.

3.8. Der Bürgerbeauftragte setzt sich aktiv für die Förderung der Menschenrechte ein und wird dafür anerkannt. Die albanische Regierung muss deshalb mehr politische und finanzielle Unterstützung gewähren, damit er seine Aufgaben unter Wahrung seiner Unabhängigkeit und frei von politischem Einfluss weiter wirksam wahrnehmen kann. Die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten müssen besser umgesetzt werden, darunter auch die jüngsten Empfehlungen zur Reform der öffentlichen Verwaltung, die zu einer höheren Zahl an Beschwerden über Stellenstreichungen in der öffentlichen Verwaltung geführt hat<sup>(3)</sup>.

3.9. Die Bemühungen um eine stärkere Präsenz von Frauen auf zentraler Ebene (sechs Ministerinnen von insgesamt 19 Ministern, etwa 17 % weibliche Abgeordnete im Parlament) sowie die Regelungen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt sind zu begrüßen. Allerdings sind weitere Anstrengungen nötig, um bessere Rahmenbedingungen für den Aufstieg von Frauen in politische und öffentliche Ämter zu schaffen und die noch existierenden Bestimmungen in Gesetzen zu beseitigen, durch die Frauen diskriminiert werden, insbesondere in Bezug auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle bzw. den Zugang zur Unternehmertätigkeit und zu Krediten.

3.10. Positiv ist die Verabschiedung der Nationalen Beschäftigungs- und Qualifikationsstrategie 2014-2020, doch sind nach wie vor Anstrengungen nötig, um die geplanten Maßnahmen voranzubringen und die nötigen Mittel für ihre Umsetzung aufzubringen, einschließlich der effektiven Verwendung der IPA-II-Mittel (30 Mio. EUR).

#### 4. Die Lage und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft

4.1. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ist ein verfassungsgemäßes Recht und wird allgemein geachtet. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen begrüßen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und üben es ohne Einschränkungen aus. Trotzdem wird die Medienfreiheit weiterhin ein Problemfeld darstellen, solange die Geldgeber nicht offengelegt und die Beeinflussung durch politische und wirtschaftliche Interessen nicht thematisiert werden. Die Anwendung des Gesetzes über audiovisuelle Medien sollte beschleunigt werden, und die Unabhängigkeit der Medienregulierungsstelle (Behörde für audiovisuelle Medien) muss in der Praxis sichergestellt sein.

4.2. Der Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Albanien ist weiterhin fragmentiert und relativ unterentwickelt. Es stehen noch immer keine verlässlichen offiziellen Zahlen über die Gesamtzahl der registrierten NGO<sup>(4)</sup> zur Verfügung. Über die Zahl der aktiven NGO existieren noch weniger Daten<sup>(5)</sup>. Laut Angaben von INSTAT von 2013 beläuft sich die Zahl registrierter NGO und internationaler Organisationen auf 2 110. Nach Einschätzung von TACSO (2011) waren von den rund 3 000 registrierten zivilgesellschaftlichen Organisationen ungefähr 450 aktiv.

4.3. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind zumeist in größeren Städten und hauptsächlich in Tirana vertreten und weniger in abgelegenen Bezirken oder ländlichen Gegenden. Die Einbindung von Basisorganisationen, insbesondere außerhalb der Hauptstadt, stellt weiterhin ein Problem dar, das im Rahmen einer der zentralen Finanzierungsprioritäten nationaler und europäischer Finanzhilfemaßnahmen behoben werden muss. Zu diesen Maßnahmen zählen die Förderung der Inanspruchnahme institutioneller Unterstützung in nationalen Finanzierungsprogrammen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die Einrichtung eines Ressourcenzentrums bzw. zuverlässiger zivilgesellschaftlicher NGO vor Ort mit einem Schwerpunkt auf der Schaffung einer Gemeinschaftsstruktur, die Förderung der Beteiligung bei der Behebung von Problemen in örtlichen Gemeinschaften sowie die Förderung der Werte zivilgesellschaftlicher Organisationen und der ehrenamtlichen Tätigkeit.

4.4. Geberstrategien und Finanzierungsprioritäten haben bis zu einem gewissen Punkt die Tätigkeitsbereiche beeinflusst, in denen die Organisationen der albanischen Zivilgesellschaft tätig sind. Zunächst waren sie erfolgreicher bei der Erbringung von Dienstleistungen für schutzbedürftige Gruppen, der Bildung sowie der Förderung der Menschenrechte und der Rechte der Frau. In den letzten Jahren hingegen verlagerte sich der Fokus deutlicher und wirksamer auf die Beratung durch zivilgesellschaftliche Gruppen, Denkfabriken und Menschenrechtsorganisationen in den Bereichen Menschenhandel, Justizvollzug, Umwelt, Kinderrechte, soziale Eingliederung und Armutsminderung, häusliche Gewalt, Jugendbeteiligung und Rechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT). Die aktive und professionelle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Kontrolle von Verpflichtungen der Regierung in Schlüsselbereichen des EU-Beitritts, wie Justiz- und Verwaltungsreformen, Verwaltung der öffentlichen Finanzen und eine transparente öffentliche Finanzierung, sollte, auch im Rahmen von EU-Hilfen an das Land, weiter unterstützt werden.

<sup>(3)</sup> Nach Angaben des Bürgerbeauftragten wurden im Zeitraum Januar bis September 2014 2 337 Bedienstete aus 14 Ministerien entlassen, wogegen insgesamt 816 (gemäß dem Gesetz über den öffentlichen Dienst sowie dem Arbeitsgesetzbuch) Entlassene vor regionalen Verwaltungsgerichten geklagt haben.

<sup>(4)</sup> Das Gericht erster Instanz in Tirana ist die einzige staatliche Stelle, die für die Registrierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zuständig ist. Allerdings existiert kein öffentlich zugängliches elektronisches Register.

<sup>(5)</sup> Beim Ministerium für europäische Integration sind 140 NGO registriert, mit denen das Ministerium zusammenarbeitet.

4.5. Bei der Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen in wichtigen Bereichen des öffentlichen Lebens, in denen sie zunehmend proaktiv an Entscheidungsprozessen und an der Gestaltung der Politik beteiligt sind, waren im Hinblick auf die Entwicklung nationaler Strategien und die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften mit Relevanz für zivilgesellschaftliche Organisationen gute Erfolge zu verzeichnen. Koalitionen und die Schaffung von Netzwerken sollten weiter unterstützt werden, um die sektorale Integration zu stärken, stärkeres Gehör im bürgerschaftlichen und sozialen Dialog zu finden und die Rolle als Partner von öffentlichen Stellen sowie des privaten Sektors zu stärken.

4.6. Trotz der fehlenden rechtlichen Anerkennung hat sich die albanische Zivilgesellschaft für die Schaffung von Unternehmen der Sozialwirtschaft eingesetzt. Bislang gibt es nur wenige solcher Unternehmen, doch sollte die Politik die Förderung und Entwicklung des von der Basis ausgehenden sozialen Unternehmertums anerkennen und unterstützen. Soziale Unternehmen bieten einen Mehrwert, in Form der Schaffung von Arbeitsplätzen für benachteiligte Menschen, sind in der Lage, innovative Lösungen für soziale Bedürfnisse anzubieten, und schöpfen das Potenzial lokaler Gemeinschaften besser aus.

4.7. Die kürzlich erfolgte Annahme des neuen Gesetzes über den Zugang zu Informationen (September 2014) sowie das neue Gesetz über die Anmeldung und Konsultation (Oktober 2014) sind positive Entwicklungen, die genau verfolgt werden sollten, um zu gewährleisten, dass sie in zweckdienliche Strukturen und Verfahren für den systematischen und transparenten Konsultationsprozess und den Dialog zwischen den staatlichen Stellen und den zivilgesellschaftlichen Organisationen eingefasst werden. Die umfassenden Vorarbeiten für das Gesetz über den Schutz von Whistleblowern sind zu begrüßen. Vor der Verabschiedung des Gesetzes sollten jedoch die Verwaltungskapazitäten im Hinblick auf die Umsetzung der und Aufklärung über die konkreten Bestimmungen gründlich geprüft werden.

4.8. Der EWSA würdigt die Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und begrüßt die anhaltende öffentliche Debatte über den *Fahrplan der albanischen Regierungspolitik zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Zivilgesellschaft*. Der Fahrplan umfasst neun Prioritätsbereiche, die den in den Leitlinien für die Förderung der Zivilgesellschaft durch die EU 2014-2020 enthaltenen Zielen Rechnung tragen, die überarbeitet werden sollten, um den besonderen Herausforderungen, denen die Sozialpartner im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog gegenüberstehen, besser gerecht zu werden.

4.9. Am 29. April 2014 genehmigte die Regierung im Rahmen der „Open Government Partnership“ den nationalen Aktionsplan für die Jahre 2014 bis 2016. Neben der Einhaltung der im Aktionsplan vorgegebenen Richtwerte müssen vermehrt Anstrengungen unternommen werden, um eine Sensibilisierung für die Ziele und Werte der „Open Government Partnership“, insbesondere auf lokaler Ebene, zu bewirken. Die Zusammenarbeit mit dem Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen innerhalb der „Open Government Partnership“ und seine wirksame Mitarbeit müssen weitergeführt werden.

4.10. Prioritäten sowohl aus Sicht der Regierung als auch aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind die Schaffung des Nationalen Rates für die Zivilgesellschaft, eines Beratungsgremiums, das einen regelmäßigen Dialog zwischen der Regierung und den zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglicht, sowie die Entwicklung einer nationalen Strategie zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen.

4.11. Eine nachhaltige und aktive Zivilgesellschaft kann nicht ohne eine starke Kultur der ehrenamtlichen Tätigkeit existieren, die in Albanien nur schwach ausgeprägt ist. Die Debatte über die Erarbeitung eines Gesetzes über die ehrenamtliche Tätigkeit sollte wiederaufgenommen werden. Daneben sollten grundlegende Maßnahmen ergriffen werden, um für den Nutzen bürgerschaftlichen Engagements zu sensibilisieren und die Öffentlichkeit für Freiwilligentätigkeiten zu gewinnen.

## 5. Sozialer Dialog und Organisationen der Sozialpartner

5.1. Der soziale Dialog ist für die Entwicklung der Wirtschaft und den sozialen Zusammenhalt, den Albanien benötigt, von wesentlicher Bedeutung. Die wichtigste institutionelle Plattform für den Dreiparteiendialog ist der Nationale Rat für Arbeit, der 1996 gegründet wurde und im Jahr 2014 vier Sitzungen zu konkreten Themen abgehalten hat. Der Rat besteht aus sieben Vertretern des Ministerrats und zehn Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, was jedoch nur einigen wenigen Kriterien für die Vertretung gemäß IAO-Normen entspricht, die noch immer von den Sozialpartnern diskutiert werden. Auf lokaler Ebene hat sich im Bereich der Beschäftigung durch die Büros von Kommunen und lokalen Arbeitsämtern ein Dreiparteiendialog entwickelt. Die Regierung und die Sozialpartner prüfen die Möglichkeit der Einrichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates, wie er in anderen Ländern existiert, um wirtschaftliche Probleme besser zu bewältigen.

5.2. In Albanien existieren 83 aktive Gewerkschaften. Die meisten von ihnen gehören einem der beiden Verbände an, der Rest agiert unabhängig. Die zwei größten und einflussreichsten Verbände sind der Albanische Gewerkschaftsbund (KSSH) mit 110 000 Mitgliedern und die Union unabhängiger Gewerkschaften Albaniens (BSPSH) mit 84 000 Mitgliedern, die durch fünf Mitglieder im Nationalen Arbeitsrat vertreten sind. Etwa 90 % der Gewerkschaftsangehörigen sind Mitglied des KSSH bzw. der BSPSH, die in zwölf Regionen Albaniens präsent sind. Ihre Tätigkeitsbereiche sind hauptsächlich Bildung und Wissenschaft, öffentlicher Dienst, Renten, Industrie, Landwirtschaft, Lebensmittelindustrie, Gesundheitswesen, Verkehr, Öl, Baugewerbe, Textilien, Handwerk, Handel, Metallurgie und chemische Industrie sowie Telekommunikation. Beide Verbände sind Mitglieder des IGB und Beobachter des EGB. Die Rolle der Gewerkschaften in Albanien ist für die Stärkung des sozialen Dialogs ausschlaggebend.

5.3. Ein charakteristisches Merkmal der Gewerkschaften ist, dass sie im öffentlichen Sektor und in privatisierten Unternehmen (zuvor in Staatshand) Mitglieder gewinnen, im rein privaten Sektor jedoch weniger stark vertreten sind. Die Gewerkschaften haben 2014 ihre Aktivitäten im Bereich des Arbeitnehmerschutzes und der Tarifverhandlungen verstärkt, allerdings ist es ihnen nicht gelungen, ihre internen Differenzen zu überwinden. Interne Reformen, durch die die Abhängigkeit der Gewerkschaften von den Parteien verringert wird, sollten ein vorrangiges Ziel sein.

5.4. Der sektorale und zweiseitige Dialog ist weiterhin nur schwach ausgeprägt, hauptsächlich aufgrund der mangelhaften Dialogkultur sowie der Skepsis der Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften. Tarifverhandlungen finden eher in den Städten statt, insbesondere in Tirana, Durrës und Vlora, da die größten Unternehmen in diesen Städten/Gebieten ansässig sind.

5.5. In Albanien gibt es ungefähr 104 275 aktive Unternehmen, die Hälfte davon in den Bezirken Tirana und Durrës. Im Zeitraum 2012-2013 gab es ungefähr 30 Arbeitgeberverbände. „Biznes Albania“ wurde 2010 als Dachorganisation der Arbeitgeber geschaffen und umfasst 24 Unternehmensverbände sowie eine Reihe von Einzelunternehmen (mehr als 30 000 Arbeitgeber als Mitglieder der Verbände). „Biznes Albania“ ist Mitglied des Nationalen Arbeitsrats, des Nationalen Wirtschaftsrates und des Internationalen Arbeitgeberverbands. Wesentliche, im Nationalen Arbeitsrat vertretene Akteure des sozialen Dialogs sind auch der Albanische Rat der Agrarindustrie (KASH), dem 12 Regionalräte und landesweit 21 Verbände angehören, sowie der Rat der albanischen Arbeitgeberorganisationen (KOPSH), dem 14 Verbände angehören, die zumeist auf nationaler Ebene aktiv sind.

5.6. Seit 1995 ist die Union der Handels- und Industriekammern Albaniens (70 Mitglieder) als gemeinnützige Organisation tätig, um die Interessen von Handel und Industrie landesweit zu schützen und die Zentralregierung mit Ideen und Vorschlägen zu unterstützen, wie Handel und Industrie gefördert werden können. Sie koordiniert zudem die Arbeit der lokalen Kammern und ihre Beziehungen zu den entsprechenden Organisationen in anderen Ländern.

5.7. Der Nationale Wirtschaftsrat wurde 2014 per Gesetz gegründet und ist ein strukturiertes Forum zur Verbesserung des Dialogs zwischen Regierung und Unternehmen<sup>(6)</sup>. Er dient der Konsultation und berät die Regierung bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen und in praktischen Fragen. Sehr begrüßenswert ist, dass der Nationale Wirtschaftsrat regelmäßig zusammenkommt, doch sollten sich beide Seiten bemühen, ihren Dialog effizienter zu gestalten und den Rat besser zu befähigen, die von der Regierung gegenüber den Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen.

5.8. Albanien hat die acht Kernarbeitsnormen der IAO ratifiziert, in den Bereichen des Arbeitsrechts und der Gewerkschaften wurden allerdings nur mäßige Fortschritte erzielt. Es gibt wesentliche Bereiche, in denen Fortschritte erforderlich sind: die Stärkung des Arbeitsrechts und der Gewerkschaftsrechte, die Einhaltung und Garantie von Arbeitsgesetzen durch den Staat und die Verbesserung des dreiseitigen sozialen Dialogs.

5.9. Die Änderungen am Arbeitsgesetzbuch sind noch immer nicht verabschiedet, und es bestehen noch einige Lücken im Hinblick auf die Einhaltung internationaler Arbeitsnormen. Grundlegende Arbeitnehmerrechte werden in Albanien nach wie vor regelmäßig verletzt, und die Mechanismen zur Vorbeugung und Sanktionierung dieser Verstöße sind nicht effizient genug.

5.10. Nicht zuletzt mit Blick auf die EU-Beitrittsverhandlungen ist es wichtig, dass die Sozialpartner besser in die Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik der Regierung eingebunden werden. Sie sollten auch in die Vorbereitungen zur Förderfähigkeit Albaniens durch den Europäischen Sozialfonds und andere EU-Fonds einbezogen werden. Nur dann werden die albanischen Sozialpartner ihrer künftigen Rolle in den Foren der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene erfolgreich nachkommen können.

---

<sup>(6)</sup> Der Nationale Wirtschaftsrat wird vom Ministerpräsidenten geleitet, und zu seinen Mitgliedern gehören die sechs größten Steuerzahler im Bereich der Unternehmen, vier Wirtschaftsverbände sowie sechs Persönlichkeiten der nationalen und der Weltwirtschaft.

5.11. Der EWSA begrüßt, dass Wachstum und Beschäftigung im Mittelpunkt des IPA-Hilfspakets 2015 für Albanien stehen, und empfiehlt der Kommission, bei der Gestaltung künftiger Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen die besonderen Anliegen der Sozialpartner zu berücksichtigen. Zudem sollten die Sozialpartner angeregt und wenn möglich befähigt werden, sich besser auf EU-finanzierte Projekte vorzubereiten und zu bewerben.

Brüssel, den 22. April 2015.

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

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Selbst- und Ko-Regulierung im EU-Rechtsrahmen“

(Initiativstimmungnahme)

(2015/C 291/05)

**Alleinberichterstatter: Jorge PEGADO LIZ**

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

„Selbst- und Ko-Regulierung im EU-Rechtsrahmen“ (Initiativstimmungnahme).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 31. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 22. April 2015) mit 117 gegen 46 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Selbst- und Ko-Regulierung sind in Eigeninitiative oder auf Veranlassung eingeführte Instrumente zur Regelung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen bzw. der Handelsbeziehungen und -praktiken der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer (Stakeholder).

1.2. Sie sind als wichtige ergänzende und zusätzliche Instrumente, jedoch keinesfalls als Alternative zur Fremdregulierung (*hard law*) anzusehen, außer wenn in „Grundnormen“ hierfür eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage vorliegt.

1.3. Eine derartige Ermächtigungsgrundlage ist weder in den EU-Verträgen noch in den Verfassungen der Mitgliedstaaten vorhanden.

