Amtsblatt der Europäischen Union

C 13

Ausgabe in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

59. Jahrgang

15. Januar 2016

Inhalt

I *Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen*

ENTSCHLIESSUNGEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

510. Plenartagung des EWSA vom 16./17. September 2015

2016/C 013/01 Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur gegenwärtigen Flüchtlingskrise 1

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

510. Plenartagung des EWSA vom 16./17. September 2015

2016/C 013/02 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Erfahrungen mit SBA in den Vereinigten Staaten und in der EU: Vorbildliche Verfahren für innovative KMU-Maßnahmen“ (Initiativstellungnahme) 2

2016/C 013/03 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Familienbetriebe als Impulsgeber für den Wirtschaftsaufschwung und bessere Arbeitsplätze“ (Initiativstellungnahme) 8

2016/C 013/04 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auf dem Weg zur eGesundheit — elektronische Informationen für den sicheren Umgang mit Arzneimitteln“ (Initiativstellungnahme) 14

2016/C 013/05 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Staatliche Beihilfen für Unternehmen: Sind sie wirksam und effizient?“ (Initiativstellungnahme) 19

2016/C 013/06 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Gemeinwohl-Ökonomie: Ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell für den sozialen Zusammenhalt“ (Initiativstellungnahme) 26

2016/C 013/07 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine demokratische und soziale WWU durch die Gemeinschaftsmethode“ (Initiativstellungnahme) 33

2016/C 013/08 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundsätze wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme“ (Initiativstellungnahme) 40

DE

2016/C 013/09 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Validierung der durch nichtformales und informelles Lernen erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen — der praktische Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft“ (Initiativstellungnahme) 49

2016/C 013/10 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verbesserung der nationalen dualen Ausbildungssysteme“ (Initiativstellungnahme) 57

2016/C 013/11 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Korruptionsbekämpfung in der EU: Berücksichtigung der Anliegen der Unternehmen und der Zivilgesellschaft“ (Initiativstellungnahme) 63

2016/C 013/12 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema Perspektiven für eine langfristige, nachhaltige und intelligente Entwicklung der europäischen Offshore-Industrie sowie deren Beziehungen zur maritimen Wirtschaft der EU (Initiativstellungnahme) 73

2016/C 013/13 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Kultur- und Kreativwirtschaft — eine Trumpfkarte Europas im weltweiten Wettbewerb“ (Initiativstellungnahme) . . 83

2016/C 013/14 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums — Flickschusterei oder erste Anzeichen einer Erholung? (Initiativstellungnahme) 89

2016/C 013/15 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Bedeutung des Agrarhandels für die künftige Entwicklung der Land- und Agrarwirtschaft in der EU im Kontext der Sicherung der Welternährung“ (Initiativstellungnahme) 97

2016/C 013/16 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Soziale Innovation, Netzwerkarbeit und digitale Kommunikation“ (Initiativstellungnahme) 104

2016/C 013/17 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialdumping in der europäischen Zivilluftfahrt“ (Initiativstellungnahme) 110

2016/C 013/18 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Cyberaktivismus und zivilgesellschaftliche Organisationen“ (Initiativstellungnahme) 116

2016/C 013/19 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überarbeitung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Mexiko“ (Initiativstellungnahme) 121

2016/C 013/20 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Landwirtschaft, ländliche Gebiete und nachhaltige Entwicklung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft“ (Initiativstellungnahme) 128

2016/C 013/21 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Für ein ILO-Übereinkommen gegen geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz“ (Initiativstellungnahme) 138

2016/C 013/22 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Delegierte Rechtsakte“ (ergänzende Stellungnahme) 145

2016/C 013/23 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Schaffung eines Finanzökosystems für Sozialunternehmen (Sondierungsstellungnahme) 152

2016/C 013/24 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswirkungen der Digitalisierung auf die Dienstleistungsbranche und die Beschäftigung im Rahmen des industriellen Wandels“ (Sondierungsstellungnahme) 161

2016/C 013/25 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Integrierte europäische Luftverkehrspolitik“ (Sondierungsstellungnahme) 169

2016/C 013/26 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Binnenmarkt für den internationalen Straßengüterverkehr: Sozialdumping und Kabotage“ (Sondierungsstellungnahme) . 176

2016/C 013/27 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den Themen „Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“ und „Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union“ 183

III *Vorbereitende Rechtsakte*

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

510. Plenartagung des EWSA vom 16./17. September 2015

2016/C 013/28 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung — Eine Agenda der EU“ *[COM(2015) 215 final]* 192

2016/C 013/29 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Rahmenregelung der Union für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von Daten im Fischereisektor und Unterstützung wissenschaftlicher Beratung zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik (Neufassung)“ *[COM (2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]* 201

2016/C 013/30 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (laufendes Programm) *(COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD))* 203

I

(Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

ENTSCHLIESSUNGEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

510. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 16./17. SEPTEMBER 2015

Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur gegenwärtigen Flüchtlingskrise

(2016/C 013/01)

Der EWSA fordert ein sofortiges verantwortungsvolles und gemeinsames Handeln der EU zur Bewältigung des massiven Flüchtlingszustroms

Die derzeitige inakzeptable Situation der Asylsuchenden erfordert eine robuste Strategie auf Ebene der EU in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und anderen Interessenträgern, um die vielfältigen Probleme, denen sich die Flüchtlinge gegenübersehen, unverzüglich in Angriff zu nehmen.

Die gegenwärtige humanitäre Krise erfüllt unseren Ausschuss mit großer Sorge: Männer, Frauen und Kinder setzen Tag für Tag ihr Leben aufs Spiel, um nach Europa zu gelangen. Von der gegenwärtigen Flüchtlingskrise, die ein bislang unbekanntes Ausmaß erreicht hat, sind einige Mitgliedstaaten unverhältnismäßig stark betroffen. Angesichts dieser Herausforderungen müssen sich die EU-Mitgliedstaaten solidarisch zeigen — nicht nur mit den Menschen, die vor Krieg, Verfolgung, Konflikten und Armut fliehen, sondern auch miteinander. Diesen Menschen einen sicheren Zugang zu gewähren und sie willkommen zu heißen ist die Verantwortung aller Mitgliedstaaten und Teil unserer europäischen Grundwerte.

Der EWSA bekundet seine Solidarität und bedauert zutiefst die Verluste an Menschenleben und die extremen Bedingungen, denen die Flüchtlinge auf ihrem Weg in die Sicherheit ausgesetzt sind. Wir appellieren an die zivilgesellschaftlichen Organisationen und insbesondere diejenigen, die im EWSA vertreten sind, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um die Flüchtlinge mit offenen Armen aufzunehmen und in die Gesellschaft zu integrieren. Der EWSA lobt das Engagement der Menschen in den lokalen öffentlichen Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen sowie der Freiwilligen, die überall in Europa vor Ort aktiv sind, um Menschen in Not zu helfen.

Die Europäische Union muss jetzt als eine wirkliche Gemeinschaft handeln und ausgehend von einer Überarbeitung der Dublin-Verordnung ein gemeinsames Asylrecht schaffen. Es ist an der Zeit, dass die Mitgliedstaaten und die Politiker dem Beispiel der Bürger, Verbände und zahlreichen Kommunen folgen, die viel stärker und viel schneller als unsere Regierungen und die EU-Institutionen reagieren. Der EWSA bedauert, dass es dem Rat bislang nicht gelungen ist, die angesichts dieser dringenden humanitären Krise notwendigen Entscheidungen zu treffen. Der EWSA ersucht den Europäischen Rat daher mit Nachdruck, noch im September einen Sondergipfel einzuberufen, um eine Einigung über konkrete Aktionen und Maßnahmen wie beispielsweise eine faire Quotenregelung zu erzielen.

Der EWSA ist sehr besorgt darüber, dass derzeit das Schengener Übereinkommen und damit die Freizügigkeit ausgehöhlt wird, da es sich hierbei um eine der grundlegenden Errungenschaften zum Nutzen der Unionsbürger handelt.

Es müssen auch unbedingt Sofortmaßnahmen gegen die Ursachen der derzeitigen Flüchtlingsströme ergriffen werden. Die EU muss in diesen Fragen mit den Herkunfts- und Transitländern zusammenarbeiten, und der EWSA begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Kommission die Menschenrechte als Grundlage dieser Zusammenarbeit ansieht. Der EWSA unterstreicht außerdem, dass die Zivilgesellschaft in den Dialog mit Drittstaaten einbezogen werden muss.

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

510. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 16./17. SEPTEMBER 2015

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Erfahrungen mit SBA in den Vereinigten Staaten und in der EU: Vorbildliche Verfahren für innovative KMU-Maßnahmen“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/02)

Berichterstatter: Ullrich SCHRÖDER

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

„Erfahrungen mit SBA in den USA und in der EU: Vorbildliche Verfahren für innovative KMU-Maßnahmen“ (Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 207 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

In der EU gibt es rund 21 Millionen KMU mit fast 90 Millionen Beschäftigten und einer Wertschöpfung von über 3,6 Billionen EUR. Die KMU machen mit anderen Worten 99 % aller Unternehmen aus, beschäftigen zwei Drittel der Bevölkerung und erzeugen 58 % der Wertschöpfung. Daher wird ein starker „Small Business Act“ gebraucht.

Auf der Grundlage der mit der „Small Business Administration“ (dasselbe Kürzel, jedoch ein völlig anderer Ansatz) in den USA gemachten Erfahrungen gibt der EWSA die folgenden Empfehlungen zu einigen zentralen Aspekten hinsichtlich der Überprüfung des „Small Business Act“ in der EU ab.

1.1. ***Die Überprüfung des SBA ist notwendig***

Die Europäische Kommission hatte für das erste Halbjahr 2015 die Veröffentlichung einer Überprüfung angekündigt, diese jedoch mittlerweile verschoben. Da wichtige Bereiche verbesserungswürdig sind (siehe unten), rechnen die Interessenträger der KMU nach den Anhörungen mit einer Überprüfung; angesichts der großen Bedeutung der KMU sollte die Überprüfung so schnell wie möglich veröffentlicht werden.

1.2. ***Rechtliche Position und Durchsetzung***

Der SBA sollte aufgewertet werden und eine verbindlichere Form mit einem ehrgeizigeren Ansatz erhalten. Dies wurde vom EWSA auch 2008 und 2011 gefordert, von der Europäischen Kommission jedoch nicht umgesetzt.

Es sollten ggf. vermehrt rechtliche Mechanismen vorgesehen werden, z. B. zum Thema Auftragsvergabe, *„Vorfahrt für KMU“*, Folgenabschätzungen und KMU-Tests. Dies sollte auf Ebene der EU wie auch der Mitgliedstaaten gelten und bedeutet eine stärkere Rolle für das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente. Die Grundsätze *„Vorfahrt für KMU“* und *„Nur einmal“* müssen in die Interinstitutionelle Vereinbarung der EU-Organe über bessere Rechtsetzung aufgenommen werden.

1.3. ***Politische Position***

In der EU hat der SBA eine schwächere politische Position als in den Vereinigten Staaten. Zur Stärkung der Position in der EU empfiehlt der EWSA:

— auf EU-Ebene eine jährliche Sondertagung der Rates „Wettbewerbsfähigkeit" zum Thema KMU und SBA zu organisieren, wie er dies in seiner Stellungnahme von 2011 vorgeschlagen hatte ([1]);

— dass die *Hochrangige Gruppe „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum"* des Rates die Fortschritte bei den nationalen Maßnahmen für die Umsetzung der Prioritäten des SBA prüfen und Überlegungen zu zusätzlichen Maßnahmen auf EU-Ebene anstellen sollte. Die Ergebnisse sollten auf der jährlichen Tagung des Rates „Wettbewerbsfähigkeit" zum Thema KMU und SBA vorgelegt werden;

— das Netz der europäischen KMU-Beauftragten auszubauen, indem der Teilnehmerkreis auf die Generaldirektoren der Wirtschaftsministerien ausgeweitet wird. Dies würde eine stärkere und bessere Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gewährleisten.

1.4. ***Steuerung und Wirksamkeit***

1.4.1. Ein jährlicher Bericht über die Umsetzung des SBA in der EU muss eingeführt werden und auch einen datengestützten Bericht über dessen Verwaltung durch die Kommission und das Funktionieren der einzelnen Programme enthalten.

1.4.2. Der Europäische Rechnungshof sollte aufgefordert werden, regelmäßige Berichte über das Funktionieren der maßgeblichen Programme und Maßnahmen für KMU zu veröffentlichen, wie dies sein amerikanisches Pendant — das externe „Governmental Accountability Office" — für die SBA in den USA tut. Eine unabhängige Dienststelle innerhalb der Kommission sollte für die interne Steuerung zuständig sein, nach dem Vorbild des „Office of the Inspector General" innerhalb der „Small Business Administration" in den USA.

1.4.3. Der SBA kann nur dann Erfolg haben, wenn für die Steuerung eine die verschiedenen Interessenträger einbindende Partnerschaft (mit den Sozialpartnern sowie den öffentlichen und privaten Interessenträgern) geschaffen wird. Die SBA-Beratungsgruppe, die 2011 eingesetzt werden sollte, jedoch nie zustande kam (siehe 4.3.4), muss einsatzfähig werden und im Vorfeld der Beschlussfassung konsultiert werden.

1.4.4. Das System der nationalen und lokalen Pläne zur Umsetzung des SBA (siehe 4.3.3) muss verbessert und durch die systematische Verwendung von Anzeigern ergänzt werden.

Festlegung von Zielen

Es wird empfohlen, vermehrt indikative Ziele für die stärkere Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen sowie verbindliche Ziele für FuE-Programme (sowohl auf EU- wie auch nationaler Ebene) festzulegen. Durch derartige Zielvorgaben sollte der Grad der Beteiligung über die nächsten Jahre gesteigert werden.

Jährliche Konferenz der Interessenträger im KMU-Bereich

In den Vereinigten Staaten wie auch in der EU ist sehr viel Know-how und Erfahrung in Bezug auf Maßnahmen und Programme zugunsten von KMU vorhanden, aber es fehlt an strukturierten und regelmäßigen Debatten mit den Interessenträgern. Es wäre sinnvoll, auf der Grundlage vorbildlicher Verfahren eine jährliche Konferenz zu diesem Thema abwechselnd in den Vereinigten Staaten und in der EU zu organisieren. Daran sollten die maßgeblichen Interessenträger auf beiden Seiten des Atlantiks teilnehmen: Politiker sowie Vertreter der staatlichen Stellen, des Netzes der nationalen KMU-Beauftragten und der KMU-Verbände. KMU-Verbände sollten aufgrund ihrer begrenzten Mittel einen Kostenausgleich für ihre Teilnahme erhalten. Neben den allgemeinen Debatten könnte jedes Jahr ein spezielles Thema erörtert werden: Finanzen, Innovation, Handel (u. a. TTIP), weibliche Unternehmer usw.

([1]) ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 51.

2. **Einleitung und Ziele der Stellungnahme**

2.1. Ziel: Der breite Ansatz und die Maßnahmen für KMU der beiden SBA — der „Small Business Administration“ in den Vereinigten Staaten und des „Small Business Act“ in der EU — sollen miteinander verglichen werden.

Das politische und wirtschaftliche Umfeld in den Vereinigten Staaten und in der EU unterscheiden sich sehr stark, und zusätzlich zu den SBA-Maßnahmen werden hier wie da zahlreiche KMU-Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene durchgeführt ([2]).

2.2. In den Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme (siehe Abschnitt 1) werden daher nicht die spezifischen Programme der beiden SBA miteinander verglichen, sondern der Schwerpunkt liegt auf Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der rechtlichen und politischen Position, der Steuerung und der Verwendung von Zielen des SBA der EU.

3. **„Small Business Administration“ in den USA (SBA)**

3.1. Die „Small Business Administration“ in den USA ist eine unabhängige Regierungsbehörde, die föderale Unterstützung für KMU leistet. Sie wurde von Präsident Eisenhower 1953 nach der Verabschiedung des „Small Business Act“ ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe besteht darin, KMU zu beraten, zu unterstützen und ihre Interessen zu schützen. 2013 betrug ihr Etat rund 1 Milliarde USD (ohne die Mittel für nicht unternehmensbezogene Aktivitäten). Einige Maßnahmen sind rechtsverbindlich. Die SBA hat Büros in allen US-Bundesstaaten sowie 1 000 örtliche Geschäftsstellen. Die derzeitige Generaldirektorin der SBA gehört dem Kabinett von Präsident Obama an.

3.2. Nach der komplexen Definition der SBA handelt es sich bei Kleinunternehmen um grundsätzlich gewinnorientiert konzipierte und geführte Unternehmen in unabhängigem Besitz. Je nach Industriezweig, Produkt oder Dienstleistung wird für den Größenstandard die Zahl der Beschäftigten oder das Umsatzvolumen zugrunde gelegt. Die Höchstzahl der Beschäftigten liegt grob zwischen 100 und 1 500.

3.3. Überblick über die Aktivitäten und Programme der amerikanischen SBA ([3])

3.3.1. Finanzierung: Kredite und Risikokapital

3.3.1.1. Die SBA übernimmt Bürgschaften für Kleinunternehmen, die anderswo keinen Kredit erhalten. Im Allgemeinen werden diese Kredite von Partnern der SBA (Banken und anderen Finanzinstituten) gewährt und von der SBA durch eine Bürgschaft abgesichert.

Zielgruppe des Mikrokreditprogramms („Microloan“) sind neu gegründete und in den Anfängen steckende Unternehmen auf unterversorgten Märkten. Eilkredite („Express Loans“) sollen innerhalb von 36 Stunden zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Katastrophenhilfe („Disaster Loan Programme“) erhalten KMU, die von allgemeinen Katastrophen betroffen sind, innerhalb von 45 Tagen Kredite.

3.3.1.2. Mithilfe der „Small Business Investment Company“ (SBIC) wird der Zugang von KMU zu Risikokapital verbessert.

3.3.2. „Small Business Contracting Programmes“ (KMU-Vergabeprogramme)

3.3.2.1. Mehrere Vergabeprogramme ermöglichen es Kleinunternehmen (die benachteiligten Personen gehören oder in unterversorgten Gebieten tätig sind), nur mit vergleichbaren Firmen um wichtige öffentliche Aufträge zu konkurrieren.

([2]) Ein weitergehender Vergleich der KMU-Maßnahmen wäre zu komplex für diese Stellungnahme.

([3]) Dies ist ein allgemeiner Überblick über die relevanten Aktivitäten. Für weitere Einzelheiten siehe www.sba.gov oder den Bericht des US-Kongresses „Small Business Administration, A Primer on Programmes“ (2013) unter der Adresse www.crs.gov. Ein Überblick über die SBA-Programme findet sich in dem Bericht des US-Rechnungshofs (Government Accountability Office) GAO-12-819 „Entrepreneurial Assistance“ unter der Adresse www.gao.gov

Für die Vergabe föderaler Beschaffungsaufträge an Kleinunternehmen werden jährliche Gesamtziele für die staatliche Beteiligung mit differenzierten Unterzielen für einzelne Ministerien und Agenturen festgelegt. Das Gesamtziel beträgt derzeit mindestens 23 % des Gesamtwerts föderaler Hauptunternehmeraufträge. In der EU liegt dieses Ziel höher, und zwar bei 29 %, aber dabei werden auch die von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vergebenen Aufträge erfasst. In den USA könnte das Ziel künftig angehoben werden.

3.3.3. FuE-Programme: Strategie zur verstärkten Beteiligung von KMU durch Anhebung der Zielvorgaben

3.3.3.1. Mithilfe des „Small Business Innovation Research"-Programms (SBIR) soll die Beteiligung kleiner Hightech-Unternehmen an FuE-Projekten von Bundesministerien mit einem FuE-Budget von mindestens 100 Millionen USD gesteigert werden. Ein bestimmter Prozentsatz ihrer FuE-Ausgaben muss zur Beteiligung von Kleinunternehmen eingesetzt werden: Seit 1983 wurde der Prozentsatz stetig von ursprünglich 0,2 % auf 2,7 % im Jahr 2013 erhöht (für 2017 beträgt das neue Ziel 3,2 %).

3.3.3.2. Mit dem „Small Business Technology Transfer"-Programm (STTR) werden Finanzmittel für föderale Forschungsprojekte bereitgestellt, die gemeinsam von einem Kleinunternehmen und einer nicht gewinnorientierten Forschungseinrichtung durchgeführt werden; der Anteil soll von 0,35 % im Jahr 2013 auf 0,45 % im Jahr 2016 steigen.

3.3.4. „Entrepreneurial Development Programmes" (Programme zur Förderung des Unternehmertums)

Sie bieten in 1 000 Zentren Schulungen für Kleinunternehmen an. In SCORE sind 50 unabhängige nicht gewinnorientierte Organisationen mit 13 000 Freiwilligen zusammengeschlossen.

3.3.5. „Office of International Trade" (Büro für Internationalen Handel)

Dieses Amt leistet Exportunterstützung, und zu seinen Tätigkeiten gehören Eilkredite (innerhalb von 36 Stunden) und Kredite für die Teilnahme an Messen im Ausland, für Dokumentation und audiovisuelles Material.

3.3.6. Besondere Dienststellen

„Office of the Inspector General" (Büro des Generalinspektors): Seine Aufgabe ist es, das Management und die Effizienz der SBA zu verbessern, Betrug bei den Programmen zu bekämpfen und bestehende oder vorgeschlagene Rechtsvorschriften zu prüfen. Es handelt sich um eine unabhängige Dienststelle innerhalb der SBA, die vom Generalinspektor geleitet wird.

„Office of Advocacy" (Büro für Interessenvertretung): Es fungiert als unabhängige Interessenvertretung der KMU innerhalb der US-Bundesregierung. Die Aufgabe des Büros besteht darin, auf politische Maßnahmen zur Förderung von Kleinunternehmen hinzuwirken, indem es Einfluss auf die Regelungsverfahren der Bundesagenturen nimmt und die Auswirkungen bundesweiter Vorschriften untersucht.

4. **Entwicklung in der EU — von der Charta für Kleinunternehmen zum Small Business Act** ([4])

4.1. ***Europäische Charta für Kleinunternehmen — 2000***

In dieser Charta, die im Jahr 2000 von den EU-Staats- und Regierungschefs angenommen wurde, gingen die Mitgliedstaaten die rechtlich nicht bindende Selbstverpflichtung ein, die Rahmenbedingungen für Kleinunternehmen in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene zu verbessern. Die Charta war speziell für Kleinunternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten gedacht.

4.2. ***„Small Business Act" der EU — 2008***

4.2.1. Die Kommission hat den SBA-Ansatz in den USA untersucht und 2008 ihre Mitteilung „Vorfahrt für KMU in Europa — Der ‚Small Business Act' für Europa" ([5]) veröffentlicht. Dabei wurde eine breitere Zielgruppe ins Auge gefasst (KMU mit bis zu 250 Beschäftigten).

Es wurde nur eine begrenzte Zahl neuer Legislativvorschläge gemacht.

([4]) Bezüglich der Entwicklungen des SBA siehe Zusammenfassung weiter unten. Für einen ausführlicheren Überblick siehe Hintergrunddokument auf der Website des EWSA.

([5]) COM(2008) 394 final.

Der Großteil der im SBA berücksichtigten Anliegen betrifft einen neuen politischen Rahmen, bei dem bestehende unternehmenspolitische Maßnahmen zusammengeführt werden und der auf der Charta für Kleinunternehmen aufbaut.

4.2.2. Zehn Grundsätze wurden für die Planung und Durchführung der KMU-Politik auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten eingeführt, die sich auf folgende Bereiche beziehen: Unternehmensumfeld, Unternehmergeist, *„Vorfahrt für KMU"*, öffentliche Auftragsvergabe, kürzere Zahlungsfristen, ein besserer Binnenmarkt, Qualifikationen und Innovation.

4.2.3. In der ESWA-Stellungnahme ([6]) aus dem Jahr 2008 wird ein ehrgeizigerer SBA vorgeschlagen. Dabei wird auf die amerikanische SBA verwiesen.

4.2.4. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören:

— ein verbindliches Rechtsinstrument zur Anwendung des Prinzips „Vorfahrt für KMU";

— die Einsetzung eines SBA-Ausschusses unter Beteiligung der Mitgliedstaaten und der repräsentativen europäischen Wirtschaftsverbände;

— Benennung eines nationalen KMU-Beauftragten in jedem Mitgliedstaat.

Bedauerlicherweise wurden die beiden ersten Empfehlungen von der Europäischen Kommission nicht umgesetzt.

4.3. *Überprüfung des „Small Business Act" (2011)*

4.3.1. Die Kommission veröffentlichte 2011 ihre Mitteilung über die „Überprüfung des ‚Small Business Act' für Europa" ([7]). Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass es Fortschritte gebe, aber noch mehr geschehen müsse.

4.3.2. Die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sah die Kommission weniger positiv in Bezug auf die:

— Verringerung der Verwaltungslast und die Umsetzung nationaler KMU-Tests;

— Förderung des Europäischen Leitfadens für bewährte Verfahren;

— Vereinfachung der Insolvenzverfahren.

4.3.3. Bei der Überprüfung des SBA wurden als Antwort auf die Wirtschaftskrise Maßnahmen in folgenden Bereichen vorgeschlagen: Regulierung; Finanzierung; Marktzugang; Unternehmertum; Schaffung von Arbeitsplätzen und integratives Wachstum (einschließlich Unternehmertätigkeit von Frauen und eine Initiative für soziales Unternehmertum).

4.3.4. Strategische Verbesserungen hängen von einer strafferen Steuerung ab:

— Die Kommission wird auch weiterhin jährliche Berichte über die einzelnen Mitgliedstaaten im Einklang mit der Strategie Europa 2020 veröffentlichen, in die Fortschritte bezüglich des SBA einbezogen werden.

— Die SBA-Beratungsgruppe, die 2011 eingesetzt werden sollte, jedoch nie zustande kam, muss einsatzfähig werden und im Vorfeld der Beschlussfassung konsultiert werden.

— Das Netz der nationalen KMU-Beauftragten wurde aufgebaut, das den KMU-Beauftragten der Kommission und die der nationalen Ebene umfasst. Dadurch soll eine direkte Verbindung zwischen Kommission, nationalen Behörden und nationalen Unternehmensverbänden geschaffen werden.

— Es werden nationale Pläne zur Umsetzung des SBA erstellt, die durch einen starken Überwachungsmechanismus gestützt und mit den Mitgliedstaaten und Unternehmensverbänden koordiniert werden. (Der EWSA bedauert gleichwohl, dass dies nicht mit der möglichen Effizienz umgesetzt worden ist).

4.3.5. In der EWSA-Stellungnahme ([8]) aus dem Jahr 2011 wurde anerkannt, dass den KMU mehr Aufmerksamkeit geschenkt worden ist.

Zu den wichtigsten Schlussfolgerungen des Ausschusses gehörten:

— Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der SBA eine verbindlichere Form annehmen sollte.

— Der SBA kann nur dann Erfolg haben, wenn eine die verschiedenen Interessenträger einbindende Partnerschaft für die Steuerung geschaffen wird (unter Einbeziehung der Sozialpartner sowie der öffentlichen und privaten Interessenträger).

([6]) ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30.
([7]) KOM(2011) 78 endgültig.
([8]) ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 51.

— Die wesentliche Rolle von zwischengeschalteten Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors, die auf die speziellen Bedürfnisse zugeschnittene Dienste erbringen, wird vernachlässigt.

— Der EWSA ersucht den Rat, sich auf einer jährlichen Sondertagung der Rates „Wettbewerbsfähigkeit" mit den KMU, den Kleinstunternehmen und dem SBA zu befassen.

Der EWSA bedauert, dass diese Empfehlungen von der Europäischen Kommission nicht umgesetzt worden sind.

4.4. ***Öffentliche Konsultation zum SBA — 2014***

4.4.1. Im September 2014 hat die Kommission eine Konsultation zur Überprüfung des SBA mit dem Titel „Eine starke europäische Politik zur Unterstützung von KMU und Unternehmern 2015-2020" eröffnet.

4.4.2. Die Kommission kommt zum Schluss, dass der SBA in vielen Mitgliedstaaten nicht vollständig umgesetzt worden ist.

Folgende Prioritäten werden vorgeschlagen:

— Reduzierung der Verwaltungslast;

— Zugang zu Finanzmitteln und Märkten;

— unternehmerisches und innovatives Potenzial;

— Stärkung der Kompetenzentwicklung (neu).

4.4.3. Die Kommission hat im April 2015 einen Bericht über die Ergebnisse veröffentlicht. Ein Vorschlag für einen überarbeiteten SBA war ursprünglich für das erste Halbjahr 2015 vorgesehen, wurde nun aber auf 2016 verschoben. Europäische Unternehmensverbände haben ihre Enttäuschung darüber kundgetan und gefordert, noch im Jahr 2015 Maßnahmen zu ergreifen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Familienbetriebe als Impulsgeber für den Wirtschaftsaufschwung und bessere Arbeitsplätze“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/03)

Berichterstatter: Jan KLIMEK

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Familienbetriebe als Impulsgeber für den Wirtschaftsaufschwung und bessere Arbeitsplätze“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September 2015) mit 110 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Familienunternehmen bilden weltweit das Rückgrat vieler Volkswirtschaften und entwickeln sich äußerst dynamisch. Sie schaffen Wachstum und Arbeitsplätze und legen großes Augenmerk auf die Bedingungen auf der regionalen und lokalen Ebene. Die Beweggründe für die Gründung von Familienbetrieben sind unterschiedlich, der gemeinsame Nenner sind jedoch die natürlich entstandenen Wertesysteme, die Bereitschaft zu vollem Einsatz und Verzicht sowie das Verantwortungsgefühl jenen gegenüber, die den Betrieb gegründet haben, und jenen, die ihn übernehmen werden. Familienunternehmen überstehen schwere Zeiten in Phasen der Rezession und Stagnation besser, wobei einer der Hauptgründe für ihre Widerstandskraft in dem persönlichen Verantwortungsgefühl für das Image des Betriebs liegt.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist auf den einzigartigen Wert von Familienbetrieben hin und fordert die Europäische Kommission in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des *Small Business Act*, wonach „die EU und ihre Mitgliedstaaten ein Umfeld schaffen [sollen], in dem sich Unternehmer und Unternehmen in Familienbesitz entfalten können und in dem sich unternehmerische Initiative lohnt“ ([1]), dazu auf, eine aktive Strategie zur Förderung bewährter Vorgehensweisen im Bereich Familienbetriebe in den EU-Mitgliedstaaten umzusetzen.

1.3. In einem weiteren Schritt könnten ein Rahmen bzw. Rechtsvorschriften zu Familienbetrieben erarbeitet werden. Darin sollte der Begriff „Familienbetrieb“ definiert werden, und es sollten die Bereiche für ein gemeinsames Engagement der Kommission mit den für diese Maßnahmen zuständigen rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Institutionen festgelegt werden.

1.4. Konkret fordert der EWSA folgende Maßnahmen:

— Einführung der Kategorie „Familienbetrieb“ in die Eurostat-Statistiken sowie effiziente Sammlung von Daten über Familienbetriebe durch die nationalen Statistikämter;

— Verbesserung der Rechtsvorschriften für die Übergabe von Familienbetrieben innerhalb der Familie, insbesondere in steuerlicher Hinsicht, um das Risiko von Liquiditätsproblemen für Familienbetriebe einzudämmen;

— Förderung einer familiären Unternehmenskultur, die auf langfristige Beschäftigung ausgerichtet ist;

— Förderung der Innovationskraft von Familienbetrieben u. a. durch innovative öffentliche Aufträge;

— mehr Bildungsmaßnahmen und Förderung von Forschungsvorhaben zum Familienunternehmertum;

([1]) KOM(2008) 394 endgültig.

— Förderung bäuerlicher Familienbetriebe sowie Wiederaufbau des genossenschaftlichen Unternehmensmodells, insbesondere von Genossenschaften, zu denen sich Familienbetriebe zusammenschließen;

— Einführung einer Steuerbefreiung für reinvestierte Gewinne sowie Kapitalisierung von Familienbetrieben ohne Stimmrechtsübertragung;

— aktive Zusammenarbeit mit den Vertretungsorganisationen von Familienbetrieben auf Unionsebene, etwa im Rahmen der Ständigen Sachverständigengruppe.

2. **Einführung**

2.1. Familienbetriebe machen über 60 Prozent aller europäischen Unternehmen — sowohl der großen als auch der kleinen — aus und beschäftigen 40 Prozent bis 50 Prozent aller Arbeitnehmer ([2]). In den allermeisten Volkswirtschaften überwiegen Mikrounternehmen bzw. kleine und mittlere Unternehmen (KMU), weshalb auch der Großteil der Familienbetriebe zu diesem Sektor gehört.

2.2. Der Hauptvorteil von Familienbetrieben liegt in deren langfristiger Ausrichtung, den spezifischen Werten, die eine einzigartige Unternehmenskultur bilden, sowie im Engagement für die örtliche Gemeinschaft. Die einzigartige Unternehmenskultur beruht auf den von den Interessenträgern der Familienbetriebe vertretenen Werten, wie z. B. dem hohen Vertrauen in das Unternehmen sowie der Hochwertigkeit der angebotenen Dienstleistungen bzw. Waren.

2.3. Die langfristige Ausrichtung von Familienbetrieben impliziert die Knüpfung dauerhafter Bande mit den Interessenträgern des jeweiligen Unternehmens (Arbeitnehmer, Kunden, Lieferanten und örtliche Bevölkerung).

2.4. Ein Familienbetrieb zeichnet sich durch die Absicht einer Weitergabe an die nächste Generation sowie das Engagement und Verantwortungsgefühl für die Arbeitnehmer aus. Dieser Aspekt verstärkt das Verantwortungsbewusstsein von Familienbetrieben, in denen Beziehungen auf Vertrauen basieren, noch zusätzlich.

2.5. Im Hinblick auf die Verwirklichung von Zielen ordnen Familienbetriebe die Gewinnmaximierung dem Aufbau eines stabilen, unabhängigen, innovativen und auf Eigenkapital gestützten Unternehmens unter, streben sie doch in erster Linie nach einer Minimalisierung der Risiken, die den Bestand des Betriebs über Generationen hinweg bedrohen könnten. Familienbetriebe peilen langfristige (generationenübergreifende) Ziele an und entwickeln sich ausgewogener.

3. **Definition des Begriffs „Familienbetrieb“**

3.1. Allgemein wird ein Familienbetrieb in Bezug auf die drei folgenden Aspekte charakterisiert: Familie, Unternehmen und Eigentumsstruktur ([3]). Der Einfluss der Familie auf die beiden anderen Aspekte entscheidet darüber, ob ein Unternehmen als Familienbetrieb einzustufen ist. Aufgrund dieses Einflusses sind Familienbetriebe komplexer als andere Unternehmen und bedürfen daher einer entsprechenden Behandlung.

3.2. In manchen Mitgliedstaaten ist der Begriff „Familienbetrieb“ rechtlich geregelt:

— In Spanien und in Finnland wird er auf Ministerialebene (vom Wirtschafts- respektive vom Handelsministerium) definiert.

— Auch in Italien (Zivilrecht) und in Rumänien ist der Begriff „Familienbetrieb“ rechtlich geregelt.

— In Ungarn gibt es eine Legaldefinition für bäuerliche Familienbetriebe.

— Im dänischen Recht wird auf die Beschäftigung junger Menschen in Familienbetrieben Bezug genommen (*Arbejdsmiljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik*, VEJ Nr. 60106 vom 1. Februar 1998).

— Im österreichischen Bundesrecht sind in der Ladenöffnungszeitenverordnung flexible Öffnungszeiten für Familienbetriebe vorgesehen, und der Begriff „Familienbetrieb“ wird in den Landwirtschaftsgesetzen der Länder definiert.

— Laut dem Obersten Gerichtshof Litauens gelten in aufrechter Ehe gegründete Unternehmen als Familienbetriebe.

([2]) Abschlussbericht der Sachverständigengruppe: *Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies*, Europäische Kommission, November 2009.

([3]) Siehe Tagiuri R., Davis J.A., *Bivalent Attributes of the Family Firm*, Arbeitspapier, Harvard Business School, 1982.

— In Bulgarien und in der Slowakei wird der Familie bei selbstständiger Tätigkeit ein Miteigentumsrecht eingeräumt.

— In Malta wird derzeit das weltweit erste Gesetz zu Familienbetrieben (*Family Business Act*) erarbeitet.

3.3. Nach Auffassung des EWSA sollten in allen Mitgliedstaaten Gesetzesinitiativen zur Einführung der Kategorie des Familienbetriebs in die nationalen Unternehmensregister ergriffen werden.

3.4. In dem Bericht der Sachverständigengruppe zu Familienbetrieben wird die Annahme folgender Definition des Begriffs „Familienbetrieb“ empfohlen:

— Die Stimmrechtsmehrheit befindet sich im Besitz einer oder mehrerer physischer Personen, die den Betrieb gegründet hat/haben oder Anteile an dem Betrieb erworben hat/haben, oder im Besitz des Ehepartners, der Eltern, Kinder oder direkten Erben der Kinder.

— Die Stimmrechtsmehrheit kann direkt oder indirekt sein.

— Mindestens ein Familienmitglied oder Verwandter ist in der Leitung bzw. Verwaltung des Betriebs tätig.

— Ein börsennotiertes Unternehmen ist dann als Familienbetrieb einzustufen, wenn es von der Familie gegründet wurde oder die Familie Anteile daran erworben hat oder die Nachfahren über 25 Prozent der Stimmrechtsanteile aus dem Kapitalbesitz verfügen.

3.5. Diese Definition ist jedoch zu breit gefasst. Sie sollte eingeengt werden, um den Familiencharakter des Betriebs und insbesondere die Absicht, diesen generationenübergreifend zu führen, hervorzuheben.

3.6. Eine Einigung der Länder Europas auf eine solche Definition würde die Sammlung quantitativer Daten ermöglichen, die in der Folge aggregiert und zur Erstellung von Statistiken über diese Art von Unternehmen genutzt werden könnten. Diese Daten würden insbesondere eine Analyse der Familienbetriebe in den neuen Mitgliedstaaten ermöglichen, in denen dieser Unternehmenstypus eine bedeutende Rolle spielt. Diese Aufgabe könnte Eurostat übernehmen.

3.7. Auf nationaler Ebene wird versucht, die Zahl der Familienbetriebe zu quantifizieren. Erfahrungen damit hat z. B. Irland gemacht, dessen statistisches Zentralamt die Publikation „*Family Business in Ireland — Services Sector 2005*“ vorgelegt hat. Der Verband *European Family Businesses* erstellt in Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen KPMG den Europäischen Familienbetriebe-Anzeiger. In Polen hat die staatliche Agentur für die Entwicklung des Unternehmertums (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) im Jahr 2008 eine komplexe quantitativ-qualitative Studie durchgeführt.

3.8. Eine Einbindung von Eurostat würde der Erreichung zweier wichtiger Ziele dienen: der Vereinheitlichung der Definition des Begriffs „Familienbetrieb“ sowie der darauf beruhenden Sammlung statistischer Daten über diesen Unternehmenstypus.

4. **Herausforderungen für Familienbetriebe**

4.1. Die Herausforderungen, mit denen Familienbetriebe konfrontiert sind, lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Herausforderungen für alle Unternehmen sowie spezifische Herausforderungen für Familienbetriebe. Zur ersten Kategorie sind alle Faktoren zu zählen, die Einfluss auf die Konjunktur in einem Land haben, wie Binnennachfrage, Demografie und die sozioökonomische Lage. In der vorliegenden Stellungnahme sollen die Herausforderungen behandelt werden, die in die zweite Kategorie fallen, also die spezifischen Herausforderungen für Familienbetriebe, die entscheidend für deren Entwicklung bzw. Wachstum sind.

4.2. Eigentum ist in einem Familienbetrieb nicht als liquides Vermögen zu betrachten, sondern als etwas, das innerhalb der Familie über Generationen hinweg aufgebaut wird und Werte, Traditionen und Fachwissen umfasst ([4]). Deshalb stellt die Übertragung des Unternehmens von einer Generation auf die nächste die größtmögliche Herausforderung für einen Familienbetrieb dar.

4.2.1. Die komplexe Planung der Nachfolge ist sicherlich eine wichtige Tätigkeit für Familienbetriebe, beabsichtigen deren Eigentümer doch, das Unternehmen in gutem Zustand an die nächste Generation weiterzugeben.

([4]) Aktionsplan Unternehmertum 2020 — Den Unternehmergeist in Europa neu entfachen, COM(2012) 795 final.

4.2.2. Jedes Jahr stehen etwa 450 000 Familienbetriebe mit rund zwei Millionen Beschäftigten vor dieser Herausforderung. Pro Jahr stellen ca. 150 000 Familienbetriebe aufgrund einer misslungenen Nachfolgeregelung ihre Tätigkeit ein, was zum Verlust von 600 000 Arbeitsplätzen führt ([5]).

4.2.3. Im Zusammenhang mit der Nachfolgeplanung sollten die Hauptursachen für das Scheitern dieses Prozesses analysiert und Erleichterungen für die Unternehmensweitergabe unterstützt werden, etwa im Bereich des Erbschaftsrechts oder durch Steueranreize für die Unternehmensübertragung.

4.2.4. Der Umfang und das Ausmaß der verschiedenen Herangehensweisen an Erbschaften und Vermögenssteuern in der EU machen deutlich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich immer noch verbessert werden können ([6]).

4.2.5. In Bezug auf die Übertragung von Unternehmen sind etwa die Niederlande zu nennen, wo das Wirtschaftsministerium das sogenannte Nachfolgepaket (*Overdrachtspakket*) eingeführt hat. Mit der Vollendung des 55. Lebensjahres erhält ein Unternehmer das Nachfolgepaket, in dem er auf die Bedeutung der Planung der Unternehmensübertragung hingewiesen wird und ihm eine Reihe von Instrumenten zur Unterstützung dieses Prozesses zur Verfügung gestellt werden. In Belgien hat das Institut für Familienbetriebe (*Instituut voor het Familiebedrijf*) eine Charta für die Nachfolgeregelung in drei Sprachen veröffentlicht: auf Niederländisch (*Scorecard Opvolging*), Französisch (*Scorecard Transmission*) und Englisch (*Succession Scorecard*). Ein weiteres Beispiel stammt aus Slowenien, wo die Kammer für Handwerk und kleine Unternehmen (*Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije*) Seminare und Schulungen zu allen Fragen im Zusammenhang mit der Nachfolge anbietet. In Finnland wiederum gibt es ein eigenes Nachfolge-Programm (*ViestinVaihto-ohjelma*). In Österreich besteht ein Recht auf Fortbetrieb des Unternehmens durch ein Familienmitglied im Falle des Ablebens des Firmenchefs (*Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994). Eine ähnliche Regelung gibt es in Frankreich (*successions et des libéralités*) und in Luxemburg. Die Polnische Agentur für die Entwicklung des Unternehmertums hat in Zusammenarbeit mit dem Institut für Familienunternehmen ein Nachfolge-Paket für Familienbetriebe erarbeitet. Im Rahmen dieses Pakets erhalten Familienbetriebe einen Ratgeber zu Nachfolgefragen und können kostenlos Instrumente zur Unterstützung dieses Prozesses nutzen und praxisbezogene Schulungen besuchen.

4.3. Die Familienbetriebe sind um die dauerhafte Schaffung von Arbeitsplätzen bemüht, was zur Entstehung einer familiären Unternehmenskultur beiträgt. Aus diesem Grund kann ein Arbeitsplatz in Familienunternehmen z. B. für Mütter besonders erstrebenswert sein. Das familiäre Betriebsklima, das einen Wettbewerbsvorteil darstellen kann, sollte gefördert werden.

4.4. Die Ehepartner bzw. Lebensgefährten von Unternehmern spielen häufig eine wichtige Rolle im Familienbetrieb, obwohl ihr Status aus verschiedenen Gründen nicht abgesichert ist. Dies kann zu rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten führen, z. B. im Fall einer Scheidung bzw. Trennung. Eine stärkere Formalisierung des Status dieser Personen sowie der anderen Familienmitglieder, die auf informeller Basis im Betrieb tätig sind, könnte zur Vermeidung schwieriger Situationen im Falle familiärer Probleme beitragen.

4.5. Im Hinblick auf ihre Innovationskraft sollten Familienbetriebe ihre Tätigkeit nicht nur nach den traditionellen Märkten und Produkten ausrichten, sondern auch auf neue innovative Lösungen.

4.5.1. Die Innovationskraft von Familienbetrieben kann durch eine innovative öffentliche Auftragsvergabe gestärkt werden, bei der der Preis nicht das einzige Kriterium für die Auswahl des Auftragnehmers sein sollte. Familienbetriebe zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Wettbewerb aufgrund der von ihnen gebotenen hohen Qualität und ihres Kundenservices bestehen, wofür u. a. das familiäre Markenzeichen steht (oftmals der Nachname des Eigentümers bzw. der Gründerfamilie). Aus diesem Grund beteiligen sich Familienbetriebe oftmals nicht an öffentlichen Ausschreibungen, bei denen das einzige Kriterium der Preis ist. Es wird vorgeschlagen, das Kriterium des wirtschaftlich besten Angebots (MEAT — *Most Economically Advantegous Tender*) ([7]) zur Bewertung von Angeboten heranzuziehen und Familienbetriebe entsprechend zu informieren.

([5]) *„Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy"* (2011) http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf

([6]) COM(2012) 795 final.

([7]) *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement — 10 elements of good practice*, SEC(2007) 280.

4.6. Die Globalisierung zwingt Unternehmen zur Öffnung für neue Märkte, Technologien und Kompetenzen. Diesen Aspekten sollten Familienbetriebe in ihrer Entwicklungsstrategie Rechnung tragen. Dies kann bedeuten, dass sie sich — auch auf der Führungsebene — für neue Arbeitnehmer öffnen müssen.

4.7. Auf nationaler Ebene gilt es, die Bedeutung von Familienbetrieben für die jeweilige Volkswirtschaft anzuerkennen und in der Folge für diese günstige steuerliche und unternehmensrechtliche Bedingungen (ohne ein Gesetz über Familienbetriebe auszuschließen) zu schaffen oder auch Bildungsmaßnahmen für Familienunternehmer zu fördern. Bei diesen Bildungsmaßnahmen muss den Eigenheiten von Familienbetrieben, wie z. B. der Nachfolgefrage, der Familienaufsicht usw., Rechnung getragen werden.

4.8. Beispiele für Bildungsmaßnahmen für Eigentümer von Familienbetrieben gibt es in Zypern (Akademie für Familienbetriebe des Cyprus International Institute of Management), Frankreich (*Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales — M2 GEFP* der Universität Bordeaux) und Finnland (*Omistajuus ja hallitustyöskentely — valmennusohjelma jatkajille* — „Eigentumsstruktur und Unternehmensmanagement" — Schulungsprogramm für Betriebsnachfolger) ([8]). Auch Organisationen, die Familienbetriebe unterstützen, veranstalten Schulungen für Familienunternehmer, so bietet z. B. der schwedische Ableger von Family Business Network (FBN) eine Family-Business-Network-Akademie an, und das spanische *Instituto de la Empresa Familiar* veranstaltet Schulungsprogramme.

4.9. Die Anerkennung der Rolle von Familienbetrieben für die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten sowie ihre Unterstützung könnten zum Wiederaufbau der familiären Handwerkstradition beitragen. Ein erheblicher Teil der kleinen Familienbetriebe ist Mitglied einer Handwerksgilde, in der die Weiterführung des Handwerks gepflegt wird, weshalb eine Unterstützung derartiger Betriebe wichtig ist.

4.10. Kleinere Familienbetriebe sind Risiken ausgesetzt, die zu ihrem Verschwinden vom Markt führen können; deshalb sollten entsprechende rechtliche und steuerliche Unterstützungsmaßnahmen für diese Betriebe ergriffen werden, um ihre Weiterentwicklung zu fördern. Große, internationale Familienbetriebe wiederum würden von einer institutionellen Unterstützung sowie von Maßnahmen zur Förderung örtlicher Zulieferer und der lokalen Wirtschaft profitieren.

4.11. Eine gesonderte Kategorie bilden die bäuerlichen Familienbetriebe. Neben den für Familienbetriebe insgesamt typischen Herausforderungen sind sie zusätzlich mit den Herausforderungen für die ländlichen Gebiete konfrontiert.

4.11.1. Besonders alarmierend ist in diesem Zusammenhang das Problem des Massenaufkaufs landwirtschaftlicher Flächen, der zu einer nicht rückgängig zu machenden Zerstörung der wirtschaftlichen Struktur der ländlichen Gebiete sowie zu einer gesellschaftlich unerwünschten Industrialisierung der Landwirtschaft führt. In seiner im Januar 2015 verabschiedeten Stellungnahme ([9]) fordert der EWSA die Ergreifung entsprechender Maßnahmen, um EU-weit ein auf Familienbetrieben beruhendes Landwirtschaftsmodell zu bewahren.

4.11.2. Bäuerliche Familienbetriebe schließen sich oftmals in Genossenschaften zusammen, um Skaleneffekte zu erzielen und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt zu verbessern ([10]). Genossenschaften weisen ähnliche Merkmale wie Familienbetriebe auf — sie sind z. B. auf langfristiges Wirtschaften ausgerichtet, und nicht auf die kurzfristige Erzielung von Gewinnen. In der letzten Zeit haben die Genossenschaften jedoch an Dynamik eingebüßt, und ein Teil davon hat sogar seine Tätigkeit eingestellt, weshalb es Maßnahmen zur Belebung dieser Art von Wirtschaftstätigkeit zu ergreifen gilt.

4.12. Bei einer langfristigen Kapitalakkumulation zur Entwicklung eines Familienbetriebs spricht man von „geduldigem Kapital" (englisch *patient capital*) ([11]). Bei der Übertragung eines Familienbetriebs wird das Kapital einschließlich der sozialen und kulturellen Dimension übertragen, und der Investor erwirbt bei seiner Investition bzw. beim Firmenkauf das über Generationen hinweg aufgebaute Wissen, die (Familien-)kultur sowie die Verpflichtungen gegenüber der (örtlichen) Gemeinschaft.

([8]) Irene Mandl, *Overview of Family Business Relevant Issues*. KMU Forschung Austria, 2008.

([9]) EWSA-Stellungnahme „Jagd nach Agrarland — ein Alarmsignal für Europa und eine Bedrohung für bäuerliche Familienbetriebe" (ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 15).

([10]) *Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis*. Europäisches Parlament, 2014.

([11]) Geduldiges Kapital ist Eigenkapital, das von den Eigentümern eines Familienbetriebs bereitgestellt wird, die eine Balance zwischen laufender Kapitalrendite und der entsprechend definierten langfristigen Unternehmensstrategie sowie dem Erhalt der Familientradition und des Familienerbes anstreben. Quelle: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business*, Palgrave Macmillan.

4.12.1. Im Zusammenhang mit der Definition von „geduldigem Kapital“ sollte die Einführung einer Steuerabsetzbarkeit für reinvestierte Gewinne erwogen werden. Es sollten Vergünstigungen für Familienbetriebe (aber nicht ausschließlich für diese) angedacht werden, die Gewinne reinvestieren, und damit der Eigenkapitaldeckung den Vorzug gegenüber einer Deckung mit Fremdkapital geben.

4.12.2. Die Absetzbarkeit von Kreditzinsen stellt für die Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz zur Aufnahme von Schulden dar und führt dazu, dass die Kosten der Verschuldung in Wirklichkeit geringer sind. Für Eigenkapital fehlen solche Vergünstigungen hingegen.

4.12.3. Natürlich verbleiben Steuerfragen in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten, aber die Europäische Union sollte für bewährte Vorgehensweisen im Umgang mit Familienbetrieben werben.

4.13. Angedacht werden sollte eine Kapitalisierung von Familienbetrieben durch die Einrichtung eines eigenen nationalen Kapitalfonds für Familienbetriebe. Dessen Besonderheit läge darin, dass er Familienbetrieben Kapital ohne Stimmrechtsübertragung an die Investoren bereitstellt, wie dies beim norwegischen *Aksjeloven* oder dem spanischen *Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada* der Fall ist.

4.14. Maßnahmen zur Förderung des Familienunternehmertums können auch von nationalen bzw. lokalen Organisationen zur Förderung von Familienbetrieben (staatliche Stellen wie Ministerien, Arbeitgeberorganisationen, Handwerkskammern usw.) sowie von supranationalen Organisationen ergriffen werden, zu deren wichtigsten Vertretern *European Family Businesses*, *FBN International* sowie *Les Hénokiens* zu zählen sind.

4.14.1. Diesen Organisationen kommt eine wichtige Rolle bei der Belebung des Sektors der Familienbetriebe zu. Sie bieten eine Plattform für den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Familienunternehmern und veröffentlichen Berichte zu Familienbetrieben, durch die einschlägiges Wissen verbreitet wird. Darüber hinaus können Organisationen zur Unterstützung von Familienbetrieben Lobbyarbeit für konkrete Lösungen leisten.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auf dem Weg zur eGesundheit — elektronische Informationen für den sicheren Umgang mit Arzneimitteln“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/04)

Berichterstatterin: Renate HEINISCH

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Auf dem Weg zur eGesundheit — elektronische Informationen für den sicheren Umgang mit Arzneimitteln“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September (Sitzung vom 16. September 2015) mit 212 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Bestrebungen der Europäischen Kommission, eHealth-Lösungen im Rahmen der Digitalen Agenda eine hohe Priorität einzuräumen.

1.2. Der EWSA stellt fest, dass *Informationssuchende*, Patienten und medizinisches Fachpersonal wiederholt die Notwendigkeit von umfassenden, akkuraten und aktuellen Informationen über Arzneimittel sowie für einen einheitlichen digitalen Markt betont haben.

1.3. Nach Ansicht des EWSA müssen diese behördlich genehmigten Informationen barriere- und diskriminierungsfrei zugänglich sein, um auch sehbehinderten, gehörlosen oder anderweitig körperlich eingeschränkten Menschen Zugang zu ermöglichen. Sie müssen an die Bedürfnisse der individuellen Bürger, Patienten, Gesundheitsfachkräfte angepasst werden können, um das notwendige Niveau für die effektivste und sicherste Anwendung von Arzneimitteln zu bieten.

1.4. Nach Meinung des EWSA wird die elektronische Verteilung von Produktinformationen, die von Arzneimittelzulassungsbehörden genehmigt wurden, zu weiterer Verbesserung des Zugangs führen. Eine elektronische Datenbank mit durch Gesundheitsbehörden genehmigten Gebrauchs- und Fachinformationen (*Summary of Product Characteristics, SmPC*) ermöglicht eine aktuelle und gezielte Information über Arzneimittel.

1.5. Der EWSA schlägt vor, dass Informationen in der für sehbehinderte Personen geeignetsten Art und Weise zur Verfügung gestellt werden, wie z. B. in größeren Schriftgrößen oder als Audiodateien. Auch Demonstrationen des richtigen Gebrauchs von Applikationshilfen (z. B. Asthmasprays) könnten mit Videos bzw. Gebärdensprachvideos für gehörlose Personen zur Verfügung gestellt werden. Eine weitere Reduktion von Kommunikationsbarrieren wird durch Angebote in „leichter Sprache“ ermöglicht. Diese lassen Menschen mit Lernbehinderungen an der Information zielgruppengerecht teilhaben und bildungsbedingte Einschränkungen ausgleichen.

1.6. Der EWSA stellt fest, dass darüber hinaus die Zusammenfassung in einem Portal eine vertrauenswürdige und vielfach leicht zugängige Quelle für behördlich genehmigte Informationen schafft, die die Kriterien der Barrierefreiheit erfüllen. Dies versetzt Patienten und Gesundheitsfachkräfte in die Lage, alle anderweitig erhältlichen mit der genehmigten Basisinformation zu vergleichen.

1.7. Zur Gewährleistung einer übergreifenden Gebrauchstauglichkeit sollte die Entwicklung zudem in Zusammenarbeit von Nutzern und von Web-Designern mit Expertise im barrierefreien Bereich begleitet werden. Es sollte eine Formfaktor-unabhängige Lösung erstellt werden, um den Anwendern ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechend die Wahl des Endgeräts (Desktop-PC, Tablet-PC, Smartphones usw.) zum Aufruf der Informationen selbst zu überlassen.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Datenbank/das Portal für behördlich zugelassene Information in enger Zusammenarbeit aller wichtigen Stakeholder entwickelt werden sollte, also der pharmazeutischen Industrie sowie der Patientenorganisationen, Behindertenvertreter und Gesundheitsfachkräfte betrieben und finanziert durch die pharmazeutische Industrie, um die Bedürfnisse am besten zu erfüllen.

1.9. Der EWSA hält es für wichtig, Nutzer-zentrierte Lösungen zu finden, um auch Menschen mit geringer Schulbildung und solchen, die das Internet nicht häufig nutzen, den Zugang zu der Information zu ermöglichen.

1.10. Während der elektronische Zugang zu Information als wichtig erachtet wird, sollte betont werden, dass Ärzte (insbesondere Allgemeinärzte) und andere Gesundheitsfachkräfte wie Apotheker und Krankenschwestern die ersten Kontakte für Patienten sind, um Empfehlungen zu ihren Erkrankungen und deren Behandlung zu erhalten.

1.11. Der EWSA bittet die Europäische Kommission, den IMI2-Projektantrag zur elektronischen Produktinformation zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten werden gebeten, sich der Initiative anzuschließen, die vorhandenen Datenbanken zu koordinieren.

2. **Einleitung**

2.1. Im Jahr 2012 hat die Europäische Kommission einen Aktionsplan veröffentlicht, der die Barrieren für die vollständige Nutzung von digitalen Lösungen in Europas Gesundheitssystemen benennt und unter dem Titel „Aktionsplan für elektronische Gesundheitsdienste 2012-2020 — innovative Gesundheitsfürsorge im 21. Jahrhundert“ ([1]) läuft.

2.2. Die Europäische Kommission erklärt, dass es Ziel sei, die Gesundheitsfürsorge zum Wohle der Patienten zu verbessern, Patienten mehr Kontrolle über ihre Behandlung zu geben und Kosten zu reduzieren. Während Patienten, Bürger und Gesundheitsfachkräfte begeistert telemedizinische Anwendungen nutzen und Millionen von Europäern sich Smartphone-Apps heruntergeladen haben, um ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden nachzuverfolgen, muss die digitale Gesundheitsfürsorge noch ihr großes Potenzial entfalten, um die Gesundheitssysteme zu verbessern und Kosten durch Effektivität einzusparen. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dabei auch Persönlichkeits- und Datenschutz-Belange berücksichtigt werden müssen.

2.3. *eHealth*, einschließlich Telemedizin und mHealth, wird von der WHO wie folgt definiert: eHealth ist der Transfer von Gesundheitsressourcen und Gesundheitsfürsorge durch elektronische Medien. Sie umfasst drei Hauptbereiche:

— die Übermittlung von Gesundheitsinformationen, für Gesundheitsfachkräfte und Konsumenten durch das Internet und Telekommunikation;

— die Nutzung von IT und *eCommerce,* um öffentliche Gesundheitssysteme zu verbessern, z. B. durch Ausbildung und Training von Gesundheitsarbeitern;

— die Nutzung von *eCommerce*- und *eBusiness*-Praktiken im Gesundheitssystem-Management.

2.4. Die Europäische Kommission hat ein Grünbuch zu *mHealth* ([2]) herausgegeben. Mobile Gesundheit (*mHealth*) ist ein Segment von eHealth und betrifft medizinische und öffentliche Gesundheitspraktiken, die durch mobile Geräte unterstützt werden. Es umfasst insbesondere die Nutzung mobiler Kommunikationsmöglichkeiten für Gesundheits- und Wohlbefindensservices und Informationszwecke sowie mobile Gesundheitsanwendungen.

([1]) COM(2012) 736 final.
([2]) COM(2014) 219 final, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0219&from=EN

2.5. Eine wachsende Zahl von Menschen aller Altersklassen nutzt die ständig steigende Anzahl von elektronischen Gesundheitsinformationen und -anwendungen.

2.6. Allerdings variiert die Qualität dieser Informationsquellen sehr, und Suchmaschinen unterscheiden in der Regel nicht zwischen vertrauenswürdigen, offiziell genehmigten und weniger vertrauenswürdigen Quellen.

2.7. Für Gesundheitsfachkräfte gibt es eine Reihe von zertifizierten Informationssystemen. Gesundheitsfachkräfte — insbesondere Hausärzte und Apotheker — spielen eine Schlüsselrolle in Gesundheitssystemen; und hochwertige Informationen sind unerlässlich, wenn wir gut informierte Gesundheitsfachkräfte haben wollen, die erfolgreich die Bedürfnisse der Gesundheitsfürsorge für die EU-Bevölkerung erfüllen.