1.4. Damit sie in jedem Rechtssystem als gültiges Regulierungsinstrument anerkannt werden können, müssen ihre Ausgestaltung und ihr Geltungsbereich durch ausdrückliche und unmissverständliche verbindliche sowie gerichtlich anwendbare Bestimmungen des zwingenden Rechts auf nationaler wie auch auf EU-Ebene definiert werden, wobei es gleichzeitig den Charakter dieser Instrumente und insbesondere die Freiwilligkeit der Vereinbarung zwischen den Parteien zu beachten gilt.

1.5. In diesen Bestimmungen müssen die Parameter für ihre Anerkennung, die einzuhaltenden Grundsätze wie auch ihre Grenzen als ergänzendes Regulierungsinstrument innerhalb des betreffenden Rechtssystems klar geregelt sein.

1.6. Im Rahmen dieser allgemeinen, sowohl für die Selbst- als auch für die Ko-Regulierung geltenden Grundsätze müssen — unabhängig von den betroffenen Bereichen und unbeschadet der Festlegung spezieller Anforderungen für Sonderfälle — insbesondere folgende Erfordernisse berücksichtigt werden:

- a) Übereinstimmung mit dem EU-Recht und dem internationalen Recht, einschließlich der internationalen Handelsabkommen;
- b) Transparenz und Öffentlichkeit;
- c) Repräsentativität der beteiligten Parteien;
- d) vorherige Konsultation der unmittelbar betroffenen Parteien;
- e) Mehrwert für das Gemeinwohl;
- f) Nichtanwendbarkeit:

— wenn es um die Definition von Grundrechten geht;

— oder in Situationen, in denen die Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden müssen;

- g) Kontrolle durch die Rechtsprechungsorgane der EU und der Mitgliedstaaten;
- h) Überwachung des Grads und des Erfolgs der Umsetzung anhand objektiver Kriterien und verlässlicher Indikatoren, die vorab je nach Bereich und Ziel festgelegt werden;
- i) Kontrolle und Begleitung ihrer Anwendung durch Präventiv- bzw. Repressivmaßnahmen zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit;
- j) Einführung von Geldbußen und anderen Strafen wie beispielsweise Ausschließung oder Entzug der Zulassung der Beteiligten;
- k) Möglichkeit der regelmäßigen Überarbeitung je nach Entwicklung der Lage, Rechtsvorschriften und Erwartungen der Unterzeichner;
- l) eindeutige Angabe der Finanzierungsquellen.

1.7. Die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) ist auf EU-Ebene ein wichtiger Schritt zur Absteckung des Raums der Selbst- und Ko-Regulierung.

1.8. Bei ihrer Überarbeitung sollte(n)

- a) eine verbindliche Rechtsgrundlage festgelegt werden;
- b) die IIV als spezifisches Instrument gemäß Artikel 295 AEUV strukturiert werden;
- c) die Grundkonzepte im Einklang mit den jüngsten richtungweisenden Lehrmeinungen neu definiert werden, welche die Selbst- von der Ko-Regulierung unterscheiden und Zwischenformen, wie die durch Empfehlungen und Mitteilungen der EU geförderten Formen der Regulierung, anerkennen;
- d) eindeutig die Möglichkeit einer Regelung eventueller Streitigkeiten durch alternative außergerichtliche Streitbelegungsverfahren festgeschrieben werden.

1.9. Außerdem wäre es nach Ansicht des EWSA von Vorteil, wenn diese Vereinbarung durch eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung ergänzt würde, auf nationaler Ebene die gleichen Grundsätze und Parameter einzuführen.

1.10. Der EWSA ruft die Kommission, das Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, der Überarbeitung der IIV gemäß den Empfehlungen dieser Stellungnahme Priorität einzuräumen und ihn um eine Stellungnahme zu dieser Überarbeitung zu ersuchen.

## 2. Einleitung: Zweck der Stellungnahme

2.1. Selbstregulierung und Ko-Regulierung werden seit Langem in vielen Bereichen und verschiedenen nationalen und internationalen Gremien als ergänzende Instrumente zusätzlich zur Fremdregulierung angesehen, die unbedingt erforderlich sind, um eine Reihe wirtschaftlicher und sozialer Aktivitäten angemessen zu regeln.

2.2. Auf EU-Ebene hat sich der EWSA, vor allem durch seine Binnenmarktbeobachtungsstelle, am stärksten für die Definierung und Aufwertung der Rolle der Selbst- und Ko-Regulierung eingesetzt. Darauf wird in einer Vielzahl von Stellungnahmen — insbesondere der Fachgruppe INT — Bezug genommen<sup>(1)</sup>. Zur Unterstützung dieser Arbeiten wurde im März 2008 im Rahmen der Binnenmarktbeobachtungsstelle (BBS) eine Datenbank zur Selbst- und Ko-Regulierung eingerichtet, die der EWSA regelmäßig mit den verschiedenen einschlägigen Erfahrungen auf nationaler und europäischer Ebene aktualisiert.

2.3. Das Thema wurde inzwischen auf akademischer Ebene durch herausragende Professoren eingehend untersucht; dies gilt insbesondere für die Bereiche Vertragsrecht, Unternehmensführung, soziale Verantwortung, Internet, elektronischer Handel, Produktsicherheit, freiberufliche Dienstleistungen, Umwelt, Werbung und den audiovisuellen Bereich im Rahmen des Binnenmarkts.

2.4. Es mangelt allerdings zu diesem Thema klar an politisch-legislativen Überlegungen mit dem Ziel, die Bedingungen für den Einsatz dieser Instrumente auf EU-Ebene, ihre Rechtsnatur, die Bedingungen für ihre Gültigkeit, ihre Anwendungsbereiche, ihre Beziehungen zur Fremdregulierung und ihre Grenzen in einem konsistenten, kohärenten und harmonisierten Rechtsrahmen abzustecken, festzulegen und aufzuzeigen.

---

<sup>(1)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

### 3. Zentrale Begriffe und Definitionen

3.1. Unter Fremdregulierung oder „straight regulation“ wird im Allgemeinen der Korpus der von den Staaten geschaffenen Vorschriften verstanden, d. h. die Normen, die auf Staat und Regierung zurückgehen und durch die traditionellen Systeme der nationalstaatlichen Demokratien und deren demokratisch gewählte supranationale Institutionen (z. B. die vom Kongress der USA verabschiedeten Gesetze oder die Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union) geschaffen werden. Damit werden im Allgemeinen die Gesetzesvorschriften im weiteren Sinne bezeichnet, die von der Legislative oder, bei entsprechender Befugnisübertragung, ggf. auch von der Exekutive erlassen werden. Sie gehen einher mit Mitteln zu ihrer Durchsetzung, notfalls auch mit Zwangsmaßnahmen, und mit zivil- und strafrechtlichen Maßnahmen zur Ahndung ihrer Verletzung (zwingendes Recht).

3.2. Der Begriff der Selbstregulierung, der seinen Ursprung in der Verhaltenspsychologie hat, wird auch auf die Wirtschaft angewandt und bezeichnet dann den Umstand, dass sich die Marktteilnehmer und Mitglieder der Gesellschaft freiwillig bez. ihrer Beziehungen untereinander oder Dritten gegenüber bestimmten Regeln unterwerfen, die sie ohne äußere Zwangsmittel selbst vereinbaren.

3.3. Die Rechtslehre kennt eine ganze Reihe verschiedener Arten von Selbstregulierung, die sich nach den verwendeten Einteilungskriterien, die mehr oder weniger wissenschaftlich sein können, unterscheiden lassen. Dazu gehören insbesondere:

- a) ursprüngliche oder delegierte Selbstregulierung: in Abhängigkeit von den jeweiligen Regeln können dies Selbstverpflichtungen der jeweiligen Akteure (auch „private Selbstregulierung“) sein, oder es gibt ein übergeordnetes Leitungsorgan (Staat, Regulierungsorgane und Branchenverbände, EU), das bestimmte verbindlich einzuhaltende Parameter vorgibt (auch als „öffentliche Selbstregulierung“ bekannt);
- b) durch Rechtsvorschriften, Bräuche oder Rechtsprechung induzierte Selbstregulierung: Diese geht zurück auf das Recht an sich, insbesondere auf das Verfassungsrecht und das supranationale Recht (z. B. das EU-Recht), auf die traditionellen Handelsbräuche (heute oft als „good practice“ bezeichnet) und auf die Sammlung der gerichtlichen Entscheidungen;
- c) nationale oder länderübergreifende Selbstregulierung (auch „transnationale private Selbstregulierung“), je nachdem, ob sie sich nur auf das Landesterritorium bezieht oder sich aus Vereinbarungen herleitet, die von privaten Akteuren, Unternehmen, NGO oder unabhängigen Sachverständigen, die technische Normen aufstellen, in Zusammenarbeit mit internationalen oder zwischenstaatlichen Organisationen geschlossen werden;

3.4. Ko-Regulierung schließlich bezieht sich im Allgemeinen auf einer Form der Regulierung der beteiligten Akteure, die von einer externen Einrichtung gefördert, gelenkt, gesteuert oder kontrolliert wird. Dies kann eine Behörde oder eine unabhängige Regulierungsstelle sein, die im Normalfall Befugnisse zur Aufsicht und Kontrolle und in einigen Fällen auch Sanktionsbefugnisse hat.

3.5. Berufsethische Kodizes und Good-Practice-Kodizes (oder Kodizes bewährter Vorgehensweisen) werden begrifflich oft gleichgesetzt, beinhalten jedoch zwei verschiedene Konzepte, die unterschieden werden müssen.

3.6. Beide Konzepte beziehen sich auf ein Bündel an Normen oder ein Regelwerk, das auf Selbstregulierungs- oder Ko-Regulierungsprozesse zurückgeht, und sind die ausgereifteste Form der von den beteiligten Akteuren über diese Normen getroffenen Vereinbarungen. Ziel und Zweck ist es, die vereinbarten Normen oder Regeln und die Form ihrer Anwendung für alle transparent und zugänglich zu machen.

3.7. Berufsethische Kodizes beziehen sich auf die deontologischen Normen bestimmter Berufe, denen es gesetzlich zusteht, ihre Tätigkeit im Rahmen der nationalen Gesetze und internationalen Vorschriften für die Ausübung ihrer freien Berufe (Ärzte, Anwälte, Journalisten usw.) selbst zu regulieren.

3.8. Good-Practice-Kodizes dagegen beinhalten die gesammelten Regeln der Selbst- und Ko-Regulierung in der in dieser Stellungnahme verwendeten Bedeutung.

#### 4. Derzeitiger europäischer Rechtsrahmen für Selbst- und Ko-Regulierung

##### A) Die Konzepte der „besseren Rechtsetzung“, „intelligenten Regulierung“ und „Vereinfachung“

4.1. Auf EU-Ebene hat die Europäische Kommission erst mit dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2002 die im Allgemeinen unter dem Schlagwort „bessere Rechtsetzung“ bekannte Initiative ergriffen, ausgehend von dem Aktionsplan für eine bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene vom Juni 2002<sup>(2)</sup> und gefolgt von der wichtigen Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission<sup>(3)</sup>.

4.2. Bessere und nach Möglichkeit weniger Rechtsetzung ist seit jeher eines der Ziele der Binnenmarktpolitik<sup>(4)</sup>, welches vom EWSA in verschiedenen Stellungnahmen vorbehaltlos befürwortet wurde<sup>(5)</sup>, um zu ermitteln, wie das rechtliche Umfeld für die Wirtschaft, die Arbeitnehmer, die Verbraucher und die Organisationen der Zivilgesellschaft nutzerfreundlicher und transparenter gestaltet werden kann.

4.3. Der EWSA hatte Gelegenheit, detailliert und eingehend zu diesen Themen Stellung zu nehmen, und zwar nicht nur als Reaktion auf Kommissionsvorschläge, sondern auch in Form eigener innovativer Initiativstimmungen, beispielsweise zum Thema „Proaktives Recht: ein weiterer Schritt zu einer besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene“<sup>(6)</sup>.

##### B) Der Platz der Selbst- und Ko-Regulierung im derzeitigen EU-Rechtsrahmen

4.4. Mit Ausnahme der oben genannten Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ wurde die Frage der Selbst- und der Ko-Regulierung in den vorgenannten Initiativen und Arbeiten der Europäischen Kommission mehr oder weniger ausgeklammert<sup>(7)</sup>.

4.5. Es gilt, einige wichtige Aspekte dieses Dokuments hervorzuheben:

- a) die erneute Überprüfung der Auslegung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die aktuell in Artikel 5 EUV und Protokoll Nr. 2 geregelt sind und in deren Lichte die Zweckdienlichkeit von Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen überprüft werden muss;
- b) die Aufnahme dieser Mechanismen in das Programm „Bessere Rechtsetzung“ mit dem Ziel „weniger, aber bessere Rechtsetzung“;
- c) die klare Unterscheidung zwischen diesen Mechanismen und der „offenen Methode der Koordinierung“, deren Geltungsbereich in Artikel 6 AEUV festgelegt ist;
- d) desgleichen die klare Unterscheidung zwischen diesen Mechanismen und dem so genannten „soft law“<sup>(8)</sup>, beispielsweise Vorbereitungs- oder Informationsdokumente (z. B. Weißbücher, Grünbücher, Aktionspläne und Programme), Auslegungsdokumente (z. B. die De-minimis-Mitteilung im Wettbewerbsrecht)<sup>(9)</sup>, Schlussfolgerungen, Erklärungen, Entschließungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen, wie sie in Artikel 288 AEUV vorgesehen sind<sup>(10)</sup>.

<sup>(2)</sup> Weißbuch über Europäisches Regieren (KOM(2001) 428 endgültig, ABl. C 287 vom 12.10.2001) und Mitteilungen der Kommission vom 5.6.2002 zum Thema „Bessere Rechtsetzung“: KOM(2002) 275, 276, 277 und 278 endgültig.

<sup>(3)</sup> Siehe hierzu die sachdienlichen Artikel von Linda A. J. Senden, „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet“, *Electronic Journal of Comparative Law*, Band 9, 1. Januar 2005, und „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC“, *Utrecht Law Review*, IGTUR, Band 1, Ausgabe 2, Dezember 2005, S. 79.

<sup>(4)</sup> Siehe das Projekt SLIM — Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt, (KOM(96) 559 endg. und KOM(2000) 104 endg.).

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

<sup>(6)</sup> ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 26.

<sup>(7)</sup> Dies gilt insbesondere für die einzelnen Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die verschiedenen Berichte über die Strategie für eine Vereinfachung des Rechtsrahmens und die regelmäßigen strategischen Analysen im Rahmen des Programms „Bessere Rechtsetzung“ in der EU. Lobenswerte Ausnahme sind die Verweise in dem Arbeitsdokument der Kommission „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ (KOM(2006) 690 endgültig vom 14.11.2006).

<sup>(8)</sup> Siehe die Definition von Linda A. J. Senden, „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC“ (*Utrecht Law Review*, IGTUR, Band 1, Nr. 2, Dezember 2005, S. 79).

<sup>(9)</sup> Dok. COM(2014) 4136 final vom 25.6.2014.

<sup>(10)</sup> So verweist die Europäische Kommission auf derartige Instrumente und nicht etwa auf Selbst- und Ko-Regulierung, beispielsweise in ihrer Mitteilung „Steuerpolitik in der Europäischen Union — Prioritäten für die nächsten Jahre“ (KOM(2001) 260 endgültig, ABl. C 284 vom 10.10.2001, S. 6), insbesondere in Ziffer 4.3.

4.6. Aufgrund ihrer Art ist diese „Vereinbarung“ allerdings kaum mehr als eine interinstitutionelle „Absichtserklärung“ und enthält an sich keinerlei rechtliche Verpflichtung für oder gegenüber Dritten <sup>(11)</sup>. Indes ist die Europäische Kommission insbesondere in Bezug auf Selbstregulierung der Ansicht, dass sich die EU-Institutionen derartiger freiwilliger Initiativen <sup>(12)</sup> enthalten und darauf beschränken sollten, zu untersuchen, ob die darin enthaltenen Verfahren im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags stehen.

4.7. In Bezug auf die Ko-Regulierung, der in der IIV eindeutig der Vorzug gegeben wird, wollen die Institutionen erklärtermaßen Übereinkünfte zwischen den jeweiligen Parteien fördern, den Rahmen dafür in Rechtsakten abstecken sowie die Konformität dieser Übereinkünfte mit den grundlegenden Rechtstexten und den Vorschriften, die ihre Aufstellung ermöglichen, überprüfen und die Anwendung kontrollieren. Allerdings mündete diese erklärte Absicht nur in rund zehn Fällen in konkrete Vereinbarungen <sup>(13)</sup>.

4.8. Auf jeden Fall wird jedoch **in der IIV kein wirksamer Rechtsrahmen für die Nutzung dieser Mechanismen auf EU-Ebene festgelegt**, abgesehen von:

- a) der Garantie ihrer Transparenz;
- b) ihrer Nichtanwendung, wenn Grundrechte oder wichtige politische Optionen auf dem Spiel stehen,
- c) oder wenn die Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden müssen.

4.9. Das **Europäische Parlament** hat diese Thematik über den bereits genannten Bericht des EP-Ausschusses für konstitutionelle Fragen über den Abschluss der institutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission hinaus in einer Reihe von Entschlüssen aufgegriffen <sup>(14)</sup>.

4.10. Der **EWSA** hat in vielen Stellungnahmen nachdrücklich auf die Vorteile, aber auch auf die Beschränkungen und die genauen und klar abgesteckten Ziele der Nutzung von Selbst- und Ko-Regulierung <sup>(15)</sup> hingewiesen. Sein Standpunkt zu dieser Thematik kann wie folgt zusammengefasst werden:

- a) Die Selbstregulierung muss an den Gesetzen ausgerichtet sein und durch diese untermauert werden; sie muss durchsetzbar, überprüfbar und kontrollierbar sein; sie muss ferner wirksam sein und klar festgelegte Rechtsmittel vorsehen, vor allem im grenzüberschreitenden Bereich.
- b) Die Ko-Regulierung verbindet die Merkmale von Rechtsvorschriften, vor allem die Vorhersehbarkeit und Verbindlichkeit, mit den Merkmalen des flexibleren Systems der Selbstregulierung. Im Fall der Ko-Regulierung besteht die größte Schwierigkeit darin, politische Ziele festzulegen und daran festzuhalten und gleichzeitig im Regulierungsrahmen mehr Flexibilität zuzulassen.
- c) In einem demokratisch geprägten politischen Umfeld muss die private Regulierung im Allgemeinen eine Weiterentwicklung oder Anwendung der öffentlichen Regulierung sein und kann diese in manchen Bereichen u. U. sogar ersetzen. Dazu gehören auch schriftlich niedergelegte Gewohnheitsregeln oder interne Bestimmungen, die der Gesetzgeber und die Behörden explizit oder implizit eingehalten wissen wollen, z. B. Verhaltenskodizes bestimmter Berufe.