2.8. Der EWSA erwägt, dass Patienten gleichermaßen einfachen Zugang zu vertrauenswürdigen Informationen benötigen, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Gesundheitsfürsorge besser zu organisieren und teilhaben zu können, was sich auch in einer größeren Therapietreue niederschlägt. Details für den Bildungsbedarf und den Einschluss aller Gruppen (einschließlich Älterer und von Menschen mit Beeinträchtigungen) wurden bereits in vorangegangenen Stellungnahmen ([3]) beschrieben.

2.9. Das erhöhte Arbeitsaufkommen von Gesundheitsfachkräften und die verschiedenen Möglichkeiten für Patienten bzw. Bürger, sich in Gesundheitsorganisationen, z. B. nationalen Zulassungsbehörden, Komitees der Europäischen Arzneimittelagentur EMA und in Ethikkommissionen zu engagieren, erfordert ein breites Wissen.

2.10. Eine Bildungsmöglichkeit für Patienten wird durch die „Europäische Patientenakademie zu Therapeutischen Innovationen“ (EUPATI) geboten. Dieses Konsortium wird durch die *„Innovative Medicines Initiative“*, eine Public-private-Partnership der Europäischen Kommission und der „European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations“ (EFPIA), finanziert.

2.11. EUPATI ist ein Konsortium aus 29 Organisationen, das vom Europäischen Patientenforum EPF geleitet wird. Es umfasst in einmaliger Form gesamteuropäische Patientenorganisationen sowie akademische und gemeinnützige Organisationen, die sich als Experten im Patienten-spezifischen und öffentlichen Engagement auszeichnen, sowie EFPIA-Mitgliedsunternehmen. EUPATI informiert Patienten als Laien im Gesundheitssystem sowie schwer erreichbare Patientengruppen, indem sie öffentliches Bewusstsein für die Entwicklung neuer Therapien herstellt. Über EUPATI können auch Schulungen für das Verständnis von Informationen über Arzneimittel organisiert bzw. ein entsprechendes Bildungsprogramm entwickelt werden.

2.12. Einige europäische Mitgliedstaaten haben bereits elektronische Informationen über Arzneimittel. Die am weitesten entwickelte Datenbank FASS ([4]) wird vom schwedischen Pharma-Verband LIF betrieben, andere können zum Beispiel in Deutschland, Großbritannien, Finnland und Dänemark gefunden werden. Diese Datenbanken sind in der Regel nicht barrierefrei für Sehbehinderte oder sie beinhalten nicht das vollständige Arzneimittelsortiment.

2.13. Darüber hinaus werden einige dieser Datenbanken nicht regelmäßig aktualisiert.

2.14. Zusätzlich haben die Arzneimittelzulassungsbehörden erlaubt, Codes (QR-Codes) in den Packungsbeilagen einzufügen, die zu Packungsbeilagen auf der Firmenwebsite führen. Der barrierefreie Zugang ist auch hier in vielen Fällen nicht gesichert.

2.15. Diese Initiativen zeigen, dass ein harmonisierter Ansatz weiterhin benötigt wird, um den Informationszugang durch diese neuen Technologien für alle gesellschaftlichen Gruppen sicherzustellen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. ***Infrastruktur***

3.1.1. Der EWSA hält die pharmazeutische Industrie für verantwortlich für die exakte und aktuelle Information über ihre Produkte. Jede technologische Lösung sollte in enger Zusammenarbeit mit der Industrie erfolgen, um bereits bestehende technische Lösungen nutzen zu können und von den Arzneimittelzulassungsbehörden überwacht zu werden.

([3]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Die Digitale Gesellschaft: Zugang, allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung, Instrumente für die Förderung der Gleichbehandlung“, ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 25.

([4]) http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2

3.1.2. Der EWSA betont, dass die Art und Weise, wie behördlich zugelassene Informationen dargestellt werden, und die Zugangsmöglichkeiten mit den relevanten Stakeholdern (Zulassungsbehörden, Patientenorganisationen, Gesundheitsfachkräften) abgestimmt werden müssen.

3.1.3. Ein Konsortium, das für die Koordinierung der Entwicklung der Datenbank/des Portals verantwortlich ist, könnte unter der IMI-Initiative geformt und finanziert werden.

3.1.4. Bei der Einrichtung des vorgeschlagenen Portals werden bestehende Datenbanken (wie z. B. die der EMA) berücksichtigt.

3.2. ***Weiterer Forschungsbedarf***

3.2.1. *Technische Forschung und technische Entwicklung*

— Designs von nationalen Datenbanken sind verfügbar. Darüber hinaus wurde zur Demonstration einer nutzerfreundlichen und weitgehend barrierefreien Datenbank ein zusätzlicher Prototyp entwickelt, der auch Optionen für Audio- und Videodateien enthält. Eine frei zugängliche technische Lösung sollte entwickelt werden, die die vorhandenen Quellen am effektivsten nutzt.

— Diese technische Lösung muss auch berücksichtigen, dass Bürger/Patienten nicht zu viele Scanning-Applikationen auf ihrem Smartphone nutzen wollen. Deshalb sollte die Datenbank/das Portal z. B. mit herkömmlichen Scanner-Technologien erreichbar sein.

— Formfaktor-unabhängige Lösungen sind anzustreben, um die Akzeptanz zu erhöhen. Die Information muss von sämtlichen Geräten (Desktop-PC, Tablet-PC, Smartphone usw.) angefordert und eingesehen werden können.

— Technische Lösungen sollten verglichen werden, wobei auch Gesundheitssystembereiche mit einbezogen werden sollten (z. B. Mitgliedstaaten-Initiativen, um Menschen über Fernsehanschlüsse oder an Geldautomaten zu erreichen, Initiativen, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden ([5])).

— In Italien sind Apotheken gesetzlich verpflichtet, aktualisierte Packungsbeilagen auszudrucken, die von der pharmazeutischen Industrie in eine Datenbank eingestellt wurden. Drucken in Apotheken durch Apotheker oder durch Patienten (an Geldautomat-ähnlichen Terminals) sind andere Optionen, die ergänzend sein könnten und Leute einschließen, die das Internet nicht nutzen.

3.2.2. *Test der Inhalte und ihre Präsentation*

Die öffentliche Akzeptanz für die verschiedenen Lösungen muss untersucht werden, und die technischen Lösungen müssen Nutzertests unterzogen werden, um die Funktionalität der entwickelten Lösung zu verifizieren.

— Die Forschung muss strukturelle Fragen beinhalten über die erforderliche Kontrolle der technischen Lösung, um die Akzeptanz zu erhöhen.

— Wie kontrollieren Zulassungsbehörden die Inhalte?

— Die Inhalte müssen auf eine Weise präsentiert werden, die die Anpassung an die individuellen Bedürfnisse von Patienten/Bürgern erlaubt und gleichzeitig alle Informationen enthalten, die laut Zulassungsunterlagen bzw. gesetzlich gefordert werden.

— Um allen Akteuren ein schnelles Feedback zu ermöglichen, könnte eine Bewertungsmöglichkeit der Information (vor allem der Verständlichkeit) durch Nutzer integriert werden. Es könnten *Social MEDIA*-Komponenten zur Präsentation, Streuung und zum Austausch hierzu verwendet werden.

([5]) http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis

3.2.3. *Bildung und Training*

Die Nutzung des Internets variiert stark zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Viele nutzen soziale Netzwerke, aber nutzen die Informationsangebote nicht. Eine kleine Gruppe (geschätzte 10 % laut Statistischem Bundesamt) nutzen das Internet gar nicht. Forschung sollte initiiert werden:

— Wie kann aktives Lernen angeregt werden, um vorhandene Informationsquellen für Gesundheitsthemen (einschließlich digitaler Informationen) zu nutzen?

— Das Lernen, wie man lernt (lebenslanges Lernen), ist eine der acht Schlüsselkompetenzen aus der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 ([6]), die die Mitgliedstaaten auffordert, nationale Maßnahmen zu implementieren. Die „Europäische Agenda für die Erwachsenenbildung" schlägt Maßnahmen der Mitgliedstaaten für aktives Erwachsenenlernen vor. „Digital health literacy" könnte in die PIAAC-Kriterien zur Beurteilung der Erwachsenenbildung aufgenommen werden.

— Welche Rolle können die verschiedenen Bildungseinrichtungen (Universitäten, Erwachsenenbildungszentren usw.) und Gesundheitseinrichtungen spielen, um die vielfältigen Fähigkeiten zu stärken, z. B. mit den neuen Technologien zu arbeiten, sich gemeinnützig zu engagieren und zu pflegen sowie soziale und technische Expertise zu vermitteln?

— Gesundheitsfachkräfte müssen entsprechendes Training während ihrer wissenschaftlichen Ausbildung erhalten. Erwachsenenbildungszentren könnten attraktive Kurse entwickeln, die für die Systemnutzer maßgeschneidert sind. Um die Zielgruppe zu erreichen, könnten sie gemeinsam mit Gesundheitsfachkräften (insbesondere Ärzten), lokalen Apotheken und lokalen Gesundheits- und Sozialeinrichtungen agieren. Dies ist insbesondere in ländlichen Gegenden wichtig, wo Menschen isolierter sind. Insbesondere generationsübergreifendes Lernen könnte helfen, Wissen über Inhalte und technische Fähigkeiten auszutauschen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([6]) ABl. L 394 vom 30.12.2006, S. 10.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Staatliche Beihilfen für Unternehmen: Sind sie wirksam und effizient?“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/05)

Berichterstatter: Edgardo Maria IOZIA

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Staatliche Beihilfen für Unternehmen: Sind sie wirksam und effizient?

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 198 gegen 3 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass Folgenabschätzungen für staatliche Beihilfen unverzichtbare Instrumente für die Überprüfung der Kohärenz zwischen den Ergebnissen und den vorgeschlagenen Zielen sind. Damit ermöglichen sie, dass Mittel wirksamer und effizienter zugewiesen sowie die Transparenz und Validierung von Verwaltungsverfahren verbessert werden.

1.2. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben bereits komplexe und strukturierte Bewertungssysteme konzipiert. Diese Vorgänge stehen im Einklang mit einem wachsenden Interesse seitens der Wissenschaft, was Verbesserungen der Bewertungstechniken sowie eine größere Genauigkeit der den Bewilligungsbehörden zur Verfügung stehenden Messinstrumente ermöglicht hat.

1.3. Die Europäische Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten ein hochrangiges Forum für staatliche Beihilfen für Unternehmen eingerichtet, das sich auch mit der Bewertung befasst.

1.4. Das für Wettbewerb zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, Margrethe Vestager, stellte in einer Rede vor dem hochrangigen Forum vergangenen Dezember fest, dass zwei zentrale Elemente des Programms zur Modernisierung des Beihilfenrechts von besonderer Bedeutung seien: **Transparenz**, dank derer die Bürger wissen, wofür ihr Geld ausgegeben wurde, und **Bewertung**, die darüber Auskunft gibt, ob es richtig ausgegeben wurde. Der EWSA unterstützt diese Aussage mit Nachdruck.

1.5. Der EWSA begrüßt die Debatte über die Folgenabschätzungen von Unternehmensbeihilfen und legt der Kommission nahe, ihren seit einigen Jahren verfolgten Kurs fortzusetzen.

1.6. Gleichwohl ist festzustellen, dass bei zahlreichen gegenwärtigen Beihilferegelungen keine Folgenabschätzungen durchgeführt werden, mit Ausnahme der Folgenabschätzungen, die durch europäische Rechtsvorschriften verfügt wurden. Häufig wird in den Vorschriften lediglich die Bestätigung verlangt, dass die einzelnen Vorhaben den gesetzlichen Anforderungen formal entsprechen. Daher ermöglichen sie keine umfassende Bewertung der langfristigen Wirksamkeit und Effizienz aller zur Unterstützung der Unternehmen eingesetzten Mittel. Der EWSA plädiert für die generelle Durchführung von Folgenabschätzungen und eine Absenkung des Schwellenwerts von 150 Mio. EUR. Dieser wird in der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung als maßgebliche Schwelle für durchschnittliche jährliche Beihilfen festgelegt, ab der Beihilferegelungen einer Ex-ante-Bewertung unterzogen werden müssen. Andernfalls wären viele Mitgliedstaaten von Folgenabschätzungen ausgenommen, insbesondere dann, wenn die fraglichen Beihilfen auch angesichts der Größe des Staates beachtlich sind.

1.7. Der EWSA betont, dass der übergreifende gesetzliche Rahmen für staatliche Beihilfen die Rolle der Kommission schrittweise verändert. Diese bewegt sich weg von der früher vorherrschenden Verwaltungskultur hin zu einer neuen Form der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, bei der versucht wird, die durch die Beihilfen erzielten Ergebnisse mittels Konzentration auf Wirksamkeit und Effizienz zu optimieren. Die Durchführung der „Modernisierung" war ein wichtiger Fortschritt.

1.8. Die Mitgliedstaaten müssen sich geeignete Instrumente zur Bewertung durch unabhängige Einrichtungen zulegen. Nach Auffassung des EWSA müssen die Sozialpartner an der Definition des Bewertungsmodells beteiligt werden, ohne das beträchtliche Fachwissen der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung zu opfern. Sie sollten bei der Konzeption von Bewertungsverfahren eine Rolle spielen und an der Redaktion des Endberichts mitwirken. Dadurch werden sie in ihren Einrichtungen eine Evaluierungskultur verbreiten und schrittweise das Ermittlungsverfahren verbessern. Die Europäische Kommission muss bei der Angleichung der Bewertungskriterien in den Mitgliedstaaten mitwirken. Vergleichbare Bewertungskriterien ermöglichen eine übergreifende Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz künftiger staatlicher Beihilfen.

1.9. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen die Gegebenheiten der Regionen, die am staatlichen Beihilfesystem auf regionaler Ebene beteiligt sind. Die löbliche Entscheidung der Kommission, über 80 % aller staatlichen Beihilfen von der vorherigen Mitteilungspflicht auszunehmen ([1]), ermöglicht zum einen eine rasche Bereitstellung der Mittel, erhöht aber zum anderen auch in erheblichem Maße die Verantwortlichkeit und die Kosten für die lokalen Verwaltungen und folglich für die öffentliche Hand. Die Mitgliedstaaten werden stark auf die Bereitstellung angemessener Ressourcen für spezifische Ausbildungsmaßnahmen und für den Austausch bewährter Verfahren unter den lokalen Behörden achten müssen. Es gilt, auf allen Ebenen eine „Kultur der Partnerschaft" zu entwickeln.

1.10. Nach Auffassung des EWSA führt das neue System, das den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Ex-ante-Bewertung überträgt, zu gestiegenen Gesamtkosten für die öffentliche Verwaltung und für die Unternehmen. Dies macht eine aufmerksame Planung erforderlich, mit der unnötige Verwaltungslasten vermieden und die Verfahren vereinfacht werden können. Er weist außerdem darauf hin, dass die sechsmonatige Frist für die Genehmigung der Bewertungspläne für ausgesprochen komplexe Regelungen zu knapp sein und dass die Konzeption eines kontrafaktischen Modells kleinen Staaten große Schwierigkeiten bereiten könnte.

1.11. Der EWSA empfiehlt die rasche Annahme der Mitteilung über den Begriff der staatlichen Beihilfe, um insbesondere den lokalen Verwaltungen zu helfen. Die massive Ausnahme von der Pflicht zur vorherigen Anmeldung hat diesen die doppelte Last aufgebürdet, sowohl staatliche Beihilfen auszumachen als auch deren Umsetzung marktverträglich auszugestalten. Was z. B. die Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur und die Bewahrung des kulturellen Erbes betrifft, so sind die Behörden aufgrund der anhaltenden Unsicherheit bezüglich der Rechtsgrundlagen staatlicher Beihilfen geneigt, jede Maßnahme als dem Beihilferecht unterliegend zu betrachten — mit all den daraus resultierenden verwaltungs- und verfahrenstechnischen Belastungen. Die gleiche Rechtsunsicherheit ist auch kennzeichnend für die öffentliche Finanzierung aller Infrastrukturen, insbesondere seit der Rechtsprechung in der Sache Flughafen Leipzig/Halle. Es ist eine klare und eindeutige Definition und Trennung zwischen öffentlicher Unterstützung für Unternehmen, die keine staatliche Beihilfe ist, und staatlichen Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV vonnöten.

1.12. Der EWSA begrüßt die bisherigen Anstrengungen, hält es gleichwohl für unerlässlich, dass die Evaluierungskultur auf alle Regierungsebenen — sowohl der Regionen als auch der Mitgliedstaaten — ausgedehnt wird. Sie muss daher nicht auf die oben genannten Beispiele beschränkt werden. Der EWSA ruft zu einem erneuerten diesbezüglichen Engagement der Kommission und der Mitgliedstaaten auf.

1.13. Die durchgeführte Analyse zeigt, dass die Behörden keine ausreichenden Daten über die Verwaltungskosten haben, die ihnen bei der Verwaltung der Beihilfen an Unternehmen entstehen. Die Wirksamkeit dieser Mittel kann — neben der Höhe der Beihilfen im Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen — ohne eine genaue Einschätzung der den Behörden dabei entstandenen Kosten nicht gründlich bewertet werden. Im Sinne eines transparenten Systems müssen diese Daten veröffentlicht werden. Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass sich die gesamten Verwaltungskosten auf ca. 5 % belaufen. Dazu müssen aus Rechtsbefolgungskosten von weiteren 5 % hinzugerechnet werden, außerdem kommen noch Evaluierungskosten hinzu, die von der Kommission auf etwas weniger als 1 % geschätzt werden. Diese eventuell nur grob überschlagenen Zahlen sind objektiv zu hoch.

([1]) Rede von Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager auf dem hochrangigen Forum der Mitgliedstaaten vom 18. Dezember 2014.

1.14. Der EWSA fordert die Kommission auf, keine weiteren und unvorhergesehenen Belastungen für die Unternehmen zu schaffen und sicherzustellen, dass gesamte Bewertungssystem effizienter und wirksamer wird.

1.15. Bei der Bewertung muss unbedingt auch der Effizienz der Verwaltungskosten und der durch das Bewertungsmodell verursachten Kosten Rechnung getragen werden.

1.16. Durch die Vergleichbarkeit der verschiedenen Modelle und Flexibilität in puncto Größenordnung, Kategorie und Indikatoren werden die Ex-ante-Bewertung vereinfacht und die Kriterien der Ex-post-Bewertung harmonisiert.

1.17. Der EWSA fordert eine integrierte Vision für die Maßnahmen der Kommission in den einschlägigen wirtschaftspolitischen Bereichen wie Strukturfonds, staatliche Beihilfen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, um ein einheitliches europäisches wirtschaftspolitisches Programm zu gewährleisten, das auf Entwicklung und Wachstum ausgerichtet ist.

1.18. Der EWSA empfiehlt, bei der Erarbeitung einer Verordnung über die Bewertung von Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Beihilfen ähnliche Kriterien zu verwenden, wie sie in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 zum Europäischer Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds ([2]) enthalten sind. Diese sieht die obligatorische Konsultation aller eventuell betroffenen Akteure vor.

1.19. Die Transparenz der durchgeführten Bewertungen ist nicht nur mittels größtmöglicher Beteiligung der Öffentlichkeit sicherzustellen, wie dies bereits in einigen Mitgliedstaaten bezüglich der Unternehmen und der Höhe der bewilligten Beihilfen der Fall ist.

1.20. Der EWSA empfiehlt Bewertungspläne, die auf folgende Aspekte eingehen:

— die Umsetzung der Ziele der Maßnahmen;

— die Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel;

— Wirksamkeit/Effizienz der Maßnahme;

— Ex-ante-Überprüfung der Voraussetzungen, um die Regelung oder ähnliche Regelungen auf Mikroebene fortzuführen (Spezifizierung der Beihilfe);

— Anreizwirkung.

1.21. Der EWSA fordert, am Verfahren zur abschließenden Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz des Systems staatlicher Beihilfen am Ende des Zeitraums 2014-2020 beteiligt zu werden.

2. **Einführung**

2.1. Staatliche Beihilfen für Unternehmen können den Wettbewerb verzerren und den Binnenmarkt fragmentieren, was der Natur und dem Geist der Verträge widerspricht, wenn sie nicht begrenzt und in einen klaren Regelungsrahmen eingefügt werden und produktiven Aktivitäten und Unternehmen zugute kommen, die insbesondere in Innovation, Forschung und Entwicklung investieren und wirtschaftlichen und sozialen Nutzen erbringen.

2.2. Andererseits macht die seit mehreren Jahren andauernde schlechte Wirtschaftslage — die mit zahlreichen nationalen Krisen einhergeht, die unweigerlich Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger belasten — einen relativ flexiblen Ansatz erforderlich, wie ihn die größten Wettbewerber der EU (die keiner Beihilferegelung unterliegen) auf den internationalen Märkten anwenden. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen muss ein wichtiger Ausgangspunkt sein. Die Arbeitslosigkeit in Europa ist ein Notfall. Die Investitionen sind seit dem Höchststand im Jahr 2007 um 15 % gefallen, und 25 Millionen Europäer sind immer noch arbeitslos, darunter fünf Millionen junge Menschen, die Mehrheit ist weiblich ([3]).

([2]) ABl. L 74 vom 14.3.2014, S. 1.
([3]) http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en

2.3. In einer interessanten Studie des Europäischen Parlaments ([4]) wurden die erheblichen Unterschiede zwischen den Regelungen in der EU und den USA beleuchtet. „Die Wettbewerbspolitik der EU basiert auf strikten Vorschriften über staatliche Beihilfen, wohingegen es in den USA keine Rechtsvorschriften in diesem Bereich gibt." Ein Vorschlag der EU über die Regulierung staatlicher Beihilfen wurde vom damaligen Kommissionsmitglied Joaquín Almunia in den laufenden Verhandlungen der EU mit den USA über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) ([5]) aufgenommen.

2.4. Der Vorschlag ist schwach und im Grunde wirkungslos ([6]). Europa wird auch weiterhin über die restriktivsten Rechtsvorschriften der Welt verfügen. Zwar hilft dies bei der Vollendung des Binnenmarkts, aber andererseits werden auch unsere Unternehmen benachteiligt. Mit der Annahme des Abkommens könnte ein europäisches Unternehmen, das in den USA produziert, leichter in der EU unzulässige staatliche Beihilfen erhalten. Der EWSA appelliert eindringlich an die Kommission, darauf zu achten, dass auf der anderen Seite des Atlantiks ansässige Unternehmen im Freihandelsabkommen nicht bevorzugt werden.

2.5. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die europäische Beihilferegelung grundlegend überarbeitet werden muss.

2.6. Die Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre hat es erforderlich gemacht, auf allen Regierungsebenen eine radikale Überprüfung der Ausgabenkriterien zur Festlegung der öffentlichen Investitionsmaßnahmen und Unternehmensbeihilfen durchzuführen. Angesichts des Mangels und der begrenzten verfügbaren Ressourcen ist es vor allem nötig, die Beihilfen stärker zu rationalisieren und nur dann zu erteilen, wenn von einem angemessenen Mehrwert der Maßnahmen auszugehen ist. Dadurch wird die Qualität der Beihilfen verbessert und gleichzeitig eine angemessene Überwachung ihrer Wirksamkeit und Effizienz ermöglicht.

2.7. Nach Ansicht des EWSA ist es sinnvoll, zu ermitteln, welche Wirkung die Unternehmensbeihilfen hatten, ob die ausgemachten Instrumente für die Unterstützung geeignet sind und ob die Kosten für Verwaltung und Management angesichts der erzielten Ergebnisse angemessen sind. Dabei ist stets im Hinterkopf zu behalten, dass nicht ermittelt oder verbessert werden kann, was sich der Messung entzieht. Die bislang angenommenen Maßnahmen gehen in die richtige Richtung.

2.8. Folgenabschätzungen mögen als eine technische Problemstellung erscheinen, die nur für eine kleine Gemeinschaft akademischer Forscher von Interesse ist. Hingegen werden sie von einer größeren Gruppe von Beratungsunternehmen durchgeführt, die sich auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen und in Projekt- und Programmbewertungen spezialisiert haben. Gleichwohl befinden sich Folgenabschätzungen im Zentrum der Agenda der Europäischen Kommission für intelligente Regulierung und sind zentrales Element ordnungspolitischer Maßnahmen. Sie werfen wichtige steuerungsspezifische und institutionelle Fragen auf, die über den Bereich der Ausgabenprogramme hinausgehen ([7]).

2.9. Seit 2008 hat die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung kontrafaktische Evaluierungsprogramme entwickelt, um die bestehenden Bewertungen (ex ante und ex post) zu unterstützen, die im Zuge der Planung der Strukturfonds durchgeführt wurden.

2.10. Zudem führte die GD Wettbewerb als Teil ihres Programms zur Modernisierung des EU-Beihilferechts im Mai 2012 eine Folgenabschätzung ein, die für einige Beihilferegelungen auf kontrafaktische Analyseverfahren zurückgreift ([8]). Insbesondere ist nach Maßgabe der neuen allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung die Bewertung umfangreicher Regelungen (mit einem jährlichen Budget von mindestens 150 Mio. EUR) in bestimmten Bereichen obligatorisch, wie z. B.: Regionalentwicklungspolitik, Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Unterstützung für Forschung, Entwicklung und Innovation, Energie- und Umweltbeihilfen sowie Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen. Einige nationale Pläne (vier) wurden bereits eingereicht, andere — im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Breitband sind in Erarbeitung (ca. zehn).

([4]) http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf
([5]) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf
([6]) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf
([7]) http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf
([8]) Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

2.11. Der Europäische Rechnungshof hat sich unlängst mit den von EuropeAid verwendeten Systemen zur Bewertung der Ergebnisse befasst und diese als unangemessen bezeichnet ([9]). Derzeit werden die in allen Tätigkeitsbereichen der Kommission verwendeten Bewertungssysteme überprüft.

2.12. Mehr Kohärenz zwischen den Bewertungsmethoden zur Evaluierung von staatlichen Beihilfen und den Ergebnissen des Einsatzes von Strukturfonds ist dringend erforderlich, ebenso wie eine sorgfältige Überprüfung der gesamten Ausgabenpolitik der Union.

2.13. Sinn und Zweck eines kontrafaktischen Ansatzes bei der Folgenabschätzung öffentlicher Maßnahmen ist es, festzustellen, ob die Maßnahmen eine gewünschte Änderung im Verhalten oder den Bedingungen einer gegebenen Ziel- oder Nutzergruppe herbeiführen können. Im Wesentlichen wird dabei festgelegt, in welchem Maße die Beihilfe mehr als andere Faktoren zum Erreichen eines bestimmten Ergebnisses beigetragen hat. Dies wird häufig als der Anreizeffekt bezeichnet.

2.14. Ziel des Bewertungsverfahrens ist es, die kausale Wirkung (d. h. die direkte Wirkung) der ergriffenen Maßnahmen zu ermitteln. In anderen Worten: Es werden alle möglichen Verzerrungen aufgrund allgemeiner makroökonomischer Voraussetzungen oder der unterschiedlichen Natur von Unternehmen ausgenommen.

2.15. Die kausale Wirkung ist der Unterschied zwischen dem beobachtbaren Ergebnis nach der Durchführung der Maßnahme (der Sachlage) und der hypothetischen Lage, wenn die spezifische Maßnahme nicht ergriffen worden wäre (kontrafaktische Situation).

2.16. Diese Art von Analysen entspricht der Forderung, die Nettoauswirkung der Beihilfe und ihre Tragweite zu verdeutlichen. Dabei wird z. B. auf die positiven oder negativen Auswirkungen der Beihilfe und ihren Umfang eingegangen. Ferner wird untersucht, ob die festzustellenden Veränderungen tatsächlich auf die durchgeführte Maßnahme zurückgehen, ob die Ergebnisse für verschiedene Empfänger (Groß- oder Kleinunternehmen) unterschiedlich ausfallen, ob es regionale oder zeitliche Unterschiede gibt oder ob die Management- und Verwaltungskosten verhältnismäßig und nachhaltig sind.

2.17. Obwohl dieses Thema in der Fachliteratur — vor allem in den vergangenen Jahrzehnten — bereits ausführlich behandelt worden ist, gibt es nur wenige Beispiele von Behörden in den EU-Mitgliedstaaten, die fortgesetzt und vermehrt Folgenabschätzungen zur Überwachung und Verbesserung ihrer Unternehmensbeihilfemaßnahmen verwenden.

2.18. Die interessantesten Fälle betreffen das Vereinigte Königreich, das seit 2001 regionale Beihilfeprogramme regelmäßig bewertet und dabei gleichsam experimentelle Bewertungsverfahren einsetzt. Ein weiteres Beispiel sind die Niederlande, die 2012 eine Expertengruppe Folgenabschätzung eingesetzt haben. Analog dazu wurde in Finnland das Finnische Zentrum für Technologie- und Innovationsförderung (TEKES) eingesetzt, Slowenien nahm 2001 das Gesetz zur Überwachung von staatlichen Beihilfen an.

2.19. Mit dieser Stellungnahme möchte der EWSA einen Beitrag leisten zu der von der Kommission und den Mitgliedstaaten geführten Debatte über die Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Unternehmensbeihilfen sowie darüber, ob stärker auf Folgenabschätzungen zurückgegriffen werden muss.

3. **Wieso bewerten: Schlussfolgerungen der Fachliteratur**

3.1. Mit dieser Stellungnahme soll auf der Grundlage empirischer Daten aus kontrafaktischen Analysen die Stichhaltigkeit von Bewertungen dargelegt werden. Bewertungen sollten nicht länger als eine akademische Übung verstanden werden, sondern als eine grundlegende, institutionalisierte Praxis im Rahmen des politischen Zyklus: Durchführung, Überwachung, Bewertung und Umgestaltung.

3.2. Zu diesem Behufe werden eine Reihe von in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Studien herangezogen und die grundlegenden Schlussfolgerungen hervorgehoben — insbesondere die Auswirkungen der Maßnahmen in puncto Wachstum von Investitionen, Produktivität, Beschäftigung, Innovation sowie Kosten der Intervention. Diese Indikatoren dienen dazu, die wachstumsrelevanten Auswirkungen zu verstehen und die Notwendigkeit zielgerichteter, hochwertiger Beihilfen zu betonen.

3.3. Wenngleich in der Literatur die Tendenz besteht, die Existenz einer positiven Korrelation zwischen öffentlicher Unterstützung für Unternehmen und der Leistungssteigerung (Investitionen, Beschäftigung, neue Produkte) zu betonen, so dürfen doch Anreizeffekte von Beihilfen nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Der Erfolg einer Intervention wird durch verschiedene weitere Faktoren bestimmt, wie z. B. die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, die Funktionsweise der Märkte und allgemeine Besteuerung.

([9]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_DE.pdf

3.4. In einer Studie von 2012 über die Auswirkungen von Gesetz Nr. 488 in Italien belegen Martini und Bondonio, dass Unternehmen, die direkte staatliche Beihilfen erhielten, im Durchschnitt private Investitionen zurückfuhren. In diesem Fall schien direkte staatliche Beihilfe zu einer Senkung der Ausgaben für private Investitionen geführt und somit den Bedarf an privaten Mitteln gesenkt zu haben. Staatliche Beihilfen müssen zu den Investitionen hinzukommen, sie dürfen sie nicht ersetzen.

3.5. In der Fachliteratur wird auch auf einige Probleme bezüglich der Auswirkungen der Beihilfen auf die Produktivität hingewiesen. Aus einer Studie von Criscuolo (2012), in der die Auswirkungen der Beihilfen im Rahmen des Programms „Regional Selective Assistance" auf die dadurch geförderten britischen Unternehmen bewertet werden, geht hervor, dass die Produktivitätszuwächse statistisch nicht signifikant sind ([10]).

3.6. Diese Schlussfolgerungen scheinen sich im Einklang zu befinden mit anderen empirischen Erkenntnissen, die zeigen, dass direkte Beihilfen häufig die Produktionsmengen positiv beeinflussen, ohne jedoch Auswirkungen auf die Produktivität zu haben. In anderen Worten: die Unternehmen, die in den Genuss der Beihilfen kommen, wachsen, ohne effizienter zu werden. Dadurch wird die Gefahr größer, dass sich Unternehmen mit geringer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt halten können.

3.7. Statistisch-ökonometrische Modelle, mit denen die Auswirkungen der Beihilfen mithilfe eines kontrafaktischen Ansatzes ermittelt werden können, machen es auch möglich, die Nettobeschäftigungswirkung spezifischer Beihilfemaßnahmen sichtbar zu machen und die Kosten pro neu geschaffener Beschäftigungseinheit zu beziffern.

3.8. Sehr häufig besteht ein Unterschied zwischen der Zahl neuer Beschäftigungseinheiten, die direkt auf die Beihilfemaßnahme zurückgeführt werden können, und den Statistiken, die nach den Ex-post-Überprüfungen erstellt werden. Trzciński (2011) hat in einer Untersuchung über Beihilfen für KMU in Polen gezeigt, dass von den 25 000 neuen Arbeitsplätzen, die der Maßnahme zugerechnet werden, tatsächlich jedoch nur 10 550 aufgrund der durchgeführten Maßnahme entstanden sind ([11]). Denselben Schluss ziehen auch Bondonio und Martini (2012): Von den 89 000 neuen Arbeitsplätzen, die in der Ex-post-Bewertung des Gesetzes Nr. 488 aufgeführt werden, wurden tatsächlich nur 12 500 geschaffen, bei Kosten von 232 000 EUR pro Beschäftigungseinheit ([12]). Die Auswirkungen der staatlichen Beihilfen auf bestehende Arbeitsplätze müssen berücksichtigt werden. Folglich ist auf den Schutz der lokalen, regionalen oder nationalen Wirtschaft zu achten.

3.9. Die Auswirkungen der Unternehmensbeihilfen sind unterschiedlich, je nach Größenordnung der gewährten Beihilfen, der Größe des Unternehmens, seiner geografischen Lage und der Art der gewährten Beihilfe. Es wäre sinnvoll, die aus den Bewertungsanalysen hervorgegangenen empirischen Erkenntnisse den politischen Entscheidern zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Entscheidungen daran ausrichten und verstehen können, welche Maßnahme in welchem Kontext am zweckmäßigsten ist. Aus oben stehenden Ausführungen geht eindeutig hervor, dass zum Zweck wirksamer und effizienter Beihilfen gezielte Maßnahmen notwendig sind.

4. **Bemerkungen**

4.1. Die Europäische Kommission muss ihre Sensibilisierung für die gebräuchlichsten Grundsätze und Methoden der Folgenabschätzung fortsetzen. Insbesondere hält es der EWSA für sinnvoll, in den verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen mit Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Sozialpartnern und anderen betroffenen Akteuren Seminare über die Bewertungstechniken und die zur Verfügung stehenden Methoden zu organisieren. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wird die Kommission die Hindernisse bei der Anwendung der Rechtsvorschriften leichter verstehen und pünktlich darauf reagieren können.

4.2. Trotz des lobenswerten Engagements der Kommission ist es wichtig, dass die Beihilferegelungen — insbesondere bei hohen Beträgen — einer Bewertung unterzogen werden. Ferner muss unbedingt eine Debatte über methodologische Fragen geführt werden, um kontrafaktische Bewertungsmethoden durch neue Messinstrumente zu begleiten, die auch gestatten, die Auswirkungen anderer Formen der Unterstützung von Unternehmen zu berücksichtigen (wie finanzielle Hilfen, indirekte Unterstützung, die vorgesehene eigentliche Industriepolitik).

4.3. Der EWSA unterstreicht, dass eine geeignete und ausdifferenzierte Methodik für die Bewertungskriterien und -parameter konzipiert werden muss. Nach Bekräftigung der Kommission ([13]) soll dadurch „gewährleistet werden, dass staatliche Zuwendungen Innovationen, umweltfreundliche Technologien und die Entwicklung des Humankapitals fördern, Umweltschäden vermeiden und letztlich Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der EU fördern". Alle diese Elemente tragen dazu bei, über reine Kostenrechnungen hinaus die Auswirkungen staatlicher Beihilfen zu bewerten. Das Europäische Parlament fordert, bei der Gestaltung der Bewertungsmethoden und des europäischen Beihilferechts beteiligt zu werden, da diese die wirtschaftspolitischen Entscheidung der Mitgliedstaaten stark beeinflussen. Der EWSA verweist ebenso auf das Interesse der Forschung, im Hinblick auf Verbesserungen der Methodik freien Zugang zu den Bewertungsdaten zu bekommen.

([10]) Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. und Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* [Die Kausal-Beziehungen einer Industriepolitik], CEPR Discussion Papers 8818.

([11]) Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland,* [Auf dem Weg zur innovativen Wirtschaft — Auswirkungen der Unternehmenssubventionen in Polen], hrsg. von Jacek Pokorski.

([12]) Martini, A., Bondonio D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy,* [Kontrafaktische Analyse der Wirkung der Kohäsionspolitik: Auswirkungen und Kostenwirksamkeit von Investitionsbeihilfen in Italien]. Bericht der GD Regio, Europäische Kommission.

([13]) COM(2012) 209 final.

4.4. Es ist zu wünschen, dass die Kommission — zusammen mit den statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten und der EU — Gedanken darüber anstellt, ob innerhalb eines einheitlichen methodologischen Rahmens zuverlässige Datenbanken über die Unternehmensbeihilfen angelegt werden sollen. Dadurch würde zum eine größere Transparenz der Entscheidungsverfahren gewährleistet, zum andern Forschungs- und Messungsaktivitäten seitens der Behörden sowie der betreffenden Forscher gefördert werden.

4.5. Die Hochschulen und Forschungszentren könnten bei der Sensibilisierung für eine Bewertungskultur und die Verbreitung neuer und fortschrittlicher Instrumente zur Messung staatlicher Maßnahmen eine entscheidende Rolle spielen. Außerdem könnte die Kommission auf unabhängige Forschungseinrichtungen zurückgreifen für Fallstudien zur Bewertung der Wirksamkeit von Beihilfen in folgenden spezifischen Bereichen: Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Beihilfen für KMU, Beihilfen für den Energiesektor und für Infrastrukturen.

4.6. Wenn die in den neuen EU-Verordnungen vorgesehenen Bewertungen die Auswirkungen der Unternehmensbeihilfen auf die europäische Wirtschaft insgesamt nicht angemessen berücksichtigen, sollte die Kommission gegen Ende des gegenwärtigen Programmplanungszeitraums (2014-2020) eine Pilotstudie zu diesem Thema auflegen. Dabei sollten die entscheidenden Faktoren der Beihilfekosten untersucht, das Verhältnis zwischen Unternehmensbeihilfen und wirtschaftlicher Kompetenz der Bewilligungsbehörde bestimmt und die bestehenden Verbindungen zwischen der Kohäsionspolitik und der Wettbewerbspolitik analysiert werden.

4.7. Die vorliegende Stellungnahme ist ein erster Schritt in der Arbeit des EWSA im Bereich der Messung der Auswirkungen staatlicher Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen sowie eine Antwort und ein Beitrag zu den diesbezüglichen Aktivitäten der Kommission. Nach Ansicht des EWSA muss diese Debatte indes unbedingt verbreitert und vertieft werden: Er wird die Arbeiten der Kommission in diesem Bereich weiterhin mit Interesse verfolgen und die Kultur einer wirksamen und effizienten Bewertung, wo möglich, fördern.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Gemeinwohl-Ökonomie: Ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell für den sozialen Zusammenhalt“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/06)

Berichterstatter: Carlos TRIAS PINTÓ

Mitberichterstatter: Stefano PALMIERI

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Die Gemeinwohl-Ökonomie: Ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell für den sozialen Zusammenhalt.

(Initiativstellungnahme)

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 10. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September) mit 144 gegen 13 Stimmen bei 11 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Nach Auffassung des EWSA sollte das Gemeinwohl-Ökonomie-Modell ([1]) sowohl in den europäischen als auch die einzelstaatlichen Rechtsrahmen integriert werden. Ziel ist es, die Verwirklichung des Binnenmarkts über eine verstärkt ethische Wirtschaft voranzubringen, die auf europäischen Werten und der Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung gründet und diese synergetisch untermauert.

1.2. Die Gemeinwohl-Ökonomie (GWÖ) beruht auf einem holistischen Ansatz, dessen Konzepte den Grundwerten der Sozialwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Wirtschaft des Teilens (Share Economy), Functional Economy, ressourcenbasierten Wirtschaft und Blue Economy nahe stehen.

1.3. Die Gemeinwohl-Ökonomie wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Hochschulen unterstützt und als praxistaugliches Modell erachtet, das europäische Werte stärkt, den sozialen Zusammenhalt festigt und ein verantwortliches Wirtschaftssystem fördert. Die GWÖ wird von mehr als 100 lokalen Gruppen, nahezu 2 000 Unternehmen ([2]) und sozialen Organisationen unterstützt.

1.4. Im Einklang mit der Europa-2020-Strategie soll der Aufbruch zu einer europäischen ethischen Marktwirtschaft erfolgen, die soziale Innovationen, Beschäftigung und Umwelt fördert. Die europäische ethische Marktwirtschaft kann mittels mehrerer Strategien verwirklicht werden:

1.4.1. Messung von Wohlergehen und sozialer Entwicklung anhand von Indikatoren über das BIP hinaus ([3]) wie des Gemeinwohl-Produkts und der Gemeinwohl-Bilanz.

1.4.2. Entwicklung von Maßnahmen zur Anerkennung von Unternehmen, die bspw. durch ethisches Beschaffungsmanagement und ethischen Binnenhandel stärker zum Gemeinwohl beitragen.

1.4.3. Förderung des ethischen Außenhandels als europäisches Markenzeichen. Auf diese Weise wird Europa als ethische Marktwirtschaft Anerkennung erlangen, und die europäischen Unternehmen werden auf dem ethischen Markt weltweit führend sein und zur Wahrung der Menschenrechte, zur Einhaltung der Arbeitsnormen und zum Schutz der Umwelt beitragen.

([1]) Siehe die Gemeinwohl-Ökonomie-Website.
([2]) Einige davon sind auf sehr wettbewerbsintensiven Märkten tätig.
([3]) Neben dem BIP werden noch weitere Indikatoren berücksichtigt.

1.4.4. Förderung aller Arten von Unternehmern, die gemeinwohlorientierte Organisationen gründen.

1.4.5. Förderung des ethischen Konsums und Sensibilisierung der europäischen Verbraucher.

1.4.6. Ausweitung des Spektrums des Finanzökosystems durch die Förderung von Netzwerken ethischer Banken und Börsen in der EU.

1.5. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, im Rahmen der neuen EU-Strategie für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) einen qualitativen Schritt vorwärts zu machen und Unternehmen (mit öffentlichen Aufträgen, Zugang zu Außenmärkten, Steuervorteilen usw.) für den Nachweis höherer ethischer Leistungen zu belohnen.

2. **Einleitung**

2.1. Wirtschaft und folglich Wirtschaftspolitik spielen in der heutigen Gesellschaft eine maßgebliche Rolle und sind ausschlaggebend für den Erfolg oder Misserfolg anderer, für das Wohlergehen der Bürger wesentlicher politischer Strategien, bspw. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Kultur, Umwelt, Technologie und Innovation, die weitgehend von den Auswirkungen der wirtschaftlichen Lage auf die verschiedenen lokalen und regionalen Ebenen abhängen.

2.2. Die Krise, die die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und die Lebensqualität der europäischen Bürger nach wie vor beeinträchtigt, hat die geringe Widerstandsfähigkeit des wirtschaftlichen und sozialen Systems der EU an den Tag gebracht.

2.3. Laut der Weltweiten IGB-Umfrage 2014 ([4]) gibt es kein Land, in dem die Bürger mehrheitlich das Wirtschaftssystem für gerecht halten. Fast vier von fünf Personen (78 %) glauben, dass das Wirtschaftssystem die Reichen begünstigt. So wünschen sich 88 % der Deutschen und 90 % der Österreicher eine „neue Wirtschaftsordnung“ (laut einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung ([5])), und zweifelsohne auch die Einwohner derjenigen Länder, die am meisten unter der Wirtschaftskrise leiden, wie Griechenland, Portugal, Irland, Spanien oder Italien.

2.4. Angesichts der Fortschritte der Europäischen Kommission im Bereich soziale Innovation und eingedenk der EWSA-Stellungnahme „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (SC/39), des Berichts zur Halbzeitüberprüfung der Europa-2020-Strategie und der Initiative des Lenkungsausschusses Europa 2020 „Und wo bleibt das Glück? — über das BIP hinaus“ ist es offensichtlich, dass eine wirksame Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und sozialem Zusammenhalt einen Paradigmenwechsel erfordert. Es geht darum, die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielsetzungen wahrhaftig eng miteinander zu verflechten und mit einem holistischen Ansatz mehr Ausgewogenheit zwischen den qualitativen und quantitativen Aspekten der Entwicklung zu erreichen.

2.5. Das Modell der „Gemeinwohl-Ökonomie“ (GWÖ) bietet sich als angemessene, in der europäischen Gesellschaft akzeptierte Ergänzung an. Die Ziele und Werte der GWÖ gehen über die herkömmlichen Vorschläge zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen hinaus. Ihre holistische Vision hebt auf ein gemeinsames Handeln der unterschiedlichsten gesellschaftlichen Akteure ab.

2.6. In gerade einmal vier Jahren hat sich die GWÖ zu einer sozialen Bewegung entwickelt, der sich mehr als 100 lokale Gruppen, nahezu 2 000 Unternehmen und soziale Organisationen sowie zunehmend auch Hochschulen — u. a. in Österreich, Deutschland, der Schweiz, Italien und Spanien — angeschlossen haben. Die italienische Provinz Südtirol und verschiedene lokale Gebietskörperschaften in mehreren europäischen Ländern haben sich der Gemeinwohl-Ökonomie verschrieben.

3. **Die Gemeinwohl-Ökonomie: Ziele, Werte, Strategie und Indikatoren**

3.1. Eine Gesellschaft muss im Einklang mit ihrer Verfassung das Wohlergehen jedes ihrer Mitglieder zum Ziel haben.

([4]) Internationaler Gewerkschaftsbund: Weltweite IGB-Umfrage 2014.
([5]) Bertelsmann-Stiftung „Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis“.

3.2. In Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 1, 2 und 3 des EU-Vertrags ([6]) folgt die GWÖ dem Leitgedanken, dass **die Wirtschaft den Menschen dienen**, in anderen Worten, auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein **muss**. Dazu muss von dem Ansatz ausgegangen werden, dass Geld und Kapital für Börsenhandel und Investitionen Mittel zum Zweck, niemals aber der Zweck selbst sind.

3.3. Das gemeinwohlorientierte Wirtschaftsmodell gründet auf universell anerkannten Werten: Menschenwürde, Solidarität, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit, Transparenz und demokratische Beteiligung.

3.4. Das Gemeinwohl als zentrales Ziel wirtschaftlichen Handelns erfordert eine besondere Methodik zur Messung des wirtschaftlichen Erfolgs nicht nur an den Mitteln, sondern am Zweck, wie dem Gemeinwohl-Produkt, der Gemeinwohl-Bilanz und der Gemeinwohl-Bonitätsprüfung, die das BIP bzw. die Finanzbilanz bzw. die finanzielle Bonitätsprüfung ergänzen.

3.5. Die GWÖ ist ein ganzheitliches Modell, das eine Integration der Wirtschaft in den sozialen, kulturellen und ökologischen Kontext der europäischen Gesellschaft anstrebt. Aus der folgenden Tabelle wird ersichtlich, dass das GWÖ-Modell die grundlegenden Werte verschiedener Wirtschaftskonzepte aufgreift:

GWÖ-WERTE/MODELLE	**Menschenwürde**	**Solidarität/** Zusammenarbeit	**Ökologische Nachhaltigkeit**	**Soziale Gerechtigkeit**	**Demokratie**
Sozialwirtschaft	X	X	X	X	X
Kreislaufwirtschaft			X		
Partizipative Wirtschaft		X			X
Functional Economy		X	X		
Ressourcenbasierte Wirtschaft			X	X	
Blue Economy			X		

Quelle: Original.

3.6. Das GWÖ-Modell kann erfolgreich zur Umsetzung der Europa-2020-Strategie beitragen, indem es

— die Beschäftigungsquote steigert und die Qualität bestehender Arbeitsplätze verbessert (die Werte „Menschenwürde“ und „soziale Gerechtigkeit“);

— soziale Innovationen in der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik fördert (die Werte „Partizipation und Demokratie“);

— die Senkung der CO_2-Emissionen, die Förderung erneuerbarer Energien, die Verbesserung der Energieeffizienz und die Senkung des Energieverbrauchs unterstützt (der Wert „ökologische Nachhaltigkeit“);

— die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen senkt (die Werte „Solidarität“ und „soziale Gerechtigkeit“).

([6]) ABl. C 83 vom 30.3.2010.

3.6.1. Die GWÖ fördert und unterstützt im Wege „sozialer Innovation“ und eines positiven unternehmerischen Klimas neue Ansätze, die sozialen Bedürfnissen entsprechen, neue soziale Beziehungen schaffen und die wirtschaftliche Wertschöpfung stärken. „Innovation“ beinhaltet in diesem Kontext die Fähigkeit, Ideen zu entwickeln und umzusetzen und damit Wert zu schaffen; „sozial“ beschreibt die Ausrichtung auf Lebensqualität, Solidarität, Glück und Wohlergehen.

3.7. Die GWÖ ist ein Instrument zum Aufbau eines widerstandsfähigen Sozial- und Wirtschaftssystems, das der europäischen Zivilgesellschaft Schutz und Entwicklungsmöglichkeiten bieten kann, zur Entwicklung von Lösungen und, wo möglich, zur Verhinderung von Krisen beiträgt und zusätzlich den wirtschaftlichen und sozialen Wandel voranbringt. Die GWÖ rückt die Widerstandsfähigkeit in den Mittelpunkt bei der Überwindung der Krise und dem Übergang zu Erholung und Entwicklung.

3.7.1. Der Faktor Widerstandsfähigkeit beeinflusst die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, auf tiefgreifende Veränderungen zu reagieren, Spannungen zu überwinden und unvorhergesehene Krisen zu bewältigen. Instrumente zur Vorbereitung der Zivilgesellschaft auf die Krisenprävention und -bewältigung gibt es bereits, doch erfordern sie eine wirksamere Handhabung und eine stärkere Zusammenarbeit auf sämtlichen Ebenen der Vertretung institutioneller, wirtschaftlicher und sozialer Interessen.

3.8. Die Verbesserung der Fähigkeit der Wirtschafts- und Sozialpartner, die Auswirkungen von Krisen und Strukturwandel abzufedern, zu lenken und zu verhindern ist ein wichtiges Erfordernis für die Zivilgesellschaft, damit Lebensstandards gefördert werden können, die den Bedürfnissen der Menschen gerecht werden. Ferner wird dadurch die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung des sozialen Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit gefördert, sodass die Chancen der künftigen Generationen nicht geschmälert werden.

3.9. Das GWÖ-Modell stützt sich auf die direkte Partizipation der Bevölkerung auf wirtschaftlicher und politischer Ebene. Instrumente wie der Gemeinwohl-Bericht, die Gemeinwohl-Bilanz und insbesondere der kommunale Gemeinwohl-Index werden unter aktiver Beteiligung aller beteiligten Gruppen erstellt.

4. **Der Wandel hin zu einer europäischen ethischen Marktwirtschaft**

4.1. Nach den negativen Auswirkungen der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Menschen in Europa nicht mehr bereit, Einkommensverluste, Kürzungen der Sozialleistungen und -dienste, Umweltschäden, wirtschaftliche Ungewissheit und eine unsichere Beschäftigungslage sowie den sinkenden Stellenwert ihrer Sozial-, Verbraucher- und Nutzerrechte klaglos hinzunehmen.

4.2. Gleichzeitig brauchen die freiwilligen Bemühungen im Rahmen der sozialen Verantwortung der Unternehmen (corporate social responsibility — CSR), die nicht ehrgeizig genug sind und bei denen auch nicht genügend relevante Informationen bereitgestellt werden, neue Impulse, denn in vielen Großunternehmen wächst das Lohngefälle, im Beschlussfassungsprozess sind zu wenig Frauen vertreten und die Förderung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für junge Arbeitnehmer lässt nach.

4.3. Unternehmer und KMU ihrerseits sind durch unlauteren Wettbewerb und unethische Verfahrensweisen existenziell gefährdet. Die Menschen fordern eine Wirtschaft auf der Grundlage der Werte, die zumindest auf dem Papier in den einzelstaatlichen Verfassungen verankert sind.

4.4. Der Mangel an sozialem Engagement schlägt sich in einem Vertrauensverlust gegenüber den Institutionen und ihren Vertretern nieder. Um dieses Vertrauen wiederzuerlangen und den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu festigen, muss die Europäische Union ihre Politik umgestalten und eine neue, auf die Anliegen und Werte der Menschen ausgerichtete Strategie entwickeln.

4.5. In seiner Stellungnahme zum Jahreswachstumsbericht 2014 forderte der EWSA, das Scoreboard sozialer Indikatoren proaktiv in das Europäische Semester aufzunehmen, mit dem gleichen Gewicht wie makroökonomische und haushaltsspezifische Indikatoren. Darüber hinaus müssen die Ziele, Verfahren und Instrumente des Europäischen Semesters auch weiterhin auf die Ökologisierung der bestehenden branchenspezifischen industriellen Verfahren sowie der gesamten Wirtschaft ausgerichtet werden, um die Krise mit einem nachhaltigeren Entwicklungsmodell zu überwinden.

4.6. Aus diesem Grund hebt das GWÖ-Modell auf einen Wandel hin zu einer „europäischen ethischen Marktwirtschaft" ab, in der die Wirtschafts- und Handelspolitik an der Kultur und den von den Menschen als allgemeingültig erkannten Wertvorstellungen ausgerichtet werden. Im Wege einer solchen Strategie könnten die europäische Wirtschaft und ihre Unternehmen ihr internationales „Markenimage" als Vorreiter bei der Wahrung und Förderung der Menschenrechte, der Sicherung von Qualität und Sinn der Arbeit sowie beim Umweltschutz wiederherstellen.

4.7. Organisationen, die Produkte und Dienstleistungen im Einklang mit ethischen Standards und der Förderung des Gemeinwohls vermarkten, würden demnach anerkannt. Produkte und Dienstleistungen hingegen, die über ihre Wertschöpfungskette hinweg nicht ethische Mindestanforderungen erfüllen, würden sich nicht mehr rechnen.

4.8. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das GWÖ-Modell in Bezug auf die Werte der herkömmlichen CSR entspricht, jedoch über ihre Ziele und Verfahren hinausgeht. CSR folgte in Europa zunächst dem Grundsatz, „einen Teil der erwirtschafteten Gewinne an die Gesellschaft zurückzugeben", während nun „die Schaffung gemeinsamer Werte für die Eigentümer/Aktionäre der Unternehmen sowie die übrigen Stakeholder und die gesamte Gesellschaft optimiert werden" soll ([7]). Viele Unternehmen haben deshalb CSR auf Wohltätigkeitsaktionen oder publikumswirksame Gesten reduziert.

5. **Weitere Strategien für den Aufbau einer europäischen ethischen Marktwirtschaft**

5.1. Für den Aufbau einer europäischen ethischen Marktwirtschaft werden verschiedene Strategien vorgeschlagen. Zunächst werden die Beiträge der Unternehmen zum Gemeinwohl gemessen und eine harmonisierte europäische nichtfinanzielle Berichterstattung entwickelt. Sodann wird die europäische Zivilgesellschaft durch die Entwicklung ethischer Kennzeichnungen über die diesbezügliche Leistung der Unternehmen informiert. Unternehmen, die durch ethisches Beschaffungsmanagement und Maßnahmen zur Entwicklung eines ethischen Binnenmarkts und Außenhandels mehr zum Gemeinwohl beitragen, werden anerkannt. Schließlich werden auch Unternehmertum, Konsum und Bankenpolitik auf das Gemeinwohlprinzip ausgerichtet. Bei alledem werden unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden und Marktmechanismen angewendet.

5.2. **Messung des Gemeinwohlbeitrags der Unternehmen durch die Aufstellung einer Gemeinwohl-Bilanz.** Mit der Gemeinwohl-Bilanz wird der nichtfinanzielle unternehmerische Erfolg gemessen: der ethische Erfolg und der Gemeinwohlbeitrag. In der aktuellen Fassung werden in der Gemeinwohl-Bilanz die wichtigsten Verfassungswerte — Menschenwürde, Solidarität, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und demokratische Mitbestimmung — in Bezug auf die Berührungsgruppen des Unternehmens gemessen.

5.3. Um sich von der herkömmlichen CSR abzuheben, soll die Gemeinwohl-Bilanz der GWÖ-Bewegung zufolge acht Meta-Kriterien erfüllen: sie soll 1) universell, 2) objektiv messbar, 3) zwischen Unternehmen vergleichbar, 4) für Interessenträger verständlich, 5) öffentlich, 6) extern auditiert, 7) verpflichtend und 8) an Rechtsfolgen geknüpft sein: je besser das Ergebnis, desto niedriger die Steuern, Zollabgaben, Zinsen usw., ganz nach dem GWÖ-Motto „Mit Ethik zum Erfolg".

5.4. Mehr als 200 KMU haben sich der GWÖ-Bewegung angeschlossen, eine Gemeinwohl-Bilanz erstellt und durch eine Peer-Evaluierung oder ein externes Audit abgeschlossen. Eine verpflichtende Bilanz könnte schrittweise eingeführt werden. Die EU hat den ersten Schritt mit ihrer Richtlinie über nichtfinanzielle Berichterstattung getan. In einem zweiten Schritt könnten in die Richtlinie nur die mit den o. g. Meta-Kriterien zu vereinbarenden Standards aufgenommen und ergebnisorientierte rechtliche Vorteile vorgesehen werden. Die verbleibenden Standards könnten letztlich zu einem Standard zusammengefasst und zum nichtfinanziellen Teil der verpflichtenden Unternehmensbilanz werden. Die allgemeine (finanzielle und nichtfinanzielle) Bilanz wäre Zugangsbedingung zum künftigen ethischen Binnenmarkt.

5.5. **Ethische Kennzeichnung.** In der GWÖ sollten alle Produkte, die auf dem Binnenmarkt verkauft werden, über ein harmonisiertes Ethik-Kennzeichnungssystem mit Informationen über das ethische Handeln bzw. den Gemeinwohlbeitrag des betreffenden Unternehmens versehen werden. Beispielsweise könnte die Gemeinwohl-Bilanz über ein Fünffarbenschema kodiert werden. Über einen QR-Code könnten die Verbraucher auf die detaillierte Bilanz zugreifen.

([7]) KOM(2011) 681 endgültig.

5.6. **Ethisches öffentliches Beschaffungswesen.** Öffentliche Aufträge könnten vorrangig an diejenigen Organisationen vergeben werden, deren Gemeinwohl-Bilanz den größten Gemeinwohlbeitrag ausweist. Das öffentliche Beschaffungswesen in Europa kann durch die Anwendung von gemeinwohlorientierten und auf die Qualität des sozialen und ökologischen Fußabdrucks ausgerichteten Kriterien gemäß Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([8]) sowie die Umsetzung der betreffenden Sozialklausel als Treiber für einen „europäischen ethischen Markt" wirken.

5.7. **Ethischer Binnenhandel.** Am freien Binnenhandel könnten bevorzugt diejenigen Organisationen beteiligt werden, deren Gemeinwohl-Bilanz den größten Gemeinwohlbeitrag ausweist. Erstens würde der freie Vertrieb und Verkehr von Waren und Dienstleistungen europäischer Unternehmen gefördert, die nachweislich ethische Mindeststandards im Rahmen des „europäischen ethischen Markts" erfüllen. Zweitens würden auch die Wareneinfuhr, Investitionen und die Bereitstellung von Dienstleistungen durch Unternehmen aus Drittländern erleichtert, die nachweislich ethische Mindeststandards im Rahmen des „europäischen ethischen Markts" erfüllen. Auf diese Weise würde bei der Anwendung der im Binnenhandel und für Einfuhren geltenden Einfuhrzoll- und Steuerregelungen das ethische Handeln der Unternehmen berücksichtigt.