<sup>(11)</sup> Siehe die ausgezeichnete Erklärung von Linda Senden in „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet“ (siehe oben), in der es heißt: „As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (‘agree’, ‘will’), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: ‘The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement’ (point 38). Secondly, where ‘agreed acts’ are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties.“

<sup>(12)</sup> Dies ist im Aktionsplan der Europäischen Kommission „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ für 2002 ganz klar festgehalten: „Anders als die Koregulierung erfordert die Selbst-Regulierung (self-regulation) keinen Rechtsakt.“ (KOM(2002) 278 endgültig, S. 12).

<sup>(13)</sup> Siehe u. a.

- a) die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung;
- b) die Verordnung (EG) Nr. 80/2009 über einen Verhaltenskodex in Bezug auf Computerreservierungssysteme, ABl. L 35 vom 4.2.2009, S. 47. Weitere Beispiele: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32859>

<sup>(14)</sup> Berichterstatlerin: Monica Frassoni (A5-0313/2003 vom 25. September 2003).

<sup>(15)</sup> An dieser Stelle sind die Standpunkte des EWSA ausgehend insbesondere von folgenden Stellungnahmen hervorzuheben:  
 ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 1: „Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (BBS)“;  
 ABl. C 48 vom 21.2.2002, S. 130: „Vereinfachung“ (ergänzende Stellungnahme);  
 ABl. C 112 vom 30.4.2004, S. 4.  
 ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 22: „Die Prioritäten des Binnenmarkts 2005-2010“;  
 ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 52: „Möglichkeiten einer besseren Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts“;  
 und vor allem der Informationsbericht vom 24. Januar 2005.

- d) Der Erfolg der Ko- und Selbstregulierung hängt von unterschiedlichen Faktoren ab: von der Berücksichtigung des Gemeinwohls, der Transparenz des Systems, der Repräsentativität und Kompetenz der involvierten Akteure, dem Vorhandensein von Bewertungs- und Kontrollverfahren, der Effizienz der Kontrollmaßnahmen, die im Bedarfsfall auch Sanktionen beinhalten können, sowie von einer partnerschaftlichen Einstellung seitens der Akteure und der Behörden sowie der Gesellschaft insgesamt.
- e) Ko- und Selbstregulierung bieten zahlreiche Vorteile: Sie räumen Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes aus dem Weg, tragen zur Vereinfachung des Regelwerks bei, bieten Flexibilität und Schnelligkeit bei der Umsetzung, führen zur Durchforstung des Gesetzgebungsprozesses und nehmen alle Beteiligten in die Verantwortung.
- f) Sie stoßen jedoch auch an ihre Grenzen, die in erster Linie von der Effizienz der Kontrollmaßnahmen und der Sanktionen, von der Ungewissheit der Übernahme der vereinbarten Regeln durch alle Beteiligten, von der Vereinbarkeit mit der Gesamtheit der geltenden gesetzlichen Regelungen und, im Gesundheits- und Sicherheitsbereich sowie im Bereich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, von den Anforderungen eines adäquaten Rechtsrahmens abhängen.

## 5. Die Rolle der Regulierung, der Selbst- und der Ko-Regulierung: Definition und Rechtsgrundlage

### a) Die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage

5.1. Die Europäische Union definiert sich in ihren Vertragstexten als Rechtsgemeinschaft ähnlich dem bekannten Konzept der Rechtsstaatlichkeit. In einer Rechtsgemeinschaft hängt die Gültigkeit jedweder Rechtsvorschrift von einer Ermächtigungsgrundlage ab, die zunächst in der grundlegenden Norm und sukzessive in den verschiedenen Rechtsvorschriften der Normenhierarchie verankert sein muss.

5.2. Die grundlegenden Normen der EU sind heute der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die rechtlich gleichrangig sind (Artikel 1 Absatz 3 EUV), sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die integraler Bestandteil dieser Verträge und ebenfalls rechtlich gleichrangig ist (Artikel 6 EUV). Sämtliche EU-Rechtsvorschriften müssen sich für die direkte Gesetzgebungszuständigkeit oder deren Übertragung (delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte gemäß Artikel 290 und 291 AEUV) auf eine Bestimmung dieser grundlegenden Norm als Rechtsgrundlage stützen.

5.3. Der EU werden im Vertrag ausschließlich die Zuständigkeiten zuerkannt, die ihr von den Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 EUV) als ausschließliche oder geteilte Zuständigkeiten (Artikel 2 Absatz 1 und 2 AEUV) übertragen wurden; sie sind außerdem in Auslegung und Anwendung durch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begrenzt (Artikel 5 Absatz 3 und 4 EUV).

5.4. Die EU kann die Ausübung ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten nur dann übertragen, wenn sie ausdrücklich dazu ermächtigt wurde, und sie kann nur Zuständigkeiten delegieren, die ihr übertragen wurden (Artikel 13 Absatz 2 EUV).

5.5. Die Anerkennung eines „alternativen“ Raums zu ihrer Gesetzgebungszuständigkeit durch die EU-Institutionen (Rat, EP und Kommission) kann nur als „Übertragung“ zuerkannter Zuständigkeiten verstanden werden. Für die Anerkennung als „Gemeinschaftsrecht“ muss diese Möglichkeit der Übertragung daher eindeutig in den grundlegenden Vertragstexten verankert sein, wobei die Art ihrer Ausübung, die Modalitäten für ihre Anwendung und die damit verbundenen Anforderungen jedoch im Sekundärrecht geregelt werden können.

5.6. Allerdings ist in keinem der grundlegenden Texte, auch nicht in der Europäischen Charta der Grundrechte, ausdrücklich oder implizit eine derartige Rechtsgrundlage zu finden, selbst nicht bei einer sehr weitreichenden Auslegung von Artikel 11 EUV.

5.7. Zudem ist die IIV allein noch keine Quelle von EU-Recht. Sie ermöglicht auch nicht die Übertragung von Zuständigkeiten mit verbindlicher Wirkung für Dritte, wie sie sich aus dem in der IIV enthaltenen Verweis auf die Verwendung **alternativer** Regulierungsmechanismen „in geeigneten Fällen und sofern der EG-Vertrag nicht die Verwendung eines bestimmten Rechtsinstruments vorschreibt“ (Ziffer 16) ableiten ließe.

5.8. Ungeachtet der in verschiedenen Rechtsinstrumenten des Sekundärrechts angestrebten „Legitimierung“ und einer mehr oder weniger detaillierten Definition der Grundsätze und Bedingungen, die diese Mechanismen erfüllen müssen, um auf EU-Ebene von den Institutionen mit Gesetzgebungsbefugnis anerkannt zu werden, **fehlt eine Ermächtigungsgrundlage, die es diesen Institutionen ermöglichen würde, ihre Gesetzgebungszuständigkeiten an diese Mechanismen als legitime Alternative zu den in den Verträgen verankerten regulatorischen Instrumenten der EU abzutreten bzw. zu übertragen.**

## b) Spezifisches Instrument für die Definition von Selbst- und Ko-Regulierung

5.9. Eine ganz andere Frage ist die Einstufung dieser Mechanismen nicht als Alternative zur Gesetzgebungsbefugnis der EU, sondern als **Ergänzung oder Zusatz zu den Rechtsvorschriften in einem vorab völlig transparent aufgestellten und definierten Rechtsrahmen**.

5.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass dieser Rahmen auf der Grundlage der Verträge und der Grundrechtecharta allgemeingültig definiert werden muss und nicht dem fallspezifischen Ermessensspielraum für die einzelnen Rechtsakte des Sekundärrechts oder abgeleiteten Rechts überlassen werden darf.

5.11. Diese Definition muss in einer **besonderen und verbindlichen interinstitutionellen Vereinbarung gemäß Artikel 295 AEUV** verankert werden, deren Anwendung vom Europäischen Gerichtshof überprüft werden kann.

5.12. Da die EU im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten „raten“ kann, das auf europäischer Ebene festgelegte Modell in ihren nationalen Rechtsordnungen für die Formen der Selbst- und Ko-Regulierung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu übernehmen, ist der EWSA ferner der Meinung, dass eine **Empfehlung** das geeignete Instrument wäre, um die in der neuen IIV definierten Grundsätze und Anforderungen festzuhalten und den Mitgliedstaaten zu raten, diese auf den genannten Ebenen in ihrer Rechtsordnung anzunehmen und umzusetzen.

5.13. Überdies weist der EWSA darauf hin, dass er als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft (Artikel 304 AEUV) zu den Bestimmungen dieser neuen IIV im Vorfeld konsultiert werden sollte.

## c) Neudefinierung der Grundkonzepte

5.14. In der neuen IIV müssen die Konzepte, Arten und Modalitäten der Selbst- und der Ko-Regulierung realitätsnäher neu definiert werden.

5.15. Die Konzepte der Ko- und der Selbstregulierung in der geltenden IIV entsprechen nicht den anerkannten Begriffen der Rechtslehre, noch werden dort die beiden Modalitäten korrekt nach den für sie geltenden rechtlichen Regelungen unterschieden.

5.16. Darüber hinaus beschränkt sich die tatsächliche Situation nicht auf die beiden in der IIV definierten Formen; so werden bestimmte Vereinbarungen nicht abgedeckt, die das Ergebnis einer Kombination aus soft law (z. B. Empfehlungen) und privaten Übereinkommen (z. B. Rundtischgespräche) sind. Das Gleiche gilt für transnationale private Regulierungsvereinbarungen.

5.17. Außerdem wird in der IIV die Rolle ausgeklammert, welche die Regulierungsbehörden der EU als unabhängige „Dritte“, die nicht an Ausarbeitung und Verhandlung von Ko-Regulierungs-Vereinbarungen beteiligt sind, nach dem Vorbild verschiedener nationaler Regulierungsbehörden in einigen Sektoren haben sollte.

## d) Grundsätze und grundlegende Anforderungen

5.18. Ein großer Teil der künftigen IIV sollte der klaren, präzisen und allgemeingültigen Festlegung der Grundsätze und grundlegenden Anforderungen dienen, denen die Mechanismen der Selbst- und der Ko-Regulierung entsprechen müssen, um von der EU anerkannt und/oder empfohlen zu werden.

5.19. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass durchaus Formen der Selbstregulierung auf europäischer Ebene außerhalb des Rahmens der IIV geschaffen werden können — auf der Grundlage der Vertragsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit. Solche Formen sind völlig legitim, wenn sie den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts entsprechen, aber die nur dann im Rahmen der IIV anerkannt werden können, wenn sie im Einklang mit den darin festgelegten Anforderungen stehen.

5.20. In der geltenden IIV werden bereits einige Grundsätze genannt, auf die hier schon hingewiesen wurde und die beibehalten werden sollten, auch wenn sie möglicherweise besser definiert werden könnten; dazu gehören insbesondere die Fälle der Nichtanwendbarkeit, wenn Grundrechte auf dem Spiel stehen oder im Falle wichtiger politischer Optionen oder in Situationen, in denen die Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden müssen.

5.21. Allerdings haben die Rechtslehre und die Erfahrungen der wirtschaftlichen Akteure eine Reihe weiterer Grundsätze und Anforderungen hervorgebracht, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- a) Die Selbst- und Ko-Regulierung müssen dem Allgemeininteresse dienen und nicht nur dem der Regulierungsbehörden.
- b) Sie müssen stets mit sämtlichen in Europa geltenden gesetzlichen und rechtlichen Bestimmungen übereinstimmen, an erster Stelle mit den Zielen und Bestimmungen des EU-Vertrags, der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie müssen außerdem mit dem internationalen Recht und den internationalen Handelsabkommen, insbesondere den Vorschriften der WTO, im Einklang stehen.
- c) Sie müssen der Kontrolle der Rechtsprechungsorgane der EU und der Mitgliedstaaten unterliegen.
- d) Sie müssen transparent sein sowie praktische und für alle zugängliche Informationen bieten, ohne Hindernisse und zu erschwinglichen Kosten. Ihre Ziele müssen klar und eindeutig dargelegt werden.
- e) Die Verwirklichung der Ziele sollte mittels objektiver Kriterien und zuverlässiger Indikatoren bewertet werden, die vorab von der Europäischen Kommission im Wege von Ex-ante- oder Ex-post-Studien festgelegt werden. Diese können entweder direkt oder durch eine entsprechend zertifizierte unabhängige öffentliche oder private Evaluierungsstelle durchgeführt werden.
- f) Die Repräsentativität der jeweiligen Partner muss Garant für die wirksame Durchsetzung der vereinbarten Regeln und die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Bestimmungen sein. Die Repräsentativität sollte proportional zu der betreffenden Berufsgruppe, Branche oder Sektor sowie zu dem Umfang der vereinbarten Bestimmungen sein; sie kann sowohl auf quantitativer (Zahl und Verhältnis der Mitglieder der Organisation) als auch auf qualitativer Ebene (Fähigkeit, in diesem Bereich tätig zu werden, die vereinbarten Bestimmungen zu legitimieren und ihre Einhaltung sicherzustellen) geprüft werden.
- g) Die Konsultation der direkt betroffenen Parteien im Vorfeld ist ebenfalls ein wichtiger Faktor, um den Wert und die Qualität der Vorschriften sowie ihre Wirksamkeit zu untermauern.
- h) Die Überwachung, Bewertung und Begleitung der Anwendung der Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen sollte Präventiv- bzw. Repressivmaßnahmen (Sanktionen) zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit umfassen, und zwar:
  1. Mechanismen für Selbstkontrolle und Selbstdisziplinierung, einschließlich Ex-ante-Folgenabschätzungen<sup>(16)</sup>;
  2. Datenbanken für ein wirksames Monitoring<sup>(17)</sup>;
  3. Annahme einer Zertifizierungskennzeichnung oder eines Gütesiegels<sup>(18)</sup>;
  4. Vereinbarung nationaler Kodizes zur Umsetzung des europäischen Verhaltenskodex<sup>(19)</sup>;

<sup>(16)</sup> Hier seien folgende genannt:  
der Mechanismus für Selbstkontrolle des Europäischen Verbands für ingenieurtechnische Beratungsleistungen (EFCA) zur Sicherstellung der Einhaltung des Verhaltenskodex aus dem Jahr 1992 für Ingenieurs- und Beratungsunternehmen;  
die verbindlichen Vorschriften des 1988 vom Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE) angenommenen Verhaltenskodex für Rechtsanwälte der EU;  
der mit einem Verhaltenskodex für Anlageverwalter eingerichtete Disziplinarausschuss, der die Anwendung des Verhaltenskodex sicherstellt und ggf. Sanktionen (wie Verwarnungen, Ermahnungen und Vorschläge für einen etwaigen Ausschluss) verhängt;  
die 1992 eingerichtete Europäische Allianz der Werbeselbstkontrolle (EASA), die die Selbstregulierung in der Werbewirtschaft fördern und koordinieren soll;

die Kontrollfunktion des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) in Bezug auf die korrekte Anwendung der 1995 in Berlin zwischen der deutschen Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft geschlossenen Vereinbarung zur Klimavorsorge (über die Bedingungen und das Monitoring der Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland im Einklang mit dem Kyoto-Protokoll).

<sup>(17)</sup> Beispielsweise die Datenbank der Bildungseinrichtungen für Ingenieure, die 1987 vom Europäischen Verband nationaler Ingenieurvereinigungen (FEANI) in Anwendung eines europäischen Verhaltenskodex zur gegenseitigen Anerkennung von Ausbildung und Qualifikationen eingerichtet wurde (30 000 Mitglieder).

<sup>(18)</sup> Beispielsweise die von den Mitgliedern des Europäischen Versicherungsausschusses (CES) geschaffene Kennzeichnung zur Zertifizierung der Anwendung eines europäischen Kodex für bewährte Verfahren im Internet oder die beiden Sicherheitskennzeichnungen für den elektronischen Handel, die infolge des Verhaltenskodex für den Fernabsatz eingeführt wurden.

<sup>(19)</sup> Beispielsweise die Umsetzung eines 1995 vom Europaverband der Direktvertriebswirtschaft (FEDSA) angenommenen und 2004 überarbeiteten europäischen Verhaltenskodex.

5. Festlegung von technischen Spezifikationen parallel zu Normen<sup>(20)</sup>;
  6. Ausarbeitung von praktischen Leitfäden für die Anwendung<sup>(21)</sup>;
  7. Einführung von Geldbußen und anderen Strafen wie beispielsweise Ausschließung oder Entzug der Zulassung.
- i) Letztlich sollten die Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen regelmäßig je nach Entwicklung der Lage, der Rechtsvorschriften und der Erwartungen der Unterzeichner überarbeitet und geändert werden.

5.22. Zur Sicherstellung eines Gleichgewichts zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität wird die Europäische Kommission auch entscheiden müssen, ob diese für die Mechanismen strukturell wichtigen Elemente in der IIV festgelegt werden sollen oder in einem Anhang, der rechtlich gleichrangig, aber möglicherweise einfacher zu aktualisieren ist, wobei jedoch die Konsultation aller Interessenträger gewährleistet sein muss.

5.23. Diese allgemeingültige Festlegung sollte keinesfalls die Möglichkeit einschränken (und dies sollte ausdrücklich in der IIV verankert sein), dass in den Rechtsinstrumenten, die die Nutzung derartiger Mechanismen vorsehen, spezifische Bedingungen und Anforderungen für den betreffenden Sektor festgelegt werden, wie dies bereits in verschiedenen einschlägigen Verordnungen und Richtlinien der Fall ist.

#### e) Hauptanwendungsbereiche

5.24. Der EWSA hält es im Prinzip nicht für notwendig, bestimmte Sektoren grundsätzlich von der Anwendung auszuschließen.

5.25. Der EWSA ist sich jedoch bewusst, dass es einige Sektoren gibt, die aus Konjunkturgründen mit größerer Umsicht behandelt werden müssen oder genauere Bestimmungen und Bedingungen für die Anwendung von Selbst- und Ko-Regulierung erfordern. Dies gilt insbesondere für Finanzdienstleistungen, Daseinsvorsorge und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und in bestimmten Bereichen, die zwar nicht direkt die Grundrechte inhaltlich betreffen, sehr wohl jedoch die Art, wie diese Rechte ausgeübt werden, z. B. die Verbraucherrechte (wie in mehreren Stellungnahmen des EWSA dargelegt wird).

5.26. Die bevorzugten Anwendungsbereiche betreffen in erster Linie die Unternehmensführung, die soziale Verantwortung der Unternehmen und wirtschaftliche Beziehungen.

5.27. Der EWSA begrüßt einige der jüngsten Initiativen der Europäischen Kommission wie die CoP-Plattform „Community of Practice for better self and co-regulation“, deren Einrichtung auf die Mitteilung „Eine neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung von Unternehmen (CSR)“<sup>(22)</sup> zurückgeht, und die Förderung des Abkommens zwischen den wichtigsten Internetunternehmen für ein sichereres Internet, aber auch die Initiativen in Verbindung mit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr<sup>(23)</sup> und die Initiativen, die in einschlägigen Gemeinschaftsinstrumenten genannt werden.