5.8. **Ethischer Außenhandel.** Ethisches Verhalten und Gemeinwohlbeitrag müssen zur Visitenkarte der europäischen Wirtschaft werden bzw. die „Marke Europa" ausmachen. Europäische Unternehmen müssen als Botschafter der europäischen Gesellschaft, Kultur und Werte ethisch handeln und darüber in ihrer Bilanz Rechenschaft ablegen. Die politischen Maßnahmen der EU zur Förderung des Außenhandels (Außenhandels-Hilfsprogramme, ethische Standards für Handelsvorschriften usw.) sollten daher zunächst denjenigen Unternehmen zugutekommen, die den größten Gemeinwohlbeitrag leisten.

5.9. **Gemeinwohl-Unternehmer.** Die Förderung des Unternehmertums ist wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der EU. Aus dem gleichen Grund muss soziale Innovation definitionsgemäß auf die Bereitstellung gemeinwohlorientierter Produkte und Dienstleistungen abheben. Deshalb würden Maßnahmen zur Unterstützung des Unternehmertums im „europäischen ethischen Markt" Unternehmensgründungen und die Ausbildung von Unternehmern auf der Grundlage der Werte Menschenwürde, Solidarität, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und demokratische Beteiligung fördern. In allen (Gemeinwohl-)Städten könnten Gemeinwohl-Schaltstellen eingerichtet werden, die die Gründung von Unternehmen fördern, die von Anfang an eine Gemeinwohl-Bilanz erstellen oder von vornherein als „Gemeinwohl-Unternehmen" gegründet werden.

5.10. **Verbraucher und Förderung ethischen Konsums.** Der Erfolg des „europäischen ethischen Markts" hängt von der Nachfrage seitens der europäischen Verbraucher nach gemeinwohlorientierten Produkten und Dienstleistungen ab. Es müssen Strategien und Programme zur Förderung des ethischen Konsums entwickelt und gefördert werden. Im Wege von Erziehungs-, Sensibilisierungs- und Werbekampagnen könnten über diese Programme Informationen über das Wesen des „europäischen ethischen Markts" verbreitet werden. Geeignete Instrumente wären hierfür im Idealfall die Gemeinwohl-Bilanz in Kombination mit der Gemeinwohl-Kennzeichnung.

5.11. **Ethische Banken und die Aufnahme ethischer Qualitätskriterien in die Basler Vereinbarungen.** Seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 und den Vorfällen im Banken- und Finanzsektor hat die europäische Öffentlichkeit immer mehr das Vertrauen in das Bankensystem sowie die nationalen und europäischen Regulierungsbehörden verloren. Daraus erwächst ein großes Risiko für die wirtschaftliche Stabilität des Euroraums.

5.11.1. Es ist daher notwendig, die ethischen Standards in der Finanzbranche anzuheben und gleichzeitig das Spektrum des finanziellen Ökosystems über die Stärkung der Netze ethischer Banken in der ganzen EU (Genossenschaftsbanken, Sparkassen und neue ethische Banken) zu erweitern, die zur Mehrung des Gemeinwohls beitragen. Damit kann ein Bankwesen in Europa gefördert werden, das sich a) auf das Bankenkerngeschäft beschränkt (Spareinlagen, Zahlungsverkehr, Kreditvergabe), b) keine oder nur begrenzt Dividenden ausschüttet und c) bei allen Kreditprojekten eine Gemeinwohlprüfung durchführt. Eine derartige ethische Bonitätsprüfung käme einer Erweiterung der Basler Vereinbarungen um ethische Kriterien gleich. Sie würde den ethischen Mehrwert einer Investition messen.

([8]) ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65.

5.11.2. Ein erster Prototyp einer solchen Gemeinwohlprüfung wird derzeit im Rahmen des Projekts „Bank für Gemeinwohl“ in Österreich entwickelt. Die Kreditkonditionen könnten an das Ergebnis der Prüfung gekoppelt werden. So könnte der Finanzmarkt zum Instrument für eine nachhaltige soziale und ökologische Entwicklung werden.

5.12. **„(Regionale) Gemeinwohl-Börsen“.** Alle gemeinwohlorientierten ethischen Banken könnten gemeinsam eine regionale Gemeinwohl-Börse gründen, die Kreditanträge entgegennimmt, die die ethische Prüfung bestanden haben, nicht aber die Solvenzprüfung. An diesen Börsen würden anders als an den konventionellen Börsen keine Unternehmensanteile gehandelt und keine Renditen erwirtschaftet — es würde also nicht aus diesen Gründen in ein Unternehmen investiert. Investoren würden eine andere Art von Gewinn anstreben, bspw. Sinn, Nutzwerte und Ethik (die sog. „triple Skyline“). Die europäischen Bürger und Unternehmen hätten so die Möglichkeit, ethische Investitionen auf der Grundlage der Werte zu tätigen, die den Verfassungen der Mitgliedstaaten und den EU-Verträgen zugrunde liegen.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine demokratische und soziale WWU durch die Gemeinschaftsmethode“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/07)

Berichterstatterin: Gabriele BISCHOFF

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Eine demokratische und soziale WWU durch die Gemeinschaftsmethode“.

(Initiativstellungnahme)

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 10. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September 2015) mit 161 gegen 6 Stimmen bei 10 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

„Die EU muss eine Gemeinschaft der Bürger sein, nicht der Banken. Ihr Betriebssystem ist die Demokratie, ihre Zukunft soziale Gerechtigkeit“ ([1]).

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Eine echte Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) kann nur gelingen, wenn die Defizite in der Architektur der WWU behoben werden und dafür große Reformen in Angriff genommen werden; dies erfordert eine Änderung der Verträge im Rahmen eines Konvents. Da dies vor 2018 wenig realistisch ist, müssen bis dahin andere Maßnahmen ergriffen werden, um die WWU im Rahmen der bestehenden Verträge demokratischer und sozialer zu gestalten und dafür zu sorgen, dass die selbst auferlegten Regeln auch eingehalten werden.

1.2. Je länger die gegenwärtige Sparpolitik anhält, die vorrangig auf Ausgabenkürzungen abzielt, ohne ein wirksames Investitionsprogramm zur Generierung von Einkommen durch Wachstum, soziale Kohäsion und Solidarität, zeigt sich immer deutlicher, dass die wachsende soziale Ungleichheit die wirtschaftliche Integration und Prosperität Europas gefährdet.

1.3. Die Fortsetzung des gegenwärtigen Kurses kann deshalb keine Option sein. Vielmehr muss der soziale, politische und wirtschaftliche Zusammenhalt gestärkt und so ein Auseinanderbrechen des Euroraums verhindert werden. Der EWSA teilt die Auffassung, dass Divergenzen in den WWU-Volkswirtschaften stärker beachtet werden und ausgewogene Strukturreformen in den genannten Ländern nach den Erfordernissen einer Währungsunion und im Gleichklang mit nationalen Erfordernissen erfolgen müssen, um die notwendige Konvergenz sicherzustellen. Darüber hinaus hält der EWSA ein kurzfristiges Nachfragemanagement für unabdingbar.

1.4. Der EWSA setzt sich für eine stärkere „Parlamentarisierung“ des Euroraums ein, mit einem großen EP-Ausschuss mit allen Abgeordneten des Euroraums und aus den Ländern, die ihm beitreten wollen (26 Mitgliedstaaten), verbunden mit einer stärkeren Abstimmung der Parlamentarier des Euroraums über WWU-Fragen (COSAC+). Dies kann bereits relativ kurzfristig in Angriff genommen werden.

1.5. Der EWSA verweist darauf, dass einige der wirtschaftspolitischen Ziele der *economic governance* der letzten Jahre besser mit den sozialpolitischen Zielen der EU nach Artikel 4 Absatz 2 AEUV in Einklang gebracht werden müssen und mögliche Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen auszuräumen sind. Alle Maßnahmen im Europäischen Semester — gemäß horizontaler Sozialklausel — sind einem sozialen *Impact Assessment* zu unterziehen. Diese Ergebnisse sollten auf nationaler wie europäischer Ebene öffentlich gemacht und diskutiert werden. Der EWSA kann dies im Rahmen seiner Kompetenzen unterstützen.

([1]) Heribert Prantl *„Europa — Traum oder Alptraum“*, Vortrag in Ludwigsburg am 14.7.2013.

1.6. Die Überwindung von Divergenzen in den Funktionsweisen der Arbeitsmärkte, der Lohnfindungssysteme und der Sozialsysteme spielt eine wichtige Rolle für eine demokratische und soziale WWU.

1.7. Der EWSA ist der Überzeugung, dass ein makroökonomischer Dialog der Eurozone (MED-EURO) zu einer demokratischen und sozialen Weiterentwicklung der WWU entscheidend beitragen kann, dessen Ergebnisse und Schlussfolgerungen sowohl bei der Ausarbeitung des Jahreswachstumsberichtes als auch beim *Scoreboard* und den länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen sind.

2. **Herausforderungen an und Kriterien für eine demokratische und soziale WWU**

2.1. Der EWSA hat mehrere Stellungnahmen vorgelegt, um spezifische Vorschläge zu unterbreiten, wie die WWU besser ausgestaltet werden kann. Während einige dieser Stellungnahmen Zukunftsszenarien aufzeigen, geht es in dieser Stellungnahme um Vorschläge dafür, wie die demokratische und soziale Gestaltung der WWU im Rahmen der Gemeinschaftsmethode schnellstmöglich so weiterentwickelt werden kann, dass sie die demokratische Resilienz verbessert und den sich aus den Verträgen ergebenden sozialen Verpflichtungen gerecht wird. Denn vor 2018 sind ernsthafte Schritte zu umfassenderen Vertragsänderungen wenig wahrscheinlich. Gleichzeitig besteht nach wie vor die Sorge, dass die zwischenstaatlichen Instrumente, insbesondere der Fiskalpakt, die Gemeinschaftsmethode aushöhlen sowie eine Spaltung Europas befördern ([2]). Je länger die Sparpolitik anhält, die vorrangig auf Ausgabenkürzungen abzielt, ohne dass sie zumindest durch ein Investitionsprogramm und Maßnahmen zur Generierung von Wachstum und der sozialen Kohäsion und Solidarität ergänzt wird, zeigt sich zudem immer deutlicher, dass die wachsende soziale Ungleichheit die wirtschaftliche Integration und Prosperität Europas gefährdet.

2.2. Die Krise in der Eurozone hat die Konstruktionsfehler der Währungsunion offengelegt. Weil von Anfang an versäumt wurde, die verschiedenen nationalen Wirtschaftspolitiken aufeinander abzustimmen, entwickelten sich die Mitglieder der Währungsgemeinschaft in vielen Punkten auseinander ([3]).

2.3. Die intergouvernementalen Verfahren schienen in der Krise die einzige Möglichkeit zu sein, schnell zum Abschluss wichtiger Instrumente der WWU — wie dem Fiskalpakt — zu kommen, weil einzelne Mitgliedstaaten einer Vertragsänderung nicht zugestimmt hätten. Einerseits sind während der Krise einige Instrumente verbessert worden. Andererseits herrscht Konsens darüber, dass bisher eine ausreichende parlamentarische Gestaltung und Kontrolle der WWU fehlt. Dies gilt es jetzt im Sinne einer kohärenteren Integrationspolitik zu ändern. Die Gruppe von Außenministern ([4]) empfahl deshalb bereits 2012, bei allen Maßnahmen die „volle demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht" zu gewährleisten und deshalb die Zusammenarbeit zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten zu verstärken ([5]). Die EU-Kommission schlägt in ihrem Konzeptpapier für eine vertiefte WWU vor, dabei auf dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der Verträge aufzubauen. Die Eurogruppe könne dann mit spezifischen Maßnahmen vorangehen, wenn diese Schritte für alle Mitgliedstaaten offenstehen.

2.4. In der europapolitischen Praxis setzen sich mehr und mehr zwischenstaatliche Lösungen wie der Fiskalpakt durch, womit die Gefahr steigt, dass hier ein „völkerrechtliches Nebenregime" geschaffen wird. Der Van-Rompuy-Bericht, im Dezember 2012 vorgelegt, verwies darauf, dass eine gemeinsame Lesart wichtig sei, um größere Reformen durchzuführen. Notwendig seien zudem ein hoher Grad an sozialer Kohäsion, eine starke Partizipation des EP wie der nationalen Parlamente und ein erneuerter Dialog mit den Sozialpartnern. Auch die Verantwortlichkeit (Ownership) der Mitgliedstaaten müsse verbessert werden. Der damalige Präsident des Europäischen Rates ([6]) brachte so die soziale Dimension und die besondere Rolle der Sozialpartner in die Debatte ein, die bisher vor allem auf wirtschafts- und haushaltspolitische Fragen sowie die fehlende demokratische Legitimation ausgerichtet war.

([2]) *The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a „critical engagement";* Elmar Brok (EVP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) und Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

([3]) Europäische Kommission: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, 15. Januar 2015, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736

([4]) Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas vom 17.9.2012 der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens.

([5]) Ebenda S. 2 f.

([6]) In enger Kooperation mit den Präsidenten Barroso, Juncker und Draghi.

2.5. Nach der EP-Wahl 2014 und dem so durch demokratische Wahlen gestärkten Kommissionspräsidenten kam es zu neuen Diskussionsvorschlägen:

a) der am 12. Februar 2015 von den vier Präsidenten vorgelegte *analytische Vermerk „Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet"* ([7]);

b) der Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden" vom 22. Juni 2015 ([8]).

2.6. Der EWSA nimmt diese Vorschläge zur Kenntnis und wird sie daran messen, inwieweit ihre Konzeption zur Weiterentwicklung der „Economic Governance" zu einer sozialen, demokratischen, solidarischen und politischen Union beiträgt, die eine angemessene Teilhabe der Unionsbürger und Sozialpartner garantiert.

2.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die WWU eine wirkliche Stärkung der innergemeinschaftlichen Kooperation benötigt, wie dies in Ansätzen auch im „Blueprint" der Kommission beschrieben wurde. Diese würde — indem sie die Nachfrage ausweitet anstatt abwürgt — erreichen, dass sich die wirtschaftlichen Leistungsfähigkeiten der unterschiedlichen Staaten im Rahmen einer wachsenden und prosperierenden Wirtschaft annähern. Dazu gehört eine Angleichung von sozialen Standards und Arbeitnehmerrechten auf dem Wege des Fortschritts.

2.8. Durch das Nebeneinander von Gemeinschaftsmethode, intergouvernementalen Initiativen (wie bspw. dem Fiskalpakt) sowie neuen „Zwischenformen" durch überwachende Aufgaben der Kommission oder des EuGH bei der Anwendung zwischenstaatlicher Vereinbarungen ist eine neue Unübersichtlichkeit hinsichtlich der Akteure, ihrer Legitimität und Verantwortlichkeit entstanden. Transparenz und eine volle demokratische Kontrolle sind so nicht zu gewährleisten. Daran entzündete sich viel Kritik. Denn in der Krise musste schnellen Lösungen der Vorrang gegeben werden, wenn auch verbunden mit dem erklärten Ziel, dass die einzelnen völkerrechtlichen Vereinbarungen später in die Gemeinschaftsmethode überführt werden sollen. Bis 2018 wird dies so bleiben, wenn es nach den fünf Präsidenten geht. Gemäß ihrem Zeitplan wird die Frage der vollen Demokratisierung der WWU damit weiter verschoben, die Frage der politischen Union bleibt in ihrem Bericht unterbelichtet. Bis dahin soll der Dialog im Europäischen Semester zwischen EP, Rat und Eurogruppe sowie zwischen nationalen Parlamenten und der Kommission beziehungsweise zwischen nationalen Parlamentariern und Mitgliedern des EP (COSAC) zu mehr Vertrauen und gemeinsamem Handeln führen. Der EWSA weist in dem Zusammenhang darauf hin, dass ein verstärkter Dialog die Integrationspolitik nicht ersetzen kann. Die Gemeinschaftsmethode muss nun wieder gestärkt werden und anstelle des Nebeneinanders verschiedener völkerrechtlicher Regime die Grundlage für eine funktionierende WWU sein.

3. **Bessere WWU-Governance durch mehr Beteiligung, Transparenz und Verantwortung**

3.1. Eine bessere Beteiligung der Sozialpartner kann zu einer besseren WWU-Governance beitragen, und der strukturierte Dialog mit der Zivilgesellschaft trägt dazu bei, die demokratische Resilienz zu verbessern. Der EWSA ist bereit, hierbei eine besondere Rolle zu spielen und seine Erfahrungen wie Ressourcen dafür zur Verfügung zu stellen, wie dies z. B. bei der 2020-Strategie bereits der Fall ist ([9]).

3.2. Die Frage der „Ownership" insbesondere der Sozialpartner, wie von Ratspräsident VAN ROMPUY eingebracht, verspricht ungleich schwieriger zu werden, zumal die Sozialpartner — anders als die Regierungen — bisher nur sehr unzureichend in die Ausgestaltung der Ziele/Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung eingebunden worden sind. Wie kann es dann gelingen, sie zur Mitwirkung an einer Politik zu bewegen, auf die sie im Detail wenig Einfluss haben? Als Tarifparteien und Wirtschaftsakteure beeinflussen sie das Preisniveau und die Preisstabilität maßgeblich mit, für das die WWU den übergreifenden Rahmen für ihre unterschiedlichen Systeme der Lohnfindung und der Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik darstellt.

([7]) *„Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet", analytischer Vermerk, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem und Mario Draghi,* Informelle Tagung des Europäischen Rates vom 12. Februar 2015.

([8]) *Bericht der fünf Präsidenten, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden,* http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf

([9]) EWSA-Stellungnahme „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020" (ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 105).

3.3. Die Kommission legte 2013 ihre Mitteilung zur sozialen Dimension der WWU ([10]) vor und griff den Unmut zivilgesellschaftlicher Akteure auf. „Problematische" wirtschaftliche Entwicklungen sollen frühzeitig erkannt und beseitigt werden, da anhaltende soziale Ungleichheiten die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität der WWU gefährden könnten. In den anschließenden Debatten zeigte sich, dass es zwei Denkschulen gibt. Die eine geht davon aus, dass die soziale Dimension der WWU ein zusätzlicher optionaler Pfeiler ist, der — anders als die verbindlichen haushalts- wie wirtschaftspolitischen Verfahren — einen freiwilligen Charakter hat. Andere, wie der EWSA, verweisen darauf, dass einige der wirtschaftspolitischen Ziele den sozialpolitischen Zielen der EU nach Art. 4 Abs. 2 AEUV widersprechen und diese Zielkonflikte offengelegt und beseitigt werden müssen.

3.4. Die Kommission will die Sozialpartner stärker einbinden und einen Meinungsaustausch zu Lohnentwicklung und Tarifverhandlungen führen. Dazu hat sie bereits mehrere Anläufe unternommen. Andererseits möchte sie sich mit den Sozialpartnern zum Europäischen Semester austauschen und regt eine bessere Einbindung der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten an. Der EWSA selbst hat sehr konkrete Vorschläge vorgelegt, um die Sozialpartner besser an der wirtschaftspolitischen Steuerung zu beteiligen (SOC/507) ([11]). Zumindest die neue Geschäftsverteilung der Kommission, insbesondere die erweiterte Zuständigkeit des Vizepräsidenten DOMBROVSKIS, kann als Indiz gewertet werden, der Beteiligung der Sozialpartner mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

4. **Vorschläge und Bewertung**

4.1. ***Der Bericht der Präsidenten***

4.1.1. Der EWSA geht davon aus, dass der am 22. Juni 2015 von den fünf Präsidenten ([12]) vorgelegte Bericht *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden* ([13]) die Leitschnur für die künftige Weiterentwicklung der Strukturen zur wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa bilden wird. Der EWSA ist der Auffassung, dass aufgrund der anhaltenden Ungleichgewichte sowie zur Schaffung von Vertrauen eine wirksamere und demokratischere wirtschaftspolitische Steuerung — insbesondere in der Eurozone — erforderlich ist ([14]). Demgegenüber geht die Analyse von inhaltlich teilweise falschen Voraussetzungen aus, was — trotz einiger richtiger Punkte — zu problematischen Schlussfolgerungen führt: Ohne Kurskorrekturen kommt es zu einer Fortsetzung der Sparpolitik und damit zu weiteren Lohn- und Sozialkürzungen. Zwar wird anerkannt, dass die Mindestvoraussetzungen für eine längerfristige Überlebensfähigkeit der WWU derzeit noch nicht erreicht sind, aber die empfohlene Steigerung und dauerhafte Institutionalisierung der bisherigen Anti-Krisen-Politik soll dennoch fortgeschrieben werden. Darin sieht der EWSA einen Widerspruch.

4.1.2. Die momentane (auch im Vergleich zu den USA oder Japan) katastrophale wirtschaftliche Situation im Euroraum wird nicht auf die anhaltende Anti-Krisen-Politik zurückgeführt, sondern auf mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten aufgrund divergierender Lohnentwicklungen und Staatsdefizite. Der EWSA bedauert, dass die kurzfristigen Herausforderungen für die makroökonomische Politik, wie Inflation und Deflation sowie das Fehlen einer antizyklischen Politik ab 2010 sowie einer zu schwachen Nachfrage, ignoriert werden und eine weitgehend asymmetrische Anpassungspolitik fortgesetzt werden soll. Das in der Krise offenkundig gewordene Grundproblem, dass, anders als den USA, Japan und dem Vereinigten Königreich, der Eurozone als Ganzes ein „Gläubiger der letzten Instanz" fehlt, wird von den fünf Präsidenten leider völlig ausgeblendet.

4.1.3. Gänzlich außer Acht gelassen werden die unterschiedlichen Ansätze der Zentralbanken, welche den USA und dem Vereinigten Königreich eine vergleichbar schnelle Erholung bescherten, in Europa die Situation aber zunächst verschlimmerten. An Stelle einer antizyklischen Stabilisierungspolitik sollen die bestehenden Instrumente der Economic Governance u. a. durch nationale Wettbewerbsräte gestärkt werden, die auf den Abbau der Schuldenstände („deleveraging") und eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung fokussieren. Der EWSA bedauert, dass die Gelegenheit, die Fundamente des bestehenden Regelwerks auf ihre längerfristige Tragfähigkeit zu überprüfen und mit einer stärker gesamteuropäischen Perspektive zu ergänzen, nicht genutzt wurde.

([10]) COM(2013) 690 final, Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion.
([11]) EWSA-Stellungnahme „Struktur und Organisation des sozialen Dialogs im Rahmen einer echten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)" (ABl. C 458 vom 19.12.2014, S, 1).
([12]) Dem Präsidenten der EU-Kommission, dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, dem Vorsitzenden der Eurogruppe und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank.
([13]) Siehe Fußnote 8. Im Folgenden wird nur auf die für diese Stellungnahme relevanten Themen des Berichtes eingegangen.
([14]) EWSA-Stellungnahme „Vollendung der WWU: Die politische Säule" (ABl. C 332 vom 8.10.2015, S, 8).

4.1.4. Der EWSA bedauert, dass die Präsidenten die deutlich schlechter als erwartete wirtschaftliche Entwicklung einzig darauf zurückführen, dass die neuen Mechanismen der „Economic Governance" wie auch die Anpassungsprogramme der Krisenländer unzureichend angewandt und nicht ausreichend ausgestaltet wurden. Die Überbetonung der Strukturreformen und preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten für die zu vollendende Wirtschaftsunion (erstes Kapitel) übersieht, dass Strukturreformen und Lohnfindung Gegenstand permanenter Aushandlungen und Problemlösungen auf lokaler Ebene sind, die demokratischen Prinzipien folgen. So situieren sich die fünf Präsidenten aber als außenstehende Akteure, die die Mitgliedstaaten enger an beliebig definierte Benchmarks heranführen wollen, ohne die demokratische Legitimität hierfür zu stärken und „Ownership" herzustellen.

4.1.5. Der EWSA befürchtet deshalb, dass die im Bericht fehlende Perspektive einer vollwertigen Fiskalunion die Eurozone in den Mitgliedstaaten weiter de-legitimieren wird, insbesondere weil ihr „mehr von der selben Medizin" den wirtschaftlichen Wohlstand aller ihrer Bürger nicht verbessern wird und die nationalstaatliche Perspektive weiter vorherrscht. Die vorgeschlagenen Maßnahmen für die Integration der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme sind in den Augen des EWSA völlig unzureichend, unter anderem deshalb, weil ihnen — entgegen der Rhetorik der Präsidenten, ein „soziales AAA-Rating" für die Eurozone erreichen zu wollen — eine nachrangige Bedeutung zugemessen wird. Der EWSA betrachtet die Entwicklung einer Sozialunion als integrierten Bestandteil einer demokratischen und sozialen WWU, nicht als Anhängsel.

4.2. ***Bruegel-Analyse und Vorschläge*** ([15])

4.2.1. Der europäische Thinktank Bruegel stellt fest, dass die WWU von Beginn an von bedeutenden Unterschieden in den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen geprägt war, die für die Politikfehler in den Mitgliedstaaten und eine inadäquate europäische „Economic Governance" verantwortlich sind. Er schlägt eine Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in den Bereichen Bankenunion und makroprudentielle Aufsicht des Finanzsektors, der Verhinderung starker Divergenzen bei den Lohnstückkosten und einer fiskalpolitischen Governance vor, die nachhaltige Haushalte einzelner Mitglieder und Ressourcen im Falle einer Banken- und Staatsanleihen-Krise bereitstellen kann. Der EWSA hat in der jüngsten Vergangenheit ganz ähnliche Vorschläge in seinen Stellungnahmen vorgelegt ([16]).

4.2.2. Kapitalströme aus den Überschussländern haben mit zu einer Überhitzung in den Defizitländern mit daraus resultierenden Nominallohnsteigerungen beigetragen. Den finanziellen Ungleichgewichten ist bisher zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Dies steht im Gegensatz zur Absicht einer vertieften Finanzmarktintegration.

4.2.3. Die prozyklische Fiskalpolitik 2011-2013 und das Ausbleiben einer antizyklischen Fiskalpolitik 2014 haben soziale Härten unnötig weiter verschärft ([17]). Deshalb sollte die Politik neben den notwendigen Strukturreformen den Menschen auch Perspektiven eröffnen, beispielsweise durch günstige Rahmenbedingungen für private Investitionen, um langfristig Beschäftigung wieder aufbauen zu können. Zudem sollte die Politik Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ergreifen, um Einkommen und Wohlstand zu generieren, die allen soziale Stabilität garantieren. Der EWSA stimmt daher der Schlussfolgerung ausdrücklich zu, dass kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Inflation dringend angehoben werden müssen. Überdies muss die EZB von den Aufgaben der Fiskalpolitik und Anpassung der Lohnstückkosten entlastet werden, die nicht in ihrem Mandat stehen, die sie aber aufgrund politischer Untätigkeit der anderen Institutionen de facto ausübt.

4.2.4. Nach Auffassung des EWSA bedarf es verstärkter Anstrengungen, um Grundsatzfragen der demokratischen Legitimität zu adressieren. Der EWSA setzt sich mit Nachdruck für eine volle „Parlamentarisierung" des Euroraums ein (großer Ausschuss des EP mit allen Abgeordneten der WWU bzw. denen, die dem Euroraum beitreten wollen). Auch die Abstimmung der Parlamentarier des Euroraums über WWU-Fragen ist im Rahmen der COSAC zu verbessern ([18]).

([15]) André Sapir, Guntram Wolff: *Euro-area governance: what to reform and how to do it*, 27. Februar 2015, http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/

([16]) EWSA-Stellungnahmen Vollendung der WWU — Vorschläge des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses für die nächste europäische Legislaturperiode (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10). Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Die politische Säule (ABl. C 332 vom 8.10.2015, S, 8).

([17]) Zsolt Darvas und Olga Tschekassin, *Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation*, Bruegel Policy Contribution 2015/04, März 2015.

([18]) Siehe Fußnote 14.

4.2.5. Die COSAC wies 2014 selbst darauf hin, dass viele Parlamente noch nicht ausreichend eingebunden sind, und zeigte sich besorgt, dass die Verbindung zwischen Bürgern und der EU so gestört ist. Sie fordern Kommission und Rat auf, zusammen mit den Parlamentariern durch konkrete Vorschläge Abhilfe zu schaffen ([19]). Die in Artikel 13 des Fiskalpaktes vorgesehenen Beteiligungsformen gehen zwar in die richtige Richtung, greifen aber für eine echte Parlamentarisierung zu kurz.

4.3. ***Höhere Verantwortung aller Wirtschaftsakteure***

4.3.1. Die Überwindung von Divergenzen in den Funktionsweisen der Arbeitsmärkte, der Lohnfindungssysteme und der Sozialsysteme spielen eine wichtige Rolle für eine demokratische und soziale WWU. Ein föderales System mit einheitlichem europäischem Arbeitsmarkt samt einheitlichen Institutionen und Sozialsystemen wie in den USA erscheint auf kurze Sicht nicht realisierbar. Zudem sollte das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) symmetrisch gestärkt und die Sozialpartner daran beteiligt werden.

4.3.2. Der EWSA verweist darauf, dass einige der wirtschaftspolitischen Ziele der *economic governance* der letzten Jahre besser mit den sozialpolitischen Zielen der EU nach Artikel 4 Absatz 2 AEUV in Einklang gebracht werden müssen und mögliche Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen auszuräumen sind. Alle Maßnahmen im Europäischen Semester — gemäß horizontaler Sozialklausel — sind einem sozialen *Impact Assessment* zu unterziehen. Diese Ergebnisse sollten auf nationaler wie europäischer Ebene öffentlich gemacht und diskutiert werden. Der EWSA kann dies im Rahmen seiner Kompetenzen unterstützen.

4.3.3. Im Bericht der fünf Präsidenten ist von einer Finanz-, Fiskal- und politischen Union die Rede, die soziale Union bleibt unerwähnt. Das einzigartige Europäische Modell müsse gestärkt werden, vom einzigartigen Europäischen Sozialmodell ist nicht mehr die Rede. Zwar wird das Bild vom „sozialen Triple A" bemüht, wie dies im Rahmen einer vertieften WWU erreicht werden soll, bleibt mehr als vage. Soziale Fragen werden allenfalls ergänzend angesprochen oder im Kontext einer stärkeren Durchlässigkeit der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten. Kernelemente sind ein Mindestsockel an Sozialschutz, effektive Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten sowie neue arbeitsrechtliche Flexicurity-Initiativen, ohne dass dies näher erläutert wird.

4.3.4. Die Regierungen der Mitgliedstaaten tragen eine hohe Verantwortung für die Weiterentwicklung einer demokratischen und sozialen WWU. Dasselbe gilt auch für die Sozialpartner national wie europäisch, für die die WWU den übergreifenden Rahmen für ihre unterschiedlichen Systeme der Lohnfindung und der Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik darstellt. Als wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure entscheiden sie maßgeblich über die Einhaltung des gemeinsamen Stabilitätsziels der WWU.

4.3.5. Der EWSA stellt zum wiederholten Male fest, dass eine Währungsunion mit unterschiedlicher Preis- und Lohnentwicklung in den Mitgliedstaaten notwendigerweise zu Ungleichgewichten zwischen den Regionen desselben Währungsgebietes führen muss, bei denen externe Schocks eine soziale und politische Krise entwickeln und die Divergenzen weiter verstärken können ([20]). Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass kein Weg an einer ernsthaften Debatte über eine solide Architektur der WWU vorbeiführt, die ein Einvernehmen über die wirtschaftlichen und sozialen Ziele sowie eine vereinbarte Steuerung einschließt ([21]). Daraus folgert der EWSA, dass der makroökonomische Dialog der EU (MED) einer Verstärkung und Vertiefung innerhalb der Eurozone bedarf.

4.3.6. Der makroökonomische Dialog wurde vom Europäischen Rat in Köln (Juni 1999) ins Leben gerufen, um einen dauerhaft wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix, d. h. ein spannungsfreies Zusammenspiel von Lohnentwicklung, Geld- und Fiskalpolitik zu erreichen. Seine Ziele sind heute aktueller denn je: mehr Wachstum und Beschäftigung bei Wahrung der Preisstabilität, Ausschöpfung des Produktionspotenzials und Erhöhung des Potenzialwachstums ([22]). Der EWSA bedauert, dass dieses Instrument im Laufe der Jahre verwässert und seit dem Ausbruch der Krise nicht dahin gehend genutzt wurde, die Instrumente der *economic governance* zu demokratisieren und das Bewusstsein des *Ownership* im gemeinsamen Währungsraum WWU zu stärken.

([19]) *Contribution of the XLIX COSAC*, Dublin, Juni 2014.
([20]) EWSA,, Soziale Auswirkungen der neuen Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung, 2012 (ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 23).
([21]) Siehe Fußnote 14.
([22]) Entschließung des Europäischen Rates über den Europäischen Beschäftigungspakt, Europäischer Rat von Köln, 3./4.6.1999.

4.3.7. Der EWSA ist der Überzeugung, dass ein MED der Eurozone (MED-EURO) zu einer demokratischen und sozialen Weiterentwicklung der WWU entscheidend beitragen kann, wenn der Kreis der Teilnehmer am Dialog seinen Anforderungen gerecht wird. Die Wahrung der Dialogfähigkeit innerhalb des MED-EURO erzwingt dabei eine Begrenzung der Teilnehmerzahl. Neben den Vertretern der Sozialpartner, der Europäischen Zentralbank, der Eurogruppe und der Kommission (unter voller Wahrung ihrer Autonomie und Unabhängigkeit) sollte der Vorsitz des Ausschusses für Wirtschafts- und Währungsfragen des Europäischen Parlamentes gleichberechtigt daran teilnehmen.

4.3.8. Der MED-EURO sollte nach Auffassung des EWSA mindestens zweimal im Jahr zusammentreten und zu einem integralen Bestandteil der wirtschaftspolitischen Steuerung der WWU werden. Seine Ergebnisse und Schlussfolgerungen sind daher sowohl bei der Ausarbeitung des Jahreswachstumsberichtes als auch beim *Scoreboard* und den länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen. Im Gesamtkontext von Geld-, Haushalts- und Lohnpolitik in der WWU kann Vertrauen aufgebaut und mehr Konvergenz erzielt werden, ohne die Tarifautonomie zu beeinträchtigen. Dies könnte — in Analogie zum „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ — zu einem höheren Grad an transparenter (Selbst-)Verpflichtung aller Wirtschaftsakteure führen und wie ein „Stabilitäts- und Beschäftigungspakt“ wirken. Der EWSA unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung eines spannungsfreien Zusammenspiels von Geld-, Haushaltspolitik und Lohnentwicklung für mehr Wachstum und Beschäftigung, wodurch das Vertrauen in die Währungsunion gestärkt würde.

4.3.9. Damit wird ein anderer Ansatz gewählt als mit dem Vorschlag der fünf Präsidenten — analog dem Vorschlag von Bruegel — nationale Wettbewerbsinstitutionen zu etablieren, um die Lohnfindungsprozesse auf nationaler Ebene zu begleiten. Diese nationalen Wettbewerbsinstitutionen sollen laut Vorschlag der fünf Präsidenten zudem europäisch koordiniert werden. Eine frühzeitige Konsultation der Sozialpartner vor Berichtslegung wäre sinnvoll gewesen, denn in dieser Form hat der Vorschlag der Präsidenten wenig Aussicht auf Erfolg.

4.3.10. Ausblick: Die WWU ohne tief greifende institutionelle wie politische Reformen wird immer fragil bleiben. Der Ausschuss ist äußerst besorgt über die Stabilität der EU, weil die notwendigen Reformen — mit oder ohne Vertragsänderungen — immer nur in letzter Minute und unter größtem Druck erfolgen. Es gilt, den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU wieder zu stärken und eine kohärente wirtschafts- und währungspolitische Integration fortzuführen als Grundlage für eine funktionierende WWU. Ohne mutige Parlamentarier, Politiker und Sozialpartner, die national wie europäisch den Diskurs mit der Zivilgesellschaft führen und für die besten Lösungen streiten, kann eine funktionierende WWU nicht gelingen.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundsätze wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/08)

Berichterstatter: Bernd SCHLÜTER

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Grundsätze wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 1. September 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September 2015) mit 130 gegen 46 Stimmen bei 10 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA tritt für **eine deutlichere strategische Schwerpunktsetzung der EU in der Sozialpolitik** ein. Dabei sollen auch Konsequenzen aus der Krise, der Krisenpolitik und dem Vertrauensverlust in der Bevölkerung gezogen werden.

1.2. Die Kommission wird aufgefordert, im Rahmen eines **substanziellen Arbeitsprogramms allgemeine sozialpolitische Grundsätze** zu erarbeiten, für die der EWSA unter Ziffer 4 Vorschläge unterbreitet. Dies kann u. a. im Rahmen einer Leitinitiative, der Governanceregeln oder eines Weißbuches erfolgen. Grundlage ist eine verbesserte vergleichende Datenerfassung auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten. Reine Input-Indikatoren (wie viel Geld wird in einzelnen Mitgliedstaaten für eine bestimmte Sozialleistung ausgegeben) reichen nicht aus, um die Qualität von Sozialleistungssystemen darzustellen.

1.3. Bei der Erarbeitung sozialpolitischer Grundsätze im Sinne einer Konvergenz der Sozialstandards auf hohem Niveau sind die **Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und die politischen wie kulturellen Verschiedenheiten der Sozialsysteme** zu achten, und es ist möglichst auf einen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten hinzuwirken.

1.4. Die sozialpolitischen Grundsätze sollen eine inhaltliche Grundlage bilden u. a. für künftige **Empfehlungen an die Mitgliedstaaten** im Rahmen eines effektiver gestalteten Europäischen Semesters ([1]). Die Grundsätze sollen auch über **die Strukturfonds, die OMK und die soziale Folgenabschätzung gemäß Artikel 9 AEUV** wirksam werden. Als Teil der Maßnahmen soll auch ein verbindlicher **Minimum Social Protection Floor** (grundlegender Sockel des sozialen Schutzes) angestrebt werden. Dabei sind die bestehenden Rechtsgrundlagen zu nutzen.

1.5. Sozialpolitische Grundsätze sollen auch **eine Grundlage für das Handeln der EU-Organe** bilden, insbesondere für die wirtschaftspolitische Steuerung, die Budgetkontrolle und das Krisenmanagement.

1.6. Die **Sozialpartner sind zentrale Akteure** insbesondere in den paritätischen Sozialversicherungssystemen und in weiteren Systemen, die durch Verhandlungen der Sozialpartner entstanden sind. Sie sind bei der Erarbeitung sozialpolitischer Grundsätze zu beteiligen. Akteure der Zivilgesellschaft, Verbände der sozialen Dienste, der Sozialunternehmen, der kommunalen Gebietskörperschaften, der staatlichen Sozialverwaltungen, der Sozialversicherungen, der Nutzer und Verbraucher sind ebenfalls in ihren Zuständigkeitsbereichen zu beteiligen.

([1]) Z. B. durch eine konsequentere Überwachung und Bewertung der Umsetzung von Empfehlungen und eine Verbindung mit den Strukturfonds (ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 23).

1.7. Der EWSA legt hier konkrete Vorschläge für sozialpolitische Grundsätze im Bereich der Sozialleistungssysteme vor. Ziel ist eine **bessere Wirksamkeit und Verlässlichkeit der Leistungen sowohl des sozialen Schutzes wie auch der sozialen Sicherheit und der Gesundheitssysteme, unabhängig von der Art des Leistungserbringers und der Art der Leistung**. Der EWSA zielt dabei vor allem auf die sozialrechtliche und finanzielle Sicherstellung zeitgemäßer und gemeinwohlorientierter Sozialdienstleistungen in allen EU-Staaten.

1.8. Der EWSA **geht von der Verschiedenheit der Systeme aus** und bezieht sich u. a. auf Ziele, Arten und Inhalte von Sozialleistungen, das **Verhältnis von Solidarität und Eigenverantwortung**, auf die rechtliche Absicherung, die Finanzierung und die Qualität. Er bezieht sich auch auf die Stellung der Nutzer und der sozialen Dienste. Er sieht die Notwendigkeit der **Absicherung fundamentaler Sozialleistungen** aufgrund gemeinsamer Regeln auf EU-Ebene.

2. **Einleitung: Hintergrund und aktuelle Sachlage**

2.1. **Die europäische Sozialpolitik** findet ihre Grundlage u. a. in den Menschenrechten, den Lehren aus den Weltkriegen ([2]), dem vertraglichen Prinzip der sozialen Marktwirtschaft, den EU-2020-Zielen, den Bedarfen leistungsfähiger Volkswirtschaften, dem Auftrag zur Armutsbekämpfung, den Vertragskapiteln zur Sozial-, Beschäftigungs- und Gesundheitspolitik, dem Ziel des sozialen Zusammenhalts und der gemeinsamen Wettbewerbsregeln nach Artikel 3 EUV. Ziel der Sozialpolitik ist nach Artikel 151 AEUV u. a. die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebensbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz und die Bekämpfung von Ausgrenzungen. Das **europäische Sozialmodell** ist Ausdruck einer einzigartigen Werte- und Kulturgemeinschaft ([3]), die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit sozialer Verantwortung und Solidarität verbindet. Der EWSA möchte dieses Modell stärken und zukunftsfähig machen.

2.2. **Der EWSA ist überzeugt, dass Sozialpolitik sowohl aus eigenem Recht als auch als Mittel zur nachhaltigen Förderung von Wachstum und Beschäftigung** ([4]) eine Säule der EU-Politik sein sollte. Er würdigt die bereits erfolgten Fortschritte in der Beschäftigungspolitik, in manchen Feldern der Koordinierung und beim Arbeitsschutz. Der EWSA bekräftigt den investiven Charakter ([5]) wirksamer Sozialleistungssysteme und weist auf die ideellen, sozialen und materiellen Kosten unterlassener Sozialpolitik hin. Der EWSA geht davon aus, dass leistungsfähige, innovative Volkswirtschaften und verlässliche, effiziente und wirksame Sozialleistungen sich gegenseitig bedingen. Zeitgemäße Sozialsysteme können **Volkswirtschaften krisenfester machen**, fördern Beschäftigung und bieten selbst ein hohes Beschäftigungspotenzial auch für benachteiligte Regionen ([6]). Niedrige Ausgaben u. a. für **aktive Inklusion, für Empowerment von Arbeitsuchenden und für die Chancen von Kindern und jungen Menschen** sind angesichts der modernen Technologie- und Informationsgesellschaft, der demografischen Entwicklung ([7]) und der Zuwanderung keine nachhaltigen Wettbewerbsvorteile. **Eine Fortentwicklung der Systeme auf Grundlage gemeinsamer Grundsätze** kann dazu beitragen, eine größere Chancengleichheit und Wettbewerbsfairness in der EU zu fördern.

2.3. Sozialleistungs- und Gesundheitssysteme und vergleichbare Systeme dienen u. a. dem **notwendigen sozialen Ausgleich**, der Armutsbekämpfung, der subsidiären Existenzsicherung und dem sozialen Frieden. Nahezu jeder Unionsbürger ist in bestimmten Lebensphasen auf Unterstützung durch soziale Dienste angewiesen. Sozialsysteme sichern u. a. die angemessene Altersversorgung und stellen die qualifizierte Versorgung u. a. von pflege- und hilfsbedürftigen Menschen sicher.

2.4. **Arbeitgeber und Arbeitnehmer** haben ein Interesse u. a. an der **Vereinbarkeit von Beruf und Familie, an Gesundheitsförderung und Empowerment.** Professionelle soziale Dienste fördern die Kommunikations- und Alltagskompetenz, die Qualifizierung und unterstützen u. a. bei Suchtproblemen, in Krisen und bei der Pflege und Erziehung in der Familie.

([2]) Winston Churchills Züricher Rede 1946: „Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten".
([3]) Charta der Grundrechte der EU; Europäische Sozialcharta.
([4]) ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 102.
([5]) Vgl. COM(2013) 83, 20.2.2013; ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 21.
([6]) ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 23. ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 91. ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 21.
([7]) ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 27.

2.5. Der EWSA nimmt große **Unterschiede in der Wirksamkeit, Verlässlichkeit und Effizienz von Sozialsystemen** wahr ([8]). Einerseits bestehen in vielen Mitgliedstaaten gut funktionierende Systeme, andererseits ist ein gemeinsamer sozialpolitischer Diskurs für alle Mitgliedstaaten nützlich. Eine minimale Existenzsicherung durch Sozialleistungen/ *Minimum Income*, professionelle Sozialdienstleistungen sowie eine wirksame Eingliederung in Beschäftigung und Gesellschaft sind nicht überall sichergestellt. Insbesondere die Gesundheitsversorgung ist oft nicht für alle Menschen zugänglich, z. B. wenn sie offiziell oder inoffiziell verlangte Zuzahlungen nicht leisten können, Professionelle Dienstleistungen u. a. der ambulanten Pflege, der Unterstützung für Menschen mit Behinderung, bei Erziehungs- und Entwicklungsmängeln sind nicht in allen Regionen und Mitgliedstaaten vorhanden. Der EWSA nimmt wahr, dass solidarische Finanzierungen und rechtliche Absicherungen teilweise verbesserungsbedürftig sind.

2.6. Zuletzt hat die Studie der Bertelsmann-Stiftung ([9]) erhebliche Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme aufgezeigt, die alarmierende **Entwicklung von Armut und Reichtum** in der EU und innerhalb aller Mitgliedstaaten festgestellt und von der EU ein größeres sozialpolitisches Engagement eingefordert. Die Studie zeigt, dass wirksame Sozialsysteme auch dort möglich sind, wo das BIP relativ gering ist und mangelhafte Sozialsysteme auch dort vorkommen, wo das BIP relativ hoch ist. Die Armutsentwicklung gefährdet den gesellschaftlichen Frieden und die wirtschaftliche Entwicklung ([10]). Dem Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten und besorgniserregenden politischen Tendenzen sollten auch sozialpolitische Vorschläge entgegengesetzt werden.

2.7. **Die inhaltliche Grundlage für Empfehlungen an die Mitgliedstaaten** und für die Krisenpolitik sollte verbessert werden. Statt nachträglicher Forderungen nach humanitären Maßnahmen sollte die EU konsistenten sozialpolitischen Grundsätzen folgen. Der zweifelhafte steuerfinanzierte Ausgleich von Risikogeschäften der Banken sollte in einem verantwortlichen Verhältnis zu Investitionen in die Funktionsfähigkeit der Sozialsysteme stehen. Binnenmarktregeln z. B. im Beihilfe- und Vergaberecht haben schon jetzt erhebliche Auswirkungen auf Sozialsysteme und soziale Dienste, ohne dass sie erkennbar an sozialpolitischen Konzepten gemessen würden.

2.8. Im Sinne des neuen Vertragsziels der **sozialen Marktwirtschaft** ([11]) sollte die Politik des Binnenmarktes um sozialpolitische Elemente ergänzt werden ([12]). Der EWSA nimmt aktuelle Forderungen ([13]) auf und ermuntert die Kommission und den Europäischen Rat, sozialpolitische Ankündigungen zu konkretisieren und umzusetzen ([14]).

2.9. **Eine neue Phase europäischer Sozialpolitik kann u. a. auf folgenden Vorarbeiten aufbauen:** Der Rat hat bereits 1992 ein garantiertes Mindesteinkommen gefordert ([15]). Er hat im Jahr 2000 eine Sozialagenda aufgestellt. Artikel 12 der Europäischen Sozialcharta verpflichtet die Mitgliedstaaten, **Systeme des sozialen Schutzes** vorzuhalten. Die EU-Verträge beinhalten u. a. die Ziele des sozialen Zusammenhalts und des Schutzes der Daseinsvorsorge ([16]). Die ILO ([17]) hat Grundstandards für Sozialsysteme veröffentlicht. Das bisherige Weißbuch zur EU-Sozialpolitik stammt aus dem Jahr 1994. Auf EU-Ebene besteht **ein Recht auf Existenzsicherung** ([18]). Die UN-Konvention der Rechte der Menschen mit Behinderung setzt wichtige Maßstäbe.

([8]) Dokumente des EU-Semesters, Caritas Europa: *„Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates"*, 2012, Dokumente der Social Protection Platform.
([9]) Social Inclusion Monitor Europe (SIM) — Index Report *„Social Justice in the EU — A Cross-national Comparison"*, 2014.
([10]) OECD *„In It Together"* (Gemeinsam in einem Boot), 2015: In den meisten Ländern liegt das Gefälle zwischen Arm und Reich auf seinem höchsten Stand seit 30 Jahren. Heute verdienen in OECD-Ländern die reichsten 10 % der Bevölkerung 9,6-mal so viel wie die ärmsten 10 %. In den 1980er-Jahren lag dieses Verhältnis bei 7,1.
([11]) Art. 3 (3) EUV.
([12]) Z. B. Friends of Europe, *Social Union*, 23.3.2015.
([13]) Vgl. Sozialinvestitionspaket der EU; KU Leuven, *„Social Protection at the Top of the international Agenda"*, 2014; EWSA, *„Vers une Europe 2020 plus efficace: les propositions de la societé civile pour renforcer l'inclusion sociale et la competitivité en Europe"*, 4.12.2014; EWSA, *„Ein Aktionsplan für Europa"*, April 2014.
([14]) Siehe z. B. COM(2014) 902 final, 28.11.2014; Mission Letter an Kommissionsmitglied Thyssen vom 1.11.2014; Juncker-Prioritäten vom 12.9.2014; Luxemburgische Ratspräsidentschaft und Sozialministertreffen am 16. und 17.7.2015: Stärkung der sozialen Dimension; Berichte des Ausschusses für Sozialschutz.
([15]) Empfehlung des Rates, 24.6.1992 (ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 46).
([16]) U. a. Artikel 2 und Artikel 3 (3) EUV sowie Artikel 2 (3), 14, 56, 107, 162 ff., 168, 174 und 175 (3) AEUV sowie Protokoll-Nummer 26 zum Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV).
([17]) ILO 2012 Empfehlungen; ILO 2014-2015 *World Social Protection Report*.
([18]) Charta der Grundrechte der EU: Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 34 Absatz 3.

2.10. **Der EWSA fordert in seiner Stellungnahme SOC/482** in Übereinstimmung mit dem Parlament ([19]), dem Ausschuss der Regionen ([20]) und Verbänden ein angemessenes Mindesteinkommen ([21]). Er hat u. a. aktiv die Themen Soziale Dienste, Sozialunternehmen, Sozialinvestment, Beschäftigung, Artikel 9 AEUV, Jugendinitiative, wirtschaftspolitische Steuerung und Daseinsvorsorge vorangebracht. Diese Stellungnahme steht in zahlreichen weiteren Bezügen zu EWSA- und weiteren EU-Dokumenten, welche nicht einzeln genannt werden können.

3. **Allgemeine Bemerkungen: Ziele und Inhalt der Stellungnahme**

3.1. Der EWSA konzentriert sich hier auf einen Teil einer notwendigen sozialpolitischen Agenda: die Verbesserung der **Wirksamkeit und Verlässlichkeit der Leistungen sowohl des sozialen Schutzes als auch der sozialen Sicherheit und der Gesundheitssysteme.** Er bezieht sich auf „Sozialleistungen", die ganz oder teilweise **aus Steuern oder aus Sozialversicherungssystemen** finanziert werden und in kontrollierbarer Weise durch Sozialrecht oder paritätische Vereinbarungen in den Bereich öffentlicher sozialpolitischer Verantwortung einbezogen werden. Dabei ist **nicht die Art des Leistungserbringers entscheidend**. „Sozialleistungen" im Sinne dieser Stellungnahme können von öffentlichen und kommunalen Verwaltungen, Sozialversicherungen, selbstständigen Sozialunternehmen, Wohlfahrtsorganisationen und Unternehmen verschiedener Rechtsformen erbracht werden. All diese Leistungserbringer werden hier als „soziale Dienste" erfasst, wenn sie selbst Sozialdienstleistungen erbringen. Der Begriff der „Sozialleistung" umfasst hier **alle Leistungsarten**, u. a. Dienstleistungen und Geldleistungen im Sozial- und Gesundheitssektor. Mit „Sozialversicherung" sind paritätische und/oder gesetzliche Sozialversicherungen und/oder Versicherungen auf Gegenseitigkeit gemeint, die eine Funktion in den sozialrechtlich oder paritätisch geregelten Systemen der sozialen Sicherheit erfüllen.

3.2. Die **Vielfalt der Sozialsysteme,** der Leistungen, der Begriffe und Begriffsinhalte erfordert Sorgfalt in der sozialpolitischen Diskussion und bei den Übersetzungen. Die Systeme der Mitgliedstaaten entsprechen der jeweiligen Sozialpolitik, Kultur und Geschichte. Sie sollten im Sinne des europäischen Sozialmodells weiterentwickelt werden. Zwischen der Systemvielfalt und den notwendigen gemeinsamen Grundsätzen ist ein sinnvoller Ausgleich herzustellen ([22]).

3.3. Die EU sollte einen **gemeinsamen Raum des Diskurses über Sozialpolitik** schaffen, zeitgemäße Standards erarbeiten und selbst Initiativen zu ergreifen. Sie sollte die Konvergenz bei der Fortentwicklung von Sozialsystemen fördern. Sozialpolitische Grundsätze können eine inhaltliche Grundlage sein für Empfehlungen der Kommission, insbesondere im Rahmen des Europäischen Semesters, der Strategie Europa 2020, der OMK und für die Anwendung der sozialen Folgeabschätzung nach Artikel 9 AEUV ([23]). Solche Grundsätze sollten auch die inhaltliche Grundlage bieten für einen verbindlichen *Minimum Social Protection Floor* und das eigene Handeln und die Governance ([24]) der EU-Organe, insbesondere im Krisenmanagement, der Budgetkontrolle und der wirtschaftspolitischen Steuerung.

3.4. Sozialleistungssysteme sollten auf ihre **Zukunftsfähigkeit** hin überprüft werden. Soziale Dienste sollten unter Wahrung ihrer konzeptionellen Eigenständigkeit an demokratisch legitimierte Gemeinwohlziele gebunden werden.

3.5. Über die **Gewährung der Sozialleistung** an den Bürger entscheiden in der Regel die öffentlichen Sozialverwaltungen, Sozialversicherungen oder auch Dritte als Leistungserbringer, z. B. Ärzte, die eine bestimmte Behandlung verschreiben. Von der **Entscheidung über die Leistungsgewährung** ist die **Frage der Leistungserbringung und deren Finanzierung** zu unterscheiden: Es gibt u. a. reine Geldleistungen an den Nutzer mit oder ohne Verpflichtung, bestimmte qualifizierte Dienste in Anspruch zu nehmen. Es gibt Sozialdienstleistungen, welche direkt von kommunalen Gebietskörperschaften, sonstigen Sozialverwaltungen oder den Sozialversicherungen erbracht werden. Werden sie aber von selbstständigen sozialen Diensten erbracht, so kann das Rechtsverhältnis und die Finanzierung sehr verschieden geregelt sein: Es existieren u. a. Vergabesysteme, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zwischen sozialen Diensten und den Kostenträgern, nachträgliche Kostenerstattungen, Gutscheinsysteme oder eine fallunspezifische direkte Förderung der sozialen Dienste, insbesondere für Beratung und Prävention. Bei Vertrags- und Gutscheinsystemen finanziert der öffentliche Kostenträger den sozialen Dienst direkt anhand der Fallzahlen. Alle Systeme sollten sich fragen lassen, ob eine ausreichende rechtliche Absicherung und genügend Wahl- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Nutzer bestehen.

([19]) Entschließung vom 20.10.2010 (2010/2039(INI)) (ABl. C 70 E vom 8.3.2012, S. 8); Entschließung vom 15.11.2011 (2010/2039 (INI)) (ABl. C 153 E vom 31.5.2013, S. 57).

([20]) http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923

([21]) ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 23.

([22]) In diesem Sinne ist gemäß Artikel 153 Absatz 4 AEUV die Befugnis der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Grundzüge ihrer Sozialsysteme zu beachten.

([23]) Vgl. die Konferenz des Europäischen Gewerkschaftsinstituts „*The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*", 3.2.2015.

([24]) Die Ratspräsidentschaft hat den Sozialministern im Juli 2015 Vorschläge zur sozialen Dimension des Governancerahmens gemacht.

3.6. Insbesondere in Sozialversicherungssystemen haben die **Sozialpartner eine zentrale Funktion**. Daher sollten sie bei der Aufstellung sozialpolitischer Grundsätze vorrangig beteiligt werden. Staatliche und kommunale Sozialverwaltungen, Sozialversicherungen, selbstständige soziale Dienste haben eine zentrale Rolle u. a. bei der Erbringung von Sozialleistungen. Daher sollten ihre Vertretungen in ihren Zuständigkeitsbereichen ebenfalls konsequent beteiligt werden.

3.7. Im Bewusstsein, dass zwischen den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und gemeinsamen europäischen Werten, einem fairen Wettbewerb innerhalb der EU ein sinnvoller Ausgleich zu finden ist, sollen die folgenden Grundsätze einen inhaltlichen Impuls für weitere sozialpolitische Schritte der EU geben.

4. **Grundsätze für Sozialleistungssysteme**

4.1. **Prinzip eines Mindestschutzes: Sicherstellung fundamentaler, subsidiärer Sozialleistungen** u. a. zur Existenzsicherung/*minimum income* für Menschen ohne ausreichendes Einkommen z. B. aus Beschäftigung, Renten und anderen Sozialleistungen. Dazu gehört die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren für fundamentale Sozialleistungen ([25]). Die finanzielle Existenzsicherung sollte mindestens **reale Kosten für Nahrung, Unterkunft, Kleidung, Wasser, Energie und fundamentale Gesundheitsversorgung** abdecken.

4.2. **Bedarfsprinzip: Entwicklung und Bereitstellung zeitgemäßer, professioneller Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen für die unterschiedlichen Problemlagen:** u. a. für Familien, Menschen mit Behinderung, Kranke, Arbeitslose, Alleinerziehende, Kinder, pflegende Angehörige, Flüchtlinge, Jugendliche ([26]) mit Entwicklungsdefiziten, Eltern mit erzieherischen Problemen, häusliche Pflege und andere haushaltsnahen Dienste ([27]), Hilfe bei Überschuldung ([28]), bei Suchtverhalten, bei Wohnungslosigkeit und psychosozialen Problemen. Wirksame Sozialdienstleistungen sind u. a. Beratung, Betreuung, Anleitung, Begleitung, Pflege, *Empowerment* und Erziehung, Heilbehandlung und Therapie ([29]). Da Gründe für Arbeitslosigkeit vielfältig sind und Abstiegsspiralen in die Armut vermieden werden sollten, ist es sinnvoll, durch rechtlich garantierte, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und bis zu einer Wiedereingliederung allen Arbeitsuchenden — insbesondere jungen Menschen, die eine Erstbeschäftigung suchen, oder Frauen, die nach einer längeren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit wieder einsteigen möchten — eine akzeptable Zuwendung zu gewähren.

4.3. **Bestimmtheitsprinzip: Entwicklung klarer sozialpolitischer Zielbestimmungen von Sozialleistungen**, z. B. Chancen- und Generationengerechtigkeit, aktive Inklusion, Ausgleich von Benachteiligungen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Absicherung von Lebensrisiken, Prävention, Krisenintervention, Teilhabe an Beschäftigung und Gesellschaft, materielle Altersversorgung, Empowerment usw. Damit verbunden ist eine sinnvolle sozialrechtliche Bestimmung der Arten der Leistungen: wie z. B. Geld oder/und Dienstleistung, ambulant, stationär usw. Dabei sollten das Selbstbestimmungsrecht des Nutzers und das Ziel der Wirksamkeit von Sozialleistungen in Ausgleich gebracht werden.

4.4. **Prinzip der Zugänglichkeit: Sicherstellung der örtlichen, zeitlichen und finanziellen und diskriminierungsfreien Zugänglichkeit von Sozialleistungen und insbesondere Sozialdienstleistungen.** Eine solidarische und nachhaltige Finanzierung, die Transparenz der Leistungsangebote und eine konkrete rechtliche Garantie mit Klage- und Beschwerdemöglichkeiten fördern die Zugänglichkeit. Falls vorhanden, sollten Zuzahlungsverpflichtungen sozial ausgewogen sein und sich nicht als Zugangssperre auswirken. Bürokratische Prüfungen des konkreten Hilfebedarfs können bei bestimmten Leistungen wie Suchthilfe oder psychosozialen Problemlagen kontraproduktiv sein. Insbesondere Beratungs- und Präventionsleistungen sollten dem Nutzer aktiv angeboten werden.

4.5. **Verhältnismäßigkeitsprinzip: Leistungen sollten nach Art und Umfang geeignet und erforderlich sein**. Ermessensentscheidungen und Sozialgesetze sollten dies berücksichtigen. Der Ressourcenaufwand und das zu erwartende Ergebnis einer Sozialleistung sollten in einem sinnvollen Verhältnis stehen. Rechtliche Verpflichtungen des Bürgers zur Nutzung von Sozialleistungen oder zu sonstigem Verhalten sowie das Verhältnis von Rechten und Pflichten sollten ebenfalls dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.

([25]) ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 23.
([26]) AGJ, *„Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt“*, 2015.
([27]) ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 16. ABl. C 21 vom 21.1.2011, S. 39.
([28]) ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 38.
([29]) Vgl. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Solidarprinzip: Die Finanzierung der Sozialleistungen sollte im Wesentlichen auf solidarischen Sozialversicherungssystemen und gerechten, solidarischen Steuersystemen basieren**. Eine solidarische Finanzierung sollte möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen und sozialen Schichten einbeziehen. Dies würde die Verlässlichkeit, Akzeptanz und Nachhaltigkeit der Finanzierung stärken. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ([30]) und Steuervermeidung schaden den Sozialsystemen. Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung kann die Einbeziehung aller Einkunftsarten wie z. B. auch von Kapitaleinkünften sinnvoll erscheinen lassen. Eine bessere Koordinierung der Steuer- und Finanzierungssysteme in der EU kann die Finanzierungsgrundlage verbessern. Private Investitionen, Spenden, bürgerschaftliches und religiöses Engagement und der Einsatz von Stiftungsmitteln sind willkommene Ergänzungen der Regelfinanzierung, sie können aber keine Rechtsansprüche und keine Infrastrukturen sicherstellen.

4.7. **Prinzip der Eigenverantwortung: Arbeitsuchende und Menschen mit beruflichen Eingliederungsschwierigkeiten** usw. sollten durch Sozialdienstleistungen und Anreizsysteme unterstützt werden mit dem Ziel, den Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus eigener Kraft zu erzielen. Der Bürger sollte im Rahmen paritätischer Vereinbarungen, die das staatliche System ergänzen und ohne Gewinnerzielungsabsicht verhandelt und betrieben werden, die Möglichkeit einer zusätzlichen Absicherung erhalten. Professionelle Unterstützung bei der Entwicklung beruflicher Qualifikationen und persönlicher Fähigkeiten wie der Kommunikations-, Sozial- und Alltagskompetenz sind oft die Voraussetzung für eine genügende Fähigkeit zu Eigenverantwortung und zu sozialer Verantwortung Mit Blick auf die Erhaltung der Gesundheit des Einzelnen könnte ein gesunder Lebensstil von den Systemen der sozialen Sicherheit mittels Präventionsangeboten, Anreizmaßnahmen und durch einen besseren Verbraucherschutz gefördert werden.

4.8. **Teilhabeprinzip: Alle Leistungen sollten selbst oder in Kombination mit anderen Leistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe der Bürger** beitragen. Gesellschaftliche Teilhabe umfasst auch die berufliche, die kulturelle, politische Teilhabe sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand.

4.9. **Strukturprinzip: Eine sinnvolle Gestaltung des rechtlichen und finanziellen Verhältnisses zwischen Nutzern, je nach System öffentlichen oder ggf. selbstständigen sozialen Diensten, öffentlicher Sozialverwaltung oder Sozialversicherungen**. Wo selbstständige soziale Dienste z. B. durch Sozialgesetzgebung und Finanzierung in die öffentlichen Sozialleistungssysteme einbezogen sind, sollte deren Leistung, insbesondere deren Finanzierung und Zugänglichkeit den hier skizzierten Grundsätzen entsprechen. Solche sozialen Dienste sollten in einer Weise solidarisch finanziert und sozialrechtlich geregelt sein, dass sie der gesamten Bevölkerung hochwertige Leistungen zur Verfügung stellen können.

4.10. **Prinzip der Selbstbestimmung der Nutzer: Nutzer sind nicht Objekte, sondern Koproduzenten der Hilfen und leistungsberechtigte Bürger**. Sie sollten innerhalb eines angemessenen Kostenrahmens die Wahl haben zwischen verschiedenen Leistungsformen, wie z. B.: ambulanten und stationären und weiteren Formen wie betreutes Wohnen. Die geeignete Hilfeart hängt von der individuellen Lage, dem konkreten, durch ausgebildete Fachleute zu prüfenden Bedarf an professioneller Hilfe und den Wünschen des einzelnen Menschen sowie der örtlichen Situation ab. Wo selbstständige soziale Dienste z. B. durch Sozialgesetzgebung und Finanzierung in die öffentlichen Sozialleistungssysteme einbezogen sind, sollten Nutzer die Wahl zwischen verschiedenen Diensten haben.

4.11. **Prinzip der Rechtssicherheit: Rechtliche Absicherung der Leistungen ggf. durch Sozialgesetze oder ähnliche demokratisch fundierte Rechtsinstrumente der Mitgliedstaaten**. Sozialrechtliche Inhalte solcher Regelungen sollten sein: Rechtsansprüche, Ermessensregeln, Mitwirkungspflichten der Nutzer, Beschreibung der Leistungsvoraussetzungen, der Klage- oder Beschwerdemöglichkeiten, ggf. der öffentlichen Kontrolle privater Erbringer öffentlicher Leistungen, der Qualitätsregeln und Zugänglichkeitsgarantien, der Infrastrukturverpflichtung, der Art der Finanzierung usw. Gesicherte Rechtspositionen bzw. Rechtsansprüche der Nutzer sollten mindestens bei fundamentalen Sozial- und Gesundheitsleistungen garantiert sein. Ermessensentscheidungen können in manchen Leistungsbereichen den Umständen besser Rechnung tragen. Das Wohl von schutzbedürftigen Personen ist rechtlich besonders zu schützen ([31]). Selbstständige soziale Dienste brauchen eine geschützte Rechtsposition und einen diskriminierungsfreien Zugang zur Leistungserbringung, soweit es sich nicht um Monopolsysteme handelt. In manchen Mitgliedstaaten unterstützt ein Sozialstaatsgebot in den Verfassungsgrundlagen die Position der Sozialpolitik und sichert fundamentale Sozialleistungen auch in Krisenzeiten.

([30]) ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 43.
([31]) Z. B. Kinder und Jugendliche, werdende Mütter und hilfsbedürftige und geschäftsunfähige Personen.

4.12. **Prinzip der Gemeinwohlorientierung: Besonders gemeinwohlorientierte und beteiligungsfreundliche Unternehmens- und Organisationsformen** ([32]) wie Not-For-Profit- Organisationen, Sozialunternehmen, öffentliche Dienste, Vereine, bestimmte Arten von Stiftungen und Genossenschaften, Nutzerorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure sollten geeignete finanzielle und rechtliche Bedingungen vorfinden. Die Finanzierung von in diesem Bereich tätigen For-Profit-Unternehmen durch Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge bedarf einer vertieften sozialpolitischen Erörterung, adäquater Kontrollen und mindestens eines Rahmens für die Gewinnausschüttung.

4.13. **Prinzip der Transparenz: Die Verwendung öffentlicher Mittel durch soziale Dienste und öffentliche Verwaltungen sollte transparent gestaltet werden**. Rechtsgrundlagen, Gründe für Leistungs- und Vergabeentscheidungen usw. sollten dem Bürger zugänglich sein.

4.14. **Prinzip der Vernetzung:** Die Alltagsrealität der Menschen, der Wandel von Lebensabläufen, neue Familienformen, die Alterung, und die Zuwanderung erfordern **integrierte und vernetzte Dienstleistungen** ([33]). Segregation, Exklusion und Diskriminierungen sollten vermieden werden.

4.15. **Prinzip der Augenhöhe: Nutzer, Sozialverwaltungen und soziale Dienste sollten rechtlich geregelte und durchsetzbare Rechte und Pflichten haben**. Sind für den Fall der Regelverletzungen Sanktionen bzw. Entschädigungszahlungen vorgesehen, so sollten solche nicht nur gegenüber den Nutzern, sondern auch gegenüber den öffentlichen Sozialverwaltungen zur Verfügung stehen.

4.16. **Qualitätsprinzip: Sozialdienstleistungen sollten mit Maßnahmen der Qualitätssicherung verbunden werden**. Die Bedarfsanalyse, die Planung und Durchführung von Maßnahmen sollte auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und fachlicher Expertise erfolgen. Personenbezogene Dienstleistungen sollten durch Ausbildungsmaßnahmen, Professionalisierung, und angemessene Entlohnungen und Arbeitsbedingungen im Rahmen der Tarifautonomie gestärkt werden. Der Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Daseinsvorsorge) in Europa ([34]) kann ein Vorbild für EU-Empfehlungen für soziale Dienste sein. Wo es ergänzend sinnvoll ist, soll die Gewinnung und Anleitung von Ehrenamtlichen gefördert werden.

4.17. **Koordinierungsprinzip: Der Umgang mit grenzüberschreitenden Sachverhalten in Bezug auf Leistungen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes** sollte verbessert werden. Dabei sollten die Belastbarkeit der Kostenträger und der Steuer- und Beitragszahler sowie der Grundsatz der gesellschaftlichen Solidarität und der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Eine einseitige Belastung besonders leistungsfähiger nationaler Systeme ist zu vermeiden.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([32]) EWSA-Initiative für soziales Unternehmertum.
([33]) Kocher/Welti, 2010.
([34]) Siehe die Mitteilung „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“ (KOM(2011) 900 endgültig).

ANHANG

Folgende Ziffern der Stellungnahme der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft wurden zugunsten von Änderungsanträgen abgelehnt, erhielten jedoch mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.3

Bei der Erarbeitung sozialpolitischer Grundsätze zur konvergenten Fortentwicklung der Sozialsysteme sind die **Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und die politischen wie kulturellen Verschiedenheiten der Sozialsysteme** zu achten, und es ist möglichst auf einen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten hinzuwirken.

Abstimmungsergebnis des Änderungsantrages 1:

Ja-Stimmen: 105

Nein-Stimmen: 51

Enthaltungen: 15

Ziffer 4.2

Bedarfsprinzip: Entwicklung und Bereitstellung zeitgemäßer, professioneller Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen für die unterschiedlichen Problemlagen: u. a. für Familien, Menschen mit Behinderung, Kranke, Arbeitslose, Alleinerziehende, Kinder, pflegende Angehörige, Flüchtlinge, Jugendliche [1] mit Entwicklungsdefiziten, Eltern mit erzieherischen Problemen, häusliche Pflege und andere haushaltsnahen Dienste [2], Hilfe bei Überschuldung [3], bei Suchtverhalten, bei Wohnungslosigkeit und psychosozialen Problemen. Wirksame Sozialdienstleistungen sind u. a. Beratung, Betreuung, Anleitung, Begleitung, Pflege, *Empowerment* und Erziehung, Heilbehandlung und Therapie [4]. Da Gründe für Arbeitslosigkeit vielfältig sind und Abstiegsspiralen in die Armut vermieden werden sollten, ist es sinnvoll, durch rechtlich garantierte, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und finanzielle Leistungen bis zu einer Wiedereingliederung u. a. am bisherigen Lebensstandard bzw. den Beiträgen zu orientieren.

Abstimmungsergebnis des Änderungsantrages 3:

Ja-Stimmen: 119

Nein-Stimmen: 53

Enthaltungen: 9

Ziffer 4.4

Prinzip der Zugänglichkeit: Sicherstellung der örtlichen, zeitlichen und finanziellen und diskriminierungsfreien Zugänglichkeit von Sozialleistungen und insbesondere Sozialdienstleistungen. Eine solidarische und nachhaltige Finanzierung, die Transparenz der Leistungsangebote und eine konkrete rechtliche Garantie mit Klage- und Beschwerdemöglichkeiten fördern die Zugänglichkeit. Zuzahlungsverpflichtungen können sinnvolle Steuerungsinstrumente sein. Sie sollten sozial ausgewogen sein und sich nicht als Zugangssperre auswirken. Bürokratische Prüfungen des konkreten Hilfebedarfs können bei bestimmten Leistungen wie Suchthilfe oder psychosozialen Problemlagen kontraproduktiv sein. Insbesondere Beratungs- und Präventionsleistungen sollten dem Nutzer aktiv angeboten werden.

---

[1] AGJ, „*Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt*“, 2015.
[2] ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 16. ABl. C 21 vom 21.1.2011, S. 39.
[3] ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 38.
[4] Vgl. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Abstimmungsergebnis des Änderungsantrages 4:

Ja-Stimmen: 114

Nein-Stimmen: 59

Enthaltungen: 13

Ziffer 4.7

Prinzip der Eigenverantwortung: Arbeitsuchende und Menschen mit beruflichen Eingliederungsschwierigkeiten usw. sollten durch Sozialdienstleistungen und Anreizsysteme unterstützt werden mit dem Ziel, den Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus eigener Kraft zu erzielen. Der Bürger sollte Anreize und Möglichkeiten für eine zusätzliche, zumutbare und risikoarme Eigenvorsorge erhalten. Professionelle Unterstützung bei der Entwicklung beruflicher Qualifikationen und persönlicher Fähigkeiten wie der Kommunikations-, Sozial- und Alltagskompetenz sind oft die Voraussetzung für eine genügende Fähigkeit zu Eigenverantwortung und zu sozialer Verantwortung. Auch die Erhaltung der Gesundheit liegt zum Teil in der Eigenverantwortung des Einzelnen. Ein gesunder Lebensstil könnte von den Systemen der sozialen Sicherheit mittels Präventionsangeboten, Anreizmaßnahmen und durch einen besseren Verbraucherschutz gefördert werden.

Abstimmungsergebnis des Änderungsantrages 5

Ja-Stimmen: 117

Nein-Stimmen: 62

Enthaltungen: 11

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Validierung der durch nichtformales und informelles Lernen erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen — der praktische Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/09)

Berichterstatter: Pavel TRANTINA

Mitberichterstatterin: Marie ZVOLSKÁ

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Die Validierung der durch nichtformales und informelles Lernen erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen — der praktische Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft.

(Initiativstellungnahme)

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 17. Juni 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 212 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der festen Überzeugung, dass die Ermittlung, Erfassung, Bewertung und schließlich Validierung der durch das nichtformale und informelle Lernen erzielten Ergebnisse in einer möglichst vergleichbaren und für alle beteiligten Akteure — insbesondere für die Arbeitgeber und Bildungseinrichtungen — verständlichen Art und Weise in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt werden muss.

1.2. Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass ihre Bürgerinnen und Bürger ungeachtet ihres Alters und ihres Qualifikationsniveaus die Möglichkeit erhalten, ihre durch nichtformales und informelles Lernen erworbenen Kenntnisse anerkennen zu lassen. Zu diesem Zweck ist möglicherweise eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen den Anbietern für nichtformales und informelles Lernen, den Behörden und weiteren interessierten Akteuren erforderlich, unter anderem zu Fragen der Finanzierung und Validierung.

1.3. Der EWSA ruft dazu auf, alle Interessenträger, insbesondere die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft, zu unterstützen, damit sie sich der Vorteile einer Validierung derartiger Lernergebnisse bewusst werden und sich aktiv an der Festlegung der nationalen Qualifikationsrahmen und der Formulierung von Berufsqualifikationen beteiligen können.

1.4. Die Menschen müssen einschlägige Informationen über die Vorteile und Wege der Validierung ihrer Kompetenzen und über die geltenden Verfahren erhalten. Die Mitgliedstaaten sollten nach Ansicht des EWSA das Spektrum der Einrichtungen, die derartige Orientierungshilfen und Beratungsdienste anbieten, erweitern und zu diesem Zweck insbesondere Arbeitsverwaltungen, aber auch Informationszentren für junge Menschen, Bildungseinrichtungen, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Berufsberatungsstellen, Jugend- und Frauenverbände, Organisationen zur Unterstützung von Zuwanderern und Menschen mit Behinderungen sowie Behörden einbinden.

1.5. Voraussetzung dafür ist ein hochwertiger Rechtsrahmen auf nationaler Ebene, der die Gleichwertigkeit der im Zuge der formalen Bildung erworbenen Zertifikate mit den Ergebnissen der nichtformalen und informellen Bildung gewährleistet. Das stellt erhebliche Anforderungen an die Qualität der Validierungsverfahren, die auch finanziell gefördert werden sollten, beispielsweise aus dem Europäischen Sozialfonds.

1.6. Der EWSA ruft die Bildungseinrichtungen, insbesondere die weiterführenden Schulen, Berufsschulen und Hochschulen dazu auf, die Validierung nichtformal und informell erworbener Kompetenzen und Kenntnisse stärker zu unterstützen. In der EU gibt es in diesem Zusammenhang eine Reihe von Beispielen bewährter Praktiken, die verbreitet werden sollten.

1.7. Der EWSA ist davon überzeugt, dass Tarifverhandlungen und der soziale Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern eine wichtige Rolle bei der Validierung der nichtformalen und informellen Bildung sowie des lebenslangen Lernens spielen können. Mit ihrer Hilfe sollte auf die Validierung des nichtformalen und informellen Lernens als wesentlicher Beitrag zur Debatte über die Beschäftigungsfähigkeit und die Möglichkeiten ihrer Förderung hingearbeitet werden.

1.8. Vor dem Hintergrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit müssen die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit der privaten und öffentlichen Arbeitsvermittlungen mit gemeinnützigen Organisationen (v. a. Jugendorganisationen) und Arbeitgebern gefördert werden. Dieses Zusammenwirken kann dazu beitragen, dass die Bedeutung und der Wert der in gemeinnützigen Organisationen erworbenen nichtformalen und informellen Bildung in der Öffentlichkeit deutlicher und bewusster wahrgenommen und das gegenseitige Vertrauen gestärkt wird.

1.9. Daher ist es notwendig, die Entwicklung und den Einsatz von Selbstbewertungsinstrumenten zu fördern, mit deren Hilfe die Menschen die Ergebnisse ihres Lernens ermitteln und dokumentieren können. Dabei sollten die Erfahrungen der organisierten Zivilgesellschaft genutzt werden. Der EWSA hat sich bereits früher für die Schaffung eines Europäischen Qualifikationspasses bzw. des Europass Experience ausgesprochen. Er bedauert daher, dass die Europäische Kommission die Vorbereitung des Europass Experience ausgesetzt hat, und ruft sie dazu auf, wieder aktiv zu werden und dieses Instrument erfolgreich zu Ende zu bringen.

2. **Einführung: nichtformales und informelles Lernen**

2.1. Trotz der derzeit ungünstigen wirtschaftlichen und sozialen Lage in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten, in denen nicht einmal die formale Bildung ein Garant für eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt ist, vertritt der EWSA die Ansicht, dass die EU es sich nicht leisten kann, den verborgenen Reichtum in Form von Erfahrungen und Kompetenzen, die auf nichtformalem und informellem Wege erworben wurden, nicht anzuerkennen.

2.2. Diese Validierung kann insbesondere auch für einige benachteiligte Gruppen neue Chancen eröffnen (Frauen, Zuwanderer, junge Menschen, ältere Arbeitnehmer). Es sollte sich jedoch niemand falsche Hoffnungen darüber machen, wie rasch sich eine Validierung der Kenntnisse auf dem Arbeitsmarkt auszahlen kann. Dazu ist eine Wirtschafts- und Sozialpolitik erforderlich, die stärker auf Investitionen, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze sowie die Bekämpfung der Armut und des Risikos der sozialen Ausgrenzung ausgerichtet ist. Durch diese Maßnahmen muss zudem eine Stärkung des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der beruflichen Umschulung ausgelöst und gefördert werden.

2.3. Der EWSA stützt sich diesbezüglich auf ein wichtiges Dokument — die Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens ([1]). Darin heißt es mit Nachdruck: *Die Validierung von Lernergebnissen (Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen), die auf nichtformalem und informellem Wege erzielt werden, kann für die Steigerung von Beschäftigungsfähigkeit und Mobilität eine wichtige Rolle spielen und insbesondere sozioökonomisch benachteiligte oder niedrigqualifizierte Menschen verstärkt für lebenslanges Lernen motivieren. Die Validierung relevanter Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen kann dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts zu verbessern, die Mobilität zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum zu steigern.*

2.4. Arbeitgeberverbände, einzelne Arbeitgeber, Gewerkschaften, Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, nationale Stellen, die an der Validierung von Berufsqualifikationen beteiligt sind und an der Bewertung und Zertifizierung von Lernergebnissen mitwirken, Arbeitsverwaltungen, Jugendorganisationen, Jugendbetreuer, Anbieter allgemeiner und beruflicher Bildung sowie weitere Organisationen der Zivilgesellschaft spielen nach Ansicht des Rates als Schlüsselakteure eine entscheidende Rolle bei der Erleichterung nichtformalen und informellen Lernens und der damit verbundenen Validierungsverfahren.

2.5. Nach der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2012 müssen die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren nationalen Gegebenheiten und Besonderheiten und nach eigenem Ermessen spätestens 2018 *Regelungen für die Validierung des nichtformalen und informellen Lernens eingeführt haben, um für den Einzelnen die Möglichkeit zu gewährleisten,*

— *seine Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen validieren zu lassen, die durch nichtformales und informelles Lernen — gegebenenfalls auch unter Nutzung offener Bildungsressourcen — erworben wurden;*

— *auf der Grundlage validierter nichtformaler und informeller Lernerfahrungen eine vollständige oder gegebenenfalls teilweise Qualifikation zu erhalten. (…)*

([1]) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1222(01)&from=DE

2.6. Nach den Empfehlungen des Rates sollten gegebenenfalls die folgenden Elemente in die Regelungen für die Validierung nichtformalen und informellen Lernens aufgenommen und gleichzeitig dem Einzelnen die Möglichkeit geboten werden, jedes dieser Elemente, entweder einzeln oder in Kombination, entsprechend seinen Bedürfnissen für sich zu nutzen:

— *IDENTIFIZIERUNG der Lernergebnisse, die eine Person auf nichtformalem oder informellem Weg erzielt hat;*

— *DOKUMENTIERUNG der Lernergebnisse, die eine Person auf nichtformalem oder informellem Weg erzielt hat;*

— *BEWERTUNG der Lernergebnisse, die eine Person auf nichtformalem oder informellem Weg erzielt hat;*

— *ZERTIFIZIERUNG der Ergebnisse der Bewertung der von einer Person auf nichtformalem oder informellem Weg erzielten Lernergebnisse in Form einer Qualifikation, in Form von Leistungspunkten, die zu einer Qualifikation führen, oder in einer anderen für geeignet erachteten Form.*

Die Europäischen Leitlinien für die Validierung nichtformalen und informellen Lernens aus dem Jahr 2009 ([2]) (sowie ihre aktualisierte Fassung aus dem Jahr 2015) wurden für Einzelpersonen und Akteure zusammengestellt, die für die Initiierung, Entwicklung, Umsetzung und Durchführung der Validierung von Lernergebnissen verantwortlich sind. Die Beteiligten sind auf verschiedenen Ebenen (EU, Mitgliedstaat, Branche und Kommune) und in unterschiedlichen Bereichen tätig (öffentlicher, privater und gemeinnütziger Sektor, allgemeine und berufliche Bildung sowie Arbeitsmarktdienste). Mit diesen Leitlinien sollen die Bedingungen für die Durchführung der Überprüfung geklärt und die beteiligten Akteure über die in den verschiedenen Phasen des Verfahrens bestehenden Möglichkeiten informiert werden.

2.7. Der EWSA hat sich mehrfach positiv zum Beitrag der nichtformalen und informellen Bildung und zur Bedeutung ihrer Validierung geäußert. In dieser Stellungnahme wird das Thema jedoch zum ersten Mal in umfassender Weise aufgegriffen. Ziel ist es, einen Überblick über die Ansichten von Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen über die konkreten Verfahren zur Validierung der nichtformalen und informellen Bildung zu geben und aus eigener Sicht Vorschläge für die praktische Lösung des Problems vorzulegen.

3. **Kompetenzen und Kenntnisse durch nichtformales und informelles Lernen**

3.1. Der Rückgang der spezialisierten, auf handwerkliche Tätigkeit beruhenden Produktion führt gemeinsam mit dem technologischen Wandel und dem Anstieg der Beschäftigung im Dienstleistungssektor dazu, dass die Arbeitgeber des 21. Jahrhunderts einen größeren Wert auf die „Persönlichkeit" der Arbeitnehmer bzw. auf ihre „Querschnitts-" und „übertragbaren" Qualifikationen legen. Die Bedeutung des lebenslangen Lernens und der Validierung der außerhalb der Schulen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten rückt immer weiter in den Mittelpunkt.

3.2. 2012 führten die Universität von Bath und GHK Consulting im Auftrag des Europäischen Jugendforums eine Studie über die Auswirkungen des nichtformalen Lernens in Jugendorganisationen auf die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen durch ([3]). Jugendorganisationen sind wichtige Anbieter der Vermittlung nichtformaler Kompetenzen. Diese Form der Weiterbildung durch Jugendorganisationen ist nicht in erster Linie auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet, doch wurde gerade im Rahmen der Studie gezeigt, wie die so erworbenen Kompetenzen zu einer besseren Beschäftigungsfähigkeit beitragen können.

3.3. Die Studie führt zu der allgemeinen Erkenntnis, dass es eine klare Übereinstimmung zwischen den von den Arbeitgebern verlangten und den durch das nichtformale Lernen geförderten Kompetenzen gibt. Fünf der sechs am häufigsten verlangten persönlichen bzw. weichen Kompetenzen („soft skills") werden im weiteren Sinne in Jugendorganisationen gefördert — die einzige Ausnahme sind die mathematischen Fähigkeiten. Zu diesen weichen Kompetenzen, die von den Arbeitgebern am meisten nachgefragt werden, gehören: Kommunikationsfähigkeit, Organisations- und Planungsfähigkeit, Entschlusskraft, Teamfähigkeit, Zuverlässigkeit/Selbstständigkeit und mathematisches Wissen. Die weichen Kompetenzen gelten als Schlüsselkompetenzen für den Erfolg am Arbeitsplatz. Auch bestimmte persönliche Eigenschaften werden hier gefördert, beispielsweise persönliche Motivation, Eigeninitiative und Engagement — Charakterzüge, die unmittelbar mit der Zuverlässigkeit/Unabhängigkeit und dem Unternehmergeist in Zusammenhang stehen.

([2]) http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054
([3]) http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4. Im Zuge des lebenslangen Lernens geht der Bildungserwerb aller Menschen auch auf nichtformalem und informellem Wege vonstatten. Frauen beispielsweise (und auch Männer) entwickeln bei der Regelung ihrer Familienangelegenheiten vielfach bestimmte Fähigkeiten, die sich auf den Arbeitsplatz übertragen lassen, insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen. Müssen sie den Arbeitsplatz wechseln, weil sie arbeitslos geworden sind oder ihre familiäre Lage dies erfordert, können sie diese Kenntnisse auch nutzen, um an einen neuen Arbeitsplatz zu wechseln oder — wie im Falle von Migrantinnen — ihren ersten Arbeitsplatz zu finden. Der EWSA hat die Mitgliedstaaten bereits früher dazu aufgerufen ([4]), „die Verfahren zur Validierung von im Ausland erworbenen Kompetenzen und Erfahrungen zu beschleunigen, um den Frauen ihren Qualifikationen und Wünschen angemessene Arbeitsplätze zu ermöglichen, und zu beachten, dass die Arbeit in bestimmten Branchen (Reinigung, Kinderbetreuung, Altenpflege, Hotels und Gaststätten, Landwirtschaft u. a.) gering qualifizierten Migrantinnen Chancen unter der Voraussetzung bieten können, dass diese Branchen aus der Schattenwirtschaft herausgeholt, professionalisiert und aufgewertet werden, dass die Frauen für diese Berufe ausgebildet werden und dass ihnen ein berufliches Weiterkommen ermöglicht wird". Die Sozialpartner wurden gleichzeitig dazu aufgefordert, „in den Tarifvereinbarungen die Validierung der Qualifikationen von Migrantinnen zu erleichtern".

3.5. Eine wichtige Voraussetzung für die Validierung des nichtformalen und informellen Lernens besteht darin, die Lernergebnisse in den Mittelpunkt zu rücken. Seit 2004 wird diese Verlagerung des Schwerpunkts übrigens in der politischen Agenda der EU für allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung systematisch unterstützt. Eine neue Studie des Cedefop (auf der Grundlage einer zwischen 2013 und 2015 durchgeführten Untersuchung) macht deutlich, dass die Verlagerung des Schwerpunkts auf die Lernergebnisse zurzeit in ganz Europa an Boden gewinnt — beispielsweise bei der Schaffung nationaler Qualifikationsrahmen, der Festlegung und Beschreibung beruflicher Qualifikation, der Nutzung von Lernergebnissen in Lehrplänen und Bewertungsverfahren sowie als Referenzpunkte für die Validierung. Dies dürfte zu mehr Transparenz, Relevanz und Qualität sowie zu einer größeren Offenheit gegenüber der nichtformalen und informellen Bildung führen. Auf praktischer Ebene ist es für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Lernende wichtig, dass ihnen klare Ziele aufgezeigt und Anreize geboten werden, dass die Lehrpläne flexibler werden und die Bewertung der Ergebnisse in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt wird. Gleichzeitig müssen zur Gewährleistung einer hohen Qualität der Bildungsabschlüsse auch die Lehr- und Lernmethoden und -prozesse verbessert werden.

3.6. Daraus folgt, dass die Erfassung und Bewertung der durch das nichtformale Lernen erzielten Ergebnisse in einer für alle beteiligten Akteure — insbesondere für die Arbeitgeber und Bildungseinrichtungen — verständlichen Art und Weise einen höheren Stellenwert erhalten muss. Soweit die Menschen daran interessiert sind und die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, könnten diese Ergebnisse als normale Berufsqualifikationen anerkannt und mit den Abschlüssen der formalen Bildungsprogramme auf eine Stufe gestellt werden.

4. **Die Validierung von Kompetenzen und Qualifikationen aus praktischer Sicht**

4.1. ***Berufslenkung, Beratung und Information***

4.1.1. Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen des Anerkennungsverfahrens dafür Sorge tragen, dass Einzelpersonen und Organisationen Zugang zu Informationen und Beratung über die Möglichkeiten einer Validierung und die damit verbundenen Vorteile sowie über die einschlägigen Verfahren erhalten und dass die Validierung der Ergebnisse nichtformalen und informellen Lernens durch geeignete Orientierungshilfen und Beratungen flankiert wird und leicht zugänglich ist.

4.1.2. Die Regelungen zur Validierung des nichtformalen und informellen Lernens müssen in angemessener Weise festgelegt werden und den nationalen, regionalen und lokalen sowie branchenspezifischen Erfordernissen und Umständen Rechnung tragen.

4.1.3. Es muss gewährleistet werden, dass Menschen verschiedener Altersgruppen und unterschiedlicher Qualifikationsniveaus daran teilnehmen können. Zu diesem Zweck sind möglicherweise weitere gemeinsame Anstrengungen des gemeinnützigen Sektors, der Behörden und weiterer interessierter Akteure erforderlich, unter anderem zu Fragen der Finanzierung und Validierung.

4.1.4. Die Menschen sollten darüber informiert werden, welche weiteren Vorteile ein längerfristiges Engagement in Freiwilligenorganisationen mit sich bringt. Auch ein kurzfristiges Engagement kann die Entwicklung des Qualifikationsniveaus erheblich beeinflussen und zu einer Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit führen.

([4]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema Integration von Migrantinnen in den Arbeitsmarkt (ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 9).

4.1.5. Die Menschen müssen koordiniert angesprochen werden und die einschlägigen Informationen über die Vorteile, Möglichkeiten und Mechanismen der Validierung ihrer Kompetenzen erhalten. Die Mitgliedstaaten sollten das Spektrum der Einrichtungen, die solche Orientierungshilfen und Beratungsdienste anbieten, erweitern und zu diesem Zweck insbesondere Arbeitsverwaltungen, aber auch Informationszentren für junge Menschen, Bildungseinrichtungen, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Berufsberatungsstellen, Freiwilligenorganisationen, Jugendorganisationen und Behörden einbinden.

4.1.6. Orientierungshilfen sind für das Validierungsverfahren von der Ermittlung bis hin zur Zertifizierung wichtig und nützlich, insbesondere für junge Menschen. Sie sollten:

— den Menschen dabei helfen, ihren Bedarf zu ermitteln, und sie dazu anregen, sich an dem Verfahren zu beteiligen;

— ein sicheres Umfeld schaffen mit dem Ziel, Vertrauen zu den Beratern aufzubauen. Dieses Umfeld darf nicht zu förmlich sein, damit die Menschen sich wohl fühlen;

— in angemessener Weise Informationen über die Zertifizierung als eine anerkannte Methode enthalten, die sich an Menschen richtet, die Schulungsmaßnahmen durch die Nutzung bestehender Informations- und Beratungsstrukturen absolviert haben — mit anderen Worten: Sie sollten die Zertifizierung als möglichen Weg aufzeigen, ohne dabei jedoch unrealistische Erwartungen zu wecken.

4.2. ***Die Koordinierung der beteiligten Akteure***

4.2.1. Nach Ansicht des Rates *sollten die Mitgliedstaaten die Koordinierung vorantreiben sowie die Einbeziehung aller relevanten Akteure in die Konzipierung und Umsetzung der Bestimmungen und Grundsätze der Validierung fördern. Um die Mitwirkung an diesem Prozess zu fördern,*

— *sollten Arbeitgeber, Jugendverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft die Ermittlung und Dokumentierung der am Arbeitsplatz oder im Rahmen freiwilliger Tätigkeiten erzielten Lernergebnisse fördern und erleichtern und dabei die entsprechenden EU-Instrumente zur Gewährleistung der Transparenz wie beispielsweise die im Rahmen von Europass und Jugendpass entwickelten Instrumente verwenden;*

— *sollten Bildungsanbieter den Zugang zu formalen Angeboten der allgemeinen und beruflichen Bildung auf der Grundlage von Lernergebnissen erleichtern, die in nichtformalen oder informellen Lernumgebungen erzielt wurden, und — sofern angezeigt und möglich — Ausnahmen für einschlägige, in solchen Lernumgebungen erzielte Lernergebnisse gewähren und/oder diese Lernergebnisse anrechnen.*

4.2.2. Der EWSA hält es daher für wichtig, dass alle Interessenträger, insbesondere die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft, unterstützt werden, damit sie sich der Vorteile einer derartigen Validierung bewusst werden und sich aktiv an der Festlegung der nationalen Qualifikationsrahmen und der Formulierung von Berufsqualifikationen beteiligen können. Die Bemühungen um echte Veränderungen in der Einstellung der beteiligten Parteien könnten auf große Schwierigkeiten stoßen, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die diesem Thema keine vorrangige Bedeutung beimessen oder in denen der Zugang der Menschen zur Validierung der Ergebnisse nichtformalen oder informellen Lernens auf nationaler Ebene keine wirkliche Unterstützung findet. Es wäre nützlich, eine Plattform/Unterstützung usw. für diejenigen zur Verfügung zu stellen, die in ihren Bemühungen auf nationaler Ebene bereits Fortschritte in diesem Bereich gemacht haben (beispielsweise durch Pilotprojekte).

4.3. ***Validierung, nationale Qualifikationsrahmen und -systeme***

4.3.1. Die Mitgliedstaaten sollten Einzelpersonen die Möglichkeit geben, auf der Grundlage validierter nichtformaler und informeller Lernerfahrungen eine vollständige oder gegebenenfalls teilweise Qualifikation zu erhalten. Sie sollten dafür Sorge tragen, dass die Validierungsregelungen an die nationalen Qualifikationsrahmen gekoppelt werden und im Einklang mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen stehen und dass Synergien zwischen den Validierungsregelungen und den im System der allgemeinen und beruflichen Bildung angewandten Anrechnungssystemen wie ECTS und ECVET bestehen.

4.3.2. Insbesondere die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft sollten so weit wie möglich in die Gestaltung der nationalen Qualifikationssysteme eingebunden (und dazu entsprechend motiviert) werden. Die Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten zeigen, dass für die Durchführung der Validierungsverfahren auf Branchenebene Ausschüsse und Stellen für branchenspezifische Kompetenzen eingerichtet und personell gut ausgestattet werden müssen. In den ermittelten Bereichen wäre es somit möglich, nationale Standards für die einzelnen Berufe und Berufsqualifikationen festzulegen.

4.4. ***Sicherstellung der Qualität im Bereich der Validierung***

4.4.1. Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass im Einklang mit bestehenden Qualitätssicherungsrahmen transparente Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt werden, weil dadurch verlässliche, stichhaltige und glaubwürdige Bewertungsmethoden und -instrumente unterstützt werden. Dies setzt in erster Linie entsprechende Rechtsvorschriften voraus — einen Rechtsrahmen für die Anerkennung und für die Garantien bezüglich der Überprüfung im Einklang mit den auf dem Europäischen Qualifikationsrahmen beruhenden Nationalen Qualifikationsrahmen.

4.4.2. Für den EWSA bedeutet dies, dass die Gleichwertigkeit der durch formales, nichtformales oder informelles Lernen erworbenen und bescheinigten Abschlüsse/Zeugnisse gewährleistet sein muss. Das stellt erhebliche Anforderungen an die Qualität der Validierungsverfahren, die auch finanziell gefördert werden sollten, beispielsweise aus dem Europäischen Sozialfonds.

4.5. ***Validierung durch Bildungseinrichtungen***

4.5.1. Bildungseinrichtungen spielen eine Schlüsselrolle bei der Validierung. Nach Empfehlung des Rates *sollten Bildungsanbieter den Zugang zu formalen Angeboten der allgemeinen und beruflichen Bildung auf der Grundlage von Lernergebnissen erleichtern, die in nichtformalen oder informellen Lernumgebungen erzielt wurden, und — sofern angezeigt und möglich — Ausnahmen für einschlägige, in solchen Lernumgebungen erzielte Lernergebnisse gewähren und/oder diese Lernergebnisse anrechnen.*

4.5.2. Der EWSA ruft die Hochschulen dazu auf, die Validierung nichtformal und informell erworbener Kompetenzen und Kenntnisse stärker zu unterstützen. Irland könnte in diesem Zusammenhang als Vorbild dienen. Seine nationale Strategie für die Hochschulbildung bis 2030 unterstützt den gesellschaftlichen Auftrag der Hochschulbildung und ihre „Verflechtung mit der Gesellschaft im weiteren Sinne" als eine der „drei miteinander verbundenen zentralen Aufgaben der Hochschulbildung". Diese Verflechtung besteht per definitionem „mit den Unternehmen, der Zivilgesellschaft und der Politik, mit Kunst, Kultur und Sport sowie weiteren Bildungsanbietern in der Gemeinschaft oder der Region, wobei immer mehr Gewicht auf das internationale Engagement gelegt wird" ([5]).

4.5.3. Die Ergebnisse nicht formalen und informellen Lernens können jedoch nicht nur durch die Hochschulen validiert werden. In Malta beispielsweise werden durch den im September 2010 vorgestellten Sekundarschulabschluss und das entsprechende Profil alle Formen des Lernens anerkannt, an denen während der fünf Jahre auf der Sekundarschule teilgenommen wurde. Für die Ergebnisse sowohl des formalen als auch des nichtformalen und informellen Lernens werden Punkte vergeben, durch die die Lernenden ermutigt werden, ihren Weg zu weiterer und höherer Bildung fortzusetzen.

4.6. ***Validierung in Verbindung mit dem Arbeitsmarkt***

4.6.1. Der Rat hebt in seiner Empfehlung die Bedeutung der Durchführung einer Validierung am Arbeitsplatz hervor und fordert von den Mitgliedstaaten *die Einbeziehung aller relevanten Akteure — Arbeitgeber, Gewerkschaften, Industrie-, Handels- und Handwerkskammern sowie an der Anerkennung von Berufsqualifikationen beteiligte nationale Stellen. Des Weiteren werden die Arbeitgeber aufgefordert, die Identifizierung und Dokumentierung der am Arbeitsplatz erzielten Lernergebnisse zu fördern und zu erleichtern.*

4.6.2. Die Anerkennung des nichtformalen und informellen Lernens als möglicher Bestandteil der Tarifverträge (wie in den Niederlanden) ist ein hervorragendes Beispiel für den Zugang der Beschäftigten zu einer Validierung ihrer Kompetenzen, und sie trägt zu einer effizienten Personalverwaltung in den Unternehmen bei. Die Arbeitgeber sollten aktiv in die Bewertung der Kenntnisse, Kompetenzen und Qualifikationen einbezogen werden — sowohl am Arbeitsplatz, als auch bei der Konzipierung der Aus- und Weiterbildung. Dadurch werden der Wert der Validierung erhöht und das Vertrauen in sie gestärkt.

4.6.3. Tarifverhandlungen und der soziale Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern können eine wichtige Rolle bei der Anerkennung der nichtformalen und informellen Bildung sowie des lebenslangen Lernens spielen. Ein konkretes Beispiel auf gesamteuropäischer Ebene ist der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB), der auf die Anerkennung des nichtformalen und informellen Lernens als eines wesentlichen Beitrags zur Debatte über die Beschäftigungsfähigkeit und die Instrumente zu ihrer Förderung hinarbeitet.

([5]) National Strategy for Higher Education to 2030 („Nationale Strategie für die Hochschulbildung bis 2030"), www.hea.ie

4.6.4. In einigen Ländern übernehmen Gewerkschaftsaktivisten eine neue Funktion: Sie bieten während der Arbeitszeit Beratungsdienste an und verhandeln mit Arbeitgebern über den freien Zugang zu Bildungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz. In Österreich, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und dem Vereinigten Königreich treten Gewerkschaftsvertreter als „Botschafter der Bildung" auf: Sie unterstützen die Beschäftigten dabei, sich weiterzubilden und ihre Kompetenzlücken zu schließen, und sie beraten Unternehmen bezüglich ihres Bildungsbedarfs ([6]).

4.6.5. Da es Arbeitgeber bei der Einstellung junger Menschen mit wenig oder gar keiner Arbeitserfahrung sehr begrüßen, wenn die Bewerberinnen und Bewerber in einer Jugendorganisation aktiv sind, sollte ein derartiges Engagement als eine der Maßnahmen gefördert werden, die jungen Leuten den Übergang von der Schule zum Arbeitsmarkt erleichtert ([7]).

4.6.6. Darüber hinaus muss all denjenigen, die sich um eine Validierung ihrer Kompetenzen bemühen, bessere Orientierungshilfe und bessere Schulungen geboten werden, damit sie bei der Bewerbung in der Lage sind, ihre Kompetenzen und Qualifikationen, die sie auf nichtformalem oder informellem Wege erworben haben, ins richtige Licht zu rücken, und damit sie eine genauere Vorstellung davon bekommen, wie sie diese Kompetenzen im Arbeitsumfeld geltend machen und einen Beitrag zur Erfüllung konkreter Aufgaben am Arbeitsplatz leisten können. Dies ist ein Prozess, zu dem Berufsberatungsdienste, Berater in Schulen und Universitäten, die Jugendarbeit und Arbeitsämter sowie Arbeitgeber und internationale Organisationen ihren Beitrag leisten können. Auch Informationen über „heiße Tipps" könnten in diesem Zusammenhang für junge Menschen hilfreich sein.

4.7. ***Validierung im gemeinnützigen Sektor***

4.7.1. Der Rat weist in seiner Empfehlung darauf hin, *dass der gemeinnützige Sektor aktiv in den Validierungsprozess eingebunden werden muss. Jugendverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft sollten die Ermittlung und Dokumentierung der am Arbeitsplatz oder im Rahmen freiwilliger Tätigkeiten erzielten Lernergebnisse fördern und erleichtern und dabei die entsprechenden Instrumente zur Gewährleistung der Transparenz wie beispielsweise die im Rahmen von Europass und Jugendpass entwickelten Instrumente verwenden.*

4.7.2. Die Bürgerinnen und Bürger sollten sich stärker der Bedeutung bewusst sein, die Arbeitgeber den auf nichtformalem oder informellem Weg — beispielsweise durch ehrenamtliche Tätigkeiten — erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen beimessen. Dies gilt insbesondere für Menschen mit einem niedrigen Bildungsstand, die sich häufig kaum darüber im Klaren sind, wie wichtig derartige Tätigkeiten für Arbeitgeber sind, und die häufig auch nicht wissen, wie sie diese Kompetenzen ins rechte Licht rücken sollen.

4.7.3. Vor dem Hintergrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit müssen die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit der privaten und öffentlichen Arbeitsvermittlungen mit gemeinnützigen Organisationen (v. a. Jugendorganisationen) und Arbeitgebern gefördert werden. Dieses Zusammenwirken kann dazu beitragen, dass die Bedeutung und der Wert der in gemeinnützigen Organisationen erworbenen nichtformalen und informellen Bildung in der Öffentlichkeit deutlicher und bewusster wahrgenommen und das gegenseitige Vertrauen gestärkt wird.

4.7.4. Die Konzipierung von Bewertungs- und Schulungsplänen gemeinnütziger Organisationen muss gefördert werden, denn ihre Existenz führt unmittelbar zu einem höheren Niveau in der Entwicklung von Kompetenzen und Fertigkeiten. In diesem Zusammenhang muss auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich die Tätigkeiten in gemeinnützigen Organisationen erheblich voneinander unterscheiden. Gleiches gilt für die Kriterien, die diese Organisationen bei der Bewertung der bei ihnen erworbenen Kompetenzen anwenden. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, müssen in der Freiwilligenarbeit Terminologie und Bewertungsmethoden stärker vereinheitlicht werden. Eine Angleichung der Kriterien könnte beispielsweise dazu beitragen, dass sich mehr Freiwillige der Kompetenzen bewusst werden, die sie durch ihre Teilnahme an gemeinnützigen Tätigkeiten in der Gesellschaft erwerben.

4.8. ***Instrumente zur Validierung***

4.8.1. In der Empfehlung des Rates wird besonderer Wert auf ein gemeinsames europäisches Validierungsinstrument wie das Europass-Rahmenkonzept und den Jugendpass gelegt, um die Transparenz zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten Synergien zwischen Validierungsregelungen und den im System der allgemeinen und beruflichen Bildung angewandten Anrechnungssystemen wie ECTS und ECVET gewährleisten.

([6]) Learning while working. Success stories on workplace learning in Europe, S. 59, Cedefop 2011.
([7]) http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2. Die durch ein Engagement in zivilgesellschaftlichen Organisationen erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten haben auch auf dem Arbeitsmarkt einen gewissen Wert, doch oftmals sind sie weder dokumentiert noch ausreichend sichtbar. Daher ist es notwendig, die Entwicklung und den Einsatz von Selbstbewertungsinstrumenten zu fördern, mit deren Hilfe die Menschen die Ergebnisse ihres Lernens durch Erfahrungen in der organisierten Zivilgesellschaft ermitteln und dokumentieren können. Die Schaffung eines persönlichen Kompetenzportfolios beispielsweise könnte für den Einzelnen einen zusätzlichen Nutzen für seinen weiteren Bildungsweg und seine Pläne im Berufsleben haben.

4.8.3. Bescheinigungen und Portfolios sind ein wichtiges Element für die Validierung der nichtformal und informell erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen. Die Anbieter nichtformaler Bildung sollten sich bemühen, Bescheinigungen oder Dokumente auszustellen, in denen die Art und die Ergebnisse der Teilnahme an ihren Bildungsaktivitäten detailliert beschrieben werden. Zudem sollten sie die Menschen darüber informieren, was diese Aktivitäten so wertvoll macht. Dies hängt in erster Linie mit dem Wert dieser Dokumente in Bezug auf die Bildung zusammen (bessere Unterrichtung der Menschen über Kompetenzen und Fertigkeiten, die sie in Organisationen der Zivilgesellschaft erworben haben, und darüber, wie diese Kompetenzen bei der Suche nach einer Beschäftigung oder in einer weiterführenden Ausbildung von Nutzen sein können) und weniger mit ihrem Wert als Nachweis für den Erfolg.

4.8.4. Der EWSA hat sich bereits früher für die Schaffung eines Europäischen Qualifikationspasses bzw. des „Europass Experience“ ausgesprochen. Daher bedauert er, dass die Europäische Kommission die Vorbereitung des „Europass Experience“ ausgesetzt hat.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verbesserung der nationalen dualen Ausbildungssysteme“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/10)

Berichterstatterin: Dorthe ANDERSEN

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Verbesserung der nationalen dualen Ausbildungssysteme

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 1. September 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 206 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Es sind die jungen Europäer, die am härtesten von der Krise in einigen Mitgliedstaaten betroffen sind und den hohen menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Preis für diese Krise zahlen müssen. Allerdings ist eine erhöhte Jugendarbeitslosigkeit nichts Neues, sondern ein Indikator für strukturelle Probleme, die den Übergang von der Schule ins Arbeitsleben erschweren.

1.2. Eine gut funktionierende, solide Lehrlingsausbildung und andere Formen des Lernens am Arbeitsplatz (LAA) können dazu beitragen, jungen Menschen einen reibungsloseren Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

1.3. Der EWSA hebt hervor, dass es nicht *das* beste Modell für die duale Ausbildung gibt; vielmehr geht es darum, eine qualitätsvolle duale Ausbildung zu fördern, die funktioniert.

1.4. ***Europäische Ebene:***

1.4.1. Nach Auffassung des EWSA ist ein europäisches Instrument zu Qualitätsbewertung erforderlich, anhand dessen die Fortschritte und Auswirkungen der Reformen in den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der dualen Ausbildungssysteme dokumentiert werden.

1.4.2. Der EWSA empfiehlt der Kommission — zusammen mit den entsprechenden Partnern — Instrumente zur Beobachtung und zur Erhebung von Daten, zur Beurteilung der Machbarkeit in den Mitgliedstaaten und zur Ermittlung zentraler Elemente gut funktionierender dualer Ausbildungssysteme zu entwickeln. Ziel ist dabei die Erfassung und Bewertung der realen Möglichkeiten, die Gewährleistung von Qualität in den Ausbildungssystemen und die Klarlegung des Zusammenhangs zwischen dualer Ausbildung und Beschäftigung.

1.4.3. Hochwertige und arbeitsmarktrelevante berufliche Kompetenzen und Qualifikationen werden auch in Zukunft Kernstück der Arbeitsmärkte und der Wettbewerbsfähigkeit Europas sein. Der EWSA schlägt daher die Festlegung eines EU-Ziels für die berufliche Aus- und Weiterbildung und die duale Ausbildung vor, das den Weg zu besseren Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen ebnen kann. Dieses könnte Bestandteil einer erneuerten Strategie Europa 2020 sein. Der EWSA fordert daher die Kommission auf, die Möglichkeiten zu prüfen.

1.4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein EU-Ziel für die berufliche Aus- und Weiterbildung und das Erfassen von Daten dazu beitragen könnten, dass sich die Mitgliedstaaten weiterhin darum bemühen, ihre Bildungssysteme zu verbessern und sicherzustellen, dass junge Menschen innerhalb des Bildungssystems positive Erfahrungen sammeln sowie diejenigen Fähigkeiten erwerben können, die auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden.

1.5. ***Mitgliedstaaten und Sozialpartner:***

1.5.1. Der EWSA empfiehlt Mitgliedstaaten ohne gut funktionierende duale Ausbildungssysteme, die Kosten für den Aufbau solcher Systeme zu kalkulieren, und diese ins Verhältnis zu den positiven Auswirkungen zu setzen, die sich daraus für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen ergeben würden.

1.5.2. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Partnerschaften zwischen Schulen, Ausbildungszentren, Gewerkschaften und der Wirtschaft. Die Sozialpartner spielen bei gut funktionierenden dualen Ausbildungssystemen in allen Phasen eine entscheidende Rolle (Konzeption, Durchführung, Monitoring, Bewertung usw.). Die Vertiefung und die bessere Nutzung des sozialen Dialogs auf allen Ebenen kann ein wirksames Instrument zur Verbesserung des dualen Ausbildungssystems sein und zu dessen Attraktivität beitragen.

1.5.3. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, für eine berufliche Weiterentwicklung der in der Berufsbildung tätigen Lehrkräfte, Betreuer und Ausbilder zu sorgen, und diese regelmäßig zu überprüfen. Dies sollte insbesondere für innerbetriebliche Ausbilder der Fall sein, da diese für die Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung entscheidend sind.

1.5.4. Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig die Arbeitgeber sind, und ist der Auffassung, dass die Arbeitgeber, einschließlich KMU, stärker an der Gestaltung der Lehrlingsausbildungen teilnehmen, wenn diese tatsächlich ihren Bedürfnissen entsprechen und wirksam mit den Schulen verzahnt sind. Die Einrichtung eines dualen Berufsbildungssystems, das eine kosteneffiziente Mitwirkung der Arbeitgeber ermöglicht und deren Engagement fördert, sollte in den kommenden Jahren im Mittelpunkt stehen.

1.5.5. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die europäischen Sozialpartner ihre Arbeiten in diesem Bereich als Teil ihres eigenen Arbeitsprogramms fortsetzen.

2. **Einleitung — Die Situation in der EU**

2.1. Die Wirtschaftskrise in Europa hat die jungen Menschen hart getroffen. 4,5 Mio. junge Menschen von 15 bis 24 Jahren sind arbeitslos ([1]), und auch wenn eine hohe Jugendarbeitslosigkeit in einigen Ländern der EU kein neues Phänomen ist, so wurde sie durch die Krise noch weiter verschärft. In der EU ist die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen mehr als doppelt so hoch wie bei Erwachsenen — 20,9 % gegenüber 9,8 %. Rund 7 Mio. junge Menschen in Europa sind weder in Arbeit noch in einer Ausbildungsmaßnahme ([2]). Angesichts der kurzfristig relativ schwachen Konjunkturaussichten hat die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten extreme Werte erreicht — und fordert hohe menschliche, soziale und wirtschaftliche Kosten.

2.2. Bereits vor der Krise hatten junge Menschen stärker unter der Arbeitslosigkeit zu leiden als Ältere. Dies deutet auf das strukturelle Problem hin, Bildungssysteme besser mit den Arbeitsmärkten zu verzahnen. Ein weiteres Argument in diese Richtung ist, dass es in vielen Ländern eine hohe Jugendarbeitslosigkeit gibt, während die Arbeitgeber gleichzeitig Schwierigkeiten haben, Mitarbeiter mit den erforderlichen Qualifikationen zu finden.

2.3. Die Situation erfordert ein neues Konzept zur Verbesserung der Grundlagen für Wachstum und Beschäftigung im Hinblick auf die Entwicklung qualitativ hochwertiger und arbeitsmarktrelevanter beruflicher Kompetenzen und Qualifikationen sowie gut funktionierende Arbeitsmärkte.

2.4. Es gibt große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten und ihren Erfahrungen mit der erfolgreichen Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt.

([1]) Eurostat, März 2015, Facts and figures youth unemployment.
([2]) Eurostat [tesem150] 2014.

2.5. In vielen Ländern stellen die Arbeitnehmer mit Berufsausbildung die Mehrzahl der Beschäftigten in der Privatwirtschaft, und auch in einigen Bereichen des öffentlichen Sektors sind sie sehr wichtig. Heute durchläuft europaweit etwa die Hälfte der Schüler in der Sekundarstufe II eine Berufsausbildung, und ein Viertel von ihnen eine kombinierte Ausbildung in einer Berufsschule und in einem Unternehmen ([3]). Die größte Herausforderung besteht darin, die berufliche Aus- und Weiterbildung durch Verbesserungen in puncto Qualität und Relevanz attraktiver zu machen.

2.6. In zahlreichen Stellungnahmen ([4]) hat der EWSA darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, den richtigen Rahmen dafür zu schaffen, dass jungen Menschen der Übergang von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt erleichtert wird. Dies kann durch eine Erweiterung der Angebote für verschiedene Formen der dualen Ausbildung im Rahmen einer fundierten beruflichen Aus- und Weiterbildung erfolgen.

2.7. Der EWSA hält es für wichtig, die Dynamik aufrechtzuerhalten und sicherzustellen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ihre beruflichen Aus- und Weiterbildungssysteme durch Aufnahme von Elementen des dualen Lernens anpassen.

3. **Begriffsbestimmungen — duale Ausbildungssysteme in Europa**

3.1. Schwerpunkt dieser Stellungnahme sind die dualen Ausbildungssysteme innerhalb der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Die duale Ausbildung ist ein Oberbegriff für verschiedene nationale Modelle. Laut Cedefop bezeichnet der Begriff duale Ausbildung eine allgemeine oder berufliche Ausbildung, die den Besuch einer Schule oder eines Ausbildungszentrums mit der Arbeit an einem Arbeitsplatz verknüpft. Der duale Charakter bezieht sich auf die Lernmethoden (Schulen/Berufsbildungsanbieter und ausbildende Unternehmen mit geteilter Verantwortung für die theoretische und praktische Ausbildung) ebenso wie auf die Dualität der Akteure (öffentliche und private Akteure).

3.2. Alle Mitgliedstaaten verfügen über Systeme, die die arbeitsbasierte Komponente integrieren, unterscheiden sich allerdings in Bezug auf Qualität, Ergebnis und Umfang ([5]). Wieviel Zeit wird zum Beispiel am Arbeitsplatz verbracht? Besteht zwischen dem/der Auszubildenden und dem Arbeitgeber ein Vertrag oder erhält der/die Auszubildende einen Lohn? Worin besteht die Rolle der Sozialpartner?

3.3. Es gibt nicht das eine oder beste Modell; die Entwicklung eines dualen Systems hängt von zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Faktoren ab.

3.4. Es gibt hauptsächlich drei Möglichkeiten der beruflichen Aus- und Weiterbildung:

— die Lehrlingsausbildung, bei der die Ausbildung wechselweise im Unternehmen und in der Berufsschule stattfindet und zu einem landesweit anerkannten Berufsabschluss führt. Normalerweise besteht ein Vertragsverhältnis zwischen dem Arbeitgeber und dem Auszubildenden, dem ein Lehrgeld gezahlt wird (dies ist z. B. in Österreich, Dänemark, Deutschland der Fall).

— Berufsschulausbildung mit Betriebspraktika. Dazu gehören kürzere Phasen betrieblicher Ausbildung (etwa Praktika und Arbeitseinsätze) als obligatorische oder fakultative Elemente von Berufsbildungsprogrammen, die zu formellen Abschlüssen führen.

— Schulbasierte Programme.

3.5. Ausschlaggebend sind die enge Verknüpfung mit einem Arbeitsplatz und die Synergie, die sich zwischen dem Auszubildenden, den theoretischen Grundlagen und dem praktischen Lernen bzw. der Entwicklung am Arbeitsplatz entfaltet.

([3]) Europäische Kommission, Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung, November 2014.

([4]) Hier nur einige Beispiele:
- Stellungnahme des EWSA: „Postsekundäre berufliche Aus- und Weiterbildung als attraktive Alternative zur Hochschulbildung“ (ABl. C 68 vom 6.3.2012, S. 1);
- Stellungnahme des EWSA: „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika“ (ABl. C 214 vom 8.7.2014, S. 36);
- Stellungnahme des EWSA: „Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen — Anpassung der Ausbildung an den Bedarf der Industrie in Zeiten der Sparpolitik“ (ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 7);
- Stellungnahme des EWSA: „Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung — bewährte Praxis“ (ABl. C 424 vom 26.11.2014, S. 1).

([5]) Studie des Europäischen Parlaments, Duale Ausbildung — eine Brücke zum Erfolg?, Juni 2014.

4. **Der politische Rahmen in Europa**

4.1. Der Europäische Rat beschloss auf seiner Tagung vom 27./28. Juni 2013 ([6]) eine neue Strategie gegen die Jugendarbeitslosigkeit, die auch die Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze von hoher Qualität sowie des Lernens am Arbeitsplatz umfasst. Deshalb haben 22 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen für die Anpassung ihrer Berufsbildungssysteme erhalten, die jungen Menschen u. a. mehr Praxiserfahrung und eine qualifizierte Berufsausbildung bieten sollen.

4.2. Auf EU-Ebene wurde eine Reihe von Maßnahmen getroffen. So wurde z. B. die Jugendgarantie beschlossen, es wurden ESF-Mittel für die nationale Förderung der Lehrlingsausbildung (wozu auch die dualen Berufsbildungssysteme zählen) bereitgestellt, und es wurde eine Europäische Ausbildungsallianz ins Leben gerufen.

4.3. Die europäischen Sozialpartner betonten in ihrem Aktionsrahmen zur Jugendbeschäftigung ([7]) vom Juni 2013 den Stellenwert arbeitsplatzbasierter Lernmodelle, wie etwa des dualen Systems.

4.4. Der lettische Ratsvorsitz hat sich für fünf Zielsetzungen als Teil der Überprüfung des Kommuniqués von Brügge eingesetzt. Die erste Zielsetzung wird die Förderung des Lernens am Arbeitsplatz mit besonderem Augenmerk auf der betrieblichen Ausbildung sein ([8]).