#### f) Vor- und Nachteile

5.28. Die Vorteile der Nutzung von Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen wurden vom EWSA bereits in mehreren Stellungnahmen herausgearbeitet. Die wichtigsten Vorteile wurden in den Stellungnahmen des EWSA wie folgt zusammengefasst: „Sie [die Selbst- und Ko-Regulierung] räumt Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes aus dem Weg, trägt zur Vereinfachung des Regelwerks bei, bietet Flexibilität und Schnelligkeit bei der Umsetzung, führt zur Durchforstung des Gesetzgebungsprozesses und nimmt alle Beteiligten in die Verantwortung.“

5.29. In diesen Stellungnahmen werden jedoch auch ihre Grenzen aufgezeigt, „die in erster Linie von der Effizienz der Kontrollmaßnahmen und der Sanktionen, von der Vereinbarkeit mit der Gesamtheit der geltenden gesetzlichen Regelungen und, im Gesundheits- und Sicherheitsbereich sowie im Bereich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, von den Anforderungen eines adäquaten Rechtsrahmens abhängen“<sup>(24)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Beispielsweise die quantifizierbaren Anforderungen zur Verringerung des Stromverbrauchs von Waschmaschinen, die 1999 vom Europäischen Verband der Hersteller von Elektrohaushaltsgeräten (CECED) in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission vereinbart wurden.

<sup>(21)</sup> Beispielsweise:  
— die im Rahmen eines Kodex für Berufsvorschriften für europäische Restauratoren in einem Leitfaden festgelegten Bildungsnormen;  
— eine Bedienungsanleitung für Internetdiensteanbieter, die 2001 von der Handelskammer Mailand zur Förderung bewährter Verfahren in diesem Bereich aufgelegt wurde.

<sup>(22)</sup> KOM(2011) 681 endgültig.

<sup>(23)</sup> Richtlinie 2000/31/EG (ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1).

<sup>(24)</sup> Informationsbericht INT/204 zum Thema „Aktueller Stand der Koregulierung und der Selbstregulierung im Binnenmarkt“ vom 24.1.2005.

**g) Alternative Streitbeilegungsverfahren**

5.30. Nach einem langen und komplizierten Reifungsprozess sind die außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren nun auf EU-Ebene im Rahmen der ODR-Verordnung (über die Streitbeilegung bei Online-Verkäufen) und der ADR-Richtlinie (über außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren) geregelt<sup>(25)</sup>, die in einigen Mitgliedstaaten noch in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

5.31. Auch wenn dies für die Festlegung von Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen theoretisch nicht von grundlegender Bedeutung ist, empfiehlt der EWSA dennoch, dass in der künftigen IIV ganz klar festgeschrieben wird, dass diese Mechanismen stets mit dem Hinweis einhergehen müssen, dass die Beteiligten ein außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren im Einklang mit den genannten Gemeinschaftsinstrumenten in Anspruch nehmen können.

**h) Rolle der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft**

5.32. Alle Akteure im Gesetzgebungsverfahren haben spezifische Aufgaben bei der Umsetzung dieser Instrumente, denen sie auch nachkommen müssen.

5.33. Zunächst ist es an der Europäischen Kommission, die Initiative zu ergreifen und Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat mit Blick auf die Überarbeitung der geltenden IIV im Einklang mit den hier dargelegten Kriterien einzuleiten.

5.34. Die Zivilgesellschaft und insbesondere der EWSA müssen dann zu den Einzelheiten dieser Verhandlungen konsultiert werden; der EWSA sollte vor Annahme der endgültigen Fassung der Vereinbarung um Stellungnahme dazu ersucht werden.

5.35. Die Mitgliedstaaten sollten über ihre Parlamente und unter Nutzung der ihnen im Vertrag übertragenen Befugnisse für die Überprüfung der Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ebenfalls Stellung beziehen. Die Regierungen sollten sich dazu verpflichten, diese Grundsätze in ihren Rechtsordnungen anzuwenden.

5.36. Abschließend müssen der Europäische Gerichtshof und die nationalen Gerichte mit den notwendigen Befugnissen und Mitteln für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angenommenen Maßnahmen ausgestattet werden.

Brüssel, den 22. April 2015.

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

---

<sup>(25)</sup> Verordnung (EU) Nr. 524/2013 und Richtlinie 2013/11/EU, ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 1 und S. 63.

## ANHANG

**zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Die folgende Ziffer der Stellungnahme der Fachgruppe wurde durch einen im Plenum angenommenen Änderungsantrag ersetzt, obwohl ihre Beibehaltung mit mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen unterstützt wurde (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

**Ziffer 5.21 Buchstabe h**

Die Kontrolle und Begleitung der Anwendung der Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen sollte Präventiv- bzw. Repressivmaßnahmen (Sanktionen) zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit umfassen, und zwar:

1. Mechanismen für Selbstkontrolle und Selbstdisziplinierung, einschließlich Ex-ante-Folgenabschätzungen;
2. Datenbanken für ein wirksameres Monitoring;
3. Annahme einer Zertifizierungskennzeichnung oder eines Gütesiegels;
4. Vereinbarung nationaler Kodizes zur Umsetzung des europäischen Verhaltenskodex;
5. Festlegung von technischen Spezifikationen parallel zu Normen;
6. Ausarbeitung von praktischen Leitfäden für die Anwendung;
7. Einführung von Geldbußen und anderen Strafen wie beispielsweise Ausschließung oder Entzug der Zulassung.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen:	91
Nein-Stimmen:	41
Enthaltungen:	28

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine Industriepolitik für die europäische Glasbranche“

(2015/C 291/06)

**Berichterstatter: Josef ZBOŘIL**

**Ko-Berichterstatter: Enrico GIBELLIERI**

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

*„Eine Industriepolitik für die europäische Glasbranche“.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 24. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 22. April 2015) mit 144 gegen 3 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der wirtschaftliche Abschwung hatte schwerwiegende Folgen für die Glasindustrie und führte zum Abbau von Kapazitäten, zum Rückgang der Produktion und zu beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten. Um Arbeitsplätze zu erhalten und ein gutes Investitionsklima für die Glasindustrie in Europa zu schaffen, damit sie auch weiterhin Vorreiter für Innovationen bleiben kann, sollten diese großen Herausforderungen unbedingt im Wege einer europäischen Industriepolitik für die Glasindustrie angegangen werden. Mit einer solchen Politik wäre ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit (der wirtschaftlichen, der sozialen und der ökologischen) anzustreben.

1.2. Die EU muss mit allen Mitteln die Nachfrage beleben, damit Glaserzeugnisse ihr Potenzial ausspielen und zum Übergang zu einer kohlenstoffarmen und energieeffizienten Kreislaufwirtschaft beitragen können, was erhebliche Geschäfts- und Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen würde. Gezielte Initiativen — wie z. B. die Festlegung von Zielvorgaben und energische Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs von Gebäuden sowie die rasche Entwicklung einer EU-weiten Kennzeichnung für die Energieeffizienz von Fenstern, Unterstützung für FuE, bessere Glassammlung und -wiederverwertung und eine politisch gestützte Wiederankurbelung des Wirtschaftswachstums in Schlüsselbranchen (z. B. Baugewerbe, Automobilindustrie und erneuerbare Energien) — müssen umgesetzt werden.

1.3. Eine Industriepolitik für die europäische Glasbranche muss dazu dienen, die Wettbewerbsfähigkeit der in der EU ansässigen Hersteller zu stärken, indem angesichts der kumulativen Kosten, die durch die Umsetzung der EU-Umweltvorschriften entstehen, die gleichen Ausgangsbedingungen gewährleistet werden wie für außereuropäische Konkurrenten, indem für eine bessere Rechtsetzung und ein vorhersehbares Regelungsumfeld gesorgt wird und indem die hohen Energiepreise in der anstehenden Energieunion angegangen werden. In diesem Zusammenhang muss den Auswirkungen für die KMU besondere Aufmerksamkeit geschenkt und ggf. angemessene Unterstützung bereitgestellt werden. Die anstehende Bewertung zu den Auswirkungen der kumulativen Kosten auf die Branche, die von der Europäischen Kommission vorgenommen werden wird, sollte als Grundlage für die Umsetzung der von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker befürworteten Agenda „Bessere Rechtsetzung“ dienen.

1.4. Einige Sparten der europäischen Glasindustrie werden durch unfaire Handelspraktiken beeinträchtigt, vor denen sie geschützt werden müssen. Die EU muss rascher mit wirksamen handelspolitischen Maßnahmen reagieren, wenn der laute Wettbewerb gefährdet ist. Darüber hinaus ist eine sorgfältige Einschätzung der Auswirkungen neuer oder künftiger Handelsabkommen auf die in der EU angesiedelte Glasindustrie vorzunehmen.

1.5. Eine einschlägige Politik ist nötig, um die Bildungs- und Ausbildungssysteme besser auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts abzustimmen. Berufliche Fortbildung kann während des Übergangs hilfreich sein, doch die europäische Glasindustrie muss auch neue Talente anziehen und Vorreiter für Innovationen bleiben.

1.6. Die Abstimmung und Harmonisierung der europäischen Maßnahmen ist von wesentlicher Bedeutung (Energie, Klima, Forschung, Handel, Umwelt, Wettbewerb, Beschäftigung usw.). Die Einbeziehung der Sozialpartner im Allgemeinen und die Einrichtung eines sektoralen sozialen Dialogs im Besonderen könnte eine branchenspezifische Maßnahme für die Glasindustrie sein.

1.7. Bei der Überarbeitung des Emissionshandelssystems der EU (EU-EHS) für die Zeit nach 2020 müssen stichhaltige Fakten zugrunde gelegt werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Spielraum der Branche zur weiteren Senkung ihrer Treibhausgasemissionen begrenzt ist. Daher muss die Glasindustrie in vollem Umfang gegen die Gefahr der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen nach 2020 geschützt werden, bis in den Wettbewerberländern vergleichbare Anstrengungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen unternommen werden. Im Rahmen des EU-EHS muss sichergestellt werden, dass Glasfabriken die volle Menge kostenloser Zertifikate erhalten, die sie nach dem Referenzwert und den tatsächlichen Produktionsniveaus benötigen. Zudem sollte die Verringerung der Zertifikate nicht über das geschätzte Potenzial zur Senkung der Treibhausgasemissionen in der Branche hinausgehen.

1.8. Auch wenn in der Sparte Glasverpackungen seit 40 Jahren erfolgreich ein Kreislaufwirtschaftsmodell praktiziert wird, sind proaktive Maßnahmen erforderlich, um diese Bemühungen anzuerkennen und zu unterstützen und Erfolgsbeispiele in anderen Teilsparten zu ermöglichen. Insbesondere in der Bauglassparte müssen Anreize zur Wiederverwertung geschaffen werden, damit sich lokale Sammelsysteme entwickeln können.

1.9. Im Großen und Ganzen hat die Glasindustrie beachtliche Fortschritte bei der Mobilisierung interner Ressourcen erzielt, wohingegen der Aspekt der gleichen Ausgangsbedingungen weitgehend noch angegangen werden muss und bei der Schaffung einer wirksamen Industriepolitik für die Glasindustrie zu berücksichtigen ist. Diese Politik sollte die Bedeutung der Glasindustrie in den Wertschöpfungsketten anerkennen und die Forschung und die Nachfrage nach „intelligentem“ Glas und Produkten mit neuen Eigenschaften fördern.

## 2. Einleitung

2.1. Glas ist ein inertes Material, das aus einer Reihe reichlich vorhandener natürlicher Rohstoffe sowie Altglas besteht. Es ist ein vollständig wiederverwertbares Erzeugnis, das wegen seiner Hauptmerkmale (z. B. wegen seiner Vorteile für Gesundheit und Komfort, Aufbewahrung von Lebensmitteln, natürliches Licht in Gebäuden usw.) sehr geschätzt wird. Es wird auch für viele Anwendungen genutzt, mit denen Energie gespart oder Strom aus erneuerbaren Energieträgern erzeugt wird, sowie für zahlreiche Hightech-Anwendungen. Überdies ist es aufgrund seiner Eigenschaften ein inspirierendes Material für viele schöpferisch Tätige, Architekten usw., wodurch es zur kulturellen Reputation Europas und dem Ansehen seiner Marken in der Welt beiträgt.

2.2. Die Gesamtglasproduktion in der EU erreichte 2012 mehr als 33 Mio. Tonnen. Damit war die EU der weltgrößte Glashersteller. Der Produktionswert lag 2012 bei etwa 35 Mrd. EUR. Die Glasbranche setzte sich 2013 wie folgt zusammen: 20 278 000 Tonnen Hohlglas (Europa ist der weltweit größte Hersteller von Hohlglas), 8 095 000 Tonnen Flachglas, 664 000 Tonnen Verstärkungsglasfasern, 1 108 000 Tonnen Haushaltsglas sowie 670 000 Tonnen Spezialglas und sonstige Produktarten.

2.3. Sie beschäftigt direkt etwa 200 000 Arbeitnehmer in 200 Unternehmen in ganz Europa, die von KMU bis zu multinationalen Konzernen reichen. Zudem schafft sie Schätzungen zufolge mehr als 500 000 indirekte Arbeitsplätze. Der Wirtschaftszweig ist in neun Ländern konzentriert (Deutschland, Polen, Frankreich, Tschechien, Italien, Spanien, Großbritannien, Belgien und Österreich). Innerhalb der EU ist die Glasindustrie meist in Gebieten angesiedelt, in denen die Glasherstellung historisch und als Familientradition verwurzelt ist.

2.4. Die Produktion der Branche ist insbesondere in der Flachglassparte deutlich zurückgegangen (Abnahme der Produktion um 20 % zwischen 2007 und 2012). Dies führt zu einem Kapazitätsabbau und beträchtlichen Arbeitsplatzverlusten.

2.5. Die Gefahr einer irreversiblen Schwächung der europäischen Glasindustrie hat sich konkretisiert. Dennoch ist diese Branche wichtig für Europa, nicht nur wegen ihrer erfolgreichen Positionierung auf dem Weltmarkt, sondern auch wegen ihrer unerlässlichen Beiträge zu anderen Wirtschaftszweigen und Technologien (z. B. Touchscreen-Technik, erneuerbare Energien, OLED-Beleuchtung). Zum Beispiel beliefert die Sparte Hohlglas führende europäische Marken, die 21 Mrd. EUR zur positiven Handelsbilanz Europas beitragen. Glas spielt eine Schlüsselrolle beim erfolgreichen Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, energie- und ressourceneffizienten Wirtschaft. Daher ist die Entwicklung einer Industriepolitik für die Glasbranche wichtig für Europa.

## 3. Die europäische Glasindustrie — allgemeine Merkmale

3.1. Die Glasindustrie ist sehr kapitalintensiv. Diese Eigenschaft hat in den Vorstufen der Glasherstellung, in der die Grunderzeugnisse produziert werden, größere Bedeutung. Ein starker Vorstufenbereich in Europa, der in der Lage ist, Innovationen und die Vitalität der Wertschöpfungskette zu unterstützen, muss gefördert werden.

3.2. Infolge der Wirtschaftskrise, einer rückläufigen Nachfrage in Schlüsselsektoren (Bauwirtschaft und Automobilindustrie) und einer verstärkten Konkurrenz durch Hersteller außerhalb der EU, die auf den EU-Markt drängen, sind folgende Trends zu beobachten:

- Im Flachglassektor haben 12 von 62 Betrieben in der EU die Produktion eingestellt. Dagegen wurden zwischen 2008 und 2012 neun neue Standorte in Nachbarregionen errichtet (billigere Arbeitskräfte, Energie und Rohstoffe sowie Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen), und 16 weitere Projekte sind bis 2016 geplant. Einige Standorte wurden mit dem Gedanken an die EU als Absatzmarkt errichtet (z. B. Algerien).
- In der Hohlglaspartie wurde in Europa keine neue Industrieanlage gebaut, außerhalb Europas sind jedoch 13 neue Produktionsstätten angekündigt.
- Auch im Glasfasersektor gibt es Einbußen. Von insgesamt neun Herstellern in der EU hat einer seine Tätigkeit eingestellt, und alle anderen wurden umstrukturiert, wobei die Belegschaft seit 2008 um 45 % abgebaut wurde.
- Auch in der Sparte Tafelgeschirr finden Umstrukturierungen statt, und in der Kristallglasindustrie sind zahlreiche KMU und Arbeitsplätze verloren gegangen (insbesondere in Böhmen und Murano).

3.3. In einigen wichtigen Glassparten sind derzeit folgende Investitionstrends festzustellen:

- Im Baugewerbe verfolgen die Firmen der Flachglassparte globale Investitionsstrategien, bei denen der Schwerpunkt in den letzten Jahren auf Investitionen außerhalb Europas lag, vornehmlich aufgrund der mangelnden Nachfrage in der EU. Zudem siedelt die Branche Investitionen dort an, wo vernünftigerweise von einem Wachstumspotenzial und einem unternehmensfreundlichen Herstellungsumfeld ausgegangen werden kann.
- Die wichtigsten Indikatoren für Investitionsstandorte in der Automobilglassparte werden von den Automobilherstellern vorgegeben. Die Nähe der Investitionen zu den Fahrzeugbauern ist aus logistischen Gründen ausschlaggebend.
- In der Sparte Hohlglas werden jährlich durchschnittlich 610 Mio. EUR investiert. Aufgrund der erforderlichen Kundennähe ist die Hohlglaspartie ein lokal orientierter Wirtschaftszweig, der an die Lebensmittel- und Getränkeindustrie sowie an den Arzneimittelsektor gebunden ist (mehr als 50 % der Getränkeflaschen, Konservengläser und sonstigen Glasgefäße werden an Kunden im Umkreis von 300 km geliefert). Auf diesen Märkten ist der Druck durch konkurrierende Werkstoffe jedoch groß.
- In den Sparten Glasgeschirr und Haushaltsgas werden die meisten Investitionen aufgrund des extrem hohen Kostendrucks außerhalb Europas getätigt. Verschärft wird diese Situation durch die großen Einfuhrmengen aus Asien und dem Nahen Osten.
- Die Verstärkungsfaserbranche ist wirklich global und immer wieder mit Dumpingpraktiken konfrontiert (vor allem China), weshalb Entscheidungen über Investitionsstandorte sehr kostensensibel sind.

3.4. Trotz dieser alarmierenden Trends nimmt Europa noch immer eine führende Position ein. Aufgrund der langen Geschichte der Glasindustrie in Europa konnten Erfahrungen, Know-how und ein Bestand an qualifizierten Fachkräften aufgebaut werden. Die einzelnen Industriezweige investieren weiterhin in FuE, sowohl in moderne Produktionstechniken als auch in ausgeklügelte Erzeugnisse, Dienstleistungen und Netze.