5. **Duale Ausbildungen als Sprungbrett ins Arbeitsleben**

5.1. Analysen des Cedefop und der Europäischen Kommission lassen eine positive Korrelation zwischen der Berufsbildung im Rahmen dualer Systeme und der Beschäftigung junger Menschen erkennen ([9]).

5.2. Die bisherigen Erfahrungen und Zahlen sprechen eine klare Sprache: Länder, in denen es relevante und attraktive duale Berufsbildungssysteme gibt, sind besser in der Lage, junge Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Einige Länder (darunter Österreich) bieten zudem Berufsbildungsmöglichkeiten für benachteiligte junge Menschen, darunter Unterstützung oder Sicherheitsnetze für Auszubildende.

5.3. Durch gut funktionierende duale Ausbildungssysteme erhalten junge Menschen erste Arbeitserfahrungen, wodurch sie für Unternehmen und künftige Arbeitgeber interessanter werden. In Deutschland werden mehr als zwei Drittel der Auszubildenden nach Abschluss ihrer Lehre von ihrem Ausbildungsbetrieb übernommen ([10]). Statistiken aus Dänemark ([11]) belegen, dass Arbeitnehmer mit einer praktischen Ausbildung zu denjenigen gehören, die nach einer Entlassung am schnellsten eine Neuanstellung finden. Zudem gründen viele von ihnen ein eigenes Unternehmen.

5.4. Allerdings wird eine Berufsausbildung oder Lehre von vielen jungen Menschen und Eltern entweder als weniger anstrebenswert als eine Universitätsausbildung betrachtet oder zu sehr mit traditioneller Arbeitertätigkeit in Verbindung gebracht wird. Dabei wird das „wettbewerbsrelevante Wissen" vergessen, das durch duale Bildungswege erworben werden kann: Junge Menschen erlernen nicht nur einen Beruf, sondern ihnen wird auch wettbewerbsrelevantes Wissen mit auf den Weg gegeben, auf dem sie aufbauen können.

5.5. Ein EU-Ziel für den Anteil der Schüler in Berufs- bzw. dualen Ausbildungen sollte als Teil der Strategie Europa 2020 erwogen werden. Dies könnte die hervorragende Arbeitsmarktkompatibilität und die integrative Komponente der dualen Ausbildung und Lehrlingsausbildung stärker ins Bewusstsein rücken.

5.6. Da es Belege für eine positive Auswirkung auf die Beschäftigung gibt, muss ein solches Ziel hoch gesteckt werden. Außerdem muss die künftige Nachfrage nach Fachkräften mit mittleren Qualifikationen einkalkuliert werden.

([6]) http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/en/pdf
([7]) https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf
([8]) Rigaer Schlussfolgerungen vom 22. Juni 2015.
([9]) Zum Beispiel: Cedefop, Arbeitsmarktergebnisse der Berufsbildung in Europa 2013, Europäische Kommission, Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung 2014 und OECD, Lernen für die Arbeitswelt — OECD-Studien zur Berufsbildung 2010.
([10]) Germany trade & invest, DIHK, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Statistisches Bundesamt 2013.
([11]) http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedsrapport%202009.pdf

5.7. Um das Image und die Attraktivität zu verbessern, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen von Schulen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Sozialpartnern und Politikern. Berufsbildende Schulen und Ausbildungseinrichtungen müssen flexibler werden, um sich den sich wandelnden Arbeitsmarktbedürfnissen und der Wirtschaft anzupassen. Fähigkeitswettbewerbe und Vorbilder könnten gefördert werden, um für Qualifikationen oder Ausbildungen zu werben und junge Frauen und Männer zu begeistern. Neue Zugänge zur Hochschulbildung sollten geöffnet werden, damit Lehrlingsausbildungen von Schülern und Eltern nicht als Sackgasse wahrgenommen werden; ebenso könnten EU-weite Mobilitätsprogramme wie Erasmus+ zur Attraktivität solcher Bildungswege beitragen.

5.8. Eine gute und frühe Berufsorientierung und Berufsberatung helfen entscheidend, das Verständnis für die Lehrlingsausbildung und das Image dualer Ausbildungssysteme zu verbessern.

5.9. Auch den Lehrern kommt eine Rolle bei der Attraktivitätssteigerung dualer Ausbildungssysteme zu; sie haben einen direkten Einfluss darauf, wie junge Menschen berufliche Bildung wahrnehmen. Berufsschullehrer zu werden, muss ebenfalls als eine attraktive Wahl empfunden werden. Eine Möglichkeit wäre, zu gewährleisten, dass die beruflichen und pädagogischen Fähigkeiten der Lehrer fortlaufend aktualisiert sowie die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Unternehmen verbessert werden, damit die Lehrkräfte in Bezug auf die Bedürfnisse der Unternehmen, aktuelle Arbeitsmethoden, neue Technologien u. Ä. auf dem neuesten Stand sind.

5.10. Im dualen System sind qualifizierte und motivierte Mitarbeiter, die als Betreuer oder Ausbilder im Unternehmen fungieren, eine grundlegende Voraussetzung für Qualität. Die Verantwortung der innerbetrieblichen Ausbilder muss stärkere Beachtung finden. Eine klarere und detailliertere Beschreibung der zu erwerbenden Kompetenzen könnte erreichen, die Qualität des arbeitsbasierten Lernens zu steigern.

6. **Fortlaufende Überwachung und Beurteilung der beruflichen Aus- und Weiterbildungssysteme sowie der einschlägigen Ansätze**

6.1. Aus vielen Studien geht hervor, dass sich beispielsweise die deutschen, schweizerischen und österreichischen dualen Ausbildungssysteme bewährt haben und den Jugendlichen eine angemessene Ausbildung und einen guten Eintritt in die Arbeitswelt bieten. Ein „bestes Modell" gibt es indessen nicht — vielmehr geht es darum, erfolgreiche Strukturen und Praktiken zu ermitteln.

6.2. Transparentere Informationen über Ursachen, Inhalte und Ergebnisse könnten dazu beitragen, die wichtigsten Aspekte gut funktionierender dualer Ausbildungssysteme herauszuarbeiten. Die meisten Mitgliedstaaten und das Cedefop erheben Daten zur Beschäftigungsfähigkeit von Absolventen beruflicher Ausbildungen, jedoch könnte von diesen Daten stärker Gebrauch gemacht werden, um die Systeme, darunter auch die duale Ausbildung, zu verbessern.

6.3. Der Anteil des „arbeitsbasierten Lernens" könnte zum Beispiel als Variable für den EU-weiten Vergleich der Beschäftigungsfähigkeit genutzt werden. Eine europäische Vergleichsgröße für die duale Ausbildung könnte den Zusammenhang zwischen der dualen beruflichen Bildung und der Beschäftigungssituation der jungen Menschen abbilden. Daten für eine Vergleichsgröße könnten jährlich über die Arbeitskräfteerhebung gesammelt werden.

6.4. Eurostat (Eurobarometer) könnte in Zusammenarbeit mit Cedefop auch eine systematischere Studie über junge Menschen durchführen, die eine Berufsausbildung abgeschlossen und die benötigten Fähigkeiten erworben haben, sowie darüber, wie der praktische Teil der dualen Ausbildung im Unternehmen dazu beigetragen hat.

6.5. Es könnte sachdienlich sein, vergleichbare nationale Daten darüber zusammenzustellen, um Länder nach ihrer Leistung bezüglich der Umsetzung bzw. um die Ergebnisse der verschiedenen Systeme der dualen Ausbildung in Europa bewerten zu können. Das Cedefop, Eurostat und die Kommission erheben bereits Daten innerhalb des strategischen Rahmens ET 2020 und der Kopenhagener Strategien, doch braucht die EU ein einheitliches Instrument, das die Fortschritte sowie die Auswirkungen der Reformbemühungen erfasst, die derzeit in vielen Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Leistung und der Qualität der nationalen Berufsbildungssysteme unternommen werden.

Der EWSA schlägt vor, dass ein solches Instrument der Qualitätsbewertung mindestens folgende politische Fragen umfassen sollte:

— Wie und warum führen duale Ausbildungen zu einer höheren Beschäftigung?

— Sorgen duale Ausbildungen für einen Arbeitsmarkt mit geringeren Reibungsverlusten infolge kürzerer Arbeitslosigkeitszeiten und einer besseren Deckung des Kompetenzbedarfs?

— Wie können duale Ausbildungen zu mehr Mobilität innerhalb und zwischen den Branchen führen?

6.6. Zeitreihen relativ einfacher Parameter könnten den Ausgangspunkt für weitere qualitative Analysen bilden und zugleich auch dazu genutzt werden, die Entwicklungen in den Ländern im Hinblick auf die Anpassung der Berufsausbildungen an die Grundsätze der dualen Systeme sowie die damit erzielten Ergebnisse zu beobachten. Eine solche Plattform könnte auch Beiträge zur Europäischen Ausbildungsallianz und zum EQAVET-Referenzrahmen (European quality assurance in vocational education and training) leisten.

7. **Bessere nationale duale Ausbildungssysteme und Einbeziehung der Unternehmen**

7.1. Noch immer werden viele Probleme nicht ernst genommen, wie etwa Fragen rund um die Qualität und die berufliche Relevanz von Bildungsmaßnahmen.

7.2. Die Lehrlingsausbildung hilft den Unternehmen ganz wesentlich, ihren Qualifikationsbedarf zu decken, während sie für junge Menschen ein Sprungbrett in die Arbeitswelt ist. Lehrlingsausbildungen bieten den Arbeitgebern eine Reihe von Vorteilen, darunter bessere Deckung des Qualifikationsbedarfs durch die Ausbildung im Unternehmen, neues Wissen und Perspektiven. Reguläre Ausbildungsplätze schaffen eine Reihe von Rechten und Pflichten für alle Beteiligten.

7.3. Die Unternehmen müssen sie als eine Investition in ihre Fachkräfte der Zukunft begreifen und ihrer Verantwortung für die Ausbildung junger Menschen nachkommen. Aber wenn Unternehmen, darunter auch die KMU, die Lehrlingsausbildung als eine Investition sehen sollen, muss auch dafür gesorgt werden, dass sie bei der Gestaltung dieser Systeme, wie etwa bei der Gestaltung der Lehrpläne, eine stärkere Mitsprache haben.

7.4. Einige Arbeitgeber befürchten, dass die Kosten für die Ausbildung der Lehrlinge den Nutzen übersteigen — diese Sicht muss überwunden werden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse in der Schweiz belegt, dass der produktive Beitrag der Auszubildenden die Kosten (einschließlich der Löhne der Auszubildenden) um mehr als 6 000 EUR pro Ausbildungsplatz übersteigt ([12]). BUSINESSEUROPE führt derzeit eine Studie über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Lehrlingsausbildung durch.

7.5. In manchen Ländern wurden Fonds zur Lastenverteilung eingerichtet, in welche die Unternehmen einzahlen, um Berufsschulzeiten oder die Beförderungskosten zu kompensieren (in Dänemark gibt es den sog. „Arbejdsgivernes uddannelsesbidrag", eine Bildungsabgabe der Arbeitgeber). In Österreich erhalten Unternehmen eine Prämie, wenn ihre Lehrlinge bei der Bewertung gut abschneiden. In Österreich (Vorarlberg) gibt es das Modell des Lastenausgleichs, bei dem die Unternehmen 0,2 Promille der Lohnsumme der Lehrlinge in einen Ausbildungsfonds zahlen. Nach Überprüfung der Ausbildung nach 18 Monaten wird guten Ausbildungsbetrieben eine Prämie zurückerstattet.

7.6. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis kann allerdings in verschiedenen Branchen und für die unterschiedlichen Berufsbildungssysteme unterschiedlich sein. Nationale Berufsbildungssysteme müssen daher kontinuierlich geprüft und gegebenenfalls angepasst werden, damit sie dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu verbessern. Auch besser vergleichbare Instrumente zur Qualitätsbewertung können den Mitgliedstaaten dabei helfen.

7.7. Ebenso wichtig sind die gute Qualitätssicherung und die Bewertung betrieblicher Ausbildungen und dualer Berufsbildungswege und auch der Arbeitsbedingungen — hier kommt den Sozialpartnern ebenfalls eine wichtige Aufgabe zu. Vor allem müssen die Sozialpartner in die Festlegung der einzelstaatlichen Bestimmungen für duale Ausbildungssysteme einbezogen werden, und die traditionellen Tarifverhandlungen können so eingesetzt werden, dass Lehrstellen und andere Formen des arbeitsbasierten Lernens eine gute Qualität haben. Gewerkschaften und ihre Vertreter könnten außerdem mehr zur Ausbildung und zum Wohlbefinden junger Menschen in den Unternehmen beitragen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([12]) EENEE POLICY BRIEF 3/2012 NOVEMBER 2012, „Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike" von Stefan C. Wolter, Universität Bern.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Korruptionsbekämpfung in der EU: Berücksichtigung der Anliegen der Unternehmen und der Zivilgesellschaft“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/11)

Berichterstatter: Filip HAMRO-DROTZ

Ko-Berichterstatter: Pierre GENDRE

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

Korruptionsbekämpfung in der EU: Berücksichtigung der Anliegen der Unternehmen und der Zivilgesellschaft.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 184 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. **Empfehlungen**

1.1. Die EU sollte unverzüglich eine **kohärente und umfassende Fünfjahresstrategie für die Korruptionsbekämpfung und einen dazugehörigen Aktionsplan** ausarbeiten, die **von den Präsidenten** der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates **unterstützt wird**. Die EU-Ratsvorsitze und die Organe der EU sollten **sich in ihren Programmen** sowie in der interinstitutionellen Zusammenarbeit **zu klaren Zielen für die Korruptionsbekämpfung verpflichten**. Sie sollten über eine fortschrittsorientierte Agenda verfügen und den Schwerpunkt insbesondere auf übergreifende Themen in Sachen Korruptionsbekämpfung in der EU und in den Außenbeziehungen der EU, auf stärkere Unterstützung der Mitgliedstaaten und verstärkte transnationale Zusammenarbeit, auf die Verbesserung der Integrität der Organe und den Schutz der finanziellen Interessen der EU legen. **Förderung von Transparenz und Korruptionsprävention** sollten zentrale Ziele für alle Maßnahmen der EU sein. Die Strategie sollte den Empfehlungen dieser Stellungnahme Rechnung tragen.

1.1.1. **Die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchsetzung** bestehender nationaler, europäischer und internationaler Regelungen **sollte dabei oberste Priorität haben**.

1.1.2. **Die Fortschritte der Strategie sollten** im Rahmen des Europäischen Semesters unter Berücksichtigung der Korruptionsbekämpfungsberichte und der regelmäßigen Erhebungen der Kommission **geprüft werden**. Die Korruptionsinzidenz sollte auch bei der Überwachung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten durch die EU berücksichtigt und ausdrücklich genannt werden als Teil der Auflagen in den mit Mitgliedstaaten und Drittstaaten vereinbarten wirtschaftlichen Unterstützungsprogrammen.

1.2. **Eine verbesserte und integrative transnationale Zusammenarbeit** bei der Korruptionsbekämpfung sollte der zentrale Ansatz dieser Strategie sein:

1.2.1. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sollten **die transnationale Zusammenarbeit bei der Korruptionsbekämpfung** im Kontext der erneuerten EU-Strategie der inneren Sicherheit 2015-2020 (COM(2015) 185) **ausbauen**, die **Koordinierung** zwischen den einschlägigen Einrichtungen (OLAF, Eurojust, Europol, Bürgerbeauftragter und Rechnungshof) **verbessern** und **ein wirksames Management** des EU-Kontaktstellennetzes zur Korruptionsbekämpfung (EACN) **sicherstellen**. Sie sollten **den Austausch bewährter Verfahren ausbauen** und **die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen nationalen Staatsanwaltschaften** in Fällen grenzüberschreitender Kriminalität — z. B. bei der Rückgabe und Rückführung von Vermögenswerten, die durch kriminelle Machenschaften erworben wurden — **fördern.**

1.2.2. Der Europäische Rat besitzt diesbezüglich eine **zentrale Führungsrolle** und kann die Korruptionsbekämpfung vorantreiben mittels:

— dem Auflegen von **Programmen zur Sensibilisierung und Aufklärung in den Mitgliedstaaten in Bezug auf: den Wert von Integrität in Gesellschaft und Wirtschaft**; das Wesen und das Ausmaß von Korruption in Politik, Justiz und öffentlicher Verwaltung; die Rolle von Korruption bei der Unterdrückung von Medienfreiheit, der Ausbreitung des organisierten Verbrechens und der Aushöhlung der Wettbewerbsfähigkeit; die Eröffnung einer grundlegenden Debatte über die Zukunft der demokratischen Regierungsführung in Europa;

— Förderung und Erlass **verstärkter Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption**; sowie in diesem Zusammenhang auch Start der Überprüfung und Förderung der Umsetzung des UNCAC in der EU (gemäß UNCAC Artikel 63 und Entschließung 3/1);

— eines **verstärkten Engagements für die Harmonisierung der einzelstaatlichen Strafrechtsvorschriften**, wenn diese eine wirksame Ermittlung und Verfolgung von Korruptionsfällen behindern. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf der **Angleichung der Definitionen für Korruption** und Interessenkonflikte liegen. Dies könnte vorzugsweise mittels EU-Rechtsvorschriften oder mittels Verfahren wie z. B. der „offenen Koordinierungsmethode" erreicht werden, bei der Gesetzesentwürfe zur Anleitung der Mitgliedstaaten ausgemacht werden könnten;

— der unverzüglichen Annahme der Verordnung über die **Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA)** und der geänderten Verordnung über **Eurojust**.

1.2.3. **Der dreigliedrige Sozialgipfel** sollte auf der Grundlage der Artikel 152-155 AEUV erwägen, wie der soziale Dialog sowohl auf horizontaler wie sektoraler Ebene zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption beitragen könnte.

1.2.4. Was das Engagement für die EU-Initiativen zur Korruptionsbekämpfung betrifft, sollte die **Konsultation und Einbindung der Zivilgesellschaft** nach Maßgabe von Artikel 11 AEUV sowie die Mitwirkung des **Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Ausschusses der Regionen** verstärkt werden.

1.2.5. Die EU-Organe und die einschlägigen Einrichtungen sollten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur **Sensibilisierung der Öffentlichkeit** zum Engagement der Bürgerinnen und Bürger im Kampf gegen Korruption ergreifen. Dabei sollten auch die Rechte und der Rechtsschutz im Rahmen des EU-Rechts verdeutlicht werden. Eine Informationskampagne für die Massenmedien wäre erforderlich, um z. B. deutlich zu machen, wie Bürger den Verdacht auf Korruption und Missbrauch von EU-Mitteln melden können. Dies sollte mit mehr Transparenz in puncto Verwendung von EU-Geldern einhergehen.

1.3. Die EU sollte — neben legislativen — alternative Maßnahmen ergreifen und unterstützen, um — im Einklang mit internationalen, sektoralen und europäischen Instrumenten und Leitlinien — die **Annahme, Durchführung und Einhaltung von Kodizes und Standards zur Bekämpfung von Bestechung und Korruption in den Unternehmen zu fördern**. Das Konzept transparenter und inklusiver Einbindung wichtiger Interessenträger einschließlich der Arbeitnehmer sollte Teil der Umsetzung eines Ethikkodex (einschließlich angemessener Bestimmungen über die Meldung von Missständen) in den einzelnen Unternehmen sein. Unternehmen in Drittstaaten sollten der Verpflichtung unterliegen, über ein System zur Korruptionsbekämpfung zu verfügen, um für Projekte, die mit EU-Mitteln unterstützt werden, infrage zu kommen.

1.3.1. In diesem Zusammenhang sollte die EU auch die Erneuerung der EU-Strategie für die Verantwortung von Unternehmen dazu nutzen, mithilfe von Unternehmens- und Wirtschaftsverbänden und der Sozialpartner zu untersuchen, wie bewährte Verfahren der Corporate Governance und ethische Grundsätze umfassend verbreitet werden können.

1.3.2. Der Ausschuss begrüßt die jüngste Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen, nach der große Unternehmen in der EU verpflichtet sind, in ihren Rechenschaftsberichten Informationen zu Compliance und ethischen Standards vorzulegen. Sie soll dafür sorgen, dass Unternehmen **die Einhaltung von Standards für die Betrugsbekämpfung einschließlich angemessener Warnmechanismen über ihre gesamte Lieferkette sicherstellen** und dass auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) angemessene Maßnahmen ergreifen.

1.3.2.1. Dies betrifft insbesondere Rohstofflieferungen, die häufig eine Quelle von Korruption sind. Die EU kann sich auf bewährte Verfahren im Forstsektor und ordnungspolitische Konzepte in den USA in Bezug auf sog. Konfliktmineralien stützen. Die Europäische Kommission sollte in diesem Zusammenhang einen kohärenten Ansatz bei der Überarbeitung ihrer Rohstoffstrategie gewährleisten. Sie sollte auch eng mit Unternehmensvertretern auf europäischer Ebene zusammenarbeiten, um einen kohärenten und konsistenten Ansatz zur Beseitigung von Korruption in den Lieferketten zu konzipieren.

1.4. Die Europäische Kommission sollte ihre **Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge** erneut **überarbeiten**, insbesondere um zu ermitteln, inwieweit die Transparenz und Zuverlässigkeit der Verfahren verbessert werden können. Sie sollte proaktiv überprüfen, wie bestehende Bestimmungen zur **Vermeidung von Interessenkonflikten und Günstlingswirtschaft** von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden (auch auf regionaler und kommunaler Ebene), und gegebenenfalls ausführlichere Leitlinien erlassen. Die Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen sollten für alle Unternehmen unbeschadet ihres Herkunftslandes gelten.

1.4.1. Die Europäische Kommission sollte sicherstellen, dass es geeignete Wege für die Meldung von Korruption bei öffentlichen Vergabeverfahren auf nationaler und kommunaler Ebene gibt, und bessere Möglichkeiten für Rechtsmittel zulassen, auch für nicht unmittelbar betroffene Akteure. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten für **ein hohes Maß an Transparenz** in diesen Verfahren sorgen. Es ist zu begrüßen, dass die elektronische Auftragsvergabe in allen Mitgliedstaaten zum Standard wird. Es sollte das Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass Informationen bezüglich des Vergabeverfahrens und der Zuschlagserteilung auf der einfach zugänglichen und leicht auszuwertenden elektronischen Plattform TED (Tenders Electronic Daily) zur Verfügung stehen.

1.4.2. Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge bewerben, sollten Informationen über ihre Eigentumsverhältnisse, einschließlich des wirtschaftlichen Eigentümers des Unternehmens, vorlegen. Großunternehmen, die sich um Aufträge bewerben, sollten über **einen soliden Verhaltenskodex für die Bestechungs- und Korruptionsbekämpfung** verfügen, der den internationalen, europäischen und branchenspezifischen Instrumenten bzw. Leitlinien entspricht. Die Offenlegung von Informationen sollte den Schutz von Geschäftsgeheimnissen (siehe EWSA-Stellungnahme INT/145) wahren und nicht durch unterschiedliche datenschutzrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.

1.4.3. Der Einsatz von Sanktionen und als letztes Mittel der auf einen verhältnismäßigen Zeitraum begrenzte **Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen** sowie entsprechende Maßnahmen für Personen im öffentlichen Sektor sollten von der EU als Abschreckungsmaßnahmen gegen Korruption gefördert werden. Die Europäische Kommission, die Europäische Investitionsbank und die EU-Mitgliedstaaten sollten ein EU-weites übergreifendes Ausschlusssystem schaffen, das auf europäischer und nationaler Ebene bestehende Ausschlusssysteme integriert und sicherstellt, dass korrupten Personen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in der EU verwehrt wird — wie dies in den neuen EU-Vergaberichtlinien (2014/24 und 25) vorgesehen ist. Personen im öffentlichen Sektor sollten mit entsprechenden Konsequenzen zu rechnen haben. Ein solcher Ausschluss sollte vor allem dann erwogen werden, wenn ein Unternehmen wegen strafbarer Handlungen verurteilt wurde oder es versäumt hat, **präventive Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu ergreifen**. Die Regelung sollte Unternehmen begünstigen, die Reformen durchgeführt haben und angemessene Schritte zur Prävention von Korruption („selbstreinigende Maßnahmen") ergriffen haben. Der Einsatz des Instruments des „Integritätspakts" — Verpflichtungen der Behörden und Unternehmen zu höheren Standards für Transparenz und Integrität im öffentlichen Auftragswesen — sollte unterstützt werden. Notwendig ist die strengere Beachtung und Einhaltung ethischer Maßstäbe in staatseigenen Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung, sowohl auf nationaler als auch regionaler/kommunaler Ebene.

1.5. Die EU sollte die **Transparenz von Finanzströmen** in der EU **verbessern**. Der Ausschuss begrüßt zwar die jüngst erlassenen Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Transparenz im Bereich des unternehmerischen Eigentums im Rahmen der vierten Anti-Geldwäsche-Richtlinie der EU, **die Öffentlichkeit muss** jedoch über die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts und sonstigen Investitionen tätigenden Unternehmen **informiert werden**. Die Transparenz internationaler Finanzströme würde vor allem durch eine erweiterte Unternehmensberichterstattung verbessert — nach Maßgabe internationaler und sektoraler Leitlinien sowie einschlägiger EU-Rechtsvorschriften, die multinationale Unternehmen zur Mitteilung der finanziellen Eckdaten in den Staaten, in denen sie eine Geschäftstätigkeit ausüben, verpflichten.

1.5.1. Die **Einhaltung** der geltenden EU-Rechtsvorschriften **durch die Banken** sollte verbessert werden. Die Europäische Kommission und die Europäische Bankaufsichtsbehörde sollten sich in diesem Zusammenhang aktiver dafür einsetzen, dass Defizite bei der Umsetzung der Vorschriften in einem Mitgliedstaat nicht das gesamte System schwächen. Die Europäische Kommission sollte ferner ihre Zuständigkeiten für die Harmonisierung der strafrechtlichen Sanktionen in diesem Bereich nutzen, um sicherzustellen, dass in allen Rechtsordnungen der EU geeignete abschreckende Sanktionen vorgesehen sind. Die Mitgliedstaaten sollten auch angehalten werden, den Straftatbestand der absichtlich begangenen **unerlaubten Bereicherung eines Amtsträgers** laut Artikel 20 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) einzuführen.

1.6. In vielen Fällen hängt die Aufdeckung von Korruption von der Bereitschaft von Informanten (Whistleblowern) ab, Fälle zu melden, sofern dies nach Treu und Glauben und aus berechtigten Gründen erfolgt. Die Europäische Kommission sollte alternative Wege zur **Förderung des Informantenschutzes** sondieren, eine Machbarkeitsstudie bezüglich Instrumente auf EU-Ebene — wenn möglich, in Form einer Verordnung oder Richtlinie — durchführen, wobei die internationalen und sektoralen Leitlinien sowie die einschlägigen Entschließungen des Europäischen Parlaments zu berücksichtigen sind. Die Achtung von Privatsphäre und Geschäftsgeheimnissen sollte die Aufdeckung von Korruption nicht verhindern (Richtlinie 2013/36 — CRD IV). Es sollten angemessene Schutzbestimmungen erlassen werden, die die betroffenen Parteien vor unrichtigen Meldungen schützen.

1.7. Wie Erfahrung und Forschung zeigen, sind die Verteilung und **Verwendung des Gelds der EU-Steuerzahler** über die Struktur- und Investitionsfonds der EU (einschließlich des EFSI) anfällig für Missbrauch. Betrug geht häufig mit Korruption einher, aber die Untersuchung wird häufig durch Defizite bei der Zusammenarbeit der EU mit den nationalen Behörden behindert. Die EU sollte eine wichtigere Rolle bei der Überwachung und Prüfung der Mittelverwendung auf der Grundlage von **null Toleranz bei Korruption und Betrug** spielen. Die **Europäische Staatsanwaltschaft** (EStA) sollte als ein unabhängiges und effizientes Europäisches Amt eingerichtet werden, das über angemessene Ressourcen verfügt, um nicht nur Straftaten in Bezug auf EU-Gelder, sondern auch schwere länderübergreifende Delikte wie Korruption ermitteln und verfolgen zu können — wie dies im Vertrag von Lissabon festgelegt wurde. Die Kapazitäten von Eurojust sollten ebenso ausgebaut werden, da Drittstaaten, für die die EStA nicht zuständig ist, mitunter betroffen sind.

1.8. Die EU sollte sich **stärker an der Korruptionsbekämpfung auf internationaler Bühne beteiligen**. Sie sollte **strenge Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung in ihre Vereinbarungen** mit Drittstaaten aufnehmen. Bei Finanzierungsprogrammen (im Rahmen der Heranführungsmittel, Nachbarschaftsfazilitäten, Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit und der Außenhilfe usw.) sollten strenge Konditionalitätsvorschriften vorgesehen werden, um Korruption zu bekämpfen und ihr vorzubeugen (und auch um die Mittel selbst zu schützen). Es müssen solide Verfahren eingeführt werden, um die Umsetzung zu überwachen.

1.8.1. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden zum wirkungsvollen Schutz — sowohl auf dem Binnen- als auch auf dem Weltmarkt — von europäischen Unternehmen, die ethische Standards einhalten, gegenüber Bewerbern aus Drittstaaten, die solche Bestimmungen missachten. Dieser Schutz sollte u. a. Folgendes beinhalten: „Die Vertragsbedingungen sollten so abgefasst werden, dass die mit dem Vertrag verbundenen Risiken in fairer Weise aufgeteilt werden" (Erwägungsgrund 65 der CEF-Verordnung (EU) Nr. 1316/2013). Dieser Grundsatz sollte in den Wortlaut sämtlicher Regelungen der EU aufgenommen werden, die EU-Finanzmittel betreffen.

1.8.2. Ferner sollte die EU **ihr Finanzsystem mit mehr Engagement davor schützen, ein sicherer Hafen für schmutzige Gelder zu werden**. Ereignisse der letzten Jahre z. B. in Afrika, dem Nahen Osten und der Ukraine haben die Unzulänglichkeit des bilateralen Ansatzes für die Wiedererlangung und Rückführung gestohlener Vermögenswerte deutlich gemacht. Die Europäische Kommission sollte eine aktivere Rolle bei der Unterstützung und Koordinierung der Rückgabe von Vermögenswerten an diese Länder übernehmen.

1.9. Es obliegt den **EU-Organen selbst, dafür zu sorgen, ein Vorbild in Sachen Transparenz, Integrität und verantwortungsvoller Regierungsführung** zu sein und so Maßstäbe für die EU-Mitgliedstaaten zu setzen. Nur so werden die EU-Organe die Autorität und Glaubwürdigkeit erlangen, die oben dargelegten Maßnahmen einzuleiten, zu steuern und umzusetzen. Diesbezüglich sollten die EU-Organe ein **Höchstmaß an Rechenschaftspflicht und Transparenz** im Beschlussfassungsprozess anstreben, u. a. durch die Schaffung eines „legislativen Fußabdrucks" für EU-Rechtsvorschriften und -Maßnahmen, d. h. eines öffentlichen und zeitnahen Nachweises über das Zusammenwirken von EU-Organen, Mitgliedstaaten und Lobbyisten; ebenso sollten Rechtsvorschriften über die obligatorische Registrierung von Lobbying in der EU erlassen werden.

1.9.1. Außerdem sollte die EU bezüglich der **Überwachung und Vorbeugung von Interessenkonflikten** — die Entscheidungsverfahren beeinträchtigen können — kohärent und proaktiv vorgehen. Es sollten unabhängige Ethikausschüsse eingerichtet werden, die befugt sind, verbindliche Empfehlungen auszusprechen und Sanktionen zu erlassen. Weitere Reformen sollten in dem in Empfehlung 1 genannten Fünfjahres-Aktionsplan unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der Korruptionsbekämpfungsberichte der Kommission und von OLAF dargelegt werden.

1.10. Der **EWSA sollte** mit folgenden zweckmäßigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption in der EU beitragen:

— Sensibilisierung der Öffentlichkeit als Folgemaßnahme zu der Stellungnahme;

— Beteiligung am einschlägigen Dialog über Korruption zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, wie von der Kommission gewünscht;

— Ansprechen der Korruptions- und Betrugsbekämpfung in künftigen Stellungnahmen und Erwägung zusätzlicher Stellungnahmen einschließlich Stellungnahmen zu Korruption in einzelnen Branchen;

— Thematisierung der Problematik im Rahmen der Zusammenarbeit mit den nationalen WSR und bei Kontakten mit den Interessenträgern sowie bei den Aktivitäten des EWSA auf dem Gebiet der Außenbeziehungen;

— Erwägung einer Überarbeitung des internen Kodexes der EWSA für gute Verwaltungspraxis und des Verhaltenskodexes für EWSA-Mitglieder einschließlich Einführung interner Vorschriften bezüglich Whistleblower;

— Förderung der regelmäßigen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung mit den EU-Organen (Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäisches Parlament), den einschlägigen Agenturen und dem Ausschuss der Regionen;

— Einsetzung einer Monitoring-Gruppe für die Korruptionsbekämpfung.

2. **Beschreibung von Korruption**

2.1. **Korruption wird in Anlehnung an UNCAC definiert als „jeglicher Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile". Diese Definition ist Ausgangspunkt der Stellungnahme.**

2.2. Korruption ist ein weltweit verbreitetes Phänomen. **Die Kosten, die Korruption jährlich für die EU-Steuerzahler verursacht, werden auf ca. 120 Mrd. EUR geschätzt** (wobei Betrug zum Schaden der finanziellen Interessen der EU noch nicht berücksichtigt ist); dies entspricht nahezu dem jährlichen Gesamthaushalt und macht ein Prozent des BIP der Union aus. In puncto Korruption gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. In vielen durchdringt sie alle Schichten des öffentlichen und privaten Lebens. Die Europäische Kommission gibt in der Einleitung zum Korruptionsbekämpfungsbericht der EU von 2014 an: *„Korruption fügt der Wirtschaft und der Gesellschaft als Ganzes erheblichen Schaden zu (…). Auch die EU-Mitgliedstaaten sind dagegen nicht immun. Die Korruption (…) stellt ein Problem für die verantwortungsvolle Staatsführung, den sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern und für wettbewerbsfähige Märkte dar. Im Extremfall erschüttert sie das Vertrauen der Bürger in demokratische Institutionen und Verfahren."*

2.3. **Korruption hat viele Gesichter**. Sie kann klassifiziert werden als Korruption im öffentlichen Sektor, Korruption im privaten Sektor und politische Korruption, je nach Sektor, in dem sie auftritt. Korruption betrifft immer zwei an der illegalen Handlung einvernehmlich beteiligte Akteure.

2.3.1. Typische Beispiele für Korruption sind Bestechungshandlungen, sowohl aktiver als auch passiver Natur, einschließlich des Anbietens, Gewährens und Entgegennehmens oder Erbittens eines Vorteils als Anreiz für eine erlaubte, unrechtmäßige oder unethische Handlung, beispielsweise in Form von Geschenken, Darlehen, Provisionen, Zahlungen zur Erleichterung eines Vorgangs („Schmiergelder"), Prämien (verdeckte Rückerstattungen — Kick-back) und sonstigen Vorteilen wie Steuernachlässe, Visa, Dienstleistungen, Sponsoring und Schenkungen. Korruption ist in vielen Fällen mit anderen rechtswidrigen Praktiken verbunden wie z. B. Preisabsprachen, Manipulation von Angebotsabsprachen unter Bietern, Geldwäsche, unerlaubte Bereicherung, Erpressung und Betrug. Sie ist auch in weniger greifbaren Transaktionen gegenwärtig, beispielsweise Günstlings- und Vetternwirtschaft bei der Einstellung von Amtsträgern, Klientelismus, unethische Immunität, Straferlass und Privatisierungspraktiken fragwürdiger Natur, Einflussnahme und Bestechung gerichtlicher und polizeilicher Behörden, Parteienfinanzierung und Manipulation von Wahlkampagnen. Nicht geregelte oder schlecht gehandhabte Interessenkonflikte können zu Korruption führen, z. B. lukrative Posten in Unternehmen ohne Stillhaltezeit für vormalige Amtsträger („Drehtüreffekt").

2.3.2. All diese unethischen und unrechtmäßigen Handlungen werden durch eine Vielzahl von Faktoren erleichtert. Diese umfassen rechtliche Einschränkungen (Immunität für gewählte Amtsträger und Verjährungsfristen); das Fehlen von internationalen Standards, Verhaltenskodizes, ethischen Leitlinien und angemessenen Warnmechanismen; der Mangel an Transparenz im Zusammenhang mit öffentlichen Entscheidungsprozessen und der Art und Weise, in der diese beeinflusst werden (beispielsweise mangelnde Offenlegung von Nebeneinkünften und -tätigkeiten gewählter oder ernannter Amtsträger oder verborgene Treffen mit Personen, die solche Entscheidungen beeinflussen möchten).

2.3.3. Korruption ist häufig mit der Schattenwirtschaft und dem organisierten Verbrechen verknüpft. Europol identifiziert in der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA) von 2013 rund 3 600 Gruppen und Netzwerke des organisierten Verbrechens, die derzeit EU-weit operieren und in steigendem Maße alle Bereiche der Wirtschaft infiltrieren.

2.4. **Korruption wird als schwerwiegendes und wachsendes Problem in der EU** (und weltweit) **wahrgenommen**. Korruption macht nicht vor nationalen Grenzen halt.

2.5. Die **Europäische Kommission** hat im Juni 2011 mit der Annahme eines umfassenden Pakets zur Korruptionsbekämpfung einen wichtigen Schritt getan, um Korruption in Europa anzugehen und zu bekämpfen. Darin wurde die Einführung eines **EU-Berichterstattungsmechanismus für die Korruptionsbekämpfung** vorgeschlagen. Im Februar 2014 wurde der erste Bericht über die Korruptionsbekämpfung in der EU — COM(2014) 38 final — veröffentlicht. Weitere Berichte sollen im Zweijahresrhythmus erscheinen. Mit diesem ersten Bericht **soll eine breite Debatte mit den Interessenträgern angestoßen werden, um das Engagement im Kampf gegen die Korruption zu unterstützen und Wege auszumachen, wie die EU-Institutionen einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung leisten können.** Das Konzept der „Beteiligung der Gesellschaft" ist angelehnt an Artikel 13 UNCAC.

2.5.1. In dem Bericht werden spezifische Probleme der Korruption in den einzelnen Mitgliedstaaten angesprochen. Dabei wird allgemein hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption und Betrug verstärken sollten, da sie die Bestimmungen einschlägiger internationaler und europäischer Instrumente nur unzureichend umsetzen, durchführen und durchsetzen.

2.5.2. Zusammen mit dem Bericht wurden zwei **Eurobarometer-Umfragen** veröffentlicht: a) die Sonderumfrage Korruption und b) die unternehmensbezogene Kurzumfrage.

2.5.2.1. Dies sind die zentralen Punkte der Umfragen (alle angegebenen Zahlenverhältnisse beziehen sich auf die Anzahl der Unionsbürger bzw. Unternehmen, die bei der Umfrage geantwortet haben):

— **drei Viertel der Unionsbürger halten Korruption in ihrem Heimatland für weit verbreitet.** In zehn Mitgliedstaaten liegt diese Zahl bei über 90 %;

— **über die Hälfte der Europäer denkt, dass das Ausmaß der Korruption in den vergangenen drei Jahren zugenommen hat;**

— **drei Viertel der Europäer geben an, dass Bestechung und das Ausnutzen von Beziehungen häufig der einfachste Weg sind, bestimmte öffentliche Dienstleistungen** (z. B. bei ärztlicher Versorgung und im Gesundheitswesen) **in ihren Ländern zu erhalten;**

— **über zwei Drittel der Europäer sind der Auffassung, dass Korruption in den Organen der EU verbreitet sei, und mehr als die Hälfte denkt nicht, dass die Organe zur Verringerung der Korruption in Europa beitragen;**

— **ca. die Hälfte der Unternehmen sieht Korruption als Problem für ihre Geschäftstätigkeit an**. Staatseigene Unternehmen und der öffentliche Sektor einschließlich Steuer- und Zollbehörden schienen besonders anfällig zu sein;

— **über die Hälfte der Unternehmen stellt fest, dass Korruption im öffentlichen Auftragswesen weit verbreitet ist** aufgrund von Interessenkonflikten, nicht transparenten Verfahren und Günstlingswirtschaft. Die öffentliche Auftragsvergabe für Projekte und Verträge in den Bereichen Stadtentwicklung, Infrastrukturen, Bauwesen und Gesundheitsversorgung wurde auf allen Ebenen als besonders korruptionsanfällig ausgemacht.

2.6. Der OECD-Bericht von Dezember 2014 zeigt, dass die **Bestechung ausländischer Amtsträger** weiterhin ein inakzeptables Ausmaß aufweist. In dem Bericht werden mehr als 400 Fälle von Bestechung ausländischer Amtsträger im Zeitraum 2009-2014 beschrieben. Die Bestechungsgelder beliefen sich durchschnittlich auf 11 % des gesamten Transaktionswerts und standen in vielen Fällen im Zusammenhang mit öffentlichen Ausschreibungen. Zwei Drittel der Fälle traten in vier Sektoren auf: Rohstoffe, Bauwirtschaft, Transport und Lagerung, Information und Kommunikation.

2.7. Im Hinblick auf die Bemühungen zum Schutz der **finanziellen Interessen der EU (von der EU verwaltete Gelder der Steuerzahler)** wurden 2013 16 000 Fälle von **Unregelmäßigkeiten (ca. 2 Mrd. EUR) bei der Verwendung von EU-Mitteln gemeldet**, davon 1 600 Betrugsfälle (350 Mio. EUR). Seit 2009 haben die gemeldeten Unregelmäßigkeiten zahlenmäßig um 22 % und wertmäßig um 48 % zugenommen. Dokumentenfälschung (häufig im Zusammenhang mit Korruption) war hierbei die Hauptursache. Der Rechnungshof der EU stellte in seinem Jahresbericht für 2013 **bei rund 5 % der bewilligten EU-Mittel eine missbräuchliche oder fehlerhafte Verwendung** fest, insbesondere in den Bereichen Regionalpolitik, Energie und Verkehr, Landwirtschaft, Umwelt, Fischerei und Gesundheitswesen.

3. **Internationale Instrumente zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung**

3.1. Zusätzlich zu ihren eigenen nationalen Vorschriften zur Bekämpfung von Bestechung und Korruption sind die EU-Mitgliedstaaten verschiedenen internationalen Übereinkommen und Verträgen beigetreten, zudem müssen sie den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften nachkommen. Jedes dieser Übereinkommen verfügt über ein eigenes Überwachungsverfahren, das üblicherweise eine Form des „Peer Review" beinhaltet.

3.2. Dies sind die wichtigsten internationalen Instrumente und Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung:

— Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC);

— Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr;

— Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates von 1999, Zivilrechtsübereinkommen über Korruption.

3.3. Die wichtigsten Rechtsinstrumente der EU zur Korruptionsbekämpfung sind:

— Artikel 83 Absatz 1 AEUV, mit dem der EU das Mandat erteilt wird, gegen schwere Kriminalität (wobei u. a. Korruption erwähnt wird) mit einer europäischen oder grenzüberschreitenden Dimension vorzugehen;

— Artikel 325 Absatz 4 AEUV bietet eine Rechtsgrundlage für alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU;

— Übereinkommen von 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EU oder der Mitgliedstaaten der EU beteiligt sind;

— Rahmenbeschluss (2003/568/JI) zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.

3.4. UNCAC ist das umfassendste aller internationalen Übereinkommen; alle EU-Mitgliedstaaten sowie die EU haben es unterzeichnet.

3.5. Die EU hat Richtlinien, Mitteilungen und Rahmenbeschlüsse angenommen, mit denen vor allem Mindeststandards festgelegt werden und in denen Fragen behandelt werden, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption und Betrug stehen: Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, Geldwäsche, soziale Verantwortung der Unternehmen, Offenlegung nichtfinanzieller Transaktionen, Unternehmensführung („Corporate Governance"), öffentliches Auftragswesen und Rechnungsprüfung. Der EWSA hat regelmäßig Stellungnahmen zu diesen EU-Initiativen abgegeben.

3.6. Die EU hat außerdem Korruptions- und Betrugsbekämpfungsvorschriften in ihren — sowohl internen als auch externen — Finanzierungsprogrammen eingeführt (u. a. in der Kohäsions-, Regional-, Landwirtschafts-, Erweiterungs-, Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik).

3.7. Als eine erste Maßnahme zum Schutz gesetzestreuer Unternehmen der EU auf Drittlandsmärkten sollten die Grundsätze, die in Erwägungsgrund 65 der CEF-Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 und in Artikel 3 Absatz 24 der Auftragsvergabevorschriften der EBWE enthalten sind und die eine faire Aufteilung der mit dem Vertrag verbundenen Risiken verlangen, in den Wortlaut aller EU-Regelungen betreffend EU-Mittel aufgenommen werden.

3.8. Die Europäische Kommission wendet seit 2011 auf der Grundlage von Artikel 325 AEUV eine umfassende **Betrugsbekämpfungsstrategie** (CAFS) (KOM(2011) 376) an, um den gesamten Zyklus der Betrugsverhütung und -aufdeckung sowie die Bedingungen für Untersuchungen und eine hinreichende Wiedergutmachung und Abschreckung durch entsprechende Sanktionen zu verbessern. Die Kommissionsdienststellen haben branchenspezifische Betrugsbekämpfungsstrategien entwickelt. Von Bedeutung ist auch der Richtlinienentwurf (COM(2012) 363) über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug.

4. **Selbstregulierung — ethische Kodizes hinsichtlich Korruption und Bestechung**

4.1. **Der Selbstregulierung kommt bei der Bekämpfung von Korruption und Bestechung eine wichtige Rolle zu**. Die Unternehmen berücksichtigen zusehends Unternehmensverantwortung, Compliance und rigorose Korruptionsverhütung als Teil ihrer Gesamtstrategie und ihres allgemeinen Managements. Die ethischen Kodizes einzelner Unternehmen basieren hauptsächlich auf einschlägigen internationalen und sektoralen Leitlinien und sollen auch einschlägige EU-Standards umsetzen (Offenlegung nichtfinanzieller Informationen, soziale Verantwortung der Unternehmen usw.). Hauptziel eines Unternehmenskodex ist es, ethisch einwandfreies Verhalten in allen Geschäftsbereichen des Unternehmens zu fördern, alle Akteure einzubinden und für eine transparente und integrative Umsetzung zu sorgen, indem dieses Thema auch im Rahmen des sozialen Dialogs angesprochen wird.

4.2. Folgende zentrale **internationale Leitlinien** und Mechanismen gehen ein auf die Grundsätze für Unternehmen zur Verhinderung von Korruption und Bestechung und zur Förderung ethischen Verhaltens:

— Bestimmungen der ICC zur Korruptionsbekämpfung, Leitlinien für die Meldung von Missständen, Handbücher usw.;

— Global Compact der Vereinten Nationen, zehn Grundsätze der Korruptionsbekämpfung und begleitende Leitlinien für die Meldung;

— OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Empfehlung 7 zu „Bekämpfung von Bestechung, Bestechungsgeldforderungen und Schmiergelderpressung";

— ISO 37001 Norm für Antibestechungsmanagementsysteme („Anti-Bribery Management Systems", in Erarbeitung, ISO PC/278);

— Leitlinien der Weltbankgruppe für die Korruptionsbekämpfung;

— Global Reporting Initiative (GRI, GR4);

— Transparency International: Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Bestechung usw.

Die **Leitlinien der Industrie** auf EU-Ebene, z. B. der europäische Bauindustrie (*www.fiec.org* — einschließlich einschlägiger Leitlinien und gemeinsamer Erklärungen) und der mineralgewinnenden Industrie (*www.eiti.org*) sind von zentraler Bedeutung für die betreffenden Branchen. Das Gleiche gilt für nationale Leitlinien, (z. B. der Deutsche Nachhaltigkeitskodex, die dänischen Leitlinien der Industrie), denen bei der Steuerung des Verhaltens der Unternehmen eine zentrale Rolle zukommt.

4.3. Das Europäische Parlament und die Kommission haben ihre eigenen ethischen Leitlinien angenommen, u. a. einen Verhaltenskodex zur Ergänzung der Pflichten der Beamten nach Maßgabe des Statuts für die Beamten der EU, einschließlich eines Verhaltenskodexes für die Mitglieder des Europäischen Parlaments mit Leitlinien für den Umgang mit Geschenken und Zuwendungen, sonstigen finanziellen Interessen und Interessenkonflikten. Der EWSA hat ähnliche Kodizes angenommen.

5. **Bemerkungen zu den Anliegen der Unternehmen und der Zivilgesellschaft**

5.1. Die Situation hinsichtlich **Korruption** und Betrug mit öffentlichen Mitteln **in der EU ist unhaltbar**. Die Zivilgesellschaft und die Unternehmen sind von den Auswirkungen empfindlich betroffen. Korruption verursacht den Verbrauchern zusätzliche Kosten und schafft unsichere Rahmenbedingungen für Unternehmer, die ethische Standards einhalten. Der EWSA nimmt mit Missfallen die weit verbreiteten Fälle von Korruption und Betrug in den Mitgliedstaaten der EU sowie das mangelnde politische Engagement der Regierungen und kommunalen Behörden für eine wirksame Bekämpfung der Korruption, u. a. eine unzureichende Umsetzung und Durchsetzung der auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene vorhandenen Instrumente, zur Kenntnis.

5.1.1. Die Bürger und die Teilnehmer am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben haben, ungeachtet dessen, in welchem Land der Union sie ansässig sind, das Recht, in einer transparenten und gerecht regierten Gesellschaft zu leben, die nach den Grundsätzen des Rechtsstaats funktioniert. Die Finanz- und Eurokrise hat zu wachsender Kritik der Bürger an schamloser Korruption und **zu schwindendem Vertrauen und einem Vertrauensverlust der Bürger** bezüglich der demokratischen Regierungsführung auf EU-Ebene und somit zu zunehmender **Europaskepsis** geführt. **Die Zivilgesellschaft erwartet**, dass die EU und die Mitgliedstaaten verstärkte und zielgerichtete Anstrengungen bei der Bekämpfung von Korruption und Betrug unternehmen. Entscheidungsträger müssen glaubhaft machen, dass sie im öffentlichen Interesse handeln.

5.2. Der **EWSA selbst engagiert sich** aus diesen Gründen bei den Bemühungen zur Lösung des Problems. Er **reagiert** auf den Wunsch der Europäischen Kommission auf Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung; die Stellungnahme zielt in erster Linie darauf ab, einen **Beitrag** zum nächsten Betrugsbekämpfungsbericht (2016) der Kommission **zu leisten** und an der **Sensibilisierung** für die Problematik, der Verbreitung von Informationen und der Förderung der Transparenz teilzunehmen.

5.3. **Korruption ist nicht nur eine Frage von Integrität und Ethik, sondern auch der Wirtschaft, da sie die legale Wirtschaft —** faire Voraussetzungen und Bedingungen für Handel, Investitionen und Wettbewerb — **schädigt** und somit das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Daten der Weltbank und des Weltwirtschaftsforums zeigen, dass die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eines Landes eng mit der Fähigkeit der Regierung zur Eindämmung von Korruption verbunden ist. Untersuchungen haben ergeben, dass die Eindämmung von Korruption in der EU eng mit Wirtschaftsfreundlichkeit verbunden ist. Ebenso wurden die negativen Auswirkungen von Korruption auf die privaten Investitionen belegt.

5.3.1. Korruption erhöht die Kosten für integre Unternehmen, da sie in einem korrupten Umfeld den Verlust von Aufträgen riskieren. Dies beeinträchtigt die Effizienz des Binnenmarkts und könnte sich folglich nachteilig auf die Bemühungen auswirken, die Ziele der Wachstumsstrategie Europa 2020 zu verwirklichen und die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken — und schwächt daher die Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigung und des Wohlstands in Europa — sowie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt.

5.3.2. **Unternehmen mit einer guten Bilanz bei der Korruptionsbekämpfung sind für Anleger attraktiv.** Das Ansehen der Welt der Wirtschaft steht auf dem Spiel, wenn ein Unternehmen der Bestechung und Korruption für schuldig befunden wird. Es beschädigt nicht nur das eigene Ansehen, sondern lässt die Gesamtheit der Unternehmen in einem schlechten Licht erscheinen. Indes sollten auch die administrativen und finanziellen Belastungen für Unternehmen, insbesondere für KMU berücksichtigt werden, die durch die Vorschriften über die Einhaltung des Rechts im Bereich Korruptionsbekämpfung und der Meldepflichten verursacht werden.

5.4. In den Medien wird regelmäßig über **Korruptionsskandale auf höchster Ebene** in zahlreichen Mitgliedstaaten sowie weltweit berichtet. **Politische Korruption** (z. B. im Zusammenhang mit Ernennungen, Schmiergelder und Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen und Manipulationen bei Sportveranstaltungen), **insbesondere wenn Justiz und Polizei beteiligt sind, wird von den Bürgern als extrem gesellschaftsschädigend wahrgenommen**. Diesen Praktiken muss ein Ende bereitet werden, ebenso wie der in zahlreichen Mitgliedstaaten weit verbreiteten Praxis der **Schmiergeldzahlungen**, die das tägliche Leben der Bürger beeinträchtigen. Diese gesellschaftlichen Phänomene beruhen offenbar auf einem Wandel in der Vorstellung von Rechtmäßigkeit. Dies gilt es zu bewerkstelligen: Die Bürger haben ein Recht auf Rechtsstaatlichkeit, eine funktionierende Verwaltung und öffentliche Dienstleistungen ohne Korruption. Es ist ein Umdenken erforderlich, und eine Kultur der Transparenz sollte eine Kultur der Korruption — wo vorhanden — ersetzen. Dies sollte im Wesentlichen durch Rechtsvorschriften und im Zuge der Förderung und Bildung erreicht werden.

5.5. Der EWSA **unterstützt die Maßnahmen und Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Korruptionsbekämpfung**, die Anstrengungen der EU zur Bekämpfung von Betrug sowie die Aktionen des Europäischen Parlaments, insbesondere den Aktionsplan 2014-2019 zur Bekämpfung von organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche. Darüber hinaus sind die Empfehlungen in den Berichten der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO), der Vereinten Nationen, der OECD und des IStGH unerlässlich und sollten bei der Intensivierung der Maßnahmen und Aktivitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Korruptionsbekämpfung berücksichtigt werden.

5.6. Die enge Verflechtung der Wirtschaftssysteme der Mitgliedstaaten sowie das wachsende Ausmaß und die zunehmende Geschwindigkeit der grenzüberschreitenden Geldströme erhöhen die Gefahr einer Ausbreitung der Korruption in der EU. Korruption ist **zu einem transnationalen Phänomen geworden** und darf nicht mehr nur als Angelegenheit des nationalen Strafrechts betrachtet werden. Korruption ist vergleichbar mit einer ansteckenden Krankheit, gegen die niemand als immun angesehen werden kann und die zweckmäßiger medizinischer Behandlung bedarf. Der derzeitige fragmentarische Ansatz muss durch einen kohärenten Ansatz ersetzt werden, um nennenswerte Fortschritte erzielen zu können. Der Kommissionsbericht sollte auf diesen Aspekt angemessen eingehen: **Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung müssen im Kontext einer zunehmend auf europäischer Ebene integrierten und globalisierten Wirtschaft konzipiert und umgesetzt werden**.

5.6.1. **Korruptionsbekämpfung muss deshalb einen höheren Stellenwert auf der EU-Agenda bekommen**; die EU sollte eine wichtigere Rolle spielen bei der Förderung von Transparenz und dem Schutz der Integrität auf dem Binnenmarkt, in den auswärtigen Beziehungen, in den EU-Institutionen und den Ausgaben. **Bei allen relevanten** internen und externen **EU-Maßnahmen sollte ein stärkerer Fokus auf Bekämpfung von Korruption und Betrug gelegt werden**. Dies wird von den Unternehmen und der Zivilgesellschaft erwartet, und **in dieser Stellungnahme wird darauf hingewiesen, dass eine wirksame Führung und Koordinierung durch die EU notwendig ist**. Die EU verfügt über das Potenzial, ihr politisches Gewicht zur Förderung eines EU-weiten Bereichs auf der Grundlage von Integrität und hoher Korruptionsbekämpfungsstandards einzusetzen.

5.7. Nichts weniger als eine **ausdrückliche Verpflichtung** — ein europäischer Korruptionsbekämpfungspakt — ist erforderlich, um zu einer glaubwürdigen und umfassenden Strategie zu gelangen. Diese Strategie muss **„von oben" gesteuert** werden und bedarf der Teilhabe aller einschlägigen Interessenträger auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene.

5.8. Die **Mitgliedstaaten stehen** bei der Bekämpfung von Korruption und Betrug **in vorderster Front**. Die Umsetzung von strengen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung liegt in ihrer Verantwortung (insbesondere glaubwürdige Vorschriften und eine funktionierende Antikorruptionsbehörde zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie von Korruption in Politik und Justiz), ebenso wie ihre proaktive Beteiligung an der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bekämpfung von Korruption und Betrug.

5.8.1. Die **Beteiligung der Zivilgesellschaft** einschließlich der Unternehmen, der Wirtschaftsverbände und der Sozialpartner an der nationalen Korruptionsbekämpfung ist wichtig, insbesondere mit dem Ziel der **Sensibilisierung und Anleitung** bezüglich der Vermeidung von Korruption, Betrug und Bestechung. Das Verhalten einzelner Unternehmen und Behörden ist in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Nationale Anlaufstellen, z. B. die **nationalen Kontaktstellen der OECD sowie die Vertretungs- und Rechtsberatungsstellen von Transparency International (ALAC)**, können ebenso eine wichtige Rolle bei der nationalen Korruptionsbekämpfung spielen. Die **Medien** sollten ihre wichtige Funktion und große Verantwortung bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Korruption und Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten anerkennen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema Perspektiven für eine langfristige, nachhaltige und intelligente Entwicklung der europäischen Offshore-Industrie sowie deren Beziehungen zur maritimen Wirtschaft der EU

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/12)

Berichterstatter: Marian KRZAKLEWSKI

Ko-Berichterstatter: José Custódio LEIRIÃO

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Perspektiven für eine langfristige, nachhaltige und intelligente Entwicklung der europäischen Offshore-Industrie sowie deren Beziehungen zur maritimen Wirtschaft der EU

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 2015 an. Berichterstatter war Marian Krzaklewski, Ko-Berichterstatter José Custódio Leirião.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 132 Stimmen gegen 1 Stimme bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Offshore-Industrie umfasst die Energieerzeugung und die Förderung von Gas, Erdöl und Mineralien aus dem Meer. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich die mit diesen Branchen verbundenen Märkte besonders dynamisch entwickeln und Chancen auf ein langfristiges, nachhaltiges und intelligentes Wachstum bieten.

1.2. Der EWSA ist davon überzeugt, dass im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung der Offshore-Industrie ein kohärenter Rahmen, eine europäische strategische Vision erforderlich ist, der für diesen Wirtschaftszweig fortschrittliche Technologien und innovative Lösungen sicherstellt. Im Mittelpunkt dieses strategischen Rahmens stehen Technologien.

1.3. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass derzeit keine umfassende europäische Strategie für die gesamte Offshore-Industrie und ihre einzelnen Branchen existiert. Zwar weiten die Kommission und der Rat schrittweise die Bandbreite der Regelungen für diesen Industriezweig aus, insbesondere für den Bereich der Offshore-Gewinnung von Erdöl und Erdgas, aber ein kohärentes und umfassendes Konzept ist bei diesen Maßnahmen nicht zu erkennen.

1.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Fehlen eines strategischen Rahmens für die Offshore-Industrie auch eine Folge der unzureichenden Zusammenarbeit zwischen der Offshore-Industrie, den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und den Organisationen der Zivilgesellschaft ist. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass sich durch die Ausarbeitung und Umsetzung einer europäischen strategischen Vision für die Offshore-Industrie ein wirksames Niveau der Zusammenarbeit zum Nutzen der Beteiligten erzielen ließe, darunter auch anderer Branchen, die die Offshore-Ressourcen nutzen, etwa des Fremdenverkehrs.

1.5. Unter Bezug auf seine früheren Stellungnahmen beklagt der EWSA, dass sowohl in den beiden Sitzungen der Studiengruppe als auch bei der öffentlichen Anhörung in Aberdeen, die der Vorbereitung dieser Initiativstellungnahme zur europäischen Offshore-Industrie dienten, keine Vertreter der Kommission anwesend waren.