#### 4. Nachhaltigkeit

4.1. Nachhaltigkeit als Leitprinzip ist ein übergeordnetes Konzept, und alle umgesetzten Maßnahmen und alle Tätigkeiten sollten auf die Beherzigung dieses Grundsatzes geprüft werden. In einer Industriepolitik für die Glasindustrie muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit (wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit) angestrebt werden.

##### WIRTSCHAFTLICHE NACHHALTIGKEIT

4.2. Auch wenn 80 % des Handels in der Glasindustrie innerhalb der EU stattfinden, nimmt der externe Wettbewerb in einigen Teilsparten zu. Daher ist es wichtig, dass mit einer Industriepolitik für die europäische Glasbranche die Wettbewerbsfähigkeit der in der EU ansässigen Hersteller gestärkt wird.

4.3. Mit einer solchen Industriepolitik müssen folgende Aspekte angegangen werden:

- die hohen Energiekosten in Europa (z. B. 37 % der Kosten für die Herstellung von Flachglas) und die damit verbundenen Auswirkungen der Klimapolitik auf diese energieintensive Branche;
- die kumulativen Kosten, die durch die Umsetzung der EU-Umweltvorschriften entstehen, ohne dass gleiche Ausgangsbedingungen gegenüber außereuropäischen Konkurrenten gewährleistet werden und ohne finanzielle Unterstützung für die erforderlichen Anpassungen, insbesondere für KMU;
- bessere Rechtsetzung und ein vorhersehbares Regelungsumfeld zur Förderung langfristiger Entscheidungen sind in der Glasindustrie mit ihren typischerweise langen Investitionszyklen eine Notwendigkeit.

4.4. Die Glasindustrie der EU muss gegen unlautere Handelspraktiken geschützt werden. Sowohl in der Sparte Endlos-Glasfasern als auch in der Flach- und Spezialglassparte wenden chinesische Konkurrenten unfaire Handelspraktiken an, und die Europäische Kommission muss wachsam bleiben, damit Zölle nicht umgangen werden. Die EU sollte generell rascher mit wirksamen handelspolitischen Maßnahmen eingreifen, wenn der lautere Wettbewerb gefährdet ist. Darüber hinaus ist eine sorgfältige Einschätzung der Auswirkungen der neuen und künftigen Handelsabkommen auf die in der EU angesiedelte Glasindustrie vorzunehmen.

4.5. Die EU hat sich noch nicht von der Finanzkrise erholt und leidet unter einem anhaltenden Investitionsrückstand. Die Investitionen in der EU sind von einem Höchststand im Jahr 2007 um mehr als 430 Mrd. EUR gesunken. In der EU liegen die Investitionen um 270 bis 340 Mrd. EUR unter dem historisch nachhaltigen Normalniveau. Unzureichende Investitionen beeinträchtigen die kurzfristige Erholung und gefährden das langfristige Wachstum in der Glasindustrie<sup>(1)</sup>. Angesichts des Mehrwerts der Glaserzeugnisse sollte die EU alle verfügbaren Instrumente nutzen, um deren Potenzial zur Unterstützung des Übergangs zu einer energieeffizienten, kohlenstoffarmen Wirtschaft auszuschöpfen. Da von der Glasbranche erhebliche Ausstrahlungseffekte ausgehen können, sollten Forschung und Entwicklung weiter gefördert werden. Dazu bedarf es einer Politik, deren Grundlage die konzertierte Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums ist.

4.6. Weiteres Potenzial könnte in der Flachglassparte durch die Festlegung von Zielvorgaben und energische Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs von Gebäuden sowie durch die rasche Entwicklung einer EU-weiten Kennzeichnung für die Energieeffizienz von Fenstern freigesetzt werden. Mit der Ersetzung ineffizienter Fenster durch Hochleistungsglas könnten bis zu 100 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> jährlich eingespart und gleichzeitig die Schaffung lokaler Arbeitsplätze unterstützt werden. Ebenso ermöglichen Verstärkungsglasfasern die Herstellung von leichten Verbundwerkstoffen und tragen damit zu den Bemühungen der EU bei, die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor zu senken.

4.7. In einer 2008 im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Studie über die Wettbewerbsfähigkeit der Glasbranche<sup>(2)</sup> wurden die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken für diesen Industriezweig richtig erkannt. Die Branche hat beachtliche Fortschritte erzielt, während der Aspekt der gleichen Ausgangsbedingungen weitgehend noch angegangen werden muss und bei der Schaffung einer wirksamen Industriepolitik für die Glasindustrie zu berücksichtigen ist.

#### SOZIALE NACHHALTIGKEIT

4.8. Der weltweite Konjunkturrückgang und die vorstehend beschriebenen industriellen Trends haben zum Verlust von Arbeitsplätzen in der Glasindustrie geführt. Insbesondere die Hochburgen der Glasindustrie waren von der Schließung von Glasschmelzanlagen und den daraus resultierenden indirekten Arbeitsplatzverlusten betroffen. Außerdem gingen in ganz Europa Arbeitsplätze auch im Verarbeitungsbereich in nachgelagerten Teilen der Wertschöpfungskette verloren, z. B. in KMU.

4.9. Eine wirksame Industriepolitik für die EU muss die branchenspezifischen Besonderheiten berücksichtigen. In der Glasbranche müssen dadurch Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen zur Flankierung der Umstrukturierung mobilisiert werden. Den nationalen und regionalen Behörden kommt zusammen mit den Sozialpartnern eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der sozialen Dimension des wirtschaftlichen Übergangs zu.

4.10. Die Entwicklung der Glasindustrie hängt auch davon ab, inwieweit sie in der Lage sein wird, die Fähigkeiten und die Fachkompetenz ihrer Arbeitskräfte zu erhalten und weiter auszubauen. Daher ist es wesentlich, das europäische Know-how weiter zu hegen. Eine einschlägige Politik ist nötig, um angemessene allgemeine und berufliche Bildung sowie Beschäftigung bereitzustellen und die Bildungs- und Ausbildungssysteme besser auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts auszurichten.

<sup>(1)</sup> Präsident Junckers Investitionsplan „Eine Investitionsoffensive für Europa“ (COM(2014) 903 final — Fact Sheet 1).

<sup>(2)</sup> ECORYS u. a. — *FWC Sector Competitiveness Studies for the European Commission — Competitiveness of the Glass Sector, 2008* (Studien zur Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Branchen im Rahmen eines Rahmenvertrags mit der Europäischen Kommission — Wettbewerbsfähigkeit der Glasbranche, 2008 — Studie liegt nur auf Englisch vor).

4.11. Auf einem offenen und dynamischen Arbeitsmarkt muss die europäische Glasindustrie attraktiver werden, insbesondere für junge Menschen. Investitionen in die Energieeffizienz im Baugewerbe, eine bessere Sammlung und Wiederverwertung von Glas sowie FuE und Innovationen in der Glasindustrie werden für erhebliche Beschäftigungsmöglichkeiten sorgen.

4.12. Eine Industriepolitik für die Glasindustrie sollte sich auf einen sektoralen sozialen Dialog stützen, der es den Sozialpartnern ermöglicht, Informationen über alle relevanten Aspekte auszutauschen, die für die Zukunft dieser Branche in Europa von gemeinsamem Interesse sind.

#### ÖKOLOGISCHE NACHHALTIGKEIT

4.13. Die Glasindustrie ist energieintensiv; die Senkung des Energieverbrauchs ist daher ein wirtschaftliches Gebot und ein ständiges Ziel. Die Glasindustrie konnte in den vergangenen Jahrzehnten ihren Energieverbrauch pro Stück senken, um die Nachfrage in Europa zu decken (Verringerung um 55 % bei Flachglas zwischen 1970 und 2000 bei Verdopplung der Produktion). Wie der EWSA jedoch bereits in seiner Stellungnahme 1205/2009 hervorhob, ist die Glasindustrie bereits an die physikalischen Grenzen gestoßen, die nach aktuellem Kenntnisstand bestehen, und die besten verfügbaren Techniken für die Glasherstellung wurden bereits weitgehend angewendet. Mithin ist der Spielraum für eine weitere Senkung des Energieverbrauchs in der Glasherstellung sehr begrenzt.

4.14. Die Glasindustrie fällt unter das EHS, und es ist davon auszugehen, dass in all ihren Teilbranchen die Gefahr einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht. Die 2014 von der Europäischen Kommission durchgeführte quantitative Folgenabschätzung zeigt, dass in der Flachglassparte gegenüber der Bewertung von 2009 ein um 20 % erhöhtes Risiko einer Verlagerung von Emissionen besteht. Durch das Emissionshandelssystem kommt es zu einer raschen Verringerung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate, die den Branchen, in denen die Gefahr einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht, kostenfrei zugeteilt werden. Dies schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der in der EU ansässigen Glasindustrie gegenüber Drittländern. Die Glasindustrie muss in vollem Umfang gegen die Gefahren einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen geschützt werden, bis in den Ländern der Wettbewerber vergleichbare Anstrengungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen unternommen werden. Durch einen solchen wirksamen Schutz vor der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen muss gewährleistet werden, dass die Anlagen mit der besten Treibhausgasbilanz die volle Menge kostenloser Zertifikate erhalten. Richtgröße müssen hierbei die tatsächlichen Produktionsniveaus sein. Die Menge kostenfreier Zertifikate sollte nicht schneller abnehmen, als es das geschätzte Potenzial zur Senkung der Treibhausgasemissionen der Branche zulässt. Generell übersteigt das neue Klimaschutzpaket eindeutig die Klimaschutzzapazitäten der Branche. Eine Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen könnte in nicht unter das EHS fallenden Wirtschaftszweigen besser erreicht werden, z. B. im Bauwesen.

4.15. In der Sparte Glasverpackungen wird seit 40 Jahren erfolgreich ein Kreislaufwirtschaftsmodell praktiziert (71 % der Glasflaschen werden in der EU wiederverwertet). Um die Anstrengungen der Branche anzuerkennen und aufrechtzuerhalten, sollte die EU in Betracht ziehen, in ihren Maßnahmen im Verpackungs- und Abfallbereich dauerhaften Werkstoffen Vorrang einzuräumen, die unendlich wiederverwendet werden können, ohne dabei an Qualität zu verlieren.

4.16. In der Bauglassparte müssen Anreize zur Wiederverwertung geschaffen werden. Es sollten mehrere politische Instrumente ins Auge gefasst werden, damit sich lokale Initiativen zur Sammlung und Wiederverwertung von Bauglas entwickeln können. Auf europäischer Ebene sollten konkrete Einzelziele für bestimmte Arten von Bau- und Abbruchabfällen vorgegeben werden. Außerdem könnten verpflichtende Prüfungen vor dem Abriss bzw. der Renovierung von Tertiärgebäuden eingeführt werden. Dies wird dazu führen, dass mehr Glasbruch zu Wiederverwertungszwecken ausgebaut, sortiert und gesammelt wird.

4.17. Die Wiederverwertung ist für die Glasindustrie von entscheidender Bedeutung, denn die Wiederverwertung von Glasabfällen trägt dazu bei, den für das Schmelzen von Glas erforderlichen Energieaufwand zu senken und damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern. Die Wiederverwertung kann Arbeitsplätze in der Branche schaffen und zu dem von der EU angestrebten Ziel einer Kreislaufwirtschaft beitragen.

Brüssel, den 22. April 2015.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung des EU-Binnenmarkts durch die Verknüpfung der Biomedizintechnik mit dem Bereich der medizinischen Versorgung und Pflege“**

(2015/C 291/07)

**Berichterstatter: Edgardo Maria IOZIA**

**Ko-Berichterstatter: Dirk JARRÉ**

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

*„Stärkung des EU-Binnenmarkts durch die Verknüpfung der Biomedizintechnik mit dem Bereich der medizinischen Versorgung und Pflege“.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 24. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 23. April 2015) mit 135 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die Biomedizintechnik ist nicht nur ein Teilbereich der modernen Medizin. Wichtige Fortschritte der modernen Medizin gehen vorwiegend auf den Einsatz biomedizintechnischer Produkte zurück <sup>(1)</sup>.

1.2. Die Biomedizintechnik gewinnt durch technologische Entwicklung und das Potenzial neuer Techniken zur Verbesserung der Pflege und der medizinischen Rehabilitation immer mehr an Bedeutung. Dies ist für die Gesundheitsversorgung und die Lebensqualität ein wichtiger Fortschritt. Natürlich ist sie in diesem Bereich nicht die einzige Branche von Bedeutung, aber sie ist ein Industriezweig, dessen Stellenwert kontinuierlich zunimmt.

1.3. Gerade jetzt, wo öffentliche Gelder knapp werden, steigt in Europa die Nachfrage nach hochwertigen, erschwinglichen, sicheren und dauerhaft verlässlichen Gesundheitsdiensten. Angesichts einer alternden Bevölkerung und schrumpfender Steuerbasis ist es an der Zeit, dass die Europäische Union ihre Gesundheitssysteme überdenkt und durch Bereitstellung ausreichender Mittel ihre allgemeine Zugänglichkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit anstrebt.

1.4. Für eine gesunde und gut versorgte Bevölkerung im 21. Jahrhundert sind im Bereich der Medizintechnik Systementwicklungskonzepte zur Umgestaltung der Gesundheitsversorgung entsprechend dem veränderten Bedürfnisse sowie zur Integration der lokalen, regionalen, nationalen und globalen IT-Gesundheitsnetze erforderlich.

1.5. Der Zugang zu Dienstleistungen im Bereich Gesundheit und Pflege muss als Grundrecht angesehen werden. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, potenzielle Nutzer biomedizintechnischer Produkte — insbesondere Patienten und ihre Familien, aber auch Fach- und Pflegepersonal — eng in die Entscheidungsfindungsprozesse einzubeziehen, bei denen gemeinsam mit Medizintechnikexperten die Richtung der biomedizinischen Forschung und anschließende Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen festgelegt wird, damit diese den tatsächlichen Bedürfnissen und Präferenzen angepasst werden, einfach zu handhaben sind und damit ihren Zweck besser erfüllen. Ebenfalls berücksichtigt werden müssen Fragen der Zugänglichkeit, der Sicherheit, der möglichen Abhängigkeit und des Datenschutzes.

1.6. Die Verfügbarkeit von Biomedizintechnik und entsprechenden Dienstleistungen sollte gefördert werden, insbesondere in denjenigen Ländern, die diesbezüglich beträchtlichen Nachholbedarf haben. Auch wenn bereits in gewissem Umfang finanzielle Mittel für Maßnahmen in den Bereichen Altersmedizin, e-Gesundheit, Gesundheitsförderung und Ausbildung in Gesundheitsberufen bereitgestellt wurden, spricht sich der Ausschuss nachdrücklich dafür aus, die Strukturfonds stärker für den Bereich gesundheitsbezogene Lebensqualität zu nutzen.

1.7. Die Schaffung eines Binnenmarktes, der die Biomedizintechnik und die medizinische Versorgung und Pflege miteinander verknüpft, wird in Kombination mit der Informations- und Kommunikationstechnik sowie systematischen Ansätzen in der Gesundheitsinformatik, einschließlich der Beschaffung, Verwaltung und Nutzung von Informationen in den Bereichen Gesundheit und medizinische Fernversorgung enorme Vorteile für die Europäische Union mit sich bringen und die Qualität und Effizienz der medizinischen Versorgung für alle erheblich verbessern.

---

<sup>(1)</sup> J. F. Kennedy, André C. Linnenbank, EAMBES (EWSA-Anhörung).

1.8. Der EWSA unterstützt einen besseren Einsatz des Konzepts „mehr Europa im Gesundheitswesen“ mit folgenden vier Handlungsschwerpunkten:

- Harmonisierung der bestehenden rechtlichen Vorgaben;
- Umsetzung der bestehenden rechtlichen Vorgaben;
- Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeiten;
- gleichberechtigte Versorgung mit besonderem Schwerpunkt auf den schutzbedürftigen Gruppen der Gesellschaft.

1.9. Der EWSA spricht sich für folgende Maßnahmen aus:

- umfassende Sicherstellung von Gesundheitsversorgung und gleichberechtigtem Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle;
- kontinuierliche Förderung von Gesundheitsfragen sowohl im Bildungswesen als auch bei Forschungs- und Innovationsaktivitäten;
- Aufforderung der politischen Entscheidungsträger zur Schaffung eines Systems für die Kommunikation über Innovation;
- bessere Information für den Markt und über den Markt;
- Information der breiten Öffentlichkeit zur Stärkung des Vertrauens in Innovationen;
- horizontale und vertikale Kommunikation;
- verstärkte Marktkontrollen zur Gewährleistung von Verbrauchersicherheit;
- Intensivierung der Maßnahmen zur Normung medizinischer Geräte;
- Aufnahme elektronischer Verschreibungsverfahren in die nationalen Strategien aller EU-Mitgliedstaaten;
- Gewährleistung von Zugänglichkeit, Interoperabilität und offenen Informationsquellen im elektronischen Gesundheitswesen;
- Umstellung des Systems von Mikro-Finanzkontrolle auf Ergebnismessung;
- bessere Information über die Bandbreite und die Bedeutung der Medizinprodukteindustrie für die Wirtschaft und das Gesundheitswesen, z. B. eine eigene Kategorie für Biomedizintechnik und medizinische Versorgung auf dem Internetportal <http://ec.europa.eu/research/health>;
- Stärkung der Mittelbereitstellung für Forschung, Entwicklung und Produktentwicklung <sup>(2)</sup>;
- Finanzierung des Managements, der Verbreitung und Nutzung von Innovationen;
- Überarbeitung sämtlicher Erstattungs- und Finanzierungssysteme, da die gegenwärtige Situation vielfach sehr schwierig ist und zu einem starken Verlust an Kompetenzen und Professionalität führen könnte.

1.10. Europa sollte dem US-amerikanischen Beispiel folgen und dieses Fachgebiet als eigenständige Wissenschaft anerkennen. Das würde auch zu einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen beitragen.

1.11. Der EWSA unterstützt die Ziele der EU:

- die Gesundheit der Bürger durch Bereitstellung lebensrettender Informationen über e-Health-Instrumente zu verbessern;
- die Gesundheitsversorgung in puncto Qualität und Zugang dadurch zu verbessern, dass elektronische Gesundheitsdienste in die Gesundheitspolitik integriert und die politischen, finanziellen und technischen Strategien der EU-Mitgliedstaaten koordiniert werden;
- e-Health-Instrumente durch Einbindung von Fachkräften und Patienten in entsprechende Strategien, die Entwicklungsverfahren und die Umsetzung wirksamer und benutzerfreundlicher zu gestalten sowie ihre Akzeptanz zu vergrößern.

---

<sup>(2)</sup> Manfred Bammer, Geschäftsführer Biomedical Systems, AIT (EWSA-Anhörung).