1.6. Bei einer umfassenden Analyse der Beziehungen zwischen der Offshore-Industrie und der europäischen maritimen Industrie stellt der EWSA fest, dass von der Offshore-Industrie sehr starke, häufig „grüne" Impulse für die europäische maritime Industrie, insbesondere für die Branchen Schiffbau, Schiffsreparatur und Schiffsausrüstung ausgehen. Man kann sicher sagen, dass der Verlust der kritischen Masse, der den Werften noch bis vor Kurzem drohte, dank der Nachfrage aus der Offshore-Industrie abgewendet werden konnte.

1.7. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission angesichts der noch andauernden Umsetzung der Richtlinie über die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten zusammen mit den Mitgliedstaaten ein Prüfsystem entwickeln und Möglichkeiten zur Vergrößerung der Finanzkraft von Unternehmen dieser Branche für die Behebung von Unfallfolgen aufzeigen sollte.

1.7.1. Ein Programm der „Sicherheitskultur" sollte entwickelt und umgesetzt werden, und es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen durch Offshore-Industrieunternehmen im Hinblick auf umfassendere Schulungen in Fragen der Sicherheit und des Umweltschutzes zu fördern und zu unterstützen. Der EWSA stellt fest, dass gute Arbeitsbedingungen auf See Voraussetzung für ein hohes Sicherheitsniveau in der Offshore-Industrie sind.

1.8. Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der IAO und den Sozialpartnern Maßnahmen ergreifen, um die Möglichkeit der Erweiterung des Seearbeitsübereinkommens auf die in der Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie und Offshore-Windkraftindustrie beschäftigten Arbeitnehmer in der EU und im EWR zu prüfen.

1.9. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Kommission und die europäischen Sozialpartner der Branchen, die die Offshore-Industrie repräsentieren, dem Beispiel der Richtlinie aus dem Jahr 2009 zur Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens in der EU durch eine europäische Vereinbarung zwischen der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) und dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) folgen sollten.

1.10. Dem prognostizierten Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und Kompetenzen in der Offshore-Industrie in der EU und im EWR sollte nach Ansicht des EWSA entgegengewirkt werden, indem gute Arbeitsbedingungen geschaffen (Aufnahme in den Geltungsbereich des Seearbeitsübereinkommens), Strategien zur Anpassung der Kompetenzen/Berufsbildungsmöglichkeiten angewandt und junge Menschen zur Arbeit auf See ermutigt werden.

1.11. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten im Bereich der Offshore-Industrie Kooperationen und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) fördern, unter anderem in Form von Gemeinschaftsunternehmen, Garantien, Maßnahmen zur Produktions- und Konzessionsaufteilung. Die Koordination sollte den rechtlichen Rahmen, die Raumplanung und den Umweltschutz sowie geologische Untersuchungen im Zusammenhang mit der Frage der nachhaltigen Nutzung der Energieressourcen umfassen.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein Aspekt einer europaweiten Regelung der Offshore-Förderindustrie die Beteiligung der Kommission an einem umfassenden geologischen Forschungsprogramm unter Nutzung von IKT sein sollte. Zweck dieses Programms sollte die Bereitstellung von Daten für mehr Nachhaltigkeit bei der gegenwärtigen und künftigen Nutzung der Meeresressourcen sein.

1.13. Der EWSA sieht vor dem Hintergrund des globalen und europäischen Wettbewerbs sowie der regulatorischen Anforderungen in den folgenden Aspekten zentrale Herausforderungen für die Offshore-Industrie:

— die Tiefwasser-Förderung und — im Fall der Offshore-Windkraft — die Umstellung auf größere Entfernungen von der Küste und tiefere offene Gewässer;

— Verfahren für Horizontalbohrungen und des Frackings auf See unter Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen;

— der Umgang mit der alternden Infrastruktur von Offshore-Anlagen;

— die Entdeckung, Registrierung und Nutzung der Ressourcen in arktischen Regionen;

— die Reaktion auf die „grünen" Impulse, die sich aus dem MARPOL-Übereinkommen, dem Ballastwasser-Übereinkommen und der Richtlinie über die Schiffsabwrackung ergeben.

1.14. Der EWSA befürwortet eine Vernetzung der Offshore-Sektoren, Küstenregionen und Unternehmen der Lieferkette mit Forschungszentren und Hochschulen im Rahmen des Programms „Horizont 2020" und der Projekte im Kontext der „intelligenten Spezialisierung". Im Rahmen dieser Zusammenarbeit sollten Fragen der Innovation und des Umweltschutzes größere Bedeutung erhalten und die Möglichkeiten des Europäischen Fonds für strategische Investitionen genutzt werden.

1.14.1. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Änderung der Strukturfonds bzw. des Juncker-Plans dahingehend in Erwägung zu ziehen, dass Investitionen in Innovationen in der Offshore-Industrie gefördert werden.

1.15. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Strategie Europa 2020 aktualisiert (überprüft) werden muss, um den Anforderungen der Union in Bezug auf Aktivitäten im Meer, Projekte, qualifizierte Arbeitskräfte, Finanzierung und Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden. Dabei sollte dem großen Umfang und den vielfältigen Arbeiten und Qualifikationen Rechnung getragen werden, die bei Offshore-Aktivitäten erforderlich sind.

1.16. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Debatte über das Potenzial einer spezifischen Nordsee-Strategie anzuregen, die den Herausforderungen für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Offshore-Industrie in Europa Rechnung trägt.

2. **Hintergrund**

2.1. Die Offshore-Industrie umfasst im Wesentlichen die Energieerzeugung und die Förderung von Gas, Öl und Mineralien aus dem Meer. Aufgrund der Lieferkette und der Dienstleistungen für die Offshore-Industrie bestehen Verbindungen zu folgenden Branchen der maritimen Wirtschaft: der Schiffbauindustrie, dem Sektor Reparatur, Instandhaltung und Umbau von Schiffen, dem Sektor Schiffsausrüstung und Bevorratung sowie der Branche der Meeresindustrieanlagen.

2.2. Die mit den Offshore-Branchen verbundene europäische Wirtschaft verfügt zudem über modernes Fachwissen und das notwendige Potenzial an Arbeitskräften, um die Vorteile, die sich aus den mit allen Offshore-Branchen verbundenen Märkten ergeben, wirksam zu nutzen.

2.3. Im Rahmen der Prüfung der Lage der europäischen Offshore-Industrie sowie der Bewertung ihrer Aussichten auf langfristige und nachhaltige Entwicklung werden in der Stellungnahme folgende Aspekte beleuchtet:

— die Situation der Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie im globalen Zusammenhang sowie ihre Herausforderungen und Antriebskräfte;

— die allgemeinen Merkmale der Offshore-Windenergiesektors in der EU;

— die Beziehungen zwischen der europäischen maritimen Industrie und der Offshore-Industrie;

— die Notwendigkeit von Innovationen und nachhaltiger Entwicklung vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen und potenziellen Entwicklungsbereiche der europäischen Offshore-Industrie;

— ein Vorschlag zur Gewährleistung der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung der Offshore-Industrie in arbeitsrechtlichen Belangen;

— der rechtliche Rahmen der EU für die europäische Offshore-Industrie;

— die Idee der Förderung einer europäischen Strategie für den Nordseeraum, die die Herausforderungen für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Offshore-Industrie umfasst.

3. **Die europäische Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie: aktuelle Lage**

3.1. Im Energieträgermix Europas machten Erdöl- und Erdgasprodukte im Jahr 2012 26 % aus, die Atomenergie bildet mit 29 % den größten Anteil, 22 % stammen aus erneuerbaren Energiequellen, einschließlich Wasserkraftwerken.

3.1.1. Die EU ist der größte Energieimporteur weltweit; sie importiert jährlich 53 % ihrer Energie für eine Gesamtsumme von 400 Mrd. EUR. 88 % des Erdöls und 66 % des Erdgases werden importiert, hauptsächlich aus Russland.

3.2. Das größte Problem des Offshore-Erdöl- und -Erdgassektors in Europa besteht in der Frage, ob die traditionelle europäische Erdgas- und Erdölindustrie angesichts ihrer Diversifizierung, der aus der Entwicklung der erneuerbaren Energiequellen sich ergebenden Herausforderungen und der wirksamen Bewältigung dieser Veränderungen in der Branche noch an Wachstum zulegen wird.

3.3. Die Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie in Europa zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

— hohe Betriebskosten;

— ein hohes Umweltrisiko sowie starke Regulierung;

— die Notwendigkeit der Umstellung auf größere Tiefen;

— Steuerrisiken — niedrige Preise, die ein höheres Investitionsrisiko nach sich ziehen;

— potenzielle Probleme mit günstigen Produkten aus den USA.

3.4. Die folgenden Herausforderungen müssen von der europäischen Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie in Europa derzeit bewältigt werden:

— die Notwendigkeit seismischer Untersuchungen zur Aktualisierung von Karten mit geologischen Lagerstätten;

— mangelnder Datenabgleich und Datenaustausch, wodurch sich das Entwicklungstempo verlangsamt;

— Druck seitens der Erzeugerländer in Bezug auf die Erschließung neuer Lagerstätten;

— Probleme mit Ausschreibungen für die Förderung unter Beteiligung nationaler und internationaler Explorationsunternehmen;

— die Verwaltung des Arbeitszyklus des Sektors in den aufeinanderfolgenden Phasen: Prospektion/Entdeckung/FEED ([1])/ Förderung/Deinstallation.

3.4.1. Neue Herausforderungen für die Industrie sind:

— die Abnahme der verfügbaren Ressourcen;

— die sinkenden Erdölpreise sowie die Konkurrenz durch neue günstige verwandte Rohstoffe;

— Probleme im Zusammenhang mit Unternehmertum und staatlicher Unterstützung für neue Unternehmen;

— die Beschleunigung des Wachstums durch Innovationen und Internationalisierung der Industrie;

— die Frage des Wachstums durch die „grüne Wirtschaft".

3.5. Die europäische Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie verdient es, unterstützt zu werden, da sie

— die Eigenschaften einer beständigen Industrie besitzt und den Regelungen der EU Rechnung trägt;

— auf direkte und indirekte Weise fast 600 000 Arbeitsplätze schafft (einschließlich Norwegen);

— eine der wichtigsten Antriebskräfte der maritimen Industrie in der EU ist;

— zu einem positiven sozialen Wandel in den Regionen beiträgt;

— einen wesentlichen Beitrag zu den Haushaltseinnahmen der Mitgliedstaaten leistet;

— im innovativen und technischen Fortschritt des Ingenieurwesens eine herausragende Rolle einnimmt;

— sich durch einen bedeutenden und wachsenden Exportanteil der Unternehmen der Lieferkette auszeichnet, was den möglichen Verlust von Einnahmen aus der Kraftstoffproduktion ausgleicht;

([1]) FEED — Vorplanung (front-end engineering design).

3.6. Während der Anhörung in Aberdeen ([2]) wurden die Ergebnisse der SWOT-Analyse der Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie in Europa vorgestellt. Diese werden, ergänzt durch die im Zuge der Diskussion unterbreiteten Vorschläge, im Anhang aufgeführt.

4. **Der Markt für Meeresenergie in der EU**

4.1. Zurzeit sind etwa 2 500 Windkraftanlagen in elf Ländern mit einer Gesamtkapazität von mehr als 8 GW auf den Meeren der EU in Betrieb. Der Anteil der EU an der Weltproduktion beträgt nahezu 90 %. Nach der Fertigstellung der zwölf Projekte, die sich zurzeit im Bau befinden, wird die installierte Kapazität auf 10,9 GW ansteigen. Insgesamt liefert Windkraft heute 7 % der Energie in der EU, wobei etwa ein Siebtel aus der Offshore-Windkraft kommt.

4.2. Aktuelle Entwicklungs- und Innovationstendenzen in diesem Sektor betreffen Windenergieanlagen, Fundamente sowie Installationen in tieferem Wasser und in größeren Entfernungen von der Küste.

4.3. Die finanzielle Planung wird zu einem zunehmend wichtigen Instrument bei der Entwicklung von Offshore-Windkraftanlagen. 2014 hat die Industrie Darlehen ohne Rückgriffmöglichkeit in Höhe von 3,14 Mrd. EUR ([3]) aufgenommen und damit den höchsten Stand in der Geschichte der Industrie erreicht. Finanzpartnerschaften sind der Schlüssel zum Erfolg.

4.4. In den kommenden Jahren wird die installierte Leistung voraussichtlich weiter zunehmen. Für die weitere Zukunft geht der Europäische Verband für Windenergie (EWEA) davon aus, dass für den Bau neuer Windparks mit einer Gesamtleistung von 26,4 GW bereits Genehmigungen vorliegen, langfristige Pläne sehen einen Anstieg der aktuellen Kapazität um 98 GW vor.

4.5. Angaben des EWEA zufolge waren Ende 2011 in Europa 192 000 Menschen im Windkraftsektor beschäftigt, davon etwa 30 000-40 000 in der Offshore-Windkraftindustrie.

4.6. Die Meeresenergie in der EU hat eine installierte Leistung von etwa 1,5 Gigawatt (ein Sechstel der Offshore-Windenergie, die Prognosen sehen allerdings für 2020 einen Anstieg auf 3,6 GW vor). Hinzu kommen ferner Anlagen zur Nutzung der Energie aus Wellen, Gezeiten- und Meeresströmungen sowie der Salzgradientenenergie und Anlagen zur Umwandlung der Wärmeenergie von Meeren in Strom.

5. **Wirtschaftliche Beziehungen zwischen der europäischen maritimen Wirtschaft und der Offshore-Industrie**

5.1. Der Gesamtwert der Aufträge für Schiffe betrug 2014 370 Mrd. USD, davon entfielen 170 Mrd. USD auf Offshore-Einheiten. Es wird geschätzt, dass sich die weltweite Nachfrage nach Offshore-Schiffen verschiedener Art zwischen 2014 und 2025 auf 1 230 bis 1 970 Einheiten belaufen wird. Die Nachfrage nach industriellen Tauchfahrzeugen wird um 180 %, die Nachfrage nach Schiffen zur Installation oder zum Betrieb von Windkraftanlagen sowie nach schwimmenden Offshore-Einheiten wird um 50 bis 60 % steigen.

5.2. Für alle Arten von Schiffen wird bis 2025 ein Anstieg des Auftragsvolumens um 3,7 % prognostiziert. Vor dem Hintergrund der deutlich höheren Prognosen für Offshore-Schiffe macht dies deutlich, dass die Offshore-Industrie eine starke Triebkraft für den Werftbau ist und auch in Zukunft sein wird. 2014 belief sich der Anteil der Offshore-Schiffe an der gesamten Produktion der Werften in Europa auf 30 %.

5.3. Ebenso eng mit der Offshore-Industrie verknüpft ist die europäische Schiffsausrüstungsindustrie, die bei der Herstellung von Bohrmodulen, Motoren, Winden, Kränen und Elektronik für die Offshore-Industrie weltweit führend ist.

5.4. Die Energiegewinnung aus dem Meer ist die „grüne" Antriebskraft für die maritime Wirtschaft. Ihr Gesamtpotenzial für den Zeitraum 2012-2022 wird auf über 19 Mrd. EUR geschätzt (etwa 2 Mrd. EUR pro Jahr). Diese Schätzungen beruhen auf der Anzahl der Schiffe und Anlagen, die zum Bau und Betrieb der geplanten Windparks erforderlich sind.

5.5. Eine neue Art der Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen der europäischen maritimen Industrie ergibt sich zudem aus der Verlagerung von Tätigkeiten in tieferes Wasser; dies betrifft insbesondere den Bereich der Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie, aber auch die Energiegewinnung aus dem Meer.

([2]) Liam Smyth — Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce.
([3]) *The European offshore wind industry — key trends and statistics, 2014.*

5.6. Durch das Abschmelzen in den arktischen Gebieten ergeben sich neue Perspektiven für die Förderung der dortigen Rohstoffe und die Schifffahrt (wobei es sich hierbei allerdings nicht um eine ganz „grüne" Antriebskraft handelt). Im Zusammenhang mit dieser Tendenz wird unter anderem eine Nachfrage nach Eisbrechern sowie Transport- und Wartungsschiffen mit Eisverstärkung erwartet.

5.7. Der noch junge Sektor der Meeresenergie wird auch in zunehmendem Maße zur grünen Triebkraft für die europäische maritime Industrie, insbesondere für die in SEA Europe zusammengeschlossenen Branchen.

5.8. Die Produktpalette der Werften für den Offshore-Erdöl- und -Erdgassektor ist folgendermaßen mit dem Arbeitszyklus dieses Wirtschaftszweigs verknüpft:

— die Erkundung und Erfassung von Rohstoffvorkommen schafft eine Nachfrage nach Support-Schiffen,

— für die Bohrungen sind Offshore-Bohrschiffe und -Einheiten erforderlich,

— die Erschließung der Rohstoffvorkommen schafft eine Nachfrage nach speziellen Bauschiffen,

— für den Rohstoffabbau sind Schiffe oder schwimmende Einheiten zur Förderung und Lagerung erforderlich,

— bei der Stilllegung der Lagerstätte werden Schiffe gebraucht, die Windturbinen oder sonstige Offshore-Anlagen installieren.

5.9. Um künftige Öl- und Gaslieferungen sicherzustellen, werden deutlich mehr Offshore-Bohrungen erforderlich sein. Damit verbunden ist eine starke Nachfrage nach technisch modernen Plattformmodulen sowie nach Instandsetzung und Umbau verschiedener Arten von Offshore-Anlagen und Offshore-Bohrtürmen. Diese Dienstleistungen sind eine wichtige Einnahmequelle für die Schiffbau- und Schiffsreparaturwerften der EU.

5.10. Interessante Perspektiven ergeben sich aus einem neuen besonderen Produkt der Werften: Schiffe, die nicht nur Flüssiggas transportieren, sondern auch verschiedene Dienstleistungen für die Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie durchführen und die Terminals für Flüssigerdgas an Land durch mobile Terminals ersetzen. Dabei handelt es sich um FPSO für Flüssiggas (FPSO: Floating Production Storage and Offloading Units — Schiffe für die Gewinnung, Lagerung und den Transport von Flüssiggas) und FSRU (Floating LNG Storage and Re-gasification Unit — Schiffe für den Transport, die Speicherung und die Rückvergasung).

5.11. Auch europäische Häfen können von den Impulsen profitieren, die von der Offshore-Industrie ausgehen. Dies gilt für Dienstleistungen im Zusammenhang mit Stückgut sowie der Umladung von Komponenten für Windenergieanlagen: Dazu zählen Turmsegmente, Generatoren und Rotorblätter sowie andere Geräte, die von der Offshore-Industrie in Auftrag gegeben werden.

6. **Notwendigkeit von Innovationen und nachhaltiger Entwicklung vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen und potenziellen Entwicklungsbereiche der europäischen Offshore-Industrie**

6.1. Im letzten Jahrzehnt lagen die europäischen Investitionen in Innovationen weiterhin hinter jenen der größeren Wettbewerber (USA). Dies beeinflusst alle Industriezweige, einschließlich des Offshore-Erdöl- und -Erdgassektors.

6.2. Eine der Hauptherausforderungen der Erdöl- und Erdgasbranche ist die Gewährleistung einer sicheren Nutzung ihrer alternden Anlagen. Etwa 30 % aller Plattformen auf der Welt sind bereits seit über 20 Jahren in Betrieb, und viele haben bereits ihre vorgesehene Lebensdauer überschritten.

6.3. In der Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie sind im Hinblick auf die Alterung insbesondere folgende Maßnahmen erforderlich:

— Überwachung und Bewusstseinsbildung im Hinblick auf den Materialzustand;

— Bewusstseinsbildung im Hinblick auf Korrosion unterhalb der Isolierung;

— Problematik der Überprüfungen, Reparaturen und Wartung im Umgang mit der Alterung.

— Verwertung von Altgeräten.

6.4. Das Wachstum der Branche hängt von innovativen Technologien ab, die die Exploration unterstützen und dabei helfen, möglichst viel aus den alternden Installationen herauszuholen und die Nutzungsdauer bestimmter Produktionsfelder zu verlängern.

6.4.1. Neue Technologien spielen darüber hinaus eine Schlüsselrolle bei der Tiefsee-Prospektion und in der Produktion, was mit Investitionen in Milliardenhöhe einhergeht. Die Entwicklung neuer Technologien zielt auf die Senkung der Betriebskosten und -risiken sowie die Nutzung von Brunnen bei höheren Temperaturen und höherem Druck ab.

6.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission eine Korrektur der Strukturfonds bzw. des Juncker-Plans erwägen sollte, um Investitionen in Innovationen in der Offshore-Industrie zu fördern, insbesondere in den folgenden Bereichen:

— alternde Infrastruktur und Sicherstellung des Fortbestehens der Produktion;

— neue Technologien zur Förderung der Restbestände aus älteren Erdöl- und Erdgasbecken;

— zunehmende Komplexität der Explorationsbrunnen.

Neue Entwicklungsbereiche

6.6. Die Schiefergas-Entwicklung wird unter Erfüllung der Umweltauflagen zu einer zunehmend attraktiven Option, auch für den Offshore-Erdöl- und -Erdgassektor. Dies ist auf die deutlich verbesserten Technologien zum Fracking von Unterwassergestein zurückzuführen. Die CO_2-Einlagerung auf See kann im Hinblick auf die Schaffung einer emissionsarmen Wirtschaft auch für die Offshore-Industrie ein weiterer grüner Wachstumsfaktor sein.

6.7. Weitere neue Entwicklungsbereiche sind der Bau von Mehrzweck-Industrieplattformen im Anschluss an Pilotprojekte (7. Rahmenprogramm) sowie die Errichtung kompletter Anlagen und Installationen für die Gewinnung von Wellen- und Gezeitenenergie.

6.8. Den politischen Entscheidungsträgern in der EU kommt die Aufgabe zu, das Programm „Horizont 2020“ möglichst gut zur Unterstützung von Forschung und Innovation ([4]) in der europäischen Offshore-Industrie einzusetzen.

7. **EU-Rechtsrahmen für die europäische Offshore-Industrie**

7.1. Die Aktivitäten der Offshore-Industrie in Europa unterliegen einem zunehmend umfassenderen Regelwerk. Die folgenden Vorschriften haben den größten Einfluss auf die Industrie:

— EU-Emissionsrichtlinie (IED), EU-Richtlinie über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung (IPPC) sowie die Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (LCP);

— MCP-Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe aus mittelgroßen Feuerungsanlagen, die einen Einfluss auf die Erdöl- und Erdgasproduktion hat;

— Emissionshandelssystem (EU-EHS);

— Richtlinie über die Sicherheit im Seeverkehr.

7.2. Die Richtlinie über die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und Erdgasaktivitäten ist 2013 in Kraft getreten und soll ab Juli 2015 in die nationalen Rechtssysteme aufgenommen werden, sodass die Industrie die neuen Normen ab Juli 2016 einhalten muss.

([4]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Innovation in der blauen Wirtschaft: Nutzung des Potenzials unserer Meere und Ozeane für Wachstum und Beschäftigung. COM(2014) 254 final (ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 93).

7.2.1. Um eine globale Wirkung zu erzeugen und die Überwachung schwerer Unfälle sowohl innerhalb als auch außerhalb von Europa zu ermöglichen, ist eine Zusammenarbeit der Kommission, der Mitgliedstaaten und der spezialisierten Unternehmen auf den folgenden Gebieten notwendig:

— Veröffentlichung eines Leitfadens zu Risikofaktoren;

— Bildung einer „Sicherheitskultur“ in diesem Bereich;

— Akkreditierung von Bildungseinrichtungen durch Offshore-Industrieunternehmen zur Durchführung umfassenderer Schulungsmaßnahmen;

— Erarbeitung eines Kodexes bewährter Vorgehensweisen;

— Förderung der Partnerschaft zwischen Investoren und Mitgliedstaaten;

— Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Investoren in sensiblen strategischen Bereichen sowie bei ÖPP-fördernden Offshore-Projekten zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung sowie des Einflusses der Offshore-Industrie auf andere Wirtschaftsbereiche, wie z. B. Tourismus und Fischerei;

— Zusammenarbeit im Bereich des Schutzes strategisch relevanter Offshore-Infrastruktur vor Terrorismus und Piraterie auf See.

7.3. Zurzeit betrachten die Vertreter der Industrie die Arbeit an dem Referenzdokument für die besten verfügbaren Technologien (BREF) in den Bereichen Prospektion, Exploration und Förderung von Kohlenwasserstoffen in der EU unter Anwendung intensiver Fracking-Methoden als eine heikle regulatorische Angelegenheit.

7.4. Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Vorschriften auf die Entwicklung aller Branchen der Offshore-Industrie ist darüber hinaus die neuste Richtlinie (Juli 2014) zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung zu berücksichtigen.

7.5. Der Inhalt der Mitteilung COM(2008) 699 zur Rohstoffpolitik, die auf eine bessere internationale Zusammenarbeit im Bereich der nationalen geologischen Untersuchungen abzielt, um die Wissensbasis der EU zu erweitern, dürfte einen indirekten Einfluss auf die Offshore-Industrie und den Aspekt der Lagerstättengeologie haben.

7.6. Die folgenden regulatorischen und politischen Aspekte, die die gesamte europäische Offshore-Industrie betreffen, sind ebenso wichtig:

— Auswirkungen des Seearbeitsübereinkommens;

— Auswirkungen des MARPOL-Übereinkommens (SO_2- und NO_2-Grenzwerte) und des Ballastwasser-Übereinkommens.

8. **Überwindung von Schwierigkeiten bei der Wahrung der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung der Offshore-Industrie in arbeitsrechtlichen Belangen**

8.1. Die große Vielfalt der europäischen Offshore-Industrie und der bedeutende Einfluss der Globalisierung auf diesen Wirtschaftszweig sowie die ungelösten Probleme im Zusammenhang mit der Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen und dem Sozialdumping in dieser Branche führen zu einer komplizierten arbeitsrechtlichen Situation. Hinzu kommen Probleme in den Bereichen sozialer Dialog, Tarifvereinbarungen und Sozialstandards.

8.1.1. Diese Aspekte könnten im Rahmen des zurzeit in Kraft tretenden Seearbeitsübereinkommens aus dem Jahr 2006 und der diesbezüglichen EU-Vorschriften angegangen werden.

8.1.2. Leider lässt sich dieses Übereinkommen nicht umfassend auf die Offshore-Industrie anwenden. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass das Seearbeitsübereinkommen keine präzisen Bestimmungen in Bezug auf Arbeiter in der Offshore-Industrie enthält, und andererseits auf die Einstellung von Regierungen, Betreibern und Eigentümern. Diese Umstände verschlimmern die in der EU bestehenden Probleme mit Schiffsregistern und Registern von schwimmenden Industrieanlagen zusätzlich.

8.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission und die europäischen Sozialpartner, die die Offshore-Industrie repräsentieren, dem guten Beispiel folgen sollten, das die Richtlinie von 2008 zur Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens in der EU durch eine europäische sektorspezifische Vereinbarung zwischen der ETF und der ECSA darstellt.

8.2.1. Die vorbildliche Kollektivvereinbarung der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF) könnte für die Offshore-Industrie als Musterlösung dienen. Zurzeit wird deren Umsetzung erschwert durch die Tatenlosigkeit der nationalen Regierungen, die Situation im Bereich der Schiffsregister, den unzulänglichen sozialen Dialog und den hohen Anteil von Beschäftigten mit schlechten Arbeitsverträgen sowie Scheinselbstständigen.

9. **Eine europäische Strategie für den Nordseeraum**

9.1. Die Öl- und Gasindustrie entwickelt sich seit 50 Jahren und hat schätzungsweise noch weitere 50 Jahre vor sich. Sie steht vor großen Veränderungen im Bereich Energie. Diese sind:

— ein größerer Anteil an Energie aus erneuerbaren Energiequellen,

— ein größerer Anteil an lokal erzeugter Energie und aus einer Kombination lokaler Energieträger gewonnener Energie,

— Schwierigkeiten, mit dem derzeitigen Übertragungssystem Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen,

— die Ziele der EU zur Senkung der CO2-Emissionen bis 2030.

Dabei stellt sich die Frage, ob die traditionelle Öl- und Gasindustrie den großen Herausforderungen der Diversifizierung in Richtung erneuerbare Energieträger gewachsen ist und diesen Wandel vollziehen kann.

9.2. Die Nordseekommission wird mit dem House of Lords zusammenarbeiten, um die britische Regierung in die Förderung eines integrierten Konzepts für eine maritime Raumordnung in der Nordsee einzubinden; zudem sollen eine Mitteilung und eine Strategie erarbeitet werden, mit der der Bevölkerung die Vorteile eines Energienetzes im Nordseeraum verdeutlicht werden.

9.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Debatte über das Potenzial einer spezifischen Nordsee-Strategie zu fördern, die den folgenden Herausforderungen für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Offshore-Industrie in Europa Rechnung trägt:

— Produkt und Gestaltung

— gesellschaftliche Fragen

— Erzeugung

— Rechtsvorschriften

— Finanzierung.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ANHANG

Ergebnisse der SWOT-Analyse der Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie in Europa

S — **Stärken**	W — **Schwächen**
— Erfahrung mit schwierigen Betriebsbedingungen sowie im Tiefwasser — weltweit anerkanntes Wissen — hochqualifizierte und erfahrene Arbeitskräfte — Cluster-Charakter der Branche	— hohe Produktionskosten — enttäuschende Produktionseffizienz — unsichere Situation in steuerlicher Hinsicht — Alterung der Infrastruktur — schwache Zusammenarbeit
O — Chancen	**T — Risiken**
— Entdeckung neuer Abbaugebiete mit niedrigeren Nutzungs- und Entwicklungskosten — Export von Produkten, Installationen und Wissen auf neue Märkte — Zusammenarbeit in den Bereichen gemeinsame Konzeption/Standardisierung, Infrastrukturnutzung und Wissensaustausch — Einigung über die Anpassung des Lohnniveaus nach dem Motto „auf dem Teppich bleiben“ — Nutzung des EU-Reindustrialisierungsprogramms	— globaler Rückgang der Erdölpreise — Stellenabbau in der Erdölbranche infolge des starken Preisverfalls Ende 2014/Anfang 2015 — Verrentung zahlreicher qualifizierter Arbeitnehmer in den nächsten zehn Jahren — Preisverfall aufgrund der Förderung aus bitumösen Sanden und Schieferbruch in den USA — Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in Asien — Herangehensweise der OPEC an Produktionsbeschränkungen

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Kultur- und Kreativwirtschaft — eine Trumpfkarte Europas im weltweiten Wettbewerb“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/13)

Berichterstatterin: Frau Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Ko-Berichterstatter: Herr Nicola KONSTANTINOU

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Die Kultur- und Kreativwirtschaft: eine Trumpfkarte Europas im weltweiten Wettbewerb“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 215 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Angesichts des gewichtigen Anteils der Kultur- und Kreativwirtschaft am BIP der Europäischen Union ersucht der EWSA die Europäische Kommission um Erarbeitung einer Mehrjahresstrategie für die Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs.

1.2. Der EWSA ist insbesondere der Ansicht, dass die Kultur- und Kreativwirtschaft, die zur internationalen Ausstrahlung der Europäischen Union beiträgt, in die laufenden Überlegungen der Europäischen Kommission zu einer im Herbst 2015 erwarteten Mitteilung über eine neue Strategie für die Handelspolitik einbezogen werden muss.

1.3. Angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarkts in einigen Mitgliedstaaten ist es erforderlich, den Bedürfnissen atypisch Beschäftigter im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen sowie den Gesundheitsschutz und die Sicherheit angemessener Rechnung zu tragen. Der EWSA befürwortet eine Intensivierung der Tarifverhandlungen, insbesondere im Medien- und Kultursektor, entsprechend den nationalen Gepflogenheiten.

1.4. Mehrere weitere Themen verdienen besondere Aufmerksamkeit: die Anpassung an die neuen Markterfordernisse, die Verstärkung der Mobilität der Fachkräfte des Sektors und der Aus- und Weiterbildungsinstrumente und -politik sowie die Entwicklung des *Crowdfunding* (*Crowdfunding*-Plattformen).

1.5. Die Werbung für die Werte der EU — Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichberechtigung, Minderheitenschutz usw. — sollte teilweise „kreativen Köpfen“ überlassen werden, die besser in der Lage sind, mit Apps, Videos, Spielen, Comics usw. ein junges Publikum zu gewinnen.

1.6. Für diese Branche, in der es nicht allen gelingt, einen Wert zu realisieren, ist die Frage der finanziellen Verwertung ihrer immateriellen Vermögenswerte — Kundenportfolio, Bekanntheitsgrad und Ansehen, Marken, Know-how —, die nachhaltig und Quelle künftiger Gewinne sind, von wesentlicher Bedeutung.

2. **Einleitung**

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt seit mehr als elf Jahren die Entwicklung der Kultur- und Kreativwirtschaft. Lange bevor die Europäische Kommission 2012 ihre Mitteilung „Die Kultur- und Kreativwirtschaft als Motor für Wachstum und Beschäftigung in der EU unterstützen" ([1]) erarbeitete, hat er zwischen 2004 und 2014 mehrere Stellungnahmen verabschiedet ([2]).

2.2. Die Kultur- und Kreativwirtschaft nimmt eine strategische Position in der europäischen Gesellschaft ein, die es ihr ermöglicht, ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum („Europa 2020") zu fördern, da sie beispielsweise nachweislich innovationsfähiger als andere Wirtschaftszweige ist ([3]).

2.3. Darüber hinaus ist auch die besondere Rolle der Kultur- und Kreativwirtschaft innerhalb der europäischen Gesellschaft bei der Förderung des Pluralismus und der kulturellen Vielfalt sowie der europäischen Identität hervorzuheben ([4]).

2.4. Im Januar 2015 beschloss das Präsidium, die Erarbeitung einer neuen Initiativstellungnahme zur Kultur- und Kreativwirtschaft zu genehmigen, da sie eine Trumpfkarte Europas im weltweiten Wettbewerb darstellt. Die USA, Kanada und Korea beispielsweise arbeiten nämlich wirksame „Soft-Power"-Strategien aus, um ihre Kultur und ihre Lebensart zu verbreiten und die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Unternehmen zu fördern, die in der Gestaltung, Produktion und Verbreitung von Gütern und Dienstleistungen mit kulturellem Inhalt tätig sind.

2.5. Warum nun will sich der EWSA erneut mit der Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs beschäftigen?

2.5.1. Zunächst einmal gewinnt er im Rahmen der europäischen Wirtschaft an Bedeutung. In Anbetracht der unterschiedlichen existierenden Definitionen und der neuesten verfügbaren Statistiken gehört die Kultur- und Kreativwirtschaft zu den dynamischsten Branchen der europäischen Wirtschaft. In der Studie des Beratungsunternehmens TERA Consultants für den Zeitraum 2008-2011 ([5]) wird darauf hingewiesen, dass ihr Beitrag zum europäischen BIP zwischen 4,4 % (nur die reine Kreativwirtschaft oder *„core industries"*) und 6,8 % (stark von der reinen Kreativwirtschaft abhängige Branchen bzw. *„non-core industries"* hinzugenommen) liegt. Ihr Anteil an der Beschäftigung beläuft sich auf jeweils 8,3 Mio. Arbeitsplätze bzw. 3,8 % der EU-Gesamterwerbsbevölkerung bei der reinen Kreativwirtschaft (*„core industries"*) und 14 Mio. Arbeitsplätze bei Berücksichtigung aller stark abhängigen Branchen (*„non-core industries"*), d. h. 6,5 % aller Erwerbstätigen in der EU. Sie ist also der drittgrößte Arbeitgeber in der EU nach der Bau- und der Getränkebranche.

2.5.2. Das Ausmaß der Staatsschulden hat die Mitgliedstaaten und die Gebietskörperschaften veranlasst, die Subventionen für Kultur- und Musikvereine, Theater, Programmkinos und Orchester zu kürzen. Die aus öffentlicher Hand finanzierten großen Medien Rundfunk und Fernsehen befinden sich in mehreren Mitgliedstaaten in Schwierigkeiten, ebenso wie die Printmedien, deren Geschäftsmodell aufgrund der digitalen Revolution derzeit in einer Krise steckt.

2.5.3. Im Juni 2013 wurden Verhandlungen über eine transatlantische Partnerschaft aufgenommen, von denen bereits neun Runden abgeschlossen sind. Von Anfang an wurde der Kultur eine Ausnahmestellung eingeräumt, und der EWSA unterstützt die Position des Europäischen Parlaments, das in seiner Entschließung vom 23. Mai 2013 zu den Verhandlungen der EU mit den Vereinigten Staaten von Amerika über ein Handels- und Investitionsabkommen ([6]) fordert, dass „die Ausklammerung von Diensten mit kulturellen oder audiovisuellen Inhalten, auch online, im Verhandlungsmandat eindeutig festgehalten wird".

2.5.4. Das Programm „Kreatives Europa", zu dem sich der Ausschuss bereits geäußert hat ([7]), ist kürzlich in Kraft getreten und mit Mitteln in Höhe von 1,46 Mrd. EUR für den Zeitraum 2014-2020 ausgestattet worden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. ***Fragen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Branche***

3.1.1. Durch die Krise sind mehrere markante Bereiche der europäischen Kultur- und Kreativwirtschaft geschwächt worden:

— die Klassik- und Volksmusikkonzerte und -orchester;

([1]) COM(2012) 537 und die dazugehörigen Arbeitsunterlagen zur Mode- bzw. Luxusgüterbranche: SWD(2012) 286 und SWD(2012) 284 (ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 39).

([2]) Siehe bereichsübergreifende und themenspezifische Stellungnahmen des EWSA, unter anderem: ABl. C 110 vom 9.5.2006, S. 34. ABl. C 108 vom 30.4.2004, S. 68. ABl. C 51 vom 17.2.2011, S. 43. ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 35. ABl. C 44 vom 11.2.2011; ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 14. ABl. C 110 vom 9.5.2006, S. 1. ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 75. ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 64. ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 18. ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 47.

([3]) Siehe die Studie des British Council: „Mapping the creative industries: a toolkit", http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

([4]) ABl. C 51 vom 17.2 2011, S. 43.

([5]) TERA Consultants, „The Economic Contribution of the Creative Industries to EU GDP and Employment", 2014.

([6]) P7_TA (2013)0227 Ziffer 11.

([7]) ABl. C 198 vom 10.7 2013, S. 39.

— die Opern- und Theaterfestivals;

— der europäische Comicsektor leidet unter der Piraterie;

— im Bereich der audiovisuellen Produktion für öffentlich-rechtliche Fernsehsender sind teilweise erheblich die Mittel gekürzt worden.

3.1.2. Die statistischen Daten von Eurostat für den Zeitraum 2009-2013 belegen einen Rückgang der Beschäftigung beispielsweise im Verlagswesen in Frankreich (146 000 Arbeitnehmer im Jahr 2009 und 112 000 im Jahr 2013) oder bei der Planung und Produktion von Filmen in Polen (25 000 Arbeitnehmer im Jahr 2009 und 19 600 im Jahr 2013).

3.1.3. Aus einem Bericht der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin („Arts, entertainment and recreation: Working conditions and job quality") ([8]) geht hingegen hervor, dass im Kunst-, Unterhaltungs- und Freizeitsektor in den Jahren 2010 bis 2012 ein leichter Beschäftigungsanstieg (+2 %) in der EU zu verzeichnen war. In einigen Mitgliedstaaten liegt der Anteil der Arbeitnehmer in diesen Branchen weit über dem europäischen Durchschnitt (1,6 % der erwerbstätigen Bevölkerung): In Großbritannien und in Estland beträgt er 2,6 %, in Schweden 2,5 % (14 % der Unternehmen und 8 % des BIP) und in Lettland 2,3 %.

3.2. *Aufbau eines Programms „Kreatives Europa 2014-2020" und Fragen seiner Finanzierung und lokaler Anlaufstellen*

3.2.1. Die Unternehmen der Kreativwirtschaft benötigen eine Finanzierung, da sie nur schwer Einnahmemodelle entwickeln können, um den Wert ihrer Produkte umzusetzen. Wenn die KMU bei der Konzipierung von Geschäfts- und Einnahmemodellen eine Orientierungshilfe erhielten, dank derer sie zugleich Wert schaffen und realisieren können, wären sie weniger von öffentlichen Subventionen abhängig.

3.2.2. In der Vergangenheit hat der EWSA Bedenken hinsichtlich des neuen Finanzinstrumentariums geäußert, mit dem den KMU und anderen Akteuren der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert werden soll. Hierbei wurde die fehlende Sachkenntnis des Europäischen Investitionsfonds (EIF) im Bereich Kultur hervorgehoben ([9]), dabei soll gerade er die diesem Sektor gewährte Garantie in Höhe von 121 Mio. EUR übernehmen.

3.2.3. Gemäß dem Programm Kreatives Europa soll die Garantie eine Hebelwirkung von 5,7 % entfalten, wodurch rund 700 Mio. EUR für eine Ausschreibung bereitgestellt werden und die Auswahl von Einrichtungen ermöglicht wird, die mit dem Kapazitätenausbau für den Garantiemechanismus beauftragt sind.

3.2.4. Wichtig wäre ferner, die Finanzierungsarten zu diversifizieren. Durch das *Crowdfunding*, auch in seiner grenzüberschreitenden Dimension, werden der Zugang zur Projektfinanzierung erleichtert und das Risiko für die Anleger gesenkt („La Tribune", 11. Februar 2014).

3.2.5. Generell stellt sich die Frage der finanziellen Bewertung der immateriellen Vermögenswerte. Die Europäische Kommission erkennt zwar die Bedeutung dieser immateriellen Vermögenswerte an, doch schlägt sie keine einheitliche Methode für die finanzielle Bewertung dieser immateriellen Vermögenswerte vor.

3.2.6. Unzureichende Zahl lokaler Anlaufstellen: Es gibt ein bis vier Anlaufstellen für das Programm Kreatives Europa pro Mitgliedstaat, die sich in der Hauptstadt oder in einer Großstadt befinden. Dieses Netz ist sicher nicht engmaschig genug, um eine Förderung der Programme in allen stark auf die Kultur- und Kreativwirtschaft ausgerichteten Regionen zu gewährleisten.

3.3. *Anpassung des Rechts des geistigen Eigentums angesichts der digitalen Revolution*

3.3.1. Derzeit wird über die Änderung der Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([10]) über das Urheberrecht debattiert, insbesondere auf der Grundlage einer Mitteilung vom 19. Mai 2010 (COM(2010) 245 final „Eine digitale Agenda für Europa"), wobei es über folgende heikle Fragen zu entscheiden gilt:

— Muss ein einheitliches Unionsurheberrecht eingeführt werden?

([8]) http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf
([9]) ABl. C 181 vom 21.6 2012, S. 35.
([10]) ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10.

— Wie lässt sich das derzeitige, äußerst vielfältige und komplexe Urheberrecht auf nationaler Ebene an neue kulturelle Ausdrucksformen anpassen?

— Ist es wünschenswert, die Schutzdauer des Urheberrechts EU-weit zu harmonisieren?

— Hat der Gesetzgeber bereits die Revolution des 3D-Drucks berücksichtigt?

3.3.2. Ein weiteres heikles Thema ist die Vergütung der Urheber und Künstler/Interpreten entsprechend den Einnahmen aus der Online-Verwertung ihrer Werke und Darbietungen.

3.3.3. Der EWSA weist nachdrücklich auf die Notwendigkeit eines ausgewogenen Systems hin, das eine gerechte und faire Vergütung aller Rechteinhaber, insbesondere der Schöpfer von Inhalten, der ausübenden Künstler und der Produzenten, ermöglicht.

3.3.4. Es ist auch wichtig, die KMU und Kleinstunternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft beim Schutz ihrer Rechte des geistigen Eigentums zu unterstützen ([11]), insbesondere im Mode- und im Designsektor.

3.3.5. Der EWSA fordert die Europäische Kommission außerdem auf, einen kohärenten Ansatz zu verfolgen und auch die Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([12]) über den elektronischen Geschäftsverkehr zu überarbeiten, um alle Beteiligten (Akteure/Rechteinhaber, Provider, Suchmaschinen, Anbieter von Zahlungslösungen usw.) bei der Bekämpfung der Piraterie in die Pflicht zu nehmen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. ***Dringender Bedarf an territorialen Anreizen***

4.1.1. Der EWSA betont, dass es die lokale Ebene ist, auf der Formen der Zusammenarbeit entstehen — bzw. nicht entstehen — werden. Hervorzuheben ist die Schlüsselrolle kultureller Cluster, der „Kreativ-Zonen" und der leicht zugänglichen und kostenlosen Begegnungsstätten, die von Städten und Regionen zur Verfügung gestellt werden, wie bei der Anhörung vom 15. Juni 2015 von mehreren Teilnehmern (Wallonien, Rhône-Alpes) berichtet wurde. Die Fachleute des Europäischen Netzwerks für Kultur äußern in ihrem Bericht über die Stabilität der Kultur- und Kreativwirtschaft ([13]) die Ansicht, dass die öffentlichen Maßnahmen zur Förderung von Kultur und Kreativität offenbar größere Wirkung auf subnationaler Ebene haben.

4.1.2. Im Jahresprogramm für die Durchführung der Initiative „Kreatives Europa" sind Mittel in Höhe von 4,9 Mio. EUR für Anlaufstellen des Programms vorgesehen. Es gibt zu wenige Anlaufstellen und sie befinden sich in den Haupt- oder Großstädten, was nicht unbedingt die beste Wahl im Hinblick auf den Standort der Akteure ist.

4.2. ***Notwendige Reaktion auf die zuweilen prekäre Lage atypisch Beschäftigter in der Kultur- und Kreativwirtschaft (ausgenommen Luxusgüter)***

4.2.1. Laut einem Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) vom Mai 2014 über die Arbeitsbeziehungen in der Medien- und der Kulturbranche ([14]):

— werden in der Verlags-, Video- und Fernsehbranche 2,3 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt;

— arbeiten 1,2 Mio. Menschen in den Bereichen Druck und Medienveröffentlichungen;

— gibt es 1 Mio. Künstler, davon die Hälfte mit Einzelunternehmerstatus.

4.2.2. In den meisten dieser Berufe, insbesondere im Kultur- und Mediensektor, hat die sogenannte atypische Beschäftigung im Laufe der letzten Jahrzehnte zugenommen, die Zahl der Teilzeitverträge und befristeten Arbeitsverträge sowie der Leiharbeitnehmer und Scheinselbstständigen ist stark gestiegen.

([11]) Siehe Stellungnahme des EWSA zu dem „EU-Aktionsplan für einen neuen Konsens über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten" (ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 72).

([12]) ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

([13]) http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-lemploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/

([14]) *Employment relationships in the media and culture industries* (Mai 2014), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3. Der EWSA befürwortet die von der IAO im Mai 2014 angenommenen Konsenspunkte ([15]), wonach die Grundsätze und Grundrechte am Arbeitsplatz ungeachtet der Art des Arbeitsverhältnisses für alle Arbeitnehmer in der Medien- und Kulturbranche gelten. Er stellt fest, dass bestimmte Beschäftigte des Medien- und Kultursektors über keinen ausreichenden Sozialschutz (Arbeitslosen-, Renten- und Sozialversicherung usw.) verfügen und dass die Sicherheits- und Gesundheitsrisiken durch die zunehmende Unterauftragsvergabe und den sehr unterschiedliche Status der atypisch Beschäftigten der Kultur- und Kreativwirtschaft zunehmen können.

4.2.4. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Tarifverhandlungen in diesen verschiedenen Branchen zu intensivieren, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

4.2.5. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ein ehrgeiziges Legislativpaket zur Mobilität vorzulegen, mit dem sich die Probleme der Mobilität der Fachkräfte der Kultur- und Kreativwirtschaft in der EU auf angemessene Weise lösen lassen und sich die Vergabe von Visa im Rahmen des Austauschs mit Drittländern erleichtern lässt.

4.3. ***Anstehende Veränderungen in den Bildungs- und Ausbildungsinstrumenten in der Kultur- und Kreativwirtschaft***

4.3.1. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass die Kenntnisse über die Kultur- und Kreativwirtschaft im Bereich der Grund- und Berufsbildung im Einklang mit der internationalen Charta des Kunsthandwerks („International Charter of Artistic Craftmanship“) gefördert werden müssen ([16]).

4.3.2. In diesem Zusammenhang ist die große Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens und Rundfunks als wichtigstem Instrument zur kulturellen Erziehung und bei der Ausstrahlung stark literarisch, historisch und künstlerisch geprägter Sendungen hervorzuheben.

4.3.3. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass in einer Zeit des raschen Wandels der Wirtschaftsmodelle, insbesondere aufgrund von Änderungen der Verbrauchergewohnheiten, in der Ausbildung für Berufe der Kultur- und Kreativwirtschaft Kenntnisse über Wirtschaft, Unternehmensführung und Strategie vermittelt werden sollten. Auch die Führungskräfte und Unternehmer der Kultur- und Kreativwirtschaft müssen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung Zugang zu diesen Ausbildungsmaßnahmen haben.

4.3.4. Der EWSA hat in mehreren Stellungnahmen betont, wie wichtig die Bildung bei der Weitergabe seltenen handwerklichen Know-hows ist. In mehreren Mitgliedstaaten wird jedoch immer offenkundiger, dass eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Lehrinhalten und den Marktanforderungen besteht, was einige Akteure der Zivilgesellschaft dazu bewogen hat, sich im Bildungsbereich zu engagieren, indem sie private Einrichtungen ins Leben gerufen haben, oder im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften praxisorientierte, auf bestimmte Berufe ausgerichtete Kurzausbildungen (vier Wochen) bereitzustellen, dank derer junge Menschen mit und ohne Abschluss innerhalb kürzester Zeit einsatzfähig sind.

4.3.5. Im November 2014 hat der Europäische Qualifikationsrat für die audiovisuelle Branche und die darstellenden Künste seine Arbeit aufgenommen. Der EWSA verfolgt interessiert dessen Arbeiten, die zu einer besseren Vorausschätzung des Bedarfs an beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung führen dürften.

4.3.6. Der EWSA hält es in diesem Zusammenhang für wichtig, dass die Sozialpartner und der Europäische Qualifikationsrat eng in die Arbeit der mehrsprachigen europäischen Klassifizierung für Fähigkeiten, Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe (ESCO) ([17]) eingebunden werden.

4.3.7. Der EWSA plädiert für größere Synergien zwischen den „Wissensallianzen“ des Programms Erasmus+ und dem Programm Kreatives Europa.

4.4. ***Wachsamkeit gegenüber der weltweiten Konkurrenz***

4.4.1. Angesichts der Bedeutung dieses Sektors für die Wirtschaft muss all seinen Dimensionen Rechnung getragen werden: Beschäftigung, Kompetenzen, Ausbildung, geistiges Eigentum usw. Die externe Dimension muss in den laufenden bi- und multilateralen Verhandlungen berücksichtigt werden. Der Anteil der Güter und Dienstleistungen mit ausgeprägtem kreativem und kulturellem Inhalt an den Ausfuhren aus der EU wächst zunehmend. Gemäß dem ECCIA entfielen 2013 rund 17 % der gesamten EU-Exporte auf Luxusgüter.

4.4.2. Zur Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Wirtschaftszweigs im Hinblick auf seinen Inhalt gehört es auch, den Rechten des geistigen Eigentums und der Regulierung des elektronischen Geschäftsverkehrs größere Aufmerksamkeit zu schenken.

([15]) Internationale Arbeitsorganisation, GDFMCS/2014/7, Forum für den weltweiten Dialog über Arbeitsverhältnisse in der Medien- und Kulturbranche, Genf 14./15. Mai 2014, Konsenspunkte.

([16]) Siehe Fußnote 4.

([17]) Die ESCO-Klassifizierung wurde 2010 von der Europäischen Kommission eingeführt. Sie ist Teil der Europa-2020-Strategie.

4.5. ***Eine attraktive Story über die Werte der Europäischen Union***

4.5.1. Die Werte der EU sollten in den sozialen Netzen in attraktiver Form gefördert und verbreitet werden.

4.5.2. Ein an Videomacher, Grafiker, Zeichner, Musiker usw. gerichteter Aufruf zur Einreichung von Projekten würde es ermöglichen, bilderreiche und lebendige Inhalte zu entwickeln, die sich unter jugendlichen Zielgruppen durch virales Marketing verbreiten lassen.

4.6. ***Förderung der wechselseitigen Befruchtung***

4.6.1. Das Ziel der Schaffung und Entwicklung von Synergien zwischen den verschiedenen Bereichen der Kreativ- und Kulturwirtschaft ist Teil des konzeptionellen Rahmens der Europäischen Kommission für das Programm Kreatives Europa ([18]).

4.6.2. Vielversprechende Versuche gibt es hier und da beispielsweise zwischen Gastronomie, digitaler Wirtschaft und Tourismus, zwischen Kunst- und Luxusgüterbranche sowie zwischen Kultur und Tourismus.

4.6.3. Solche Versuche einer wechselseitigen Befruchtung zwischen den einzelnen Bereichen der Kultur- und Kreativwirtschaft sowie zwischen dieser und anderen Wirtschaftszweigen lassen sich häufig nicht auf einen industriellen Maßstab übertragen, da sie auf dem Verständnis der Merkmale beruhen, die jeder Branche eigen sind.

4.6.4. Darüber hinaus ermöglicht die Praxis der wechselseitigen Befruchtung, die sich in der Kultur- und Kreativwirtschaft entwickelt, dank der technischen Fortschritte (3D-Druck, Digitaldruck) die Konzipierung von auf Kreation und Innovation ausgerichteten Berufsbildern, die Motoren für die künftige Beschäftigung sind.

4.7. ***Wirtschaftliche Aufwertung des architektonischen Erbes***

4.7.1. Die EU ist der Teil der Welt mit der höchsten Dichte an Natur- und Kulturstätten, die von der Unesco zum Weltkulturerbe erklärt wurden (363 von 981 weltweit). Die Touristenströme aus Indien, China, Japan oder den USA lassen sich nachweislich in erster Linie durch diesen Reichtum an Kulturgütern erklären ([19]). Lockerungen der Visum-Politik wären in den Grenzen der von den Mitgliedstaaten und den betreffenden Drittstaaten bestimmten Sicherheitserfordernisse zu begrüßen.

4.7.2. Allerdings sind aufgrund der hohen Verschuldung mehrerer Mitgliedstaaten mit zahlreichen Baudenkmälern — Griechenland (17), Frankreich (39), Italien (47) oder Spanien (44) — Schwierigkeiten mit der Bewahrung und der Pflege dieses Erbes festzustellen. Da dieser kulturelle und architektonische Reichtum Europas eine enorm wichtige Trumpfkarte darstellt, dank derer auch weiterhin der Kulturtourismus ausgebaut werden kann, wird die Europäische Kommission aufgefordert, eine Bestandsaufnahme des aktuellen Zustands der zum Unesco-Weltkulturerbe gehörenden Stätten in der EU vorzunehmen.

4.8. ***Einrichtung eines europäischen Multi-Stakeholder-Forums***

4.8.1. Der EWSA hat sich bereits in diesem Sinne ausgesprochen ([20]). Der Ausschuss der Regionen schließt sich dieser Forderung an und empfiehlt die Einrichtung eines Europäischen Kreativitätsforums ([21]), „in dem öffentliche, private und Freiwilligen-Gruppen zusammenkommen, um zu untersuchen, wie Europa kreative Lösungen für drängende lokale und europäische Probleme anwenden könnte“.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([18]) Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 221).
([19]) ABl. C 44 vom 11. 2.2011, S. 75.
([20]) ABl. C 198 vom 10.7 2013, S. 39.
([21]) ABl. C 218 vom 30.7 2013, S. 7.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums — Flickschusterei oder erste Anzeichen einer Erholung?

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/14)

Berichterstatter: Tom JONES

Mitberichterstatterin: Joana AGUDO I BATALLER

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. Januar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums — Flickschusterei oder erste Anzeichen einer Erholung?

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September) mit 192 gegen 3 Stimmen bei 10 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der EWSA begrüßt das anhaltende Bestreben der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen, einige der Herausforderungen der ländlichen Gebiete durch ein umfassendes Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums zu bewältigen. Er würdigt die Bemühungen der Kommission und der Regierungsstellen bei der Ausarbeitung und Annahme des neuen Programms. Angesichts der schweren Krise in vielen benachteiligten ländlichen Gebieten zeigt er sich jedoch enttäuscht über die Verzögerung bei der Vorlage und Genehmigung des Programms sowie dessen schleppenden Start in mehreren Staaten und Regionen. Der Ausschuss empfiehlt daher, dass die Kommission gemeinsam mit den nationalen und regionalen Behörden eine unabhängige Überprüfung des Verfahrens in Auftrag gibt, um weitere Verzögerungen des Programms in Zukunft zu vermeiden.

1.2. Voraussetzung für den Erfolg des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums ist die Wirksamkeit des Partnerschaftsprinzips. Die gemeinsame Verantwortung, die den öffentlichen und privaten Interessenträgern, den Sozialpartnern sowie den NRO im Rahmen des Vertrags und anderer Verpflichtungen für das Programm zukommt, ist von entscheidender Bedeutung. Der EWSA stellt gegenüber früheren Programmen einige Verbesserungen bei der Mitwirkung fest, doch ist die Partnerschaft EU-weit nach wie vor unterschiedlich ausgeprägt.

1.3. Die Monitoringausschüsse müssen transparent arbeiten. Die Mitglieder sollten die Ziele konsequent prüfen und Zugang zu den finanziellen Leitlinien haben. Die Mitglieder sollten alle Bereiche abdecken und gegebenenfalls Interessengruppen vertreten können.

1.4. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, insbesondere Artikel 5 zu Partnerschaft und Steuerung, sollte die Kommission prüfen, wie diese bei der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und bei der Durchführung der Programme, unter anderem durch die Teilnahme an den Monitoringausschüssen, angewandt wird.

1.5. Das breite Spektrum der Programme, die an örtlichen Bedürfnissen und Prioritäten orientiert sind, wird ebenso begrüßt wie die zunehmende Nutzung der von der Bevölkerung betriebenen Maßnahmen für die lokale Entwicklung (CLLD) zum Zweck einer besseren Einbindung der Betroffenen. Bewährte Verfahren für die effiziente Verwendung des Modells sollten verbreitet werden.

1.6. Die Haushaltszwänge gebieten eine ergänzende Rolle ohne Überschneidungen mit den übrigen GAP-Mitteln. Der Ausschuss empfiehlt die volle Ausschöpfung staatlicher, privater und freiwilliger Kofinanzierungsquellen mit einem optimierten Verfahren für die Antragsteller. Die Verwaltungsbehörden sollten einen leichteren Zugang zu Kohäsionsmitteln und anderen europäischen Investitionsfonds gewährleisten, wenn Projekte weiter gefassten Kriterien entsprechen.

1.7. Wie vom EWSA bereits festgestellt ([1]), haben 15 Mitgliedstaaten Mittel von den Direktzahlungen auf die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums transferiert, während fünf weitere Mitgliedstaaten Übertragungen von der zweiten auf die erste Säule vorgenommen haben. Beides ist zulässig, weil von den Ko-Gesetzgebern vorgesehen, doch unterscheiden sich die Zielrichtungen: Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums dienen der ausgewogeneren Gebietsentwicklung innerhalb der einzelnen Regionen der EU. Eine Studie über die Schlüssigkeit und Wirksamkeit dieser Flexibilität sowie ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt wird empfohlen.

1.8. Die Ausgabeprioritäten dürften zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen stark variieren. In dieser Stellungnahme wird die Bedeutung einer tragfähigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, der Umwelt und der sozialen Gerechtigkeit hervorgehoben, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der größeren Wertschätzung landgebundener Ressourcen liegt. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Kommission eine Auswertung des Fortschritts vornimmt, wobei sie die Fortschritte mit den Zielvorgaben für die oben genannten Prioritäten vergleicht und bestehenden Verpflichtungen Rechnung trägt. Behörden sollten in der Lage sein, Anpassungen vorzunehmen, damit das Programm mithilfe neuer Projekte zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden kann und für den künftigen politischen Rahmen für den ländlichen Raum Erfahrungen gesammelt werden können.

1.9. Es ist zu befürchten, dass die Programme zur ländlichen Entwicklung keinen wirkungsvollen Beitrag zu einem besseren territorialen Zusammenhalt liefern können. Denn abgelegene und wirtschaftlich benachteiligte Gebiete, die innerhalb oder auch zwischen Mitgliedstaaten und Regionen liegen, haben nicht die notwendige strukturelle Kapazität zur Absorbierung der verfügbaren Fördermittel. Weitere zielgerichtete Mittel über einen längeren Zeitraum hinweg sind erforderlich, unter anderem für grenzübergreifendes Mentoring, Partnerschaften, den Kapazitätenaufbau für Beratungsstrukturen sowie innovative private und soziale Unternehmensdarlehen und -investitionen.