1.12. Die Ausbildung von Biomedizin- und Biomolekulartechnikern und ihre Beschäftigungsaussichten sind strategische Faktoren bei der Entwicklung einer fortschrittlichen Gesellschaft, da der enge Zusammenhang zwischen Produktionstätigkeit und Gesundheit zunehmend ins Zentrum der Gesellschaftsordnung und damit von Geräteindustrie und Dienstleistungsbereich rückt.

1.13. Die wichtigsten Tätigkeiten, für die derzeit Biomedizintechniker gebraucht werden, sind:

- Herstellung, Vertrieb und Bewertung von Medizinprodukten und Geräten (zur Vorbeugung, Diagnose, Behandlung und Rehabilitation), spezielle Materialien, implantierbare Geräte, Prothesen und Robotersysteme für biomedizinische Anwendungen;
- Strategien für die Einführung und Instandhaltung biomedizinischer Geräte und Systeme;
- klinische biomedizintechnische Dienstleistungen in öffentlichen und privaten Gesundheitseinrichtungen, im Sport- und Unterhaltungsbereich;
- medizinische Fernversorgung und Telematikanwendungen bei Diagnose und Therapie;
- Medizininformatik, d. h. Gesundheitsinformationssysteme und -software zur Verarbeitung von Daten aus den Bereichen Biomedizin und biomedizinische Bildgebungsverfahren;
- Biotechnologie und Zelltechnik;
- pharmazeutische Industrie und Lebensmittelindustrie, zur Analyse und Quantifizierung der Wechselwirkungen zwischen Arzneimitteln/Inhaltsstoffen und biologischen Parametern;
- die verarbeitende Industrie allgemein: Ergonomie von Produkten/Verfahren und Auswirkungen der Technik auf die menschliche Gesundheit.

1.14. Der Regelungsrahmen der EU und die nationalen Regelungsrahmen konnten insbesondere im Bereich der additiven Fertigung nicht mit der schnellen technischen Entwicklung Schritt halten, daher besteht ein doppelter Regulierungsbedarf: zum einen eine konkrete Regulierung, vor allem in Bezug auf Standards und Zertifizierung, und zum anderen eine Neubewertung der bestehenden Rechtsvorschriften mit Blick auf die additive Fertigung.

1.15. Ein wesentliches Problem besteht darin, dass Medizinprodukte als industrielle Erzeugnisse angesehen werden und daher von privater Seite zertifiziert werden können. Daher muss für die Zertifizierung eine spezifischere und adäquatere Qualitätsgarantie entwickelt werden. Der EWSA unterstützt die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Medizinprodukten vom 2. April 2014.

1.16. Weltraumforschungsprogramme, die auch zu wichtigen Innovationen in der Medizin führen können, sollten besondere Beachtung finden.

1.17. Der EWSA empfiehlt der Kommission, eine Studie über Biomedizintechnik in Europa in die Wege zu leiten, in der die Vorteile für die Industrie und die Gesundheitsdienstleistungen analysiert werden. Entscheidend wichtig ist es, die Wechselwirkungen zu untersuchen, die zwischen den Politikbereichen bestehen, die den Gesundheitsmarkt beeinflussen, und denjenigen, die die Biomedizintechnik betreffen.

1.18. Zur Umsetzung eines kohärenten Gesundheitsprogramms, mit dem eine wirksame Anwendung neuer Technologien im Gesundheitswesen angestrebt wird, ist ein Zeitrahmen von mindestens zehn Jahren anzusetzen. Dies verträgt sich nicht mit der lediglich fünfjährigen Mandatsdauer der Europäischen Kommission und hat zur Folge, dass sich Visionen und Strategien fortwährend ändern. Für eine effiziente Gesundheitsversorgung in der Zukunft sind jedoch als Eckpunkte eine beständige Vision und feste Ziele dringend erforderlich. Sicherzustellen ist eine Gesundheitsversorgung für alle und ein gleichberechtigter Zugang zu dieser Versorgung mittels innovativer Produkte und Dienstleistungen. Zum Erreichen dieser Ziele sind zudem eine langfristige Perspektive sowie in sich stimmige Politikansätze und Strategien erforderlich.

## 2. Einleitung

2.1. „Unser gemeinsames Ziel sollte es sein, die Digitalisierung, Vernetzung und Gesundheit aller europäischen Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Europa sollte diese Chance nutzen und in diesem wachsenden und äußerst innovativen Markt die Führungsrolle übernehmen“, so Neelie Kroes, ehemalige Vizepräsidentin der Europäischen Kommission.

2.2. „Die Biomedizintechnik ist eine fachübergreifende Wissenschaft auf Grundlage von Medizin, Biologie und Ingenieurwesen. Sie ist für eine Reihe äußerst innovativer Technologien und Produkte oder Verfahren im Gesundheitswesen von größter Bedeutung. Um eine bessere Nutzung der Ressourcen und eine vollständige Ausschöpfung des entsprechenden Potenzials zu erreichen, sollte die Biomedizintechnik als eigenständiges Fachgebiet verstanden werden. Daher ist es wichtig, dass die EU das gesamte Potenzial der Biomedizintechnik erkennt und die Forschungszusammenarbeit in diesem Bereich entsprechend fördert.“ So lautet die Definition von „Biomedizintechnik“, die im Rahmen des Workshops Biomedizintechnik mit Sachverständigen und Politikern am 27. März 2012 im Europäischen Parlament festgelegt wurde.

2.3. Die Biomedizintechnik oder die medizinische und biologische Verfahrenstechnik umfasst Bereiche wie biomedizinische Elektronik, Biomechatronik, biomedizinische Instrumente, Biomaterialien, Biomechanik, Bionik, Zell-, Gewebe- und Gentechnik, Krankenhausentechnik, die in den Neurowissenschaften angewandte Technik, diagnostische und medizinische Bildgebung, Orthopädiertechnik, Rehabilitationstechnik, Systemphysiologie, Bionanotechnologie und Neurotechnik.

2.4. Die Biomedizintechnik ist eine Branche, die für die europäische Wettbewerbsfähigkeit von zentraler Bedeutung ist. Im Folgenden seien einige Daten <sup>(3)</sup> genannt:

- derzeitiges Marktvolumen: 100 Mrd. EUR (Schätzungen zufolge wird der Weltmarkt 2020 ein Volumen von 514 Mrd. US-Dollar umfassen);
- 25 000 Unternehmen, davon 90 % KMU;
- 575 000 Arbeitsplätze;
- führende Branche bei Patentanmeldungen: 10 412 Patentanmeldungen im Jahr 2012;
- kurze Produktlebensdauer (ca. 18 Monate);
- im Rahmen des Programms Horizont 2020 fließen EU-Mittel in Höhe von 8 Mrd. EUR in die Gesundheitsforschung (von insgesamt 80 Mrd. EUR für einen Zeitraum von sieben Jahren);
- in die Initiative Innovative Arzneimittel, Europas Partnerschaft für Gesundheit (Partnerschaft 2008-2024) fließen 5 Mrd. EUR (Europäische Kommission 50 %, Dachverband der Arzneimittelunternehmen und -verbände EFPIA 50 %) <sup>(4)</sup>.

2.5. Die alternde Gesellschaft, die zunehmende Schwere chronischer Krankheiten und die steigenden Kosten der Gesundheitsversorgung entwickeln sich zu globalen Herausforderungen. Da Technologie im Gesundheitswesen und im Bereich Pflege eine entscheidende Rolle spielt, sind Forschung, Innovation, Sicherheit und Entwicklung in der Biomedizintechnik in Bezug auf medizinische Versorgung und Pflege zentrale Herausforderungen von immer größerer sozioökonomischer Bedeutung für die Gesellschaft von heute.

2.6. Gesundheit ist wesentlich für das Wohlergehen, den wirtschaftlichen Wohlstand und eine nachhaltige Entwicklung. Treibende Kraft im Gesundheitswesen ist der wissenschaftliche und technische Fortschritt, der sich auch auf Beschäftigung, Innovation, nachhaltige Entwicklung und Wachstum auswirkt. Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist die Medizintechnik wichtig für die Verbesserung der Qualität von Gesundheits- und Pflegedienstleistungen. Das schließt sowohl die Bewältigung gesundheitlicher Probleme als auch die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen im Alltag ein.

2.7. Dabei sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- verstärkte Prävention und Frühdiagnose durch neue Technologien;
- effizienzbasierte Medizin anstatt rein evidenzbasierter Medizin (z. B. Einsatz neuer technologiebasierter Verfahren im Gesundheitswesen, wie etwa der Teledienste);
- Nachweis der Kosteneffizienz, der aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungssysteme im Gesundheitswesen in Europa häufig sehr schwierig ist;

<sup>(3)</sup> Ruxandra Draghia-Akli, Direktion Gesundheit, GD Forschung und Innovation, Europäische Kommission (EWSA-Anhörung).

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 3.

- zahlreiche Interessengruppen und gegensätzliche Interessen;
- je nach Art des medizinischen Geräts bzw. der Erfindung können von der Idee bis zur Amortisierung zehn Jahre vergehen;
- Erleichterung der Durchführung kosteneffizienter Maßnahmen, die auch auf neuen Technologien — ggf. auch im Bereich der Telemedizin — beruhen, durch Festlegung angemessener Erstattungssysteme.

2.8. Das neue Gebiet der Präzisionsmedizin<sup>(5)</sup> befasst sich mit folgenden Themen:

- der Tatsache, dass jeder Patient anders ist: einmalige Sequenzen;
- der Notwendigkeit einer Medizin, die auf individuelle Bedürfnisse abgestimmt ist;
- Zellkolonien sind genetisch unterschiedlich und existieren in Tumorzellen nebeneinander;
- Subkolonien von Zellen treten nach Behandlung durch Auswahl oder durch neue Mutationen auf;
- der Behandlungserfolg ist abhängig von der genetischen Ausstattung;
- die Behandlungsintensität kann anhand von sequenzbasierter Prognose angepasst werden.

2.9. Obwohl die Biomedizintechnik 1998 im 4. Rahmenprogramm für Forschung und Innovation als Fachgebiet anerkannt wurde, ist die derzeitige Politik der EU in diesem Bereich fragmentiert. Die Biomedizintechnik wird in den Vereinigten Staaten als eigenständiges Fachgebiet mit eigener Methodik und eigenen Analysetechniken angesehen.

2.10. Die OECD berichtet, dass in den OECD-Ländern die Ausgaben im Gesundheitswesen 2012 insgesamt durchschnittlich 9,3 % des BIP betragen, wohingegen sie sich in den USA auf 16,9 % des BIP beliefen. Das ist der höchste Anteil innerhalb der OECD<sup>(6)</sup>. In Europa werden durchschnittlich 10,4 % des BIP für die Gesundheitsversorgung ausgegeben, davon fließen rund 7,5 % in Medizintechnik. Allerdings bestehen zwischen den Mitgliedstaaten der EU erhebliche Unterschiede. Des Weiteren liegen in Europa die Ausgaben im Bereich der Medizintechnik etwa bei 195 EUR pro Person (gewichteter Durchschnitt), gegenüber 380 EUR pro Person in den USA<sup>(7)</sup>.

2.11. Es wird angenommen, dass die Biomedizintechnik in den kommenden Jahren die Branche mit dem am schnellsten wachsenden Arbeitsmarkt in den Vereinigten Staaten sein wird. Nach Angaben des US-amerikanischen Amtes für Arbeitsstatistik Bureau of Labor Statistics (BLS) ist damit zu rechnen, dass die Beschäftigung von Biomedizintechnikern zwischen 2012 und 2022 um 27 % zunehmen wird<sup>(8)</sup>.

2.12. In den Jahren 2012 und 2013 stand der Beruf des Biomedizintechnikers in der Rangliste der besten Arbeitsplätze in Amerika auf Platz 1<sup>(9)</sup>.

2.13. In Europa sind in dieser Branche unmittelbar ca. 575 000 Menschen beschäftigt, viele von ihnen hoch qualifiziert und mit hochwertigen und innovativen Arbeitsplätzen. Auf dem Gebiet der Medizintechnik gibt es fast 25 000 Unternehmen, davon 95 % KMU, die auch in Forschung und Entwicklung investieren. Der Markt wird derzeit auf etwa 100 Mrd. EUR geschätzt. In Herstellerpreisen gerechnet macht der europäische Markt für Medizintechnik schätzungsweise rund 30 % des Weltmarktes aus und ist nach den Vereinigten Staaten (mit einem Anteil von ca. 40 % des Weltmarktes) der zweitgrößte Markt in diesem Bereich<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Prof. Ștefan N. Constantinescu, Leiter der Abteilung Signalübertragung & Molekulare Hämatologie Mitglied des Ludwig Institute for Cancer Research Ltd und des Institut de Duve, Université Catholique de Louvain. (EWSA-Anhörung).

<sup>(6)</sup> OECD Health Statistics 2014.

<sup>(7)</sup> *The European Medical Technology Industry in Figures*. MedTech Europe 2013.

<sup>(8)</sup> <http://www.bls.gov/oo/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

<sup>(9)</sup> <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

<sup>(10)</sup> Siehe Fußnote 7.

2.14. Die Europäische Kommission überprüft derzeit die Rechtsvorschriften und technischen Anforderungen für Produkte und Diagnoseverfahren und beteiligt sich am Webstreaming von Kenntnissen und Fähigkeiten.

2.15. Die medizintechnische Industrie leistet einen erheblichen Beitrag zur europäischen Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit, indem sie eine große Zahl hochwertiger Arbeitsplätze stellt, beträchtliche Investitionen aus dem Ausland anzieht und Innovationszentren entstehen lässt. Für die europäische Industrie birgt diese Branche ein enormes Potenzial auf dem globalen Markt, ein Potenzial, das es auszuschöpfen gilt.

2.16. Eine sehr wichtige Rolle spielen dabei die Nanotechnologien <sup>(11)</sup>. Innovative Ansätze für Nano- und Biomaterialien gibt es für folgende Erkrankungen:

- Krebs,
- Arteriosklerose,
- Alzheimer-Krankheit,
- Diabetes,
- Arthritis,
- Augenheilkunde,
- Behinderungen,
- Infektions- und Entzündungskrankheiten.

Die aktuelle Situation in der EU: 700 Nanomedizin- und Biomaterialunternehmen in der EU; 650 Mio. EUR Investitionen im Rahmen des RP7 <sup>(12)</sup>.

2.17. Ein sehr gutes Beispiel für die in diesem Bereich unerlässliche Zusammenarbeit ist „MedTech Flanders“ in Flandern (Belgien) <sup>(13)</sup>. Dieses Netzwerk bietet alle Voraussetzungen, die notwendig sind, um die Umsetzung von Innovationen auf dem Gebiet der Biomedizin voranzubringen — von bereichsübergreifender Zusammenarbeit, Verfahrensoptimierung, effizientem Personaleinsatz bis zu finanziellen Aspekten usw.

Es unterstützt Medizintechnikunternehmen bei folgenden Fragen:

- interne Vernetzung und Wissensweitergabe;
- Bekanntmachung nach außen;
- gemeinsame Nutzung von Geräten und Infrastruktur;
- Qualitätssicherung und rechtliche Aspekte;
- Personal und Personaleinstellung;
- Amortisierung;
- Zugang zu finanziellen Mitteln;
- Unternehmensberatung;
- Aufbau neuer Unternehmen und Entwicklung neuer Tätigkeiten;
- Zusammenarbeit von Medizinern, Technikern und Unternehmern;
- Umsetzung von Technologie und Innovation in die medizinische Praxis;
- Stärkung des allgemeinen Ökosystems;
- bessere Unterstützung für klinische Studien;

---

<sup>(11)</sup> Siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema „Nanowissenschaften und Nanotechnologien: Ein Aktionsplan für Europa 2005-2009“, ABl. C 185 vom 8.8.2006, S. 1.

<sup>(12)</sup> Nicolas Gouze, Generalsekretär der Plattform für Nanomedizin ETP (EWSA-Anhörung).

<sup>(13)</sup> Prof. Pascal Verdonck NCBME, Professor für Biomedizintechnik, Universität Gent; Leiter des Maria-Middelares-Instituts, Gent (EWSA-Anhörung).

- Systeme der Datenerfassung;
- effizientere und (kosten-)wirksamere medizinische Versorgung.

### 3. Bemerkungen

3.1. Die Chancen, die sich aus immer individueller werdender Behandlung und der ausgefeilten Entwicklung maßgeschneiderter Medikamente, Produkte, Behandlungsmethoden, Software usw. ergeben, eröffnen der europäischen Industrie und den KMU neue Möglichkeiten. Aufgrund des großen und noch immer schnell wachsenden Bereichs der allgemeinen Pflege älterer, behinderter und chronisch kranker Menschen (insbesondere im häuslichen Umfeld) ist darüber hinaus das Konzept des umgebungsunterstützten Wohnens ein wichtiges Feld, das für mehr Lebensqualität und Sicherheit zu Hause sorgt, insbesondere für diejenigen Menschen, die sich eine Unterbringung in Pflegeeinrichtungen nicht leisten können. Neue Technologien sollten Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verbessern und dem Personal mehr Zeit lassen für persönliche Zuwendung für Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und chronisch Kranke.

3.2. Am 2. April 2014 hat das Europäische Parlament eine legislative Entschließung zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Medizinprodukte verabschiedet. Eine der besonders wichtigen Maßnahmen besteht in der Einbeziehung der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) in die Regulierung der Medizinprodukte, d. h. die Anerkennung und Überwachung der notifizierten Stellen. Eine weitere Maßnahme betrifft die Stärkung der Rolle sonstiger Stellen, einschließlich der neuen Koordinierungsgruppe Medizinprodukte, die aus Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und des Bewertungsausschusses für Medizinprodukte, einer Gruppe wissenschaftlicher Sachverständiger zur Unterstützung der Koordinierungsgruppe Medizinprodukte, besteht. Die Entschließung des Europäischen Parlaments beinhaltet die Einführung höherer Kompetenzanforderungen an die „benannten Stellen“ sowie an die „besonderen benannten Stellen“ für bestimmte Produktkategorien.

3.3. Die 2008 ins Leben gerufene „Initiative für innovative Arzneimittel“ (IMI) ist Europas größte öffentlich-private Initiative. Ihr Ziel ist, die Entwicklung besserer und sicherer Arzneimittel für Patienten zu beschleunigen. Erreicht werden soll dieses Ziel über die Förderung gemeinsamer Forschungsvorhaben und den Aufbau von Netzen von Sachverständigen aus Industrie und Wissenschaft, um so pharmazeutische Innovationen in Europa anzukurbeln.