1.10. Das bewährte Modell von LEADER wird gewahrt und die von der Europäischen Kommission finanzierten Netze für die Entwicklung des ländlichen Raums sind aufgefordert, bewährte Praktiken besser bekannt zu machen.

1.11. Klare Schwerpunkte der Programme sind der Erhalt von Arbeitsplätzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten, die Bedeutung von Investitionen, Wissensaustausch, Berufsbildung, Mentoring und einer stärkeren Verknüpfung mit Forschungseinrichtungen. Wichtig sind Maßnahmen, mit denen junge Menschen dazu bewegt werden, ihre Zukunft in den ländlichen Gebieten zu suchen, sowie Maßnahmen, die zur Integration von Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder körperlichen und geistigen Behinderungen beitragen. Finanzielle Anreize zur Unterstützung der Generationenerneuerung sind von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus müssen sich Schulen und Hochschulen im ländlichen Raum stärker an dem traditionellen und an dem sich wandelnden Qualifikationsbedarf dieser Gebiete orientieren.

1.12. Gelöst werden muss die Nachfolgeplanung, wobei die Möglichkeiten der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums, Geschäftsmodelle zu testen, mit nationalen und regionalen Vorschriften für die Übertragung von Vermögenswerten abgestimmt werden müssen. Arbeitnehmermobilität wird durch eine solide Berufsbildung und die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten gefördert.

1.13. Der Beitrag der Frauen zum Erfolg des Programms sollte gezielt anvisiert und unterstützt werden. Ihre Rolle für den Verbleib der Bevölkerung im ländlichen Raum ist nicht nur bei der Diversifizierung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse von wesentlicher Bedeutung, sondern auch bei der Mitarbeit an der territorialen Entwicklung vor Ort durch das Angebot handwerklicher und agrotouristischer Aktivitäten sowie als wesentlicher Innovationsfaktor.

1.14. Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt mitsamt ihrer Ökosysteme und Kulturlandschaften werden begrüßt. Die Unterstützung lokaler und genau gekennzeichneter Erzeugnisse, der Tourismus im ländlichen Raum sowie kleine Projekte bzw. Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Gemeinschaftsbesitz sollten einen nachhaltigen wirtschaftlichen und gemeinschaftlichen Nutzen bringen. Die ländliche Erneuerung kann ohne effiziente und rentable landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche und sonstige ländliche Betriebe nicht gelingen. Weitere Bemühungen müssen unternommen werden, um das gegenseitige Verständnis zwischen den Landwirten und Forstbesitzern als den Erzeugern von Nahrungsmitteln, nachwachsenden Rohstoffen und Umwelt- und Freizeitgütern und den Verbrauchern aus einer zunehmend gemischten europäischen Bevölkerung zu verbessern.

([1]) Informationsbericht — *Die Reform der GAP: Modalitäten, Unterschiede, Umverteilungseffekte und sonstige Entscheidungsspielräume der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Reform der Direktzahlungen*, EESC-2015-01409.

1.15. Die Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Land- und Forstwirtschaft und umgekehrt sind Prioritäten in den Programmen. Projekte zur Bindung von Kohlendioxid, zur Verbesserung der Wasser- und Bodenqualität, Verringerung von Emissionen und Verbesserung der Artenvielfalt der Ökosysteme sowie zur Entwicklung der Kreislaufwirtschaft werden begrüßt. Verbesserungen müssen langfristiger Natur und für mehrere Agrarumweltmaßnahmen und andere Programme wissenschaftlich messbar sowie in die Produktion integriert sein.

1.16. Die Bekämpfung der sozialen Ungerechtigkeit in den ländlichen Gebieten erfordert umfassendere staatliche und europäische Mittel und politische Ansätze, unter anderem einen besseren Zugang zum Internet, bessere Verkehrsanbindungen und Bildungschancen.

1.17. Die wirtschaftliche und soziale Erneuerung in den Dörfern ist unerlässlich und die Programme sollten auch daraufhin geprüft werden, ob die Einbeziehung aller Bürger im ländlichen Raum gewährleistet ist. Zivilgesellschaftliches Engagement und unternehmerisches Handeln sind für die Tragfähigkeit der ländlichen Räume lebenswichtig.

2. **Einführung**

2.1. Das ländliche Europa ist die Lebensgrundlage aller europäischen Bürger, nicht nur derjenigen, die dort leben und arbeiten. Der ländliche Raum liefert Nahrungsmittel, Holz, Mineralien und Wasser. Er kann mit einer Vielfalt von Lebensräumen, erneuerbaren Energien, Erholungsmöglichkeiten, historischen Landschaften, Handwerk und vor allem mit Menschen mit vielen Fähigkeiten und diversen Hintergründen aufwarten. Etwa 115 Mio. EU-Bürger (23 %) gelten als Bewohner ländlicher Gebiete.

2.2. Wirtschaftlicher Wohlstand und sozialer Zusammenhalt sind jedoch je nach ländlicher Region sehr unterschiedlich ausgeprägt. Manche Gegenden sind wohlhabend und dynamisch, andere hingegen in einer kritischen Situation, von Landflucht betroffen und zersplittert. Viele verfügen über großes Potenzial, aber nur wenig Mittel; sie sind dünn besiedelt und bieten nur einen beschränkten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Dies gilt vor allem für sehr abgelegene Gebiete sowie für Berggebiete und Inseln. Es sind die Städte, die unablässig das moderne wirtschaftliche und soziale Leben an sich ziehen. Regierungen haben es daher, insbesondere wenn sie zu ungeeigneten — weil für Städte gedachte — Lösungen greifen, schwer, den Fortbestand dörflicher Gemeinschaften zu sichern. Mobilität und Freizügigkeit von Personen sind grundlegende Prinzipien der Europäischen Union. Für die ärmsten ländlichen Regionen haben sie jedoch insofern unerwünschte Folgen, als zu viele, vor allem junge Menschen, in der Hoffnung auf ein besseres Leben abwandern und nicht wieder zurückkehren.

2.3. Europa braucht eine Vision dessen, wie sich das Vertrauen in ein gutes Leben auf dem Lande wiederherstellen lässt. Diese Vision muss auf folgenden Elementen basieren: umweltverträgliches Wachstum, Förderung der Kreislaufwirtschaft, besseres Verständnis der Bedürfnisse der Bevölkerung und intelligentere unterstützende Dienstleistungen. In der vorliegenden Stellungnahme soll untersucht werden, worauf der uneinheitliche Erfolg zurückzuführen ist und welche Aussichten auf echte Verbesserungen mit dem neuen Finanzierungsprogramm bestehen. Welche Konsequenzen müssen im Hinblick auf die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung — Wirtschaft, Umwelt und soziale Gerechtigkeit — gezogen werden? Sind die Interessenträger wirklich engagiert und bereit, partnerschaftlich zu handeln?

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Es gibt viele Maßnahmen der Mitgliedstaaten und Regionen zur Wiederherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den ökonomischen Möglichkeiten in Stadt und Land. Die EU ist zudem im Rahmen der ersten (Verordnung (EU) Nr. 1307/2103) und der zweiten Säule (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) der GAP sowie ihrer Struktur- und Kohäsionsfonds dauerhaft darum bemüht, den Niedergang zu stoppen, allerdings mit mäßigem und uneinheitlichem Erfolg. Die derzeitige Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den mit der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 eingerichteten Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wird auf 95,6 Mrd. EUR vor Transferzahlungen zwischen den Säulen, und damit auf 23 % des GAP-Haushalts geschätzt.

3.2. Die Programme für den Zeitraum 2014-2020 basieren auf langjährigen Erfahrungen mit durchführbaren und weniger erfolgreichen Konzepten. Die Kommission unterstützt das europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD) und die europäische Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit (EIP-Agri) zur Förderung bewährter Verfahren und innovativer Lösungen. Der EWSA spricht sich dafür aus, diese Arbeit auf allen Ebenen auszuweiten. Auch die bewährten Verfahren anderer Finanzierungsquellen könnten herangezogen werden.

3.3. Die Budgets sind zwar geringer als in einigen anderen Bereichen des EU-Haushalts, doch können sie klug eingesetzt und durch staatliche Kofinanzierungen oder aus anderen Quellen aufgestockt werden. Die Programme müssen die im Rahmen der ersten Säule zur Verfügung stehenden Mittel ergänzen und mit anderen Finanzierungsquellen verknüpft werden. Gegebenenfalls sollten sie in einer einheitlichen Verwaltungsinfrastruktur zusammengefasst werden, die Antragstellern eine rasche Antwort sowie Beratung durch entsprechende Agenturen und Planungsbehörden vor Ort ermöglichen würde.

3.4. Die Bestandteile der Programme sind ausreichend flexibel und lokal ausgerichtet, um den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung zu entsprechen. Das LEADER-Konzept mit lokalen Aktionsgruppen führt dort, wo es besonders wirksam und erfolgreich ist, zu einem gemeinsamen Engagement und zu positiven Ergebnissen. Technische Unterstützung für alle Interessenträger ist in Verbindung mit Beratung und Schulung für alle Projekte und Initiativen von entscheidender Bedeutung.

3.5. Aufgrund der mangelnden Unternehmensressourcen, der schwachen Infrastruktur, der Unerfahrenheit der Führungskräfte und des beschränkten Zugangs zu anderen Investitionen können jedoch die am stärksten benachteiligten Gebiete durch kurzfristige Programme nur schwer zu echten Verbesserungen gelangen. Im Hinblick auf einen besseren territorialen Zusammenhalt sollte denjenigen Gebieten, die im Rahmen der Strukturfonds-/Kohäsionsfondsprogramme seinerzeit zu den Ziel-1-Regionen zählten, mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

3.6. Die Kommission hat eine neue Haushaltsordnung für den Zeitraum 2014-2020 vorgelegt — die Verwaltungsbehörden und die Monitoringausschüsse sollten diese Haushaltsordnung genau kennen und umsetzen, ohne den Verwaltungsaufwand für die Projektantragsteller zu erhöhen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rechnungshof in seinen Berichten ([2]) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und den Rechtsrahmen für 2014-2020 Vorschläge für ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis unterbreitet.

3.7. Bei der Vorbereitung und den Genehmigungsverfahren für viele der neuen Programme kam es trotz der zugesagten Vereinfachungen zu beträchtlichen Verzögerungen. Dies ist angesichts des kritischen Zustands vieler der ärmsten ländlichen Gebiete und der Erwartungen an diese Programme (rasche Anhebung der geringen Einkommen, Bewältigung der Jugendarbeitslosigkeit, Verbesserung der mangelhaften öffentlichen Dienste und Bekämpfung der Auswirkungen des Klimawandels) äußerst bedauerlich. Im Mai 2015 stand für etwa 57 % ([3]) der regionalen und nationalen Programme die Genehmigung noch aus. Es ist allerdings zu hoffen, dass sie bis Jahresende unter Dach und Fach sind.

4. **Konsultation und Beteiligung der Interessenträger**

4.1. Der EWSA hebt hervor, wie wichtig die Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds ist. Er betont die besondere Bedeutung von Artikel 5 über die Partnerschaft und Multi-Level-Governance, worin vorgesehen ist, dass Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner und die einschlägigen Organisationen, die die Zivilgesellschaft vertreten, einzubeziehen sind. Demnach sollte die Kommission prüfen, wie diese Verordnung bei der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und bei der Durchführung der Programme, unter anderem durch die Teilnahme an den Monitoringausschüssen für die Programme, angewandt wird.

([2]) Sonderberichte 22/2014, 23/2014, 4/2015, 5/2015.

([3]) Europäische Kommission: Pressemitteilung vom 26. Mai 2015, „Annahme von weiteren 24 Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum zur Dynamisierung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in der EU“.

4.2. In dieser Stellungnahme wird der Grad der Mitwirkung bei der Vorbereitung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums untersucht; in Anbetracht der wenigen bereits genehmigten Programme und deren geringer geografischer Bandbreite lassen sich jedoch nur in begrenztem Umfang Schlussfolgerungen ziehen. Drei Anhörungen ([4]) fanden statt, und an ein breiteres Publikum wurde ein Fragebogen versandt. Aus ersten Antworten ging hervor, dass die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und nichtstaatlichen Organisationen zwar regional unterschiedlich, aber besser und eingespielter ist als bei den vorangehenden Programmen. Allerdings sollten größere Anstrengungen unternommen werden, um bewährte Verfahren der Mitwirkung besser bekannt zu machen, unter anderem durch verstärkten Einsatz von Kommunikationstechnologien für einen kontinuierlichen Dialog. Der Dialog ist in den einzelnen Staaten und Regionen sehr uneinheitlich. So können etwa die Partnerschaftsabkommen nur Alibifunktion haben, CLLD werden nur in manchen Gegenden angewandt und einen echten umfassenden Konsultationsprozess gibt es lediglich zu Beginn des Verfahrens, aber nicht mehr zum Abschluss des Verfahrens ([5]). Es gibt Beispiele für bewährte Verfahren, die häufig dort anzutreffen sind, wo bei anderen politischen Initiativen eine ähnliche Einbindung zu besseren Ergebnissen geführt hat ([6]).

4.3. Staatliche Stellen alleine können den Wandel, der zur Belebung des ländlichen Raums notwendig ist, nicht auf den Weg bringen. Sie können für den Rechts- und Planungsrahmen, die demokratische Rechenschaftspflicht, bessere öffentliche Dienstleistungen und die Anschubfinanzierung sorgen. Überwiegend sind es jedoch private Unternehmen, qualifizierte Arbeitnehmer sowie Sozial- und Gemeinschaftsunternehmen, die das Wohl der Bevölkerung und der Umwelt sichern. Wer Zeit und Ressourcen investiert, muss darauf vertrauen können, dass ein gemeinsames Leitbild für eine bessere Zukunft der ländlichen Gebiete umgesetzt werden kann und nicht durch langwierige bürokratische Antragsverfahren behindert wird.

4.4. Um erfolgreich sein zu können, brauchen die Wirtschafts- und Sozialpartner Ressourcen für die fortlaufende Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedern und mit den Regierungen. Da die Pläne unterschiedlich sind und weiterentwickelt werden, muss bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen das Gefühl der gemeinsamen Verantwortung gestärkt werden. Die Mitglieder der Monitoringausschüsse müssen unterschiedliche Hintergründe haben, informiert sein und wirksame Kontrollen durchführen können. Der EWSA setzt sich für die aktive Suche nach besseren Partnerschaftsmodellen unter Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Partner und der Sozialpartner ein ([7]).

5. **Flickschusterei oder langfristige Erholung?**

5.1. Die Anhörungen ([8]) in Brüssel und Nordwales bestätigen, dass die Programme Ziele für die Ergebnisse enthalten. Diese sollten von der Kommission, den Monitoringausschüssen und den Interessenträgern regelmäßig auf echte Fortschritte und ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis hin bewertet werden. Außerdem soll untersucht werden, ob sich die Übertragung von Mitteln zwischen den Säulen bewährt oder gar zu noch größeren Ungleichheiten zwischen den Gebieten und der Wettbewerbsfähigkeit geführt hat.

5.2. Es wurden drei Aspekte für eine nachhaltige Entwicklung ermittelt: Unternehmergeist und Beschäftigung, Umwelt und soziale Inklusion.

Unternehmergeist und Beschäftigung

5.3. Obwohl der GAP-Haushalt schrumpft, nehmen die zusätzlichen von der Kommission geforderten Auflagen in Bezug auf die Zahlungen im Rahmen der ersten Säule zu. Deshalb ist es wichtig, dass durch die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums Investitionen für eine wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft, auch durch Produkte mit einem größeren Mehrwert, bessere Vermarktung, noch kürzere Lieferketten, Markenbildung und Austausch von Know-how unterstützt werden. Universitäten und Hochschulen kommt innerhalb ihrer Region, aber auch bei der Unterstützung der am stärksten benachteiligten Regionen durch Twinning und Beratung eine wichtige Rolle zu. Um EU-Forschungsmittel für spezifische lokale Bedürfnisse in Anspruch nehmen zu können, sollten sie mit bestehenden Beratungsdiensten für Landwirte

([4]) 13. April in Brüssel, 21. Mai in Bangor (Nord-Wales) und 9. Juni 2015 in Helsinki.
([5]) Stellungnahme zur *Bewertung der Konsultation der Interessenträger durch die Europäische Kommission*, vom 2. Juli 2015 (ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57).
([6]) Wales sammelt mit seinen Konsultationsverfahren aufgrund einer Verfassungsverpflichtung in seinem „Devolved Governmental Act", in dem die nachhaltige Entwicklung gefördert wird, immer mehr Erfahrungen. Zudem arbeitet Wales partnerschaftlich mit gemeinnützigen Vereinen zusammen.
([7]) Vertrag von Lissabon, Artikel 11 und Sozialplattform der Ministererklärung von Riga vom März 2015.
([8]) Idem, siehe Fußnote 4.

und den ländlichen Raum zusammenarbeiten. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten als Bindeglied fungieren, das Antragsteller, den Europäischen Investitionsfonds und Horizont 2020 verknüpft, und sie sollten dafür sorgen, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in landwirtschaftlichen Betrieben und in den ländlichen Gebieten einsetzbar sind. Obwohl es kein unmittelbares Ziel von Finanzierungen aus den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ist, kommt den Schulen gerade in den ländlichen Gebieten die Aufgabe zu, auf einen künftigen wirtschaftlichen Bedarf hin auszubilden. Tage der offenen Tür in landwirtschaftlichen Betrieben, Praktika und Ausbildungsplätze, die durch andere Programme finanziert werden, können maßgeblich zu einer gut geschulten Arbeitnehmerschaft beitragen ([9]). Formale oder informelle Bildungswege müssen berufs- und unternehmensbezogen sein und nach Möglichkeit vor Ort durchgeführt werden ([10]).

5.4. Land- und Forstwirtschaft agieren zunehmend in einem dynamischen wirtschaftlichen Umfeld, das durch die Globalisierung, den raschen technischen Fortschritt und steigende Anforderungen von Seiten der Gesellschaft geprägt ist. Innovationskraft ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Landwirte und Forstbesitzer auch weiterhin effizient und wettbewerbsfähig arbeiten können. Die neu geschaffenen EIP-Agri sind wertvolle Instrumente, die einen raschen und breiten Einsatz finden müssen. Angepasste Förderbedingungen sind erforderlich, um Innovationen zu mobilisieren und zu erleichtern.

5.5. Damit es Fortschritts- und Entwicklungsperspektiven gibt, müssen die Jugendgarantie und ähnliche Systeme in ländlichen Gebieten mit Initiativen im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung verknüpft werden. Investitionen und Schulungsmaßnahmen zur Unterstützung von Junglandwirten und Berufsneulingen sind unerlässlich. Projekte, die junge Menschen auf dem Lande unterstützen und zum Verbleib veranlassen, müssen absolut vordringlich sein. Junge Menschen sollten angespornt werden, in eigener Verantwortung Maßnahmen zu ergreifen, die ihnen selbst nützen. Ländliche Gebiete brauchen einen besseren Rahmen für die Nachfolgeplanung ([11]), der rechtlich ausgewogen und verständlich ist und die Übergabe an die nächste Generation auf eine Weise fördert, die Jugend und Erfahrung auf tragfähige Weise zusammenbringt.

5.6. Die Rolle der Frauen in der Landwirtschaft wird uneingeschränkt anerkannt. Ihre Beteiligung an der Gestaltung und Durchführung von Projekten in ländlichen Gebieten ist von unschätzbarem Wert. So hat z. B. die gezielte Beratung und Unterstützung in Finnland zur Freisetzung unternehmerischer Potenziale geführt ([12]).

5.7. Tourismus im ländlichen Raum, (Kunst-)Handwerk sowie die Förderung von Erholungs- und Gesundheitsinitiativen sind ebenso unterstützungswürdig wie Öffentlichkeitsarbeit in Form von Festivals und Shows (z. B. Royal Welsh Show und Grüne Woche in Berlin). Dass sich Stadt und Land wieder für ein pluralistisches Europa im Wandel einbringen, ist, neben einem schnellen Internetzugang, für Unternehmen und Verbraucher in den ländlichen Gebieten eine unabdingbare Voraussetzung. Eine große Chance für Handwerk, Landwirtschaft, Tourismus und Handel und die ländlichen Räume ergibt sich durch die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten ([13]). Der EWSA unterstützt den vorgeschlagenen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und die hinter ihm stehende Bereitschaft zur Unterstützung von Projekten im ländlichen Raum.

Umwelt

5.8. Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Land- und Forstwirtschaft wurden in einer Stellungnahme behandelt ([14]). Eine der Lösungen zur Steigerung der Produktion bei geringerem Ressourceneinsatz und verbesserter Widerstandskraft gegen den Klimawandel ist die Förderung der nachhaltigen Intensivierung der Land- und Forstwirtschaft. Im Zuge einer modernen Landnutzung sollen — insbesondere durch Agrarumweltmaßnahmen — Maßnahmen gegen den

([9]) Die Agri-Academy in Wales ist ein gutes Beispiel für die Ausbildung von Führungspersonal.
([10]) Stellungnahme — *Berufliche Entwicklung und Weiterbildung in ländlichen Gebieten*, NAT/650 (noch nicht veröffentlicht).
([11]) Bericht von Malcolm Thomas, Wales.
([12]) Stellungnahme — *Die Rolle der Frau als treibende Kraft für ein Entwicklungs- und Innovationsmodell in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum* (ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 29).
([13]) Stellungnahme — *Landwirtschaft und Handwerk* (ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 35).
([14]) Stellungnahme — *Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik auf die Land- und Forstwirtschaft* (ABl. C 291 vom 4.9.2015, S. 1).

Klimawandel und zur Verbesserung der Artenvielfalt entwickelt werden ([15]). Recycling und Kreislaufwirtschaft sollten gefördert werden ([16]). Erneuerbare Energieträger ([17]) sind ein sehr kostbares Wirtschaftsgut, das der ländliche Raum liefern kann: Bei klugen Investitionen kommt dieses in zunehmendem Maße Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zugute. Wenn es gelingt, die Speicherung, Logistik und Infrastruktur technisch weiterzuentwickeln, ergeben sich realistische Perspektiven für gemeinschaftliches Eigentum und gemeinschaftliche Investitionen.

5.9. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Agrarumweltmaßnahmen für das Klima, da sie die ökologische Ausrichtung der ersten Säule ergänzen. Die Ausrichtung der Hilfe auf spezifische Kriterien, wie das Risiko von Bodenerosion, die Konzentration terrestrischer Lebensräume, Wassergewinnung und Unterstützung von Arten, die besondere Bewirtschaftungspraktiken erfordern, sind nützlich. Durch die Erfüllung der Anforderungen darf sich jedoch keine zusätzliche Belastung ergeben. Zur Messung der Fortschritte bedarf es eines genauen wissenschaftlichen Referenzwerts. Gleichzeitig muss klar sein, dass echte Verbesserungen sehr viel Zeit brauchen ([18]).

5.10. Die Landschaft des ländlichen Europas ist im Wesentlichen das Ergebnis der Aktivität von Menschen, die über Generationen hinweg Arbeit in der Nahrungsmittelerzeugung, der Holzbearbeitung und dem Hausbau gefunden haben. Ihre Vielfalt wird von den europäischen Bürgern geschätzt. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums müssen zum Fortbestand dieser Kulturlandschaften durch Sicherstellung des Wissenstransfers und durch eine transparente Finanzierung von Tätigkeiten im ländlichen Raum beitragen, die dieses kostbare Mosaik mitgestalten.

Soziale Inklusion

5.11. Ungerechtigkeit im ländlichen Kontext ist schwer zu definieren und zu bekämpfen. Es geht dabei um bereits erwähnte Probleme wie die Streusiedlungen, eine geringe Bevölkerungsdichte, eine verzerrte Altersstruktur sowie unzureichende öffentliche Verkehrs-, Gesundheits- und Sozialdienstleistungen. Weitere Probleme sind geringe Einkommen, isolierte Lage, schlechte Wohnverhältnisse und unzureichende technische Dienstleistungen. Ein besonderes Problem ist zudem die schlechte Behandlung und Ausbeutung von Arbeitskräften in einigen Gebieten ([19]), und gerade für Migranten muss mehr unternommen werden, um die Integration und adäquate Berufsbildung dieser Menschen zu sichern.

5.12. In Artikel 39 AEUV ist festgelegt, dass ein Hauptziel der GAP die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung ist, was durch die Steigerung der Produktivität, die Förderung des technischen Fortschritts, die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren geschehen soll. Im AEUV ist vorgesehen, die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem Sozialgefüge der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergeben, bei der Gestaltung der GAP zu berücksichtigen.

5.13. Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums schaffen und sichern direkt und indirekt Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und im Ernährungssektor. In geringerem Maße tragen sie auch zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ländlichen Gebiete bei. Die Programme für die regionale Entwicklung können realistisch gesehen allerdings nur begrenzt für Abhilfe bei strukturellen Problemen und unzureichenden öffentlichen Dienstleistungen in den ländlichen Gebieten sorgen.

([15]) Glastir (Wales), Stewardship (England), Glas (Irland), Kulep (Bayern).
([16]) Stellungnahmen — *Grüne Wirtschaft* (ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 99) und *Förderung von Kreativität, unternehmerischer Kompetenz und Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung* (ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 20).
([17]) Untersuchung des EWSA zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Richtlinie über erneuerbare Energien — Abschlussbericht, EESC-2014-04780.
([18]) Siehe Untersuchungsergebnisse der Universität Bangor — Anhörungen am 21.5.2015 in Bangor.
([19]) Stellungnahme — *Grenzüberschreitende Beschäftigung in der Landwirtschaft* (ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 19).

5.14. Erforderlich sind anderweitige staatliche Mittel und politische Ansätze, die für den ländlichen Raum geeignet oder sogar speziell für diesen konzipiert sind. Hierzu zählen unter anderem Konzepte für den öffentlichen Nahverkehr, für bessere Energieeffizienz von Wohngebäuden und Umschulungsmöglichkeiten, um Innovationen anzuspornen. Allerdings müssten die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auch daraufhin geprüft werden, inwiefern sie zu sozialer Gerechtigkeit anhand der Indikatoren in den EU-Rechtsvorschriften und anderer, noch aufzunehmender Indikatoren beitragen, die für eine wirkungsvollere Bewertung sorgen sollen, so etwa solche für die Förderung sozialer Unternehmen und sozialer Landwirtschaftsbetriebe, die Menschen mit Behinderung beschäftigen, Arbeitsplätze schaffen und aufgegebene Agrarbetriebe und -flächen einer neuen Verwendung zuführen. Sehr viel größere Anstrengungen sind erforderlich, um die Unterstützung und Integration von Menschen mit Behinderungen auf dem Land zu sichern, damit sie besser am sozialen Leben vor Ort teilhaben können.

5.15. Dörfer sind wichtige Drehscheiben für Solidarität zwischen den Menschen. Die Dorferneuerung durch Förderung von Klein- und Sozialunternehmen und Unterstützung eines philanthropischen und freiwilligen Engagements sollte eine Priorität bei der Stärkung der Bevölkerung ([20]) darstellen. Anschauliche Beispiele dafür kommen aus Finnland und sind auch in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Wales ([21]) zu erkennen.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([20]) Walisische Rat der Freiwilligenorganisationen (WCVA): „Active Inclusion Fund“ und „Village SOS“ (Initiative des Big Lottery Fund).
([21]) Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Wales (MO 7).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Bedeutung des Agrarhandels für die künftige Entwicklung der Land- und Agrarwirtschaft in der EU im Kontext der Sicherung der Welternährung“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/15)

Berichterstatter: Volker PETERSEN

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Bedeutung des Agrarhandels für die künftige Entwicklung der Land- und Agrarwirtschaft in der EU im Kontext der Sicherung der Welternährung“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt nahm ihre Stellungnahme am 13. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 179 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die GAP ist hinsichtlich ihrer Markt- und Preispolitik weitgehend liberalisiert worden. Der Agrarmarkt der EU ist offen und ein Teil des globalen Marktgeschehens, das von Nachfrage und Angebot gesteuert wird. Im Zuge der Marktöffnung hat sich der Agrarhandel der EU mit Drittländern in den letzten zehn Jahren sehr dynamisch entwickelt.

1.2. Angesichts dieser Entwicklung stellt der EWSA fest, dass der Agrarhandel für die Land- und Ernährungswirtschaft und für die ländlichen Räume von essenzieller wirtschaftlicher Bedeutung ist. Der EWSA betrachtet mit Sorge, dass der Agrarhandel in der gesellschaftlichen Diskussion bisweilen kritisch betrachtet wird, im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen, wie z. B. Autos oder Chemie.

1.3. Ohne Zweifel kommt dem Agrarhandel in einer Welt mit Hunger oder einer quantitativ und qualitativ unzureichenden Ernährung eine besondere Verantwortung zu. Dieser Verantwortung ist sich der EWSA sehr bewusst. In einer Welt mit wachsender Bevölkerung, wachsenden Einkommen in vielen Ländern und Armut in anderen geht es darum, zum einen zahlungskräftige Nachfrage zu befriedigen und zum anderen Hilfe und Unterstützung dort zu geben, wo Hunger und Mangel aus eigener Kraft nicht beseitigt werden können.

1.4. Der EWSA begrüßt die fortgeschrittene Kohärenz in der Ausrichtung von Agrar- und Entwicklungspolitik der EU. Dies ist nach seiner Auffassung die Voraussetzung dafür, die Ausrichtung und Aufgaben im Agrarhandel und in der Entwicklungsarbeit nachhaltig wahrzunehmen.

1.5. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die Agrar- und Ernährungswirtschaft der EU nachhaltig dabei unterstützt werden, erfolgreich am wachsenden Weltagrarhandel teilzunehmen. Agrarhandel ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherung wirtschaftlicher Strukturen in den ländlichen Räumen der EU. Zugleich sichert der Agrarhandel in der mehrstufigen Wertschöpfungskette Lebensmittel in der EU 40 Mio. qualifizierte Arbeitsplätze, die weniger krisenanfällig sind als die in anderen Sektoren.

1.6. Bilaterale Freihandelsabkommen der EU können einen wichtigen Beitrag zum Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse leisten. Dabei wird es auf beiden Seiten immer auch Regelungen geben, die unverhandelbar sind. Dafür gilt es, unterhalb der Harmonisierung Regelungen zur Erleichterung von Handel zu treffen.

1.7. KMU tragen wesentlich zum Agrarhandel der EU bei. Im internationalen Umfeld, sind sie besonders auf nachhaltige administrative Unterstützung bei der Erschließung von Märkten in Drittländern angewiesen, die von den entsprechenden Dienststellen der EU bereitzustellen sind.

1.8. Der EWSA begrüßt den weiteren Ausbau von Partnerschaftsabkommen mit Entwicklungsländern, auf deren Basis sich die positiven Wirkungen eines offenen und gerechten Handels zum Vorteil dieser Länder entfalten können. Ziel solcher Abkommen sollte es sein, eine gewisse Selbstversorgung solcher Länder mit Agrarprodukten zu unterstützen; die Rolle des Agrarhandels kann in der Ergänzung der lokalen Produktion bestehen.

2. **Hintergrund**

2.1. Der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten und verarbeiteten Nahrungsmitteln ist historisch immer von besonderer Bedeutung gewesen. In dem von zwei Weltkriegen geprägten 20. Jahrhundert beherrschten lange sehr dirigistische Regelungen den internationalen Agrarhandel. In dem nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossenen GATT nahm der Agrarhandel noch eine Sonderstellung ein, die ihn von der Handelsliberalisierung ausnahm. Erst in der Uruguay-Runde des GATT, die 1993 abgeschlossen wurde, wurde der Agrarhandel stärker in das GATT-Regelwerk einbezogen. Reduzierung der internen Stützung, Zollabbau und Abbau von Exportsubventionen waren die Verpflichtungen, die die EU damals eingegangen ist. In der Folge ist der Agrarhandel der EU nach Abbau von tarifären Importhindernissen und von Exportsubventionen mittlerweile, von wenigen Ausnahmen abgesehen, weitgehend liberalisiert. Der internationale Agrarhandel ist aber immer noch relativ stark u. a. reguliert, vor allem durch nichttarifäre Standards.

2.2. Der EWSA hat verschiedentlich zu allgemeinen Handelsfragen Stellung genommen ([1]). Dabei hat er die Bedeutung des Handels für ein stetiges Wachstum und damit für eine erfolgreiche Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft betont. Der EWSA hat sich stets für einen offenen und fairen Handel eingesetzt. Nur so wird der voranschreitende Prozess der Globalisierung und Internationalisierung der Märkte zu Vorteilen und Chancen für die Länder der Welt entsprechend ihrem wirtschaftlichen Potenzial führen, so deren Fazit.

2.3. Der EWSA hat in seinen bisherigen Stellungnahmen zu Handelsfragen immer auch die Belange der Entwicklungsländer berücksichtigt und ihnen große Aufmerksamkeit gewidmet. Der Ausschuss hat sich stets dafür eingesetzt, dass Handel und Handelspolitik in einer globalisierten Welt Beiträge zu Wachstum und Entwicklung in Ländern auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen leisten müssen.

2.4. In einem besonderen Spannungsfeld vollzieht sich die Diskussion über die Rolle des Agrarhandels. In den letzten Jahren hat sich weltweit die zahlungskräftige Nachfrage nach Agrarprodukten und Lebensmitteln, z. B. in Schwellenländern mit Bevölkerungs- und Einkommenswachstum, positiv entwickelt. Agrarhandel konnte aber nicht gewährleisten, dass jeglicher Mangel an Nahrungsmitteln beendet wird. Vor allem wegen fehlender Kaufkraft leiden weltweit fast 800 Mio. Menschen Hunger.

2.5. Mit dieser Stellungnahme möchte der EWSA die Chancen ausloten, die ein wachsender Weltagrarhandel für die Land- und Agrarwirtschaft der EU bietet. Dabei soll die Verantwortung, die auch die EU gegenüber den Entwicklungsländern übernehmen muss, nicht außer Acht gelassen werden.

3. **Agrarhandel der EU im gesamtwirtschaftlichen Kontext**

Bedeutung des Agrarhandels für den EU-Außenhandel

3.1. Der Agrarexport der EU betrug 2014 rund 125 Mrd. EUR und erreichte damit einen Anteil von 7 % an den EU-Exporten insgesamt. Sowohl in der Steigerung gegenüber dem Vorjahr mit 2,2 % als auch in der jährlichen Veränderung von 2005 bis 2014 mit 8 % ist die Dynamik des Agrarexports deutlich stärker als die des Gesamtexportes, der 2014 gegenüber 2013 sogar um 2 % gesunken ist (5,5 % jährlicher Anstieg zwischen 2005 und 2014).

([1]) ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 73, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 77, ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 1, ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 44.

Ähnlich ist die Situation bei den Agrarimporten, die sich 2014 auf 104 Mrd. EUR beliefen und 6,2 % der EU-Importe ausmachten (siehe Tabellen A-1 bis A-3 im Anhang).

3.2. Der Agrarexport der EU ist ein stabiler Pfeiler des Außenhandels der EU. Im Vergleich mit anderen Sektoren steht er an vierter Stelle nach Maschinen, Chemieprodukten und Pharmazeutika. Im Zuge der zurückliegenden Handelsliberalisierung hat sich die EU vom Nettoimporteur zu einem Nettoexporteur entwickelt und erzielt seit 2010 einen positiven Saldo in der Agrarhandelsbilanz, der 2014 rund 21 Mrd. EUR betrug.

Struktur des Agrarhandels — Bedeutung für Wertschöpfung, Beschäftigung, ländlichen Raum

3.3. Von besonderer Bedeutung für diese Initiativstellungnahme ist der Umstand, dass der Anteil des Agrarhandels am gesamten Außenhandel der EU 2014 mit 7 % signifikant höher ist als der Anteil der gesamten Agrar- und Ernährungswirtschaft am BIP. Letzterer liegt in der EU bei 3,5 %.

3.4. Dieser deutliche Unterschied zwischen der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Sektors und der Bedeutung des Agrarhandels für den Außenhandel unterstreicht dessen in den letzten Jahren wachsende Bedeutung. Wachstum in der Agrar- und Ernährungswirtschaft wird immer stärker aus dem Export generiert.

3.5. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Wertschöpfungskette Lebensmittel:

— Der Agrarhandel der EU ist — wie in der Öffentlichkeit vielfach angenommen — keineswegs eine Angelegenheit der Landwirtschaft allein. Allerdings basiert heute bereits mehr als ein Viertel der Erlöse der Landwirte auf dem Agrarexport. Der ist damit bereits heute und in Zukunft weiter zunehmend eine wichtige Stütze für den Erhalt wirtschaftlicher Grundlagen in den ländlichen Räumen der EU, die sich mit Problemen durch die Urbanisierung und den demografischen Wandel konfrontiert sehen.

— Die Agrarexporte bestehen zu zwei Dritteln aus Fertigprodukten, die nach vielfältigen Verarbeitungsleistungen aus Rohstoffen hervorgegangen sind und vielfältige Wertschöpfungsprozesse durchlaufen haben. Sie sind das Ergebnis des Zusammenwirkens einer mehrstufigen, leistungsstarken und international sehr wettbewerbsfähigen Wertschöpfungskette. Diese reicht von den Vorleistungsindustrien für die Landwirtschaft über die Landwirte bis zur Ernährungsindustrie und Handelsunternehmen. Insgesamt sind in den zu dieser Wertschöpfungskette gehörenden Unternehmen rund 40 Mio. Menschen in der EU beschäftigt. Dies sind konjunkturell vergleichsweise stabile, weniger krisenanfällige Arbeitsplätze als in anderen Sektoren.

Agrarhandel im EU-Binnenmarkt

3.6. Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme steht der Agrarhandel der EU mit Drittländern. Ein kurzer Blick wird aber auch auf den innergemeinschaftlichen Agrarhandel geworfen. Nach wie vor hat der EU-Intrahandel für die Mitgliedstaaten eine wesentlich größere Bedeutung als der EU-Extrahandel. 2014 flossen fast 73 % der Agrarexporte aller Mitgliedstaaten in andere EU-Länder. Der gemeinsame Markt hat also zu einer Handelsintensivierung und damit zu Wohlstandssteigerung in der EU beigetragen. Das, was für den innergemeinschaftlichen Handel gilt, ist in einem liberalisierten internationalen Umfeld auch auf den Handel mit Drittländern zu übertragen.

Stellung der EU im Weltagrarhandel

3.7. Die EU ist seit 2013 die Nummer 1 im Weltagrarhandel und hat in den letzten Jahrzehnten maßgeblich zu seiner positiven Entwicklung beigetragen. Seit 2000 stiegen die Drittlandsexporte der EU jährlich um rd. 8 %. Neben dieser positiven Entwicklung der EU-Agrarexporte konnten jedoch andere Länder ihre Exporte mit größerer Dynamik steigern. Der EU-Anteil am Weltagrarhandel fiel von fast 13 % in 2000 auf 10,3 % im Jahr 2012 (siehe Tabelle A-4 im Anhang).

4. **Rahmenbedingungen für die Entwicklung des EU-Agrarhandels — externe Dimension der GAP**

4.1. In der Vergangenheit war die EU wegen ihrer Agrarexporte internationaler Kritik ausgesetzt, zum Beispiel in den Verhandlungsrunden im Rahmen des GATT/der WTO. Dieses Bild hat sich seit der Jahrtausendwende grundlegend geändert.

4.2. Die Marktordnungspreise der EU sind im Zuge mehrerer Reformen der GAP erheblich reduziert worden. Die Marktpreise in der EU werden von globalen Angebots- und Nachfrageentwicklungen bestimmt und folgen deshalb tendenziell den Weltmarktpreisen. Die gemeinsame Marktordnung bietet der Landwirtschaft in der EU nur noch ein Sicherheitsnetz, das im Falle eines massiven internationalen Preisrutsches wirksam würde. Exporterstattungen, die 1992 noch 3 Mrd. EUR betragen haben, haben mittlerweile keine Bedeutung mehr.

4.3. Als weltgrößtem Agrarexporteur vor den USA, Brasilien, China und Kanada und als weltgrößtem Agrarimporteur vor den USA, China, Japan und Russland kommt der EU eine doppelte und wachsende Verantwortung für die weltweite Ernährungssituation und Ernährungssicherung zu. Angesichts dieser Verantwortung muss die externe Dimension der GAP deutlich gestärkt und unter den Prioritäten dieser Politik weiter nach vorn gerückt werden.

4.4. Der EWSA stellt fest, dass in der Kohärenz zwischen GAP und Entwicklungspolitik bereits große Fortschritte erzielt worden sind. Der Agrarexport erfolgt ohne Subventionen und schafft keine Marktverzerrungen; auf der Importseite ist die EU mittlerweile einer der offensten Märkte, besonders für die Entwicklungsländer. Die Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) — 48 Länder — betrugen im Durchschnitt 2011-2013 knapp 3 % der EU-Agrarimporte; in der Summe war dies viermal so viel, wie Kanada, die USA, Australien und Neuseeland zusammen dem Wert nach aus diesen Ländern importierten.

5. **Agrarhandel und Ernährungssicherung**

Auswirkungen von Handel auf Ernährungssicherung und Entwicklung

5.1. In einer Welt mit einem immer noch ungelösten Problem von Hunger bei mehr als 800 Mio. Menschen in vielen Ländern, besonders in Afrika und Asien, muss die Verbesserung der Ernährung in quantitativer und qualitativer Hinsicht eines der herausragenden Anliegen von Agrar- und Handelspolitik sein.

5.2. Angesichts dieser Herausforderungen ist der Agrarhandel wegen seiner besonderen Verantwortung für die Ernährungssicherung häufig Gegenstand kontroverser Diskussionen in der Zivilgesellschaft. Dazu trägt bei, dass Agrarhandel ganz verschiedene Wirkungen haben kann. Er kann zur Beseitigung von Mangelsituationen beitragen, aber auch zu unerwünschten Abhängigkeiten führen.

5.3. Dies ist Anlass für den EWSA, die Leistungen des Agrarhandels, aber auch die Anforderungen an den Agrarhandel näher zu untersuchen. Globalisierung, Liberalisierung des EU-Agrarmarktes, wachsender Weltagrarhandel, Wachstum der Weltbevölkerung, Veränderung der Verzehrgewohnheiten und Nachfrageverlagerungen infolge von wirtschaftlichem Wachstum sind die Herausforderungen.

Ernährungssicherung und Selbstversorgung

5.4. Bei der Gewährleistung von Ernährungssicherung bleibt ein gewisses Niveau der Selbstversorgung mit Agrarprodukten gerade für sehr arme Länder wünschenswert. Das Ziel der vollen Selbstversorgung eines jeden Landes oder einer Region sollte jedoch nicht allein bestimmend sein. Auch in einem Land mit einer Selbstversorgung von über 100 % ist nicht gewährleistet, dass die dortige Bevölkerung eine ausreichende Versorgung und einen ausreichenden Zugang zu Nahrung hat. So ist zu beobachten, dass auch in Ländern mit Agrarüberschüssen viele Menschen an Mangel- oder Unterernährung leiden.

5.5. Unterernährung ist eher als Armuts- denn als Versorgungsproblem zu sehen und zu verstehen und zu lösen. Gewährleistung von Ernährungssicherung muss eher mit der Schaffung von Einkommen einhergehen und ist weniger durch den jeweiligen Selbstversorgungs- und/oder Handelsstatus bestimmt. In sehr armen Ländern lebt ein großer Teil der Bevölkerung noch von der Subsistenz und verfügt kaum über anderes Einkommen. Deshalb müssen neben der Schaffung von Einkommen und einer angemessenen Einkommensverteilung besonders die Kriterien Verfügbarkeit, Erschwinglichkeit, Zugang sowie Stabilität des Zugangs zu Nahrungsmitteln im Fokus bei der Verbesserung der Ernährungssicherung stehen.

5.6. Agrarhandel kann sowohl auf der Exportseite (Schaffung von Einkommen und Arbeit) als auch auf der Importseite (Kauf preiswerterer Nahrungsmittel auf internationalen Märkten und Export anderer Güter) zu einem Zuwachs von Einkommen beitragen. Diese Strategie setzt allerdings einen Marktzugang auf internationalen Märkten für Agrar- und Industrieprodukte voraus.

6. **Probleme und Herausforderungen**

Agrarhandel trägt zur Eindämmung von Mengen- und Preisschwankungen bei

6.1. Eine Besonderheit der Agrarproduktion ist im Unterschied zur industriellen Produktionsweise, dass sie unter Natureinfluss erfolgt. Produktion und Angebot hängen von Variablen ab, die schwer vorherzusagen oder zu kontrollieren sind. Das gilt für das Wetter oder das Auftreten von Pflanzen- und Tierkrankheiten. Der weltweite Klimawandel wird die Unkalkulierbarkeit der natürlichen Einflussfaktoren verstärken. Dies wird andere Erdteile und Länder mit sehr viel größerer Dramatik heimsuchen als die EU selbst.

6.2. Für die EU bedeutet dies, dass sie nach der weitgehenden Öffnung ihrer Agrarmärkte die Auswirkungen von Mengen- und Preisschwankungen auf den Weltagrarmärkten insgesamt deutlich stärker zu spüren bekommt. Zugleich wächst aufgrund ihrer vergleichsweise günstigen und stabilen Produktionsbedingungen ihre Verantwortung mit Blick auf die weltweite Ernährungssicherung.

6.3. Der Agrarhandel ist ein Teil der Lösung des Problems dieser größeren Volatilität, nicht die Ursache des Problems. Globaler Agrarhandel ermöglicht den Ausgleich von Mengenschwankungen und leistet so einen Beitrag zur Begrenzung von Preisschwankungen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass isolierte Markteingriffe einzelner Länder wie Exportverbote, -steuern oder Importbeschränkungen das Problem für alle eher verschärfen als abmildern.

Geopolitische Einflüsse

6.4. Bisweilen entfalten gesamtpolitische Entwicklungen — wie seit August 2014 das russische Importverbot — störende Einflüsse auf den Agrarhandel, wie es die EU 2014/2015 erlebt. Solche geopolitischen Einflüsse können für die Agrar- und Ernährungswirtschaft zu erheblichen Marktstörungen, Verlusten und anderen wirtschaftlichen Nachteilen führen. Der Agrarhandel wird damit zum Spielball der politischen Großwetterlage. In solchen Situationen brauchen Landwirte und Unternehmen politische Unterstützung, um die Nachteile in den betroffenen Handelsbeziehungen zu kompensieren.

Weitere Orientierungen und Forderungen für die Ausrichtung des EU-Agrarhandels

6.5. Angesichts der immens wachsenden Bedeutung des Agrarhandels global und für die EU muss nach Auffassung des EWSA die externe Dimension der GAP deutlich gestärkt werden. Diese Stärkung kann auf mehreren Wegen erreicht werden.

6.5.1. Fortbestehende Regulierungen im globalen Agrarhandel haben ihre Ursache vor allem in unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Gewährleistung von Verbraucher- und Gesundheitsschutz in den verschiedenen Ländern. Die Institutionen der EU, insbesondere die Kommission, sind aufgerufen, gegenüber Ländern, bei denen solche technisch regulativen Handelshemmnisse bestehen, auf zügige Marktöffnung zu drängen und — wo nötig — in entsprechende Verhandlungen einzutreten.

6.5.2. Der EWSA hält es für vordringlich, dass die Kommission in diesen Fragen klar und deutlich die Verantwortung für die gesamte EU übernimmt. Nur so sind die EU-Positionen effizient und nachdrücklich gegenüber Handelspartnern durchzusetzen. Zugleich ist es einem fairen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten abträglich, wenn es unterschiedliche Vereinbarungen mit Drittländern gibt. Nur soweit regions- oder länderspezifische Einschränkungen seitens der Mitgliedstaaten gegeben sind, sollten diese für begründete Fälle spezielle Regelungen treffen können.

6.5.3. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die EU auf zunehmend offenen Agrarmärkten mit einem globalen Wettbewerb alles Zielführende unternimmt, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Land-, Agrar- und Ernährungswirtschaft zu stärken und den Agrarhandel weiter auszubauen. Das von der neuen Kommission verkündete Ziel, die Bürokratie zu reduzieren, weist in die richtige Richtung. Zugleich muss darauf geachtet werden, administrative Strukturen effektiver auszugestalten.

6.5.4. Bei Importen in die EU sollten die EU-Standards Grundlage der Zertifikate sein. Hinsichtlich der Produktionsbedingungen und sonstigen Regularien sollten Mindestanforderungen für Importe verankert werden, die der Situation in der EU angemessen Rechnung tragen und die hiesigen Unternehmen im Wettbewerb nicht benachteiligen.

6.5.5. Der EWSA weist darauf hin, dass die Erfolgsgeschichte des EU-Agrarhandels auf weitgehend liberalisierten Märkten zu einem großen Teil von KMU realisiert worden ist. Der EWSA fordert die EU-Kommission auf, die administrative Unterstützung bei der Erschließung der internationalen Agrarmärkte zu intensivieren, so wie andere Drittländer es bereits praktizieren. So müssen sich KMU bei ihren Planungen auf verlässliche Marktinformationen stützen können.

6.6. Globale Märkte erfordern eine globale Markttransparenz. Dazu gehören fundierte Prognosen und Informationen über die Entwicklungen von Mengen, Preisen, Wechselkursen, Wetter, Krankheiten usw. Der EWSA begrüßt, dass sich die EU aktiv am Aufbau von AMIS bei der FAO beteiligt. Allerdings müssen diese Anstrengungen darauf gerichtet sein, dass vor allem den Marktbeteiligten die Informationen, die im Rahmen von AMIS aufbereitet werden, verfügbar gemacht werden, damit sie daraus unmittelbaren Nutzen ziehen können.

6.7. Freihandelsabkommen der EU kommt eine besondere Bedeutung zu. Wenn multilaterale Verhandlungen im Rahmen der WTO nicht zum erfolgreichen Abschluss geführt werden können, muss der Erfolg auf bilateraler Ebene gesucht werden, um neue Märkte zu erschließen. Die Abkommen müssen jedoch mit Blick auf die verschiedenen betroffenen Sektoren in sich ausgewogen sein. Es wäre nicht akzeptabel, wenn der EU-Agrarhandel einseitig zu Gunsten anderer Wirtschaftsbereiche belastet würde.

6.8. Der EWSA weist auf die besondere Bedeutung von Partnerschaftsabkommen mit Entwicklungsländern hin. Durch einen weiteren Ausbau von präferentiellen Abkommen können sich in diesen Ländern auf der Grundlage eines verbesserten Zugangs zu Märkten der EU die positiven Effekte von Handelsbeziehungen auf der Grundlage eines offenen und gerechten Handels entfalten.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ANHANG

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Soziale Innovation, Netzwerkarbeit und digitale Kommunikation“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/16)

Berichterstatter: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

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

Soziale Innovation, Netzwerkarbeit und digitale Kommunikation.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. August 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 204 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 11 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Über die umfassende Nutzung von sozialer Innovation und kollaborativen Netzwerken muss die Partizipation der Bürger und der Zivilgesellschaft allgemein bei der Gestaltung und Verwaltung der Unionspolitiken über verteilte, kollektive Bottom-up-Projekte, die mehr direkte Demokratie ermöglichen, angeregt und verstärkt werden.

1.2. Der universelle Zugang zu den neuen Technologien im Allgemeinen und zum Breitband-Internet im Besonderen ist von der Europäischen Union weiter als prioritäres Ziel zu verfolgen, da der Zugang zum Breitband-Internet als Dienstleistung von allgemeinem Interesse zu betrachten ist, die die digitale Kluft schließen und die damit verbundene soziale Ausgrenzung beseitigen soll.

1.3. Mit Hilfe sozialer Innovationen und kollaborativer Netzwerke können die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien einen wichtigen Beitrag zur Schaffung qualifizierter und qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze leisten, indem die Gründung innovativer Unternehmen sowie Initiativen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gefördert werden.

1.4. Der Ausschuss erachtet die Stärkung der digitalen Bildung als grundlegend wichtig — d. h., eine gute Ausbildung, bei der im Rahmen des Bildungssystems die erforderlichen Kompetenzen vermittelt werden, die die jungen Menschen befähigen, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen; eine ständige Fortbildung für die Arbeitnehmer, damit sie in der Lage sind, mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf dem Arbeitsmarkt umzugehen; lebenslanges Lernen, um eine Ausgrenzung der schwächeren Gruppen zu verhindern.

1.5. Der Ausschuss befürwortet die Ziele der Europa-2020-Strategie sowie der Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Er unterstützt die Leitinitiativen „Innovationsunion“ und „Digitale Agenda“ wie auch die Maßnahmen, die notwendig sind, um Synergieeffekte zwischen diesen beiden Leitinitiativen und damit Fortschritte im Bereich der sozialen Innovation herbeizuführen. Er hält es deshalb für wichtig, dass diese Ziele in die Nationalen Reformpläne (NRP) aufgenommen und im Rahmen des Europäischen Semesters verfolgt werden. Desgleichen erachtet er es als wesentlich, neben den Sozialpartnern auch die Zivilgesellschaft auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene an der Umsetzung, Überwachung und Bewertung der von der Europäischen Union finanzierten Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu beteiligen.

1.6. Der Ausschuss unterstreicht, dass durch soziale Innovation in Verbindung mit der Nutzung der neuen Technologien über soziale Netzwerke und kollaborative Arbeit technische Lösungen entwickelt werden können, die die Integration von Menschen mit Behinderungen verbessern und ihnen größtmögliche Selbstständigkeit und Partizipation, die Bewältigung spezifischer Probleme und damit die Überwindung von Schranken, die zu ihrer Diskriminierung führen, ermöglichen.

1.7. Der Ausschuss fordert die Institutionen auf, den Aufbau der Kapazitäten und die Nutzung des geeigneten digitalen Umfelds zu fördern und die Schaffung horizontal und innovativ vernetzter Räume zu begünstigen, um nachhaltige Lösungen gemäß der Formel „Soziale Innovation + kollaborative Arbeit + digitale Kommunikation" zu ermöglichen, und dazu einen raschen und sicheren Zugang in Realzeit zu erleichtern.

1.8. Die Europäische Union ist gefordert, im Rahmen ihres Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) die Ausarbeitung und Durchführung von Projekten der Zivilgesellschaft zu finanzieren, die kollaborativ über soziale Netzwerke entwickelt werden und aufgrund ihres Beschäftigungs- und Integrationspotenzials von allgemeinem Interesse sind.

1.9. Die Europäische Kommission muss also im Wege einer klaren und konkreten Politik soziale Innovation und den Zugang der Bürger zu den neuen Technologien fördern, um die Entwicklung von Initiativen mit gesellschaftlichem Nutzen zu unterstützen, und zwar im Einklang mit ihrem Sozialinvestitionspaket ([1]). So sollte sie verstärkt in Talente investieren und die Öffnung von wissensbasierten Märkten zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Bürgern vorantreiben.

1.10. Letztlich ist ein Investitionspaket vonnöten, um über technologische Entwicklung, die Förderung geteilter und bereichsübergreifender kollaborativer Forschung und des Zugangs zu neuem Wissen sowie die Stärkung der Institutionen durch direkte Demokratie aufgrund der neuen Formen der vernetzten Partizipation und digitalen Kommunikation die soziale Innovation voranzubringen.

2. **Einleitung**

2.1. Ziel dieser Stellungnahme ist es, die Voraussetzungen für eine umfassende Nutzung der IKT im Rahmen sozialer Innovation im Dienst des Gemeinwohls zu untersuchen; dazu ist es nötig, digitale Techniken und Plattformen zu fördern, die den Aufbau von Netzwerkbeziehungen und synergetischer Interaktion unterstützen. Ferner bedarf es u. a. der Auseinandersetzung mit Netzwerkstrukturen und ihrer Vereinbarkeit mit den Grundlagen der Organisationskultur.

2.2. Aus der Addition „Soziale Innovation + kollaborative Arbeit + digitale Kommunikation" ergibt sich die Frage nach den geeigneten Verfahren und Instrumenten, damit sich die Summanden auf möglichst effiziente Weise zu der erhofften Summe addieren.

2.3. Die wichtigsten Bereiche wären Schulbildung (kollaboratives Lernen), Berufsbildung (Mooc- und Moodle-Plattformen), elektronische Gesundheitsdienste (Geräte zur Gesundheitsüberwachung), Schaffung von Arbeitsplätzen (Online-Rekrutierung), Sozialunternehmertum, Logistik und Transport, Ernährungssicherheit, Produktsicherheit, elektronische Behördendienste und öffentliche Dienste (elektronische Stimmabgabe), Wirtschaftsdemokratie (Schwarmfinanzierung, alternative Währungen) und soziale Teilhabe.

2.4. Im aktuellen Kontext ist soziale Innovation von großer Tragweite und spielt eine wichtige Rolle in Bereichen wie u. a. Forschung und Entwicklung, Effizienz und Nachhaltigkeit, Kohäsion und Inklusion, Mitverantwortung und Partizipation der Bürger, Unternehmensethik und soziale Unternehmensverantwortung, direkte Demokratie und elektronische Behördendienste.

([1]) Siehe http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de

2.5. Der Ausschuss bekräftigt erneut ([2]), dass der Umfang des Universaldienstes im Bereich der elektronischen Telekommunikation ausgeweitet und die Bereitstellung von Breitband-Internet beinhalten sowie neben der geografischen auch die soziale Ausgrenzung berücksichtigen muss, damit die digitale Kluft verringert und der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt gestärkt werden können. Desgleichen muss die EU über geeignete Rahmenbedingungen für einen Binnenmarkt für Big Data und Cloud Computing dafür sorgen, dass sie der sozialen Innovation zugutekommen.

3. **Soziale Innovation im aktuellen digitalen Umfeld**

3.1. Kollaborative Netzwerke und digitale Kommunikation spielen eine wichtige Rolle für die soziale Innovation. Soziale Innovation als Konzept ist noch in der Entwicklung begriffen, doch wird am häufigsten auf die im BEPA-Bericht verwendete Definition zurückgegriffen:

Soziale Innovation ist in Mittel und Zweck sozial. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass soziale Innovationen in der Praxis neue Ideen (Produkte, Dienste oder Modelle) sind, die gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht werden (und zwar wirksamer als Alternativlösungen) und in deren Rahmen neue soziale Beziehungen oder Kooperationsformen entstehen. Anders ausgedrückt sind soziale Innovationen nicht nur von Nutzen für die Gesellschaft, sondern verbessern auch ihre Handlungsfähigkeit ([3]). Die Betrachtung erfolgt im Prinzip aus dem Blickwinkel der Erfüllung komplexer, gesellschaftlicher Anliegen, die im Rahmen der Maßnahmen für soziale Inklusion und Kohäsion unerfüllt geblieben sind.

3.2. Die wesentlichen Phasen der sozialen Innovation sind: Erkennung neuer, nicht erfüllter oder nicht hinlänglich bekannter gesellschaftlicher Bedürfnisse; Entwicklung entsprechender neuer Lösungen; Bewertung der Wirksamkeit der neuen Lösungen; Verbreitung der wirksamen sozialen Innovationen. Initiativen für soziale Innovation sind ferner eng mit Sozialinvestitionsmaßnahmen verknüpft, in deren Rahmen in Menschen und die Verbesserung ihrer Lebenserwartung investiert wird; Prävention ist von großer Bedeutung.

3.3. Es ist wichtig, sich die Zusammenhänge zwischen den durch die IKT ermöglichten kollaborativen (hierarchiefreien) Verfahrensweisen und der sog. sozialen Innovation zu vergegenwärtigen und eine Debatte über die angekündigten Vorteile für die Bürger und die Gesellschaft zu führen. Im Wesentlichen sind folgende Aspekte kennzeichnend:

a) offene kollaborative Prozesse, an denen interessierte Bürger teilnehmen;

b) Ziel sind Verbesserungen und sozialer Wandel;

c) kollaborative (hierarchiefreie) Erarbeitung von Lösungen und Beitrag bereichsübergreifender Vorschläge;

d) zuvor nicht erprobte Lösungen;

e) führen zu Lernerfahrungen, Zusagen und Veränderungen, die sich auf lokaler Ebene in vierfacher Hinsicht bemerkbar machen:

   — Teilhabe der lokalen Akteure aufgrund des Subsidiaritätsprinzips;

   — Einbeziehung und Engagement der Bürger;

   — besondere Rolle der Zivilgesellschaft und der Sozialwirtschaft;

   — Bottom-up-Verfahren.

3.4. Neu daran im Vergleich zu anderen Ansätzen ist die Art der Beziehungen zwischen den an der Entwicklung — Design, Umsetzungsverfahren, -etappen — beteiligten Akteuren; bei der Innovation müssen die Sozialpartner einbezogen werden, die eine repräsentative Aufgabe haben und Tarifverträge entwickeln können.

([2]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Zugang zu Breitbandverbindungen für alle: Überlegungen zum Umfang des Universaldienstes im Bereich der elektronischen Kommunikation“ (ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 8).

([3]) Quelle: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5. Der Ausschuss hat bereits angemahnt, dass bei der Messung der sozialen Wirkung auf einen besseren Ausgleich von wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren geachtet werden muss ([4]). Wie bei der Messung des sozialen Fortschritts sollte auf Ausgewogenheit zwischen qualitativen und quantitativen Maßnahmen geachtet und dabei eine mittel- und langfristige Perspektive angelegt sowie ein ausgewogenes und transparentes Governance-System mit klaren technischen und sozioökonomischen Handlungsindikatoren angewendet werden.

3.6. Um neue Lösungen für die derzeitigen gesellschaftlichen Probleme und Herausforderungen zu finden, müssen die Kreativität und das Talent aller ganzheitlich und bereichsübergreifend genutzt werden, so dass das Ganze mehr als die Summe seiner Teile ist und zudem maximale Kosteneffizienz erreicht wird. Dieser Voraussetzung werden zweifelsohne kollektive Intelligenz und Co-Creation in kollaborativen Netzwerken am besten gerecht.

3.7. Soziale Innovation entsteht dort, wo gesellschaftliche Bedürfnisse unerfüllt geblieben sind oder komplexe gesellschaftliche Herausforderungen angegangen werden müssen, wodurch verschiedene Bereiche und Instrumente berührt werden, u. a.:

a) Bereiche

— Demokratisierung und insbesondere partizipative Demokratie;

— soziale Integration;

— Sozialwirtschaft;

— gemeinschaftlicher Konsum;

— Open Data, Open Source, Open Hardware;

— wearable Technology (tragbare Technologien);

— Plattformen für öffentliche Bewusstseinsbildung;

— digitale soziale Innovation aufgrund des Netzwerkeffekts.

b) Instrumente

— Inklusion ausgegrenzter Gruppen;

— Anregung nachhaltiger Verhaltens- und Lebensweisen durch die Sensibilisierung für die Nachhaltigkeit von Verbraucherentscheidungen mit Blick auf Energie, Umwelt und Gesundheit;

— Berücksichtigung der Meinung der Bürger im Hinblick auf eine bessere Beschlussfassung (auf persönlicher oder institutioneller Ebene);

— stärkeres Vertrauen in kollektiv generierte Statistiken;

— Nutzung des kollektiven Umwelt- und Sozialbewusstseins für den Anstoß politischer Verbesserungen oder für die Schaffung neuer Wirtschafts-, Gesellschafts- und Demokratiemodelle;

— Entwicklung alternativer kollaborativer Problemlösungsansätze zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen, des städtischen Umfelds, der Demokratie, des Internet auf der Grundlage von Open Data;

— Vernetzung der Bürger, gemeinsame Unternehmungen, unter Berücksichtigung der Erfordernisse von Privatsphäre und Inklusion;

— Aufbau eines kollektiven Umweltbewusstseins;

— Beseitigung kollektiver Inklusionshemmnisse;

— Erprobung neuer kollektiver Formen der Kreativität und kollaborativen (hierarchiefreien) Arbeit;

— Empowerment der Bürger für die Bewertung der sozialen Unternehmensverantwortung;

— Bewertung der Wirkung der Plattformen für kollektive Bewusstseinsbildung.

([4]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Social Impact Measurement — Messung der sozialen Wirkung“ (ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 18).

3.8. Die Nutzung geteilten Wissens kann gegenwärtig zu Innovationen führen, die die Sozialpolitik unterstützen. Hier kann die digitale Technik soziale Innovatoren wesentlich dabei unterstützen, den Bedürfnissen von Personen gerecht zu werden.

3.9. Folglich müssen Hemmnisse für Innovation und soziale Erprobung abgebaut, ein innovationsfreundliches Umfeld wie auch eine Innovationskultur geschaffen und die jeweiligen Aufgaben der verschiedenen Akteure (Stiftungen, Genossenschaften, Verbände, Vereinigungen auf Gegenseitigkeit, Versicherungen, KMU, Sozialunternehmen usw.) als Ansprechpartner und Dienstleister anerkannt und unterstützt werden ([5]).

4. **Kollaborative Netzwerke**

4.1. In einem kollaborativen (hierarchiefreien) Netzwerk arbeiten Personen zusammen, die zu einem gemeinsamen Ziel Ideen beitragen. Ihre Gehirne funktionieren praktisch als „globales Gehirn" aus Millionen Ideen generierender Zellen, das Herausforderungen wie Sprache und Kommunikation bewältigt. Die rasante Entwicklung des Internet hat in Kombination mit weiteren Faktoren zu einer Vielfalt an gemeinsamen Vorhaben und kollaborativen Netzwerken geführt — und nun muss diese technologische Chance in den Dienst des Gemeinwohls gestellt werden.

4.2. Im Zuge sozialer Innovation können die neuen digitalen Tools und Netze zielgerecht eingesetzt werden, bspw. bei Diensten für ältere Menschen in abgelegenen Gebieten usw.

4.3. Entwicklungen, Entscheidungen, Tätigkeiten und Personen sind in einem neuen digitalen Raum miteinander vernetzt und generieren dort in Realzeit synchronisierte kollektive Intelligenz.

4.4. Kollektive Intelligenz ist ein spontan entstehendes Phänomen, wenn die Koordinierung zahlreicher intelligenter Potenziale zu einer Lösung führt, die im Alleingang oder getrennt undenkbar wäre. Multiple Intelligenz ist somit ein synergetisches Zusammenspiel verschiedener koordinierter Talente. Voraussetzung für kollektive Intelligenz ist kollektive Kreativität, so dass über Plattformen zur Förderung dieser kollaborativen Entwicklungsprozesse Innovation und sozialer Wandel generiert werden können.

4.5. Im Rahmen dieser kollaborativen Netzwerke werden die gesetzten Ziele erheblich schneller erreicht, als dies in jedweder geschlossenen Gruppe, unabhängig von deren Aufbau und Funktionsweise, möglich wäre, da die Suche von Talenten über die Grenzen der Organisationsstruktur hinaus erfolgt und zu einer offenen, demokratischen, verteilten und vom Community-Gedanken geleiteten Innovationsentwicklung führt.

4.6. Geteiltes Wissen gründet auf zwei Voraussetzungen — auf übereinstimmenden Erwartungen und unterschiedlichem Wissensstand. Gemeinsame Erwartungshorizonte und die Zusammenführung unterschiedlichen Wissens begünstigen kollaborative Netzwerke.

4.7. Indes müssen in jeder Art von kollaborativem Netzwerk und kollaborativer Arbeit drei Problemstellungen berücksichtigt werden: das „Free-Rider"-Problem („Free-Rider" = Trittbrettfahrer, also passive Nutzer) (das Netzwerk baut auf fairem Beitragsverhalten auf); Eigennützigkeit bei Crowdfounding ([6]); und schließlich die „kreative Verschwörung", die deutlich macht, wie sehr es bei dieser kollaborativen Arbeit auf Vertrauen ankommt.

4.8. Die kollaborativen Netzwerke bauen auf Vertrauen auf, das wiederum in einer Erwartungshaltung bezüglich Engagement, Reaktionsfähigkeit und Kompetenz der jeweils anderen Beteiligten gründet. Ein umfassendes dauerhaftes Vertrauen führt zu einer stabilen Reputation, die vor Komplottvorwürfen schützt. Vertrauen setzt indes Netzsicherheit voraus, die ihrerseits für alle Beteiligten geltende Rechtsvorschriften und eine Überwachung erfordert. Sicherheit entsteht, wenn die angekündigten Ziele und das Funktionieren des Netzwerks sowie die zu veröffentlichenden Bedingungen für die Errichtung und Auflösung des Netzwerks den ethischen Anforderungen gerecht werden und die Grundrechte einschl. des Rechts auf Vergessen respektieren.

([5]) EWSA-Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und soziale Innovation" (ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 88).

([6]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Freisetzung des Potenzials von Crowdfunding in der Europäischen Union" (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 69).

4.9. Schlussendlich führt die Abfolge der Entwicklungsschritte — Aufstellung horizontaler Arbeitsstrukturen, Vernetzung und Entstehen von Plattformen — zu Kreativität und sozialer Innovation im Wege eines durch Offenheit, Querschnittsdenken und Verteilung gekennzeichneten heterogenen Modells, bei dem Vermittler eine wesentliche Rolle spielen, damit Ideen und Projekte zusammengeführt und kanalisiert und diese neuen kollaborativen Organisationsformen bekannt gemacht werden.

4.10. Online-Plattformen bieten ein Format, in dem das Potenzial der kollektiven Intelligenz unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte zum Tragen gebracht werden kann. Entscheidend ist hierbei das Internet, das nicht nur zur Demokratisierung des Kommunikationsmodells geführt hat, sondern es auch den Vermittlern ermöglicht, sich im Einklang mit der digitalen Kultur für ein alternatives Organisationsmodell einzusetzen.

5. **Digitale Kommunikation als Instrument der sozialen Innovation über kollaborative Netzwerke**

5.1. Durch die digitale Kommunikation können gesellschaftliche Mitverantwortung, kollektive Intelligenz und kollaborative vernetzte Arbeit realisiert werden und die Voraussetzungen für die Entwicklung gemeinwohlorientierter kollaborativer Wirtschaftsmodelle schaffen.

5.2. Der Ausschuss hat bereits darauf hingewiesen ([7]), dass soziale Netzwerke die digitale Mündigkeit der Bürger fördern können und ihnen eine Reihe von Rechten garantieren müssen, die für das digitale Umfeld von Bedeutung sind, z. B. Meinungs- und Informationsfreiheit, Schutz der personenbezogenen Daten und der Privatsphäre, Transparenzanforderungen, funktionale Internetdienste angemessener Qualität.

5.3. Indes muss den negativen Aspekten der sozialen Netzwerke Rechnung getragen und den damit verbundenen Risiken vorgebeugt werden, während gleichzeitig ihr Potenzial und ihre Synergieeffekte realisiert werden, um in einem digitalen Binnenmarkt einen verantwortlichen und intelligenten Umgang mit diesen sozialen Netzwerken zu fördern.

5.4. Die Europäische Union darf nicht länger nur Nutzer der digitalen Welt sein, sie muss sich zum Entwickler und Hersteller von Inhalten wandeln, hierfür Talente unterstützen und in diesem Sinn Information, Bildung und Erziehung als Voraussetzung für eine inklusive digitale Gesellschaft als Prioritäten fördern.

5.5. Die Verbraucher benötigen eine angemessene Orientierung, vor allem hinsichtlich der Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten, der Gefahren bei der Übermittlung personenbezogener Daten und der digitalen Tools und Initiativen, die sie dafür sensibilisieren und dabei unterstützen, ihre Daten zu kontrollieren und zu schützen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([7]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Verantwortlicher Umgang mit sozialen Netzwerken und Verhinderung der durch soziale Netzwerke verursachten Probleme“ (ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 31).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialdumping in der europäischen Zivilluftfahrt“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/17)

Berichterstatterin: Anne DEMELENNE

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 11. Dezember 2014 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Sozialdumping in der europäischen Zivilluftfahrt“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. August 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 200 gegen 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Empfehlungen**

1.1. Der EWSA begrüßt das Vorhaben des Präsidenten der Europäischen Kommission, der in seiner Eröffnungsansprache am 15. Juli 2014 im Europäischen Parlament in Straßburg erklärte: „Wir müssen und werden Sozialdumping bekämpfen.“ Dieser Meinung ist auch Verkehrskommissarin Violeta BULC. Sie fügte während der Anhörungen der designierten Kommissionsmitglieder im Oktober 2014 hinzu, dass sie strikt gegen Sozialdumping sei. Die Neufassung der Rechtsvorschriften müsse auch soziale Vorschriften abdecken. Sozialdumping führt zu unlauterem Wettbewerb. Es ist jedoch schwierig, Sozialdumping zu definieren, da seine Ursachen komplex und die beteiligten Akteure zahlreich sind. So müssen in der Zivilluftfahrt u. a. die Rolle der politischen Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen, der Luftfahrtunternehmen, der Arbeitnehmer, der Fluggäste wie auch das politische, rechtliche, wirtschaftliche und soziale Umfeld innerhalb wie auch außerhalb der EU berücksichtigt werden. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Bekämpfung von Sozialdumping als legitimes Ziel anerkannt, mit dem die Mitgliedstaaten eine Beschränkung der Freizügigkeit rechtfertigen können ([1]). Da der EWSA die jüngsten Entwicklungen in der Zivilluftfahrt mit Sorge betrachtet, fordert er die Kommission auf, die Situation aufmerksam zu verfolgen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen. Bei der Ausarbeitung des im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2015 angekündigten „Luftverkehrspakets“ müssen sämtliche in dieser Stellungnahme aufgeführten Aspekte berücksichtigt werden. Darüber hinaus erachtet der EWSA eine enge Zusammenarbeit der Generaldirektionen MOVE und EMPL als notwendig.

1.2. Auf der Grundlage der Ergebnisse ihrer Arbeiten zu neuen Geschäftsmodellen muss die Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) die Entwicklungen aufmerksam überwachen, um unabhängig vom Geschäftsmodell die optimale Sicherheit der Fluggäste und des Personals zu gewährleisten, wobei sie den Schwerpunkt insbesondere auf diese neuen Geschäftsmodelle legen muss, um für Stabilität in diesem Sektor zu sorgen. Der behördlichen Kontrolle des vermehrten Einsatzes von (Schein-)Selbstständigen und Leiharbeitsunternehmen muss besonderes Gewicht beigemessen werden.

1.3. Der EWSA fordert die korrekte Durchsetzung der geltenden Vorschriften und die Berücksichtigung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), namentlich in Bezug auf:

a) soziale Sicherheit und Arbeitsrecht:

— Übereinkommen von Rom I (1980) und Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom-I-Verordnung) ([2]);

— Verordnung (EU) Nr. 465/2012 ([3]) und Verordnung (EU) Nr. 83/2014 ([4]), in denen der Begriff „Heimatbasis“ (home base) definiert wird.

([1]) EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, Rechtssache C-341/05, Laval un Partneri, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809, Ziffer 103.
([2]) ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6.
([3]) ABl. L 149 vom 8.6.2012, S. 4.
([4]) ABl. L 28 vom 31.1.2014, S. 17.

b) die Verbindung mit dem Status der Selbstständigkeit:

— Richtlinie 2014/67/EU (In dieser Richtlinie wird zum ersten Mal das Konzept der Unterordnung aufgenommen, um den Status der Selbstständigkeit überprüfen zu können) ([5]);

— Urteil in der Rechtssache C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media gegen Staat der Niederlanden vom 4. Dezember 2014: „Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass eine tarifvertragliche Bestimmung wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die Mindesttarife für selbstständige Dienstleistungserbringer vorsieht, die einer der angeschlossenen Arbeitnehmervereinigungen angehören und für einen Arbeitgeber auf der Grundlage eines Dienstleistungsvertrags die gleiche Tätigkeit ausüben wie die bei diesem Arbeitgeber angestellten Arbeitnehmer, nur dann vom Anwendungsbereich des Artikel 101 Abs. 1 AEUV ausgenommen ist, wenn die Leistungserbringer ‚Scheinselbstständige' sind, d. h. sich in einer vergleichbaren Situation wie die Arbeitnehmer befinden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies zu prüfen."

1.4. Der EWSA nimmt den Standpunkt der Sozialpartner der Air Crew Working Group (ACWG) (siehe Ziffer 5.1) zur Kenntnis und betont, dass folgende Regelungslücken beseitigt werden müssen, um unerwünschte negative Auswirkungen für den Sektor zu vermeiden. Hierfür müssen nachstehende Maßnahmen ergriffen werden:

— Überarbeitung der gemeinsamen Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten, um insbesondere die korrekte Anwendung der nationalen Sozialgesetzgebung und der Tarifverträge des Sektors sicherzustellen (Verordnung (EG) Nr. 1008/2008); präzisere Bestimmung des Begriffs „Hauptgeschäftssitz" (*principal place of business*) in dieser Verordnung, damit die Betriebsgenehmigung von einem Staat erteilt wird, sofern die betreffende Fluggesellschaft dort ein ausreichend hohes Luftverkehrsaufkommen erzielt;

— Schutz der EU-Luftfahrtunternehmen vor unlauterem Wettbewerb durch Drittstaaten in Form von Subventionen, staatlichen Beihilfen und unlauterer Preisbildung bei der Erbringung von Flugverkehrsdiensten (Verordnung (EG) Nr. 868/2004);

— im Rahmen der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme Definition von Mehrfach-Heimatbasen in der Zivilluftfahrt (einschl. temporärer Basen) und Verkürzung des Übergangszeitraums von 10 Jahren (Verordnung (EG) Nr. 83/2014);

— Ausweitung der „kombinierten Erlaubnis" auf die Besatzung, um eine Gleichbehandlung aller Beschäftigten des Sektors sicherzustellen (Richtlinie 2011/98/EU).

1.5. Darüber hinaus schlägt der EWSA vor, dass die Europäische Kommission im Rahmen eines koordinierten Vorgehens der Generaldirektion MOVE und EMPL die Anwendung der Richtlinie über Leiharbeit im Luftverkehr überprüft. Er weist darauf hin, dass die direkte Beschäftigung als herkömmliche Form der Beschäftigung im Luftverkehr gefördert werden sollte und die Einschränkung der Nutzung von Leiharbeit möglich sein muss, die eine Senkung des Sicherheitsniveaus mit sich bringen könnte (Richtlinie 2008/104/EG). Des Weiteren ist eine gemeinsame Begriffsbestimmung für „Arbeitnehmer" und „Selbstständiger" auf EU-Ebene notwendig.

1.6. Der EWSA unterstützt eine mögliche Initiative der europäischen Sozialpartner in der Luftfahrt, eine Vereinbarung über die Arbeitsbedingungen und die sozialen Rechte der Arbeitnehmer des Sektors auszuhandeln. Die Sozialpartner könnten außerdem in Bezug auf bestimmte Rechtsinstrumente gemeinsame Standpunkte vertreten, die sie der Kommission übermitteln könnten. Die Europäische Kommission wiederum sollte die Sozialpartner zu allen Rechtsinstrumenten und/oder Initiativen der EU mit sozialen Auswirkungen konsultieren ([6]).

1.7. Da der Vorschlag für eine Verordnung über Bodenabfertigungsdienste aus dem Arbeitsprogramm der Kommission gestrichen wurde und es in diesem Bereich keine EU-weiten sozialen Standards gibt, muss die Frage des Personaltransfers bei Ausschreibungen und/oder der teilweisen Aufgabe von Tätigkeiten aufgegriffen werden. Mit diesem Ziel führt die Europäische Kommission derzeit eine Konsultation der europäischen Sozialpartner zur Zweckmäßigkeit der Vorlage einer konsolidierten Fassung der überarbeiteten Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 (Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen) bis Ende 2015 durch.

([5]) ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11.
([6]) ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 27.

1.8. Im Rahmen gesonderter interner Arbeiten wird der EWSA die in dieser Stellungnahme angesprochenen sozialen Fragen ergänzen.

1.9. Der EWSA empfiehlt, dass die Europäische Kommission die Arbeitsbedingungen in der Zivilluftfahrt kontinuierlich und dauerhaft überwacht.

2. **Einleitung**

2.1. Aufgrund ihres Beitrags zur europäischen Wirtschaft in Bezug auf Beschäftigung und Wachstum ist die Luftfahrt ein strategisch wichtiger Sektor für die Europäische Union. Schätzungen zufolge sind in diesem Sektor 2,6 Mio. Menschen direkt oder indirekt beschäftigt, er trägt täglich bis zu 1 Mrd. EUR zum europäischen BIP bei und fördert Handel und Tourismus ([7]).

2.2. Die Liberalisierung des Luftverkehrs Anfang der 1990er-Jahre hat den Reisenden zweifellos Vorteile gebracht, und zwar Demokratisierung, niedrigere Flugpreise und diversifiziertes Angebot. Welche Auswirkungen hatte sie jedoch auf Beschäftigung, Arbeitsentgelte und Arbeitsbedingungen in diesem Sektor? Aus Eurostat-Daten geht hervor, dass trotz eines durchschnittlichen jährlichen Wachstums von etwa 5 % im Zeitraum 1998-2010 sowohl die direkte als auch die indirekte Beschäftigung stagnierte ([8]). In Verbindung mit anderen Entwicklungen hat dies eine erhebliche Produktivitätssteigerung bewirkt. Darüber hinaus lagern Luftfahrtunternehmen Arbeitsplätze für Kabinenpersonal und Piloten aus und/oder ersetzen sie durch flexiblere Beschäftigungsformen (in einer vor Kurzem durchgeführten Studie der europäischen Sozialpartner in der Zivilluftfahrt gaben lediglich 52,6 % der für Billigfluganbieter tätigen Befragten an, in einem direkten Arbeitsverhältnis zu stehen). Obwohl keine vollständigen Daten zu Arbeitsentgelten vorliegen, zeigt das Beispiel Vereinigtes Königreich eine deutliche Verringerung der Vergütungen, insbesondere für das Kabinenpersonal ([9]). Vor einigen Jahren noch mit hohem Ansehen verbundene und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze fallen zunehmend weg, werden ausgelagert oder durch höhere Produktivität und kostengünstigere Arbeitskräfte ersetzt.

2.3. Da Luftfahrtunternehmen einem harten Wettbewerb ausgesetzt sind, sind die Gewinnspannen geringer als in anderen Branchen (laut Internationalem Luftverkehrsverband IATA belief sich der Netto-Gewinn nach Steuern der Luftfahrtindustrie weltweit auf 0,1 % der durchschnittlichen Einnahmen der letzten 40 Jahre ([10])), und die Arbeitgeber suchen nach Kosteneinsparungsmöglichkeiten, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Während bestimmte Kosten (z. B. Kraftstoff- und Flugzeugeigentumskosten) in gewissem Maße Fixkosten sind, sind einige Luftfahrtunternehmen indes der Ansicht, dass die Arbeitskosten immer weiter zurückgeschraubt werden können. So haben einige Unternehmen die Niederlassungsfreiheit in der EU als eine Möglichkeit entdeckt, um die Kosten weiter zu senken und die arbeits- und sozialrechtlichen Standards zu unterlaufen.

2.4. In Anbetracht der immer stärkeren Konkurrenz von Billiganbietern haben mehrere traditionelle Luftfahrtunternehmen kostengünstige Tochtergesellschaften für Kurzstreckenflüge gegründet oder Billigarbeitskräfte auf ihren Hauptstrecken eingestellt. Einige Billigfluganbieter zielen nunmehr auf Großflughäfen und Geschäftsreisende ab und stehen somit in einem direkteren Wettbewerb mit den traditionellen Luftfahrtunternehmen — mit der Folge, dass menschenwürdige Arbeitsplätze (gerechtes Einkommen, Sicherheit am Arbeitsplatz, Sozialschutz, das Recht der Arbeitnehmer, ihre Anliegen vorzubringen, sich gewerkschaftlich zu organisieren und an den für ihr Leben relevanten Beschlüssen mitzuwirken, Chancengleichheit) ([11]) bei den traditionellen Luftfahrtunternehmen ([12]) verloren gehen. Allerdings bedingen die Sozialpraktiken von Billigfluglinien nicht automatisch auch Sozialdumping.

([7]) ATAG-Bericht „*Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport*“, 2014.

([8]) Abschlussbericht „*Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*“, Steer Davies Gleave, London, 2012, S. 74.

([9]) Abschlussbericht „*Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*“, Steer Davies Gleave, London, 2012, S. vii.

([10]) IATA-Bericht „Vision 2050“, Singapur, 12. Februar 2011, S. 2.

([11]) „Global topic on Decent Work“, Internationale Arbeitsorganisation (ILO).

([12]) Siehe die Studien der europäischen Sozialpartner: — 2012: „*The development of the low cost model in the European civil aviation industry*“, Peter TURNBULL (Cardiff University), Geraint HARVEY (Swansea University), im Auftrag der Europäischen Transportarbeiter-Föderation; — 2014: „*Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines*“, Peter TURNBULL (Cardiff University), Geraint HARVEY (Birmingham University), im Auftrag der Europäischen Transportarbeiter-Föderation; — 2015: „*Atypical Employment in Aviation*“, Universität Gent, unter der Leitung von Professor Yves JORENS, im Auftrag der Europäischen Cockpit-Vereinigung, der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation.

2.5. Die Wettbewerbsentwicklung weltweit und in der EU gibt Anlass zu Sorge in Bezug auf die wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrt. Im Interesse eines fairen Wettbewerbs müssen gerechtere Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Der Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen sollte auf innovativen Produkten, Qualität und Preis beruhen, nicht jedoch auf der Nutzung von Gesetzeslücken und/oder billigen Arbeitsplätzen. Es müssen Maßnahmen getroffen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrt zu sichern und hochwertige Arbeitsplätze in Europa zu erhalten.

2.6. Sozialdumping behindert — wo immer es besteht — den fairen Wettbewerb. Sozialdumping darf keine negativen Auswirkungen auf die Sicherheit haben, der weiterhin oberste Priorität eingeräumt werden muss. Das unkoordinierte bilaterale Vorgehen einzelner Länder sollte durch eine echte gemeinsame EU-Luftfahrtaußenpolitik ersetzt werden, in der u. a. die Aspekte Auslandsinvestitionen in EU-Luftfahrtunternehmen, Eigentumsrechte und Kontrolle, staatliche Beihilfen, Marktzugang und fairer Wettbewerb geregelt werden sollten.

2.7. Sicherheit ist der entscheidende Faktor in der Luftfahrt. Wie im Verkehrsweißbuch betont, ist „das Sicherheitsniveau in der europäischen Zivilluftfahrt […] hoch, wenn auch nicht das höchste weltweit. Wir sollten danach streben, zur sichersten Luftfahrtregion zu werden" ([13]). Trotz fehlender statistischer Daten hat die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) bereits darauf hingewiesen, dass die Zersplitterung und Auslagerung von Arbeitsleistungen im Kernbereich der Sicherheit, auch von Besatzung und Wartungspersonal, verhängnisvolle Auswirkungen auf die Sicherheit haben könnten. Durch die sogenannten neuen Geschäftsmodelle werden die finanziellen, betrieblichen und sozialen Prozesse optimiert. Die EASA muss diese Modelle analysieren und die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Sicherheit nicht beeinträchtigt wird. Der EWSA unterstützt die Arbeit der neuen EASA-Arbeitsgruppe, die speziell zu diesen Fragen eingerichtet wurde. Es darf keinerlei Risiko eingegangen werden, da die Sicherheit von Personen betroffen ist ([14]).

3. **Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in einigen Untersektoren der Luftfahrt**

3.1. Bei Sozialdumping in der Luftfahrt ist zwischen dem Luftverkehrsbinnenmarkt und internationalen Luftverkehrsmärkten zu unterscheiden.

3.2. Im Binnenmarkt sind beim Sozialdumping vor allem Luftfahrtunternehmen führend, die mehrere Basen unterhalten — sie stellen in Land X Personal ein, das in Land Y arbeitet, jedoch einen Arbeitsvertrag nach den Gesetzen von Land Z hat. Auf diese Weise werden die Arbeitskräfte aus dem Kontext ihres „Herkunftslandes" herausgelöst (d. h. des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen und/oder in dem sie ihren Wohnsitz haben). Die große Herausforderung besteht darin, die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit mit den Zielen einer qualitativ hochwertigen Beschäftigung und des sozialen Fortschritts in Einklang zu bringen. Wenngleich die mit der Rom-I-Verordnung ([15]) und der Verordnung über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ([16]) eingeführten Änderungen einige der Probleme mobiler Arbeitnehmer abschwächen, gibt es nach wie vor offene Fragen, die beantwortet werden müssen.

3.3. Die Luftfahrtaußenpolitik der EU bietet in diesem sich schnell verändernden globalen Umfeld keinen angemessenen Schutz für die Interessen der EU-Luftfahrtunternehmen und ihrer Arbeitnehmer. Während die EU-Luftfahrtunternehmen eine Reihe von Anforderungen zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs erfüllen müssen (Transparenz, staatliche Beihilfen, Preisbindung usw.), sind die Anforderungen für Luftfahrtunternehmen aus Drittländern, die EU-Flughäfen anfliegen oder von dort abfliegen, nicht durchsetzbar bzw. überhaupt nicht vorhanden. Diese Luftfahrtunternehmen konkurrieren dann auf denselben Strecken direkt mit EU-Fluggesellschaften und kommen dabei in den Genuss unlauterer Vorteile.

3.4. Ein weiteres spezifisches Problem ist der Einsatz von Besatzungsmitgliedern aus Drittländern an Bord von in der EU registrierten Flugzeugen. In der Vergangenheit wurde aus sprachlichen oder kulturellen Gründen an Bord europäischer Flugzeuge stets auch ausländisches Kabinenpersonal eingesetzt. In jüngster Zeit sind einige Luftfahrtunternehmen dazu übergegangen, ausländische Arbeitnehmer zu schlechteren Arbeitsbedingungen und geringeren Entgelten auf Flügen mit Start oder Ziel in der EU und sogar innerhalb (!) der EU einzusetzen. Diese Luftfahrtunternehmen müssen jedoch die nationalen Vorschriften des Mitgliedstaats anwenden, der das Luftverkehrsbetreiberzeugnis (AOC) ausgestellt hat.

4. **Neue Geschäftsmodelle und der Arbeitsmarkt in der Luftfahrt**

4.1. Aus Studien der Sozialpartner ([17]) geht hervor, dass die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in der europäischen Luftfahrtbranche sowohl bei den traditionellen Luftfahrtunternehmen als auch bei den Billigfluganbietern allgegenwärtig ist und über die wettbewerbsbedingten Veränderungen des Marktes hinausgeht.

([13]) Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem", KOM(2011) 144 endgültig, S. 22.

([14]) Bericht der Rulemaking Advisory Group der EASA „New Business Models" vom 17. April 2015, S. 1 — Ziffer 2, S. 5 — Ziffer 9.3, S. 6 — Ziffer 9.5.1, Seite 7 — Ziffer 9.5.2 und S. 7 — Ziffer 9.6.

([15]) ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6.

([16]) ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1.

([17]) „Global topic on Decent Work", Internationale Arbeitsorganisation (ILO).

4.2. Billigfluggesellschaften arbeiten nicht gemäß einem einheitlichen Modell; das Spektrum reicht vielmehr von Unternehmen, die äußerst niedrige Preise anbieten (ohne jegliche Extradienste), über Luftfahrtunternehmen, die Elemente von Billigfluganbietern und traditionellen Luftfahrtunternehmen miteinander kombinieren, bis zu „klassischen" Billigfluganbietern mit begrenztem Dienstangebot, das aber verlässlich eingehalten wird. Somit gibt es auch kein einheitliches Beschäftigungsmodell: Einige Luftfahrtunternehmen bieten hochwertige Arbeitsplätze mit unbefristeten Arbeitsverträgen, während andere vor allem auf Externalisierung, Personalvermittlungsagenturen und in einigen Fällen sogar auf Scheinselbstständigkeit setzen. Das gilt auch für eine wirksame Arbeitnehmervertretung. Während einige Unternehmen Gewerkschaften bewusst zu unterlaufen versuchen, erkennen andere sie an und unterzeichnen Tarifverträge. Das Entstehen von Billigfluggesellschaften hat sich auch aufgrund von kurzen Umlaufzeiten und Einschnitten bei der Ausbildung erheblich auf die Bodenabfertigungsdienste, insbesondere in Verbindung mit der Gepäckabfertigung (striktere Handgepäcksregelungen), ausgewirkt.

4.3. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in der Luftfahrt räumen inzwischen ein, dass die Geschäftsstrategien und die damit verbundenen Maßnahmen einiger Billigfluganbieter im Bereich Humanressourcen/Arbeitsbeziehungen auf einen „langsamen Sinkflug" auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauslaufen ([18]). Die Trennlinie zwischen den Billigfluggesellschaften und den traditionellen Luftfahrtunternehmen verschwimmt immer mehr, da einige Billigfluganbieter globalen Allianzen beigetreten oder in (traditionelle) Luftfahrtkonzerne eingegliedert worden sind, während andere Luftfahrtunternehmen die Gründung „hauseigener" Billiganbieter beschlossen haben. Einige traditionelle Luftfahrtunternehmen haben außerdem Billiglohnarbeitskräfte für den Einsatz auf ihren Hauptstrecken eingestellt. Diese neuen Organisationsformen bedeuten jedoch nicht, dass die traditionellen Luftfahrtunternehmen und die Billigfluggesellschaften die gleichen Dienstleistungen anbieten.

4.4. Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen indes erhebliche Unterschiede u. a. in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Gleichbehandlung. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und Sozialschutz (der auf EU-Ebene lediglich koordiniert wird), die Asymmetrien zwischen wirtschaftspolitischer Regulierung (Binnenmarkt), Harmonisierung und sozialem Zusammenhalt bewirken. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch „nationale Lösungen" angenommen, um sicherzustellen, dass in ihrem Hoheitsgebiet ansässige mobile Arbeitnehmer den nationalen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen sowie den einschlägigen Tarifverträgen unterliegen. Diese Frage sollte auf europäischer Ebene aufgegriffen werden.

4.5. Die grundlegenden Rechtsvorschriften in Bezug auf Beschäftigung in der Luftfahrt stammen aus der Zeit vor der Liberalisierung und sind daher nicht mehr zweckgemäß. Die Vorschriften für die soziale Sicherheit der Besatzungsmitglieder wurden verbessert, doch besteht nach wie vor die Gefahr von rechtlichen Schlupflöchern. Das Konzept der „Heimatbasis" ist problematisch, weil es vom Unternehmen festgelegt wird und im Fall von selbstständigen Besatzungsmitgliedern keine umfassende Kontrolle besteht. Problematisch ist auch, dass im EU-Recht ein einheitlicher europäischer Text mit einer Definition der Begriffe „Arbeitnehmer" und „Selbstständiger" fehlt, da in der Rechtsprechung des EuGH bzw. in den Richtlinien unterschiedliche Definitionen enthalten sind, beispielsweise zu dem Kriterium der „Unterordnung". Es sind spezifische Vorschriften für extrem mobile Arbeitnehmer notwendig.

4.6. Eine der drei großen Fluggesellschaften der Golfregion wurde öffentlich der Nutzung von Praktiken beschuldigt, die gegen EU-Recht verstoßen — beispielsweise Kündigung wegen Schwangerschaft, Eheschließung vorbehaltlich der Zustimmung des Unternehmens usw. Diese Fluggesellschaft führt jedoch weiterhin Flüge mit Ziel EU durch, und in jüngster Zeit hat die Frequenz der Flüge zu einigen Flughäfen sogar zugenommen. Darüber hinaus besteht aufgrund der engen Verbindungen zwischen den Fluggesellschaften der Golfregion, den Flughäfen und den Zivilluftfahrtbehörden Gefahr, dass diesen Unternehmen etwaige ungerechtfertigte Vorteile eingeräumt werden. Die bilateralen Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern müssen durch eine koordinierte und echte EU-Luftfahrtaußenpolitik ersetzt werden.

5. **Die Rolle der Sozialpartner**

5.1. Der EWSA begrüßt die wichtige Rolle der europäischen Sozialpartner in der Zivilluftfahrt, die die EU-Institutionen beraten und sachkundige eigene Vorschläge unterbreiten. Am 5. Juni 2014 nahmen die Sozialpartner der Air Crew Working Group (ACWG) eine gemeinsame Erklärung gegen EU-Billigfluganbieter an, in der sie die jüngsten Entwicklungen anprangern, die eine ernsthafte Bedrohung für das europäische Sozialmodell, die Beschäftigung und den fairen Wettbewerb im Luftverkehr sind, und konkrete Gesetzesänderungen vorschlagen ([19]).

([18]) Bericht über die Eingabe von Scandinavian Airlines (SAS) bei der US-amerikanischen Regulierungsbehörde betreffend den Antrag von Norwegian Air International (NAI) auf Zulassung als sogenannter „Foreign Air Carrier" in den Vereinigten Staaten, Airline Business, April 2014.

([19]) „Joint Declaration against EU-based Flags of Convenience in Aviation", Air Crew Working Group (ACWG) des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog, 5. Juni 2014.

5.2. Zur künftigen Agenda des sozialen Dialogs nahmen die Sozialpartner der ACWG (AEA, ECA und ETF) am 13. Februar 2015 folgende gemeinsame Erklärung an: Die Sozialpartner (…) sind bereit, Diskussionen über Rahmenbedingungen für den Luftfahrtsektor auf den Weg zu bringen, die auf weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen abzielen. Es müssen gemeinsame Maßnahmen vorgesehen werden, um der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und Ausflaggungen Einhalt zu gebieten. Die Sozialpartner vereinbaren, ihre Arbeit auf diesem Gebiet fortzusetzen. Sie werden die erforderlichen Maßnahmen treffen, um in Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen und den nationalen Behörden aktiv zur unverzüglichen Festlegung einer europäischen Luftfahrtstrategie mit klaren globalen Zielen, Prioritäten und Fristen beizutragen.

5.3. Darüber hinaus muss die Europäische Kommission die Sozialpartner verstärkt konsultieren. Im Beschluss 98/500/EG der Kommission über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog ist festgelegt, dass jeder Ausschuss im Hinblick auf den Wirtschaftssektor, für den er jeweils eingesetzt wird, zu den Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene mit sozialen Implikationen angehört werden sollte. Diese Verpflichtung wird oftmals vernachlässigt. Darüber hinaus ist es notwendig, sich mit den sozialen Folgen der von der EASA ausgearbeiteten Sicherheitsvorschriften zu befassen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Cyberaktivismus und zivilgesellschaftliche Organisationen“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/18)

Berichterstatter: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Cyberaktivismus und zivilgesellschaftliche Organisationen“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. August 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 205 gegen 2 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. In der heutigen digitalen Gesellschaft ist Cyberaktivismus ein wirksames Instrument zur Stärkung der Handlungskompetenz der Bürger, indem er über die Nutzung der neuen Technologien aktives soziales Engagement und Partizipation erleichtert und fördert und damit der digitalen Ausgrenzung entgegenwirkt und zur Schließung der digitalen Kluft beiträgt. Unter Cyberaktivismus sind politisch, ökologisch, sozial, bürgerrechtlich, kulturell usw. motivierte Protestkampagnen zu verstehen, denen keine festen Ideologien, Hierarchien oder Programme zugrunde liegen und die Technologien für eine virale Verbreitung und Partizipation nutzen. Davon unterschieden werden müssen diejenigen Initiativen, die nicht demokratischen und solidarischen Grundsätzen und Werten entsprechen und mit dem sozialen Interesse und Gemeinwohl im Widerspruch stehen.

1.2. Zur Entwicklung des Cyberaktivismus als Instrument ist es erforderlich, dass sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten in ihre Arbeitsprogramme Initiativen und Maßnahmen aufnehmen, die darauf abzielen, unter besonderer Berücksichtigung der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen Strukturen für eine angemessene Ausweitung der vernetzten Gesellschaft zu schaffen und den freien und allgemeinen Zugang zu erleichtern, Transparenz und Vertraulichkeit sicherzustellen und das Recht auf Privatsphäre und Sicherheit der personenbezogenen Daten zu schützen.

1.3. Der EWSA erachtet es als unbedingt erforderlich, der Bevölkerung die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten für einen intelligenten und sicheren Cyberaktivismus zu vermitteln, und fordert daher die europäischen Institutionen auf, Sensibilisierungs-, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen mit besonderem Augenmerk auf der Verbreitung bewährter Verfahren und der Bekämpfung des Missbrauchs von Online-Aktivismus zu unterstützen. In dieser Hinsicht müssen angemessene Finanzmittel für die Bewertung und Entwicklung von Cyberaktivismus-Tätigkeiten bereitgestellt werden.

1.4. Im Zusammenhang mit der institutionellen Governance fördert der Cyberaktivismus zudem über das multidirektionale, sowohl proaktive als auch reaktive Zusammenwirken verschiedener Akteure (Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialpartner, Bürger und Unternehmen) Mitentscheidung und verteilte Befugnisse.

1.5. Die Unterstützung des Cyberaktivismus erfordert demnach eine dezentralisierte Vernetzung, die sowohl die horizontalen Beziehungen zwischen den Bürgern als auch die vertikalen Beziehungen zwischen Regierung und Bürgern umfasst. Die horizontale Interaktion fördert die Entstehung von Solidarität über das Internet durch aktive und engagierte Cyber-Freiwilligentätigkeit, Zusammenarbeit und kollaborative (hierarchiefreie) Aktionen und Initiativen. Die vertikale Interaktion wird — „von oben nach unten“ — durch die elektronischen Behördendienste gefördert, was zur Transparenz beiträgt und den Bürgern den Zugang zu öffentlichen Angelegenheiten und einschlägigen Informationen erleichtert. „Von unten nach oben“ wird die Vertretung der Bürger in den Institutionen in einer offenen *E-Demokratie* gestärkt, die eine wirksame Partizipation über bspw. Basiskonsultationen oder Gesetzesinitiativen ermöglicht.

1.6. Der EWSA unterstreicht zudem die Notwendigkeit, spezifische Bewertungsmethoden und Indikatoren zur Messung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Cyberaktivismus zu entwickeln und anzuwenden sowie Studien und Berichte zu erstellen, um ein schlüssiges Gesamtbild der Tätigkeiten mit Blick auf tatsächliche Repräsentativität und Führungsrollen, Kontinuität, Entstehung neuer Strukturen und Sozialmodelle usw. zu erhalten.

2. **Einleitung**

2.1. Die Auswirkungen der neuen Technologien auf die moderne Gesellschaft spiegeln sich in dem virtuellen Raum wider, der als digitales Ökosystem bezeichnet wird und in sich dem neue Lebensweisen entwickeln, die an die Stelle der traditionellen Ausdrucksformen und Beziehungen in der Gemeinschaft treten.

2.2. Bei dieser technologischen Revolution müssen neben den wirtschaftlichen, kulturellen, innovativen und weiteren Aspekten insbesondere die Herausforderungen und Chancen, die sich im Bereich der Information, Kommunikation und Partizipation ergeben, im Kontext eines neuen Governance-Rahmens betrachtet werden, in dem die Mitverantwortung in einem Netzwerk in Zukunft in wesentlichem Umfang die Organisationsstrukturen und -formen der Gesellschaft beeinflussen kann.

2.3. Soziale Netzwerke online und das Internet haben, sofern sie inklusiv sind, hinsichtlich der Rolle, die die Bürger im gesellschaftlichen Gefüge spielen können, neue Horizonte eröffnet und sie befähigt, selbstverantwortlich und selbstbestimmt an der Gestaltung ihrer gemeinsamen Entwicklung teilzuhaben.

2.4. Dieser kollektive Trend nimmt derzeit weltweit zu, wodurch bereits bestehende Initiativen verstärkt sowie die Vernetzungs- und Interaktionsfähigkeit gefördert werden, was wiederum unmittelbare und sich rasch ausbreitende Rückwirkungen auf Aktionen in immer stärker dezentralisierten Entscheidungs- und Zuständigkeitsbereichen hat. So ziehen laufende Aktionen über positive Verstärkung und Skalierung neue Aktionen nach sich.

2.5. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, digitale Bürgerbewegungen nicht als eine einfache mobartige Ansammlung von Internet-Surfern zu betrachten, sondern als *Smart Mob*, das heißt als Gruppe, die sich aufgrund des exponentiellen Wachstums der Verknüpfungen im Netz intelligent oder effizient verhält. Dieses Netz der Verknüpfungen ermöglicht es den Menschen, sich miteinander zu verbinden, um Zugang zu Informationen zu erhalten und mit anderen Menschen zu interagieren, wodurch sich eine authentische soziale Koordination entwickelt, die zu einer bewussten, partizipativen und verantwortlichen Gesellschaft führt.

2.6. Daher besteht in dem hier beschriebenen Szenario der größte Mehrwert in der aktiven Teilhabe einer Bürgerschaft, die auf ihre Souveränität in den Angelegenheiten, die sie betreffen, nicht verzichten will und die nicht nur darauf vorbereitet ist, diese Verantwortung zu übernehmen, sondern sie zur Schau stellt, wie es verschiedene Daten (TASCÓN, Mario y QUINTANA, Yolanda: *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*. La Catarata, 2012) zur täglichen Aktivität im Netz verdeutlichen: 1,6 Mio. Blogeinträge oder 140 Mio. Tweets.

2.7. Das Gleiche gilt für die Dokumentation des Cyberaktivismus, bei der Ereignisse und soziale Bewegungen mit hoher Öffentlichkeitswirksamkeit und Verbreitung, wie Occupy Wall Street, Gezi-Park, der Arabische Frühling oder die spanische Bewegung „15-M" hervorgehoben werden, sowie Beteiligungskampagnen für gute Zwecke und solidarische Aktionen, die von anerkannten zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt werden, einschließlich Fundraising durch *Crowdfunding*-Mechanismen oder Plattformen mit transparenter Finanzierung.

3. **Digitaler Aktivismus oder Netzaktivismus**

3.1. Aus den unterschiedlichen Annahmen, was unter Cyberaktivismus zu verstehen ist, lässt sich eine annähernde Definition herauskristallisieren: eine Strategie oder Aktivität zur Beeinflussung der öffentlichen Agenda mittels elektronischer Medien und unter Anwendung der neuen Technologien als Kommunikationskanal sowie zur Informationsübermittlung im Bereich der Bürgerbeteiligung.

3.2. Als Plattform nutzt der Cyberaktivismus die Gesamtheit der Informations- und Kommunikationstechnologien, die in den sozialen Medien und Netzwerken eingesetzt werden und eine schnelle und effiziente elektronische Kommunikation zwischen den Bürgern ermöglichen, die sich gemeinsam engagieren, um sich aktiv mit Bedürfnissen, Problemen oder Themen auseinanderzusetzen, von denen sie aus Gründen der Ideologie, der Werte, der Ethik und Solidarität betroffen sind.

3.3. Der normale und nicht zerstörerische Gebrauch des Internet, um sich für ein Anliegen einzusetzen oder ein Ziel zu erreichen, unterscheidet sich klar von anderen Arten von Tätigkeiten (Denning, 2001) wie Hacktivismus oder elektronischem zivilem Ungehorsam, und zwar nicht nur beim Mittel, sondern auch beim — zumal kriminellen — Zweck. Der digitale Aktivismus bzw. Cyberaktivismus muss generell gemeinwohlorientiert sein oder spezifisch auf Widerstandsfähigkeit und die Überwindung von Schwierigkeiten oder widrigen Umständen abheben, in denen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen unerwartet oder wiederholt befinden können.

3.4. Die häufigsten Cyberaktivismus-Tätigkeiten sind die Informationssuche im Netz, die Erstellung von Websites, auf denen Informationen und Dokumentation angeboten werden, elektronische Veröffentlichungen, die Gründung virtueller Gemeinschaften, der Versand von Massen-E-Mails, die Schaffung von Diskussionsräumen und -foren im Netz, die Planung, Einberufung und Koordinierung von Aktivitäten, die Schaffung strategischer Allianzen und kooperativer Partnerschaften, die Förderung von Vereinigungen, der Vorschlag zur passiven oder aktiven Unterstützung gemeinschaftlicher, bereits ausformulierter Initiativen.

3.5. Darüber hinaus könnten über das Internet oder das *Web Squared* („Web hoch zwei") verbreitete globale politische Appelle, bei denen sich räumlich (global oder lokal) voneinander getrennte Einzelpersonen mithilfe mobiler Kommunikationsmittel zusammenschließen und an einem bestimmten realen Ort zusammenkommen, zum Cyberaktivismus gerechnet werden.

3.6. Schlussendlich ist der Online- oder Cyberaktivismus ein hochwirksames und machtvolles Werkzeug, das die Weitergabe von Informationen und Wissen über Probleme mit großer Tragweite ermöglicht, die den Bürgern womöglich unbekannt sind und auf die daher nicht rechtzeitig mit einer sozialen Mobilisierung reagiert werden kann. Sein Einflussvermögen wird jedoch noch immer durch die fehlende Legitimierung als Alternative zu den herkömmlichen Protestkanälen gebremst.

4. **Der Cyberaktivismus im Rahmen der Gemeinschaftspolitik**

4.1. Der Cyberaktivismus-Ansatz in der Europäischen Union stützt sich zum einen auf die Maßnahmen zur Förderung einer digitalen Gesellschaft und zum anderen auf sozialpolitische Maßnahmen zur Förderung von Partizipation, wobei den Grundsätzen der verantwortungsvollen Regierungsführung in den öffentlichen Verwaltungen Rechnung getragen wird.

4.2. Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union besagt, dass jede Person das Recht auf freie Meinungsäußerung hat. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben, wobei die Freiheit der Medien und ihr Pluralismus geachtet werden müssen.

4.3. Artikel 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit besagt seinerseits, dass jede Person das Recht hat, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und frei mit anderen zusammenzuschließen.

4.4. Des Weiteren muss Artikel 8 der Charta beachtet werden, der besagt, dass jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten hat und diese Daten nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden dürfen. Zudem hat jede Person das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken. Ebenso wichtig ist es angesichts der digitalen Ausgrenzung und insbesondere mit Blick auf gefährdete Gruppen, den Anspruch auf Chancengleichheit als Grundrecht zu betrachten.

4.5. In der Digitalen Agenda für Europa werden u. a. folgende Aspekte genannt, die die Mitgliedstaaten gewährleisten müssen:

— freier Zugang zu digitalen Diensten und Inhalten, eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung von Bürgerrechten in der realen wie auch der elektronischen Demokratie;

— Einbeziehung der Bürger. Europa kann nur dann von der digitalen Revolution profitieren, wenn sich alle Bürger mobilisieren und umfassend an der neuen digitalen Gesellschaft teilhaben können;

— Gewährleistung eines flächendeckenden Breitbandzugangs, eine notwendige und hinreichende Voraussetzung für einen wirksamen und starken Cyberaktivismus;

— Transparenz bei der Verwaltung der digitalen Strukturen, Instrumente und Ressourcen, die eine offene Partizipation verhindert oder die Ziele und Verfahren des Cyberaktivismus und seine Entwicklung untergräbt;

— Förderung der digitalen Kompetenzen im Hinblick auf eine integrative digitale Gesellschaft. Das Potenzial Europas liegt in den Qualifikationen seiner Bevölkerung, seinen Arbeitskräften und seinen Organisationen. Ohne flächendeckende Infrastruktur ist nur eine begrenzte Nutzung der IKT möglich, und ohne Qualifikationen kann daraus nur ein begrenzter wirtschaftlicher und sozialer Mehrwert entstehen. Darüber hinaus ist es notwendig, die digitale Kluft, die Asymmetrien und Ungleichheiten hervorruft, zu verringern;

— wirksamer Schutz der digitalen Rechte. Ohne ausreichendes Vertrauen verzichten die Bürger auf aktive Beteiligung, Interaktionen oder freie Meinungsäußerung;

— Schaffung der sog. „Fünften Freiheit", die den freien Verkehr von Inhalten und Wissen möglich macht.

4.6. Aktive Unionsbürgerschaft umfasst sowohl die Mitwirkung einzelner Bürger, Bürgergruppen und zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließlich der Sozialpartner an der Gestaltung der Politik (vertikaler Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den Behörden) als auch deren Vernetzung und Zusammenarbeit untereinander (horizontaler Dialog).

5. **Freiwilligenarbeit im Rahmen des Cyberaktivismus**

5.1. Die Möglichkeiten des sozialen Wandels, die das Internet und die sozialen Netze in einer digitalen Gesellschaft wie der heutigen bieten, sind zweifellos immens. Ohne zeitliche und räumliche Einschränkungen und auf einfache und leicht zugängliche Weise können Bürger dazu beitragen, wesentliche Änderungen in ihrem jeweiligen Umfeld herbeizuführen, aber auch außerhalb ihres täglichen Umfelds selbstlos Tausenden von Menschen helfen.

5.2. Weit entfernt vom sog. „Slacktivismus" oder Pseudoaktivismus ermöglichen es die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, dass den Anliegen der Bürger Rechnung getragen wird, dass sie an der Verwaltung ihrer Angelegenheiten und der Verteidigung ihrer Rechte und Interessen teilhaben und aktiv und engagiert an Initiativen mitwirken, die helfen, ihre Vorstellungen, Grundsätze und Werte zum Ausdruck zu bringen; dies fördert persönliche Verwirklichung, verhindert soziale Entfremdung und trägt zudem zur Förderung von Kohäsion und Integration in die Gemeinschaft bei.

5.3. Virtuelle oder Online-Freiwilligenarbeit besteht darin, für Aktionen, die keine physische Anwesenheit erfordern, mithilfe der neuen Technologien freiwillige Arbeiten in Form von Unterstützung von Kampagnen, Verbreitung und Ausarbeitung von Informationen, Betreuungsdiensten und sonstigen Aufgaben, die altruistisch und engagiert zur Erreichung bestimmter Ziele oder Anliegen online übernommen werden können, auszuführen.

5.4. Beschränkt sich diese virtuelle Freiwilligenarbeit auf die Unterstützung, die Verbreitung und die Kommunikation von Kampagnen, ist sie dem Cyberaktivismus zuzurechnen, der sich in diesem Fall durch die Beteiligung an elektronischen Protest- und Beschwerdeaktionen (Unterschriftensammlungen, persönliche Beiträge, Aktionen zur exponentiellen Verbreitung von Informationen usw.) äußert.

5.5. Im Streben nach Fortschritt und zur Potenzierung ihrer Aktionen befähigen verschiedene Plattformen und Websites Millionen von Menschen, angesichts dringender und bedeutsamer Fragen bewusst und selbstbestimmt zu handeln, unabhängig von der territorialen Ebene, auf der die Fragen angesiedelt sind, und dem Sachbereich (Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Politik usw.).

5.6. Dieses Modell der Mobilisierung über das Internet ermöglicht es, Tausende individuelle Willensbekundungen und Anstrengungen zu vereinen, die zwar anonym oder irrelevant sein mögen, aber zusammen rasch eine große kollektive Kraft entfalten und die einschlägigen Macht- und Entscheidungsbereiche beeinflussen können.

Schließlich steigert diese Art des Freiwilligendienstes aus der Ferne die Kapazität der Organisationen und bietet Raum für die größtmögliche Ausweitung der Partizipation, wodurch wiederum die Inklusion gefördert wird.

6. **Vorschläge für Maßnahmen**

6.1. Obwohl das Potenzial des Cyberaktivismus und seine Vorteile nachweislich vorhanden sind, vereinen die in den sozialen Medien verwendeten Strategien zwar zuweilen Menschen, schaffen jedoch keine stabilen virtuellen Gemeinschaften, was in gewissem Maße die Nachhaltigkeit der angestrebten sozialen Veränderungen untergräbt. Eine einschlägige Methodik sollte deshalb anhand einer objektiven Bewertung unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien und Grundsätze sowie des sozialen Ertrags der Initiative entwickelt werden.

6.2. Die proaktive Entwicklung des Cyberaktivismus und die digitale Freiwilligenarbeit sollten erleichtert werden, da das Umfeld der sozialen Netzwerke und Internetportale eine höhere Zugänglichkeit, Unmittelbarkeit und kritische Masse für die soziale Partizipation und die bürgerliche Mitverantwortung mit erheblicher Kosteneinsparung bei der Verwaltung, Koordinierung und Ausführung der Tätigkeiten bietet und durch Zugänglichkeit, Verantwortlichkeit und Erschwinglichkeit die Inklusion begünstigt.

6.3. Daher fordert der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Umsetzung und Entwicklung von Mechanismen für den Cyberaktivismus und die Internetpartizipation wirksam zu fördern, sodass soziales Engagement und Freiwilligenarbeit unterstützt und gestärkt werden.

6.4. Auch sollte die Festlegung von einschlägigen Standards und Bewertungskriterien angeregt werden, die diese Mechanismen festigen und legitimieren und Transparenz und Mehrwert der Sensibilisierungs- und Mobilisierungsprozesse sicherstellen; außerdem kann damit der generierte soziale Ertrag bestimmt werden.

6.5. Des Weiteren müssen der effektive Schutz und die Ausübung der bereits erwähnten einschlägigen Rechte der europäischen Bürger sichergestellt werden, insbesondere in Bezug auf die Erleichterung des Zugangs zu Informationen und der Informationsfreiheit sowie die Sicherstellung des Austauschs über die Netzwerke, seiner Integrität, Vertraulichkeit und Kontinuität ohne Beeinträchtigung der Übertragungsgeschwindigkeit der Kommunikation. Diese Garantien werden für die gefährdeten Gruppen den Erfordernissen entsprechend sichergestellt.

6.6. Außerdem sollten aufgrund ihrer Bedeutung im Rahmen des Cyberaktivismus auch E-Justice (elektronischer Rechtsverkehr) sowie die Werte Vertrauen und Reputation zur Sprache gebracht werden, mit Blick auf die Verbesserung entsprechender Sicherungsmaßnahmen im Cyberspace.

6.7. Die zuständigen Institutionen müssen den Bürgern technologische Infrastrukturen und Werkzeuge zur Verfügung stellen, die ihnen eine normale und fortwährende Entwicklung ihrer digitalen Aktivität ermöglichen, darüber hinaus die sozialen Strukturen an die neuen Technologien anpassen, über angemessene Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen die kompetente Nutzung dieser Technologien fördern sowie die bestehende digitale Kluft im Interesse eines größeren territorialen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts verringern.

6.8. Schließlich müssen Sensibilisierungsprogramme aufgelegt werden, um das Bewusstsein der Bürger für soziale Partizipation und Freiwilligenarbeit unter Nutzung der neuen Technologien zu fördern, über die Organisationen und Initiativen in den entsprechenden Bereichen durch Zusammenarbeit im Rahmen einer verantwortungsvollen institutionellen Governance unterstützt werden.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überarbeitung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Mexiko“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/19)

Berichterstatter: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Mitberichterstatter: Juan MORENO PRECIADO

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

„Überarbeitung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Mexiko“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 16. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September 2015) mit 92 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass die Belebung der Beziehungen zu Mexiko aus Sicht der Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika und der Karibik insgesamt erfolgen sollte und dass neben den rein wirtschaftlichen und handelspolitischen Aspekten anderen historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten mehr Bedeutung zugemessen werden muss, die als Gegengewicht zum wachsenden Einfluss der panamerikanischen Dimension und des pazifischen Raums auf diesen Kontinent dienen könnten. Im Zusammenhang mit der Globalisierung besitzen Mexiko und die EU kulturelle Verbindungen, Verkehrssprachen und ganz grundsätzlich Werte, die für ein besonderes Band zwischen ihren Gesellschaften sorgen, die es weiterzuentwickeln und zu vertiefen gilt und die ohne Frage auch dazu führen sollten, dass in internationalen Foren die gleichen Ansätze verfolgt werden.

1.2. Der EWSA hält es für effizienter, das Abkommen auf der Grundlage des bestehenden Abkommens und der Erfahrungen, die in den fünfzehn Jahren seit seinem Inkrafttreten gesammelt wurden, gründlich zu überarbeiten und ihm inhaltlich eine größere Reichweite zu verleihen, anstatt von Grund auf ein völlig neues Abkommen auszuhandeln.

1.3. Der EWSA hält es für erforderlich, umgehend einen Gemischten Beratenden Ausschuss (GBA) aus neun oder zwölf Vertretern des EWSA sowie der gleichen Anzahl an Vertretern der mexikanischen organisierten Zivilgesellschaft einzurichten. Der GBA muss von den Leitungsgremien des Abkommens anerkannt werden, denen die Vorschläge der Zivilgesellschaft zu übermitteln sind. Der GBA soll beratende Befugnisse hinsichtlich des allgemeinen Inhalts des Abkommens haben, unbeschadet der Einrichtung anderer Mitwirkungsmechanismen bei den spezifischen Themen Handel und nachhaltige Entwicklung. Ferner wird gefordert, dass das künftige Abkommen ebenfalls einen solchen Ausschuss einschließt.

1.4. Das neue Abkommen sollte eine Bestimmung enthalten, die die Parteien zur Ratifizierung und Einhaltung der Übereinkommen und Resolutionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Bezug auf die Grundsätze und sozialen Grundrechte, die die Ziele der ILO