3.4. Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Gesundheitswesen können zur Effizienzsteigerung dienen, die Lebensqualität der Bürger verbessern und innovative Kräfte auf dem Gesundheitsmarkt freisetzen. Im Einklang mit den Zielen der Strategie Europa 2020 und der Digitalen Agenda für Europa zielt der neue Aktionsplan für elektronische Gesundheitsdienste darauf ab, die Hindernisse zu beseitigen, die der Entwicklung eines voll ausgereiften und interoperablen elektronischen Gesundheitssystems in Europa entgegenstehen. Artikel 14 der *Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung*, mit der das Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste errichtet wird, stellt einen weiteren Schritt dar in Richtung einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der elektronischen Gesundheitsdienste.

3.5. In diesem Zusammenhang sollte ein besonderer Schwerpunkt auf dem elektronischen Verschreibungsverfahren liegen. Griechenland hat mit seinen nachahmenswerten Verfahren der elektronischen Verschreibung gezeigt, dass elektronische Gesundheitsdienste kein Luxus, sondern eine Notwendigkeit sind. Ein erster Entwurf von EU-Leitlinien für elektronische Verschreibungsverfahren, der ursprünglich im November 2014 angenommen werden sollte, zielt auf die Vereinfachung der grenzüberschreitenden Interoperabilität elektronischer Verschreibungsverfahren ab, sodass elektronische Verschreibungen ohne Weiteres in jedem Land der Europäischen Union bearbeitet werden können.

3.6. Im Rahmen des von der Europäischen Kommission kofinanzierten, gemeinsamen Projekts „Future Internet Challenge eHealth“ (FICHe) zur Koordinierung und Unterstützung stehen europäischen kleinen und mittleren (KMU) sowie neu gegründeten Unternehmen im Bereich der elektronischen Gesundheitsdienste Mittel für die Entwicklung innovativer e-Health-Anwendungen auf Grundlage der FIWARE-Technologie zur Verfügung.

3.7. Fortschrittliche Medizin sollte folgende Funktionen erfüllen:

- intelligente Anwendungen, die auch Menschen mit schweren Krankheiten Mobilität ermöglicht;
- eine Verlagerung von reaktiver Behandlung zu Vorbeugungsstrategien;
- Abkehr von Blockbuster- hin zu personalisierten Konzepten;
- Verbesserung der Selbstbestimmung und Mitwirkung der Patienten;
- Verbesserung von Datenschutzmechanismen.

3.8. Immer innovativere Geräte, Materialien und Verfahren sowie der rasche Wandel in Bereichen wie z. B. der Biotechnologie erfordern flexible Rechtsvorschriften ohne zusätzliche bürokratische Instanzen, die den Zugang der Patienten zu innovativen Technologien verzögern. Wenn es um technische Vorschriften geht, erscheint hier die Verwendung delegierter Rechtsakte angemessen.

#### 4. Herausforderungen und Chancen

4.1. Der Internationale Verband für medizinische und biologische Verfahrenstechnik (International Federation for Medical and Biological Engineering — IFMBE) sieht in den folgenden Bereichen Herausforderungen und Chancen für die Biomedizintechnik:

- IKT in Medizin und Gesundheitsversorgung;
- minimalinvasive Chirurgie;
- biomedizinische Sensoren;
- Diagnostik;
- medizinische Bildgebung und Visualisierung von Daten;
- intelligente Materialien;
- Zell- und Stammzellentechnik;
- Nanotechnologie;
- Modellierung und Simulation physiologischer Systeme und des menschlichen Körpers als Ganzem.

4.2. Dank der effizienteren Nutzung von Medizinprodukten und des parallelen Einsatzes von Medizinprodukten und Arzneimitteln (z. B. Elektrochemotherapie) wird Krebs heutzutage als chronische Krankheit angesehen, bei der sich die Lebenserwartung und Lebensqualität in den letzten zehn Jahren nahezu verdreifacht hat.

4.3. Die Bürgerinnen und Bürger Europas profitieren enorm von innovativer Medizintechnik, da sie ihnen hilft, länger gesünder zu leben. Viele chronisch kranke oder behinderte Menschen und Menschen mit chronischen Schmerzen können nun ein normales oder annähernd normales Leben führen. Hier einige Beispiele:

- Die Verwendung von Blutgefäß-Stents in der Behandlung kardiovaskulärer Erkrankungen hat zu einer Verringerung der Todesfälle durch Herzinfarkt und der Zahl der Menschen mit Herzinsuffizienz geführt.
- Für Diabetespatienten verringert sich durch sehr genaue Blutzuckerkontrolltechniken das Risiko von Begleiterscheinungen wie Erblindung und peripheren Nervenschäden.
- Die Verwendung minimalinvasiver chirurgischer Techniken zur Behandlung von Aneurysmen ermöglicht eine Genesung innerhalb von vier Wochen, während bei älteren Verfahren diese mehr als ein Jahr dauerte.

4.4. Der innovative 3D-Druck wird die künftige Rolle von Ärzten, Forschern und Herstellern von Medizinprodukten ganz entscheidend mitbestimmen. Bei einer breiten Palette medizinischer Anwendungen ermöglichen 3D-Drucktechniken eine genaue Anpassung an die Bedürfnisse einzelner Patienten und die Herstellung von Produkten, die genau auf eine einzelne Person zugeschnitten sind. Der 3D-Druck findet bereits in einigen Gebieten Anwendung, wobei besondere Materialien verwendet werden, die klar vorgegebenen und strengen Anforderungen (hinsichtlich ihrer Bioverträglichkeit, Materialien für den Kontakt mit Medikamenten usw.) genügen müssen. Geplant sind außerdem Rechtsvorschriften, über mit 3D-Druckern angefertigte Erzeugnisse und deren Anwendung im medizinischen Bereich.

#### 5. Biomedizintechnik: Ausbildung und Entwicklung in Europa

5.1. Der Europäische Rat fordert in den Schlussfolgerungen der Tagung vom 20./21. März 2014 die Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Engpässe in den Bereichen Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik (die sogenannten STEM-Qualifikationen) vorrangig anzugehen und dabei die Industrie verstärkt einzubeziehen.

- 5.2. Der EWSA ruft die Kommission auf, dieser Forderung des Europäischen Rates mit entsprechenden Maßnahmen auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene nachzukommen.
- 5.3. Die künftige Strategie Europa 2020 sollte Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von STEM-Qualifikationen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor umfassen.
- 5.4. Biomedizintechnik in Therapie und Pflege kann bei der Lösung allgemeiner gesellschaftlicher Probleme wie dem demografischen Wandel, schrumpfender Steuerbasis und dem zunehmenden Bedarf an Gesundheitseinrichtungen eine bedeutende Rolle spielen.
- 5.5. Die Weltgesundheitsorganisation weist auf den steigenden Bedarf an biomedizinischen Fachkräften hin, die für die Entwicklung, Evaluierung, Einstellung und Wartung sowie für den Einsatz medizinischer Geräte und die Einweisung in ihren sicheren Gebrauch in den Gesundheitssystemen weltweit erforderlich sind <sup>(14)</sup>.
- 5.6. Im Hinblick auf die Entwicklung innovativer Forschung, neuer Technologien und einer hochwertigen Ausbildung in der Biomedizintechnik und anderen einschlägigen technischen Bereichen sollten die Mitgliedstaaten langfristige, kohärente Gesundheitsprogramme und Maßnahmenpläne annehmen.
- 5.7. Die EU sollte unter anderem durch entsprechende Normierung im Bereich Biomedizintechnik in Zusammenarbeit mit Gesundheitsversorgungsdienstleistern, IKT und der Medizininformatik auf eine Stärkung des EU-Binnenmarkts für europäische Medizintechnik hinwirken. Dies könnte enorme Vorteile für die europäischen Unternehmen bringen und die Qualität der medizinischen Versorgung verbessern.
- 5.8. KMU sollten besonders in den Blick genommen werden, etwa bezüglich ihres Zugangs zu Finanzmitteln für Unternehmensgründungen, die Förderung innovativer Zusammenarbeit zwischen KMU und einschlägigen Forschungseinrichtungen und Maßnahmen zur leichteren Vermarktung ihrer Erfindungen.
- 5.9. Die Biomedizintechnik ist der Bereich der Technik, der am schnellsten wächst, und gilt heute als ein besonders vielversprechender Karriereweg. Sie verknüpft Medizin, Biomedizin und Technik und verbessert die Effizienz der Gesundheitsversorgung insgesamt. Biomedizintechniker befassen sich mit der Konzipierung und Entwicklung innovativer Produkte wie künstlichen Gliedmaßen und Organen, neuartigen Bildgebungsgeräten und moderner Prothetik; sie verbessern die Verfahren für Gentests ebenso wie für die Herstellung und Verabreichung von Arzneimitteln.
- 5.10. Während die USA bei der Aus- und Weiterbildung in der Biomedizintechnik bereits sehr weit fortgeschritten ist, gibt es in Europa aufgrund der nach wie vor bestehenden rechtlichen Hürden auf nationaler Ebene trotz einer großen biotechnologischen Branche für die medizinische und biologische Verfahrenstechnik und ausgezeichneter Ausbildungssysteme noch immer Schwierigkeiten, einheitliche Normen zu schaffen. Mit der 2004 ins Leben gerufenen Initiative BIOMEDEA sollen Ausbildungs- und Berufsstandards in diesem Bereich entwickelt und festgelegt werden.
- 5.11. Die Biomedizintechnik sollte in die EU-Richtlinie über Berufsqualifikationen aufgenommen werden <sup>(15)</sup>.
- 5.12. Europäische und einzelstaatliche Strategien für den Bereich Gesundheit und Pflege sowie die Hochschulforschungspolitik sollten einander ergänzen und eine breite Wissens- und Erfahrungsgrundlage bilden, von der aus die Zusammenarbeit mit der Industrie (v. a. KMU) ebenso mühelos wäre wie die Gründung von Jungunternehmen und die Aufnahme internationaler Kooperationen. Gefordert werden sollte die Verknüpfung neuer Technologien mit Medizin und Biologie, um Europa in Medizintechnik (bedeutenden Lösungen im medizinischen Bereich) weltweit an die Spitze zu führen.
- 5.13. Im Rahmen des Tempus-Projekts CRH-BME bieten 150 Universitäten in ganz Europa insgesamt 309 Biomedizintechnikausbildungsprogramme an, darunter Bachelor-, Master- und Promotionsstudiengänge. Ziel des European-Master-Programms CEMACUBE, das im Rahmen des Erasmus-Mundus-Programms der Kommission 2009-2013 eingerichtet wurde, ist die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen und -mitarbeitern in Europa und Drittländern. Erasmus Mundus wird nicht mehr als Kursprogramm geführt, dementsprechend stehen keine CEMACUBE-Stipendien mehr zur Verfügung.

Brüssel, den 23. April 2015.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

<sup>(14)</sup> Internetseite der WHO mit Stand vom 23. März 2015: [http://www.who.int/medical\\_devices/support/en/](http://www.who.int/medical_devices/support/en/)

<sup>(15)</sup> André C. Linnenbank, Generalsekretär EAMBES (EWSA-Anhörung).

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### 507. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 22./23. APRIL 2015

#### **Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Städtische Dimension der EU-Politikfelder — Kernpunkte einer EU-Städteagenda“**

[COM(2014) 490 final]

(2015/C 291/08)

#### **Berichterstatter: Etele BARÁTH**

Die Europäische Kommission beschloss am 18. Juli 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Städtische Dimension der EU-Politikfelder — Kernpunkte einer EU-Städteagenda“*

[COM(2014) 490 final].

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 26. März 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 23. April 2015) mit 151 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

#### **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Durch die anhaltende Finanzkrise werden nach wie vor die Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union sowie die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts und sogar die Wahrung seines aktuellen Niveaus gehemmt. Die EU ist heute auch aufgrund der Mängel der europäischen politischen Maßnahmen bzw. ihrer Umsetzung weiter von der Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 entfernt als 2010.

1.2 Nach Ansicht des EWSA werden sich die neu besetzte Europäische Kommission und das von ihr veröffentlichte Programm „Ein Neustart für Europa“ erheblich auf die Entwicklung der Städte und städtischen Gebiete und damit auch auf den Inhalt der Städteagenda auswirken, da darin neue Prioritäten für die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuerung, Entwicklung von Wirtschafts- und Finanzinstrumenten und Risikübernahme ebenso wie für die Entwicklung des Humankapitals und der physischen Infrastrukturen und für die Vernetzung auf europäischer Ebene formuliert werden.

1.3 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass es die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung, die Steigerung ihrer Effektivität und Effizienz angesichts der neuen Finanzmittel und ihrer Nutzungsmodalitäten erfordern, die Rolle der Städte und städtischen Gebiete bei der wirtschaftlichen Entwicklung, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Ausgestaltung der notwendigen sozialen und ökologischen Voraussetzungen neu zu bewerten und darauf zu achten, dass sie besser an die Aufgaben angepasst ist.

1.4 Der EWSA weist darauf hin, parallel zu der Erarbeitung und Annahme einer Städteagenda die in den operationellen Programmen festgelegten Ziele an die durch das Programm für strategische Investitionen geänderten Voraussetzungen anzupassen. Entsprechend den geltenden Partnerschaftsabkommen werden für diese operationellen Programme ebenfalls die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds verwendet. Die Konzipierung und Umsetzung weiterer Finanzierungsinstrumente und -modelle können sich für die Verwirklichung einer integrierten Stadtentwicklung als notwendig erweisen.

1.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bekräftigt und ergänzt die in seinen früheren Stellungnahmen aufgeführten Positionen, wonach es wichtig, für die Schließung der derzeitigen Lücken erforderlich und zeitgemäß ist, eine Städteagenda zu erarbeiten und sie zu einer vollwertigen EU-Politik zu machen. Bis 2050 werden 80 % der Einwohner der EU in Städten leben. Bereits heute hängt der Wohlstand in der EU von der vollen Entfaltung des Wohlstands der Städte ab.

1.6 Der verstärkte Einsatz der Ressourcen der Städte und ihrer regionalen Systeme, die Nutzung der immanenten wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der Multi-Level-Governance sowie eine territoriale und städtische Koordinierung der verschiedenen sektorspezifischen Maßnahmen könnten einen erheblichen Zusatznutzen bringen, doch bedarf es auch eines neuen Ansatzes und neuer Bemühungen seitens der EU-Regierungen. Unterdessen birgt die fehlende Koordinierung der Entwicklungen das Risiko, dass auf lokaler oder regionaler Ebene soziale oder ökologische Krisensituationen entstehen, die sogar die Ausweitung der städtischen Umwelt im weiteren Sinne gefährden können.

1.7 Ebenso werden die Partnerschaften, die sich auf den verschiedenen Ebenen bilden können, und die von der Erarbeitung bis zur Umsetzung reichende strukturierte Mitwirkung der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft an dem Beschlussfassungsprozess einen Mehrwert darstellen. Der EWSA empfiehlt, die Rolle der auf einer breiten demokratischen Teilhabe beruhenden strategischen Planung zu stärken und die Beteiligung und Kontrolle der Bürger im Rahmen dieser Planungsverfahren zu intensivieren.

1.8 Die Städteagenda soll eine harmonische und innovative Entwicklung der Politik, Verwaltung, Wirtschaft, der Infrastrukturen und der Rolle der gesellschaftlichen Akteure ermöglichen und zugleich eine maximale Achtung der Ressourcen der natürlichen Umwelt gewährleisten.

1.9 Der EWSA hält es als Fundament für die Städteagenda für notwendig, auch eine Strategie für das europäische Städtenetz zu entwickeln, die auf den bisherigen Ergebnissen fußt. Diese Strategie hätte die Aufgabe, die sektorbezogenen Maßnahmen mit dem konkret räumlich vorhandenen Siedlungsnetz zu verbinden.

1.10 Im Zusammenhang mit der Halbzeitüberprüfung der Europa-2020-Strategie ist es möglich und notwendig, den Rahmen für eine auf der Koordinierung und dem Subsidiaritätsprinzip beruhende längerfristige Städtepolitik mit einem differenzierten Zeithorizont zu entwickeln.

1.11 Das „hochrangige“ Konzertierungsorgan, das Mitglieder aus den 28 Mitgliedstaaten umfasst und zur Stärkung der Steuerung der makroregionalen Strategien eingesetzt wurde, könnte — unter Einbeziehung der regionale, soziale und wirtschaftliche Interessen vertretenden Partner — auch als maßgeblicher Hüter einer koordinierten, partnerschaftlichen Steuerung der vorgeschlagenen Städtepolitik fungieren.

1.12 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, spezifische Steuerungskompetenzen für die Wahrnehmung der mit der koordinierten Umsetzung der vorgeschlagenen Städtepolitik sowie den diesbezüglichen Überwachungs- und Evaluierungstätigkeiten zusammenhängenden Aufgaben zu entwickeln. Hierbei sollte neben der dienststellenübergreifenden Kommissionsgruppe für Stadtentwicklung eine hochrangige Arbeitsgruppe zum Thema Stadtentwicklung eingesetzt werden. Diese Arbeitsgruppe hätte auch die Aufgabe, eine kohärente und effektive europäische Städteagenda für die Zeit bis 2050 auszuarbeiten.

## **2. Notwendigkeit der Ausarbeitung einer Städteagenda**

2.1 Die Kommission betont in ihrer Mitteilung: „Obwohl die Rolle der Städte für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung und ihr Potenzial für einen ressourceneffizienteren Lebensraum seit Langem anerkannt sind, waren die politischen Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene bisher verhalten und bruchstückhaft und umfassten zahlreiche, aber schlecht integrierte branchenspezifische Initiativen.“

2.2 „Dies schlägt sich in dem Wunsch von Interessenträgern auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene nach einer EU-Städteagenda nieder. Als Antwort auf diesen Wunsch organisierte die Europäische Kommission ein CITIES-Forum, um eine Debatte über die Notwendigkeit einer EU-Städteagenda einzuleiten. Nach dem CITIES-Forum erörterten die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Nachfrage und der Erwartungen des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen, städtischer Vereinigungen und der Städte selbst sowie ihrer Bereitschaft, sich an diesem Prozess zu beteiligen, die Notwendigkeit, eine EU-Städteagenda zu entwickeln.“

2.3 Auf der Grundlage eines breiten Konsenses der Mitgliedstaaten hat die Kommission eine öffentliche Debatte über ihren Vorschlag zur Ausarbeitung einer Städteagenda angestoßen.

2.4 Als Antwort auf dieses Ersuchen hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf der Grundlage der bis dato bekannten Elemente und der Mitteilung eine Stellungnahme erstellt.

2.5 Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass seine Stellungnahme über aktuelle Fragen zur Städteagenda hinausgehen muss und darin langfristige Leitlinien formuliert werden müssen, die zum einen die Kommission bei der Konzipierung einer angemessenen Agenda unterstützen und zum anderen den Mitgliedstaaten dabei helfen, ihre Aufgaben im Rahmen der Umsetzung dieses Programms wirkungsvoll wahrzunehmen.

2.6 Die europäischen Städte und ihre Netzwerke verkörpern aufgrund ihrer Komplexität und ihrer bisherigen und künftigen besonderen Rolle bei der Entwicklung des Kontinents die einzigartigen und spezifischen Werte Europas.

2.7 Europa wird mit zunehmenden wirtschaftlichen, allgemeingesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen konfrontiert. Diese Herausforderungen besitzen eine territoriale und eine besonders starke städtische Dimension. Im Allgemeinen treten beispielsweise Armut, gesellschaftliche Ausgrenzung und Umweltbelastungen gerade in den Städten und im städtischen Umland in geballter Form auf<sup>(1)</sup>. Diese Fragen werden zu einer immer größeren Herausforderung, vor allem in auch noch von anderen Benachteiligungen betroffenen Stadtteilen.

2.7.1 Der EWSA weist auf migrationsbedingte Herausforderungen hin. Zum einen nimmt die Abwanderung aus europäischen Städten und Regionen mit einem Entwicklungsrückstand bzw. einer Entwicklungsverzögerung zu, was einen erheblichen Werteverlust in den betroffenen Gebieten bedeutet, zum anderen stellt die Einwanderung in die europäischen Regionen auch kulturelle und wirtschaftliche Herausforderungen für die städtischen Gesellschaften dar.

2.8 Zugleich lassen sich besonders in den Städten und in den Regionen, deren Mittelpunkt sie bilden, die Antworten auf diese Herausforderungen finden. Gut organisierte und verantwortungsbewusst verwaltete städtische Gebiete bilden ein günstiges Umfeld für die wirtschaftliche Entwicklung, eine wirksame Ressourcennutzung, die wirtschaftliche und soziale Innovation und die gesellschaftliche Integration<sup>(2)</sup>.

2.8.1 Die Governance der Europäischen Union hat — nicht zuletzt dank der Antworten auf die Krise des letzten Jahrzehnts — eine bedeutende Entwicklung durchlaufen. Die bisherigen Botschaften der Institutionen, in denen sich neue Kräfte gebildet haben, sowie die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Strategie Europa 2020 rücken im Wesentlichen das Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Innovation und die soziale Integration in den Vordergrund.

2.8.2 Die Wahrung und Bereicherung der demokratischen europäischen Werte, deren Wurzeln untrennbar mit der Geschichte der Städteentwicklung verbunden sind, ist eine äußerst wichtige künftige Aufgabe.

2.9 Die europäischen Städte und ihre Netze — von unterschiedlicher Größe und divergierendem Entwicklungsniveau — sind aufgrund ihrer historischen Merkmale zugleich die Hüter und die Wiege all dieser Kompetenzen und Rollen, die die moderne Welt mit dem Innovationskonzept zu erfassen sucht.

2.9.1 Die jüngste Krise hat gezeigt, dass die Wirtschaft der großstädtischen Ballungsgebiete den konjunkturellen Schwankungen der Weltwirtschaft besser standhält. Vermutlich hängt dies mit der Diversifizierung der Wirtschaft der Großstädte, der Stabilität des dortigen Beziehungsgeflechts und folglich mit der großen Erneuerungs- und Anpassungsfähigkeit der Metropolen zusammen. Gleichwohl sollte in der EU-Städteagenda einer angemessenen Entwicklung der lokalen Wirtschaft, insbesondere der Kleinst- und Kleinunternehmen, sowie des Einzelhandels und des Handwerks besondere Beachtung geschenkt werden.

2.9.2 Die in den Städten geballten und deutlich sichtbaren sozialen Probleme lassen sich großenteils mit innovativen Lösungen bewältigen. Ähnlich wie die Wirtschaft bilden auch die Städte den zentralen Schauplatz für die verschiedenen Formen sozialer Innovation. Die Vielschichtigkeit der städtischen Systeme und ihre komplexe Funktionsweise ermöglichen die Bildung und Stärkung neuer wirtschaftlicher Formen.

2.9.3 Zur Stärkung der Erneuerungsfähigkeit müssen die Vernetzung der Städte und die unterschiedlichen Formen der Verbreitung „vorbildlicher Verfahren“ für verschiedene städtepolitische Aspekte weiter gefördert werden, um so den europäischen Mehrwert zu steigern.

---

<sup>(1)</sup> COM(2014) 490 final.

<sup>(2)</sup> Siehe Fußnote 1.

2.10 Daher ist die Initiative der Europäischen Kommission zur Ausarbeitung einer Städteagenda — auch angesichts der obigen Ausführungen — zu begrüßen und sind die Bemühungen darum zu unterstützen, im Vorfeld der Konzipierung und Weiterentwicklung der Städtepolitik eine umfassende Konsultation durchzuführen.

2.10.1 Auch die Zivilgesellschaft möchte weiterhin an diesem Prozess — in seiner erneuerten und strukturierten Form — teilhaben.

### 3. Eine EU-Agenda für die Städte

3.1 Bislang hat die EU von der Konzipierung einer Politik abgesehen, die einen konkreten Eingriff in die Entwicklung der Städte bedeuten würde — und wird davon auch künftig absehen — nicht nur weil sie das Subsidiaritätsprinzip und die Werte der Multi-Level-Governance achtet, sondern auch deshalb, weil — im Gegensatz zu den meisten sektorspezifischen Maßnahmen — die Entwicklung der Städte und generell der Siedlungsgebiete einer anderen Logik entspricht, der zufolge die räumliche Dimension als entscheidender Faktor angesehen wird.

3.2 Mit der Ergänzung ihrer Politik für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt durch das Ziel des territorialen Zusammenhalts hat die Europäische Union dahin gehend eine entscheidende Etappe genommen, als sie ihre Instrumente für die Verwirklichung von Interventionen einsetzt, die sich konkret auf die räumliche Struktur der europäischen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt auswirken.

3.3 Die bisherigen Ergebnisse und Mängel haben jedoch gezeigt, dass die Kohäsionspolitik zwar durch die Territorialität ergänzt wurde, sie jedoch ihre Ziele trotzdem nicht vollständig erreicht hat. Dies gelang deshalb nicht, weil es an einer Synthetisierungs- und Koordinierungspolitik mit Leitlinien in Bezug auf Folgendes fehlt:

- zum einen die regionale und lokale Umsetzung der auf gesamteuropäischer Ebene und Makroebene erarbeiteten sektorspezifischen Maßnahmen;
- zum anderen die individuelle, selbstregulierende Zusammenarbeit zwischen den Regionen und Gemeinden<sup>(3)</sup>.

3.4 Es ist darauf zu achten, dass der Inhalt dieser Koordinierungspolitik im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht.

3.5 Die dreifache Zielsetzung der Strategie Europa 2020 — ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum — wird nur dann die abstrakte Ebene verlassen, wenn die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Beziehungen zwischen diesen drei Elementen konkret zutage treten. Die Interaktionen zwischen diesen werden innerhalb der unterschiedlichen Ebenen der städtischen Systeme stattfinden, wo sie künftig festgelegt und gemessen werden können und so eine effiziente und effektive Entwicklung dieses dreifachen Zieles ermöglichen werden.

3.5.1 Die Verwirklichung grundlegender Ziele der EU innerhalb der städtischen Systeme, wie beispielsweise die immer wichtigere Anwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien bzw. die Sensibilisierung für Energiefragen auf städtischer Ebene (zum Beispiel die Initiativen „intelligente Städte“), wird zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen.

3.6 Eine EU-Städteagenda ist nur dann denkbar, wenn sie auf den Zielen der Strategie Europa 2020, auf der vom Europäischen Parlament unterstützten langfristigen Strategie der neuen Kommission und auf der gegenseitigen Berücksichtigung der langfristigen und auf historischen Werten fußenden regionalen und stadtentwicklungspolitischen Interessen beruht.

3.7 Bei der geplanten Städteagenda sollte darauf geachtet werden, dass die Städte und ihre Regionen, die großstädtischen Ballungsräume, dank einer grundlegend auf Ausgewogenheit abzielenden Steuerung Folgendes gewährleisten:

- die Verfahren, welche die durch interessengeleitete Gesetze geregelten markt- und wirtschaftsorientierten Tätigkeiten sowie die auf historischen Werten basierende gesellschaftliche Erneuerung ausmachen, fördern bei gleichzeitiger Wahrung der Umwelt in koordinierter Weise das Wachstum;
- die Grundvoraussetzungen für eine Erneuerung — qualifizierte Arbeitskräfte, auf entwickelten Infrastrukturen basierende Systeme der Dienstleistungserbringung sowie ein integratives gesellschaftliches und natürliches Umfeld —, alles Elemente, dank derer die Städte auf wesentliche und unersetzliche Weise zur wirtschaftlichen Tätigkeit beitragen, sind in kohärenter und harmonischer Weise gegeben<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 1.

3.8 Die grundlegendsten Zusammenhänge zwischen den europäischen Maßnahmen und der Stadtentwicklung lassen sich anhand des für die verschiedenen Aktivitäten erforderlichen Arbeitskräfte- und Infrastrukturniveaus und Umfelds beschreiben. Die „Erzeugung“ dieser drei entscheidenden Faktoren ist — unter anderem — ein Vorrecht der städtischen Systeme.

3.8.1 Es ist zu berücksichtigen, dass zwar die Politik der EU — insbesondere diejenige, die Wirtschafts- und Finanzmaßnahmen vorsieht — und die entscheidenden Elemente der Strategie Europa 2020 mittel- und langfristig angelegt sind, der Zeithorizont bestimmter europäischer sektorspezifischer Maßnahmen indes stark davon abweichen kann; so kann er etwa im Falle der Infrastrukturentwicklung 30 bis 50 Jahre betragen.

3.8.2 Die Städte als Ergebnis historischer Prozesse, ihre Kompetenzen und ihre Werte, die lokale Gesellschaft, die Qualität der bebauten und natürlichen Umwelt entwickeln und passen sich langsamer an.

3.8.3 Die Antwort auf diese Herausforderung war die Regionalisierung städtischer Systeme, die Schaffung städtischer Netzwerke, die Stärkung der regionalen Koordinierung und allgemein die interinstitutionelle Zusammenarbeit; all dies ermöglicht parallel zur Spezialisierung die Gewährleistung der Vielfalt. Die relative Stabilität der Entwicklung städtischer Funktionen, die kumulierten Kenntnisse und Fähigkeiten, die durch die im Bereich Zusammenarbeit entwickelte Kompetenz ergänzt werden, schaffen eine günstige Ausgangsbasis für die kontinuierliche Erneuerung und Innovationen.

3.8.4 Mit Blick auf die Konzipierung der Städteagenda muss auf die Vielfalt der europäischen Städtenetze und auf die großen Unterschiede zwischen den Städten hingewiesen werden, die unterschiedliche Ansätze hervorbringen, nämlich:

- eine integrierte Stadtentwicklung, die dann zum Einsatz kommt, wenn die Politik für städtische Entwicklung und deren Instrumente flexibel genug sind, um auch auf die verschiedenen besonderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Umstände der Städte wirksam angewandt werden und so eine Optimierung der Synergien zwischen den einzelnen politischen Maßnahmen gewährleisten zu können;
- eine sich auf das gesamte Städtenetz erstreckende differenzierte Politik im Interesse des Verständnisses und einer konkreten Beeinflussung der komplexen Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Städten.

3.9 Zur Ergänzung der oben genannten Elemente — und zur Bildung der Grundlagen der Städteagenda — scheint es notwendig, auch eine auf den bisherigen Ergebnissen basierende Strategie für das europäische Städtenetz zu entwickeln. Die Europäische Union kann mit diesem bedeutenden Mehrwert die Verallgemeinerung spezifischer Ergebnisse der Stadtentwicklung bereichern.

3.9.1 Diese Strategie hätte die Aufgabe, die sektorbezogenen Maßnahmen mit dem konkret räumlich vorhandenen Siedlungsnetz zu verbinden. Für die verschiedenen Elemente des Städtenetzes könnten im Rahmen dieser Strategie innerhalb eines einheitlichen europäischen Rahmens unterschiedliche Strategien erarbeitet werden.

3.9.2 Die Strategie für das europäische Städtenetz würde eine territoriale Leitlinie bilden, die die sektorspezifische Politik der EU ergänzen würde<sup>(5)</sup>.

3.9.2.1 Die Strategie umfasst — in einem differenzierten, aber zugleich einheitlichen und ausgewogenen Rahmen — Leitlinien für die Entwicklung der kleinen, mittleren und großen Städte und ihrer Netze, wobei zugleich den Besonderheiten der für diese Entwicklung entscheidenden Faktoren Rechnung getragen wird.

3.10 Ein positives Ergebnis der sich dem Ende neigenden Krise sind die Stärkung des Ansatzes „über das BIP hinaus“ sowie die Verbreitung differenzierter und vielschichtiger Interpretationen des Entwicklungsbegriffes.

3.10.1 Nichts rechtfertigt die Dringlichkeit einer Städteagenda mehr als die Tatsache, dass die städtischen und kommunalen Systeme ausschlaggebend für die Entwicklung der über die bislang vom BIP abgedeckten Faktoren hinausreichenden und grundlegend die Lebensqualität widerspiegelnden Indikatoren sind.

#### 4. Koordinierungsfunktionen

4.1 Die allgemeinen Regulierungsmaßnahmen der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2014-2020, die „Partnerschaftsabkommen“ und die mit den Instrumenten für ihre Umsetzung ausgestatteten operationellen Programme können das Vakuum zwischen dem Kommissionssystem der makroökonomischen Steuerung, den Zielen der Strategie Europa 2020 und den Instrumenten für die Umsetzung der Kohäsionspolitik nicht lückenlos schließen. Dies verstärkt noch die Daseinsberechtigung einer integrierten Städtepolitik.

---

<sup>(5)</sup> Siehe Fußnote 1.

4.1.1 Politische Maßnahmen zur Ermöglichung integrierter Interventionen sind ein unverzichtbares Element eines mehrstufigen, koordinierten Beschlussfassungsprozesses <sup>(6)</sup>.

4.1.2 Dank einer Koordinierungspolitik, die sich auf einige äußerst wichtige Faktoren konzentrieren — in erster Linie durch den Ausbau der Netze —, zur Erfüllung kurzfristiger Anforderungen eine Kooperation von sich langsam verändernden und anpassbaren Systemen ermöglichen sowie über eine strategische Verwaltung und ein operatives Umsetzungsgremium verfügen würde, die mithilfe von auf einer kontinuierlichen Kontrolle beruhenden Maßnahmen notwendige Korrekturen ermitteln und vornehmen könnten, können infolge der oben beschriebenen systemischen Abweichungen die Bedürfnisse der städtischen Systeme und Netze sektoriell in die thematischen (sektorbezogenen) Maßnahmen integriert werden.

4.1.3 Das „hochrangige“ Konzertierungsorgan, das Mitglieder aus den 28 Mitgliedstaaten umfasst und zur Stärkung der Governance der makroregionalen Strategien eingesetzt wurde, könnte auch das fehlende Glied in der Kette bzw. der Hüter der Umsetzung der vorgeschlagenen Koordinierungspolitik sein.

4.1.3.1 Dieses Gremium ist in seiner jetzigen Form noch nicht komplex genug. Die Mitwirkung der territorialen Akteure und sozioökonomischen Partner an der Politikgestaltung und Erarbeitung von Strategien sowie an sämtlichen Umsetzungsetappen ist unerlässlich.

4.2 Bei der Verwaltung der Städte und der um sie herum gebildeten Regionalsysteme muss die Zusammenarbeit im Geiste einer demokratisch gewählten politischen Führung, unabhängiger Wirtschaftsinteressen und des gesellschaftlichen Wertesystems erfolgen.

4.2.1 Für den EWSA ist es am wichtigsten, dass die Teilhabe der Zivilgesellschaft (d. h. der Vertreter der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen sowie der verschiedenen Tätigkeiten) ein unleugbares Element der mehrstufigen Steuerung der EU darstellt, und zwar in sämtlichen Phasen — von der Vorbereitung von Beschlüssen bis zur Kontrolle ihrer Umsetzung.

4.2.2 Die Repräsentation der einander ergänzenden, vom Ausschuss der Regionen wahrgenommenen territorialpolitischen und horizontalen Interessen auf der einen Seite und der durch den EWSA vertretenen wirtschaftlichen und sozialen Interessen auf der anderen Seite ist ein wesentliches Element der EU-Governance <sup>(7)</sup>.

4.3 Eine wichtige Aufgabe bei der Erarbeitung der Städteagenda besteht darin — besonders hinsichtlich der Verwandlung der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung der EU zu einer entwicklungsorientierten Politik —, sich auf eine kleine Anzahl an Faktoren zu konzentrieren, die zu einem Gleichgewicht zwischen den voneinander abweichenden Systemen beitragen und eine Grundlage für eine effiziente und effektive Intervention bilden können.

4.3.1 Auch in diesem Zusammenhang sollte der Vorschlag bekräftigt werden, neben der bestehenden dienststellenübergreifenden Kommissionsgruppe für Stadtentwicklung eine hochrangige Gruppe bzw. Arbeitsgruppe zum Thema Stadtentwicklung einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe hätte die Aufgabe, eine kohärente und effektive europäische Städteagenda für die Zeit bis 2050 auszuarbeiten.

4.3.2 Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dem Vorschlag, den der Ausschuss der Regionen in seiner Stellungnahme COTER-V-046 (107. Plenartagung vom 25./26. Juni 2014) formuliert hatte, dem zufolge die Städte sowie die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eng in die Erarbeitung eines Weißbuchs über eine integrierte Städtepolitik einbezogen werden müssen, und entspricht außerdem den Vereinbarungen des informellen Ministertreffens während des griechischen Ratsvorsitzes (Athen, 24. April).

Brüssel, den 23. April 2015.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(6)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 1.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung des Anpassungssatzes für die Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 für Direktzahlungen für das Kalenderjahr 2015**

[COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD]

(2015/C 291/09)

Der Rat beschloss am 7. April 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung des Anpassungssatzes für die Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 für Direktzahlungen für das Kalenderjahr 2015“

[COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD].

Da der Ausschuss sich bereits in seinen Stellungnahmen ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 143 vom 22. Mai 2013 (\*) und ABl. C 424 vom 26.11.2014, S. 73 vom 5. Juni 2014 (\*\*) zu dem Inhalt dieses Vorschlags geäußert hat, beschloss er auf seiner 507. Plenartagung am 22./23. April 2015 (Sitzung vom 22. April 2015) mit 152 gegen 2 Stimmen bei 7 Enthaltungen, von der Ausarbeitung einer neuen Stellungnahme abzusehen und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in den oben genannten Stellungnahmen vertreten hat.

Brüssel, den 22. April 2015.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

(\*) EWSA-Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung des Anpassungssatzes für die Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 für das Kalenderjahr 2013“, ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 14.

(\*\*) EWSA-Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung des Anpassungssatzes für die Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 für das Kalenderjahr 2014“, ABl. C 424 vom 26.11.2014, S. 73.



ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)  
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



**Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**DE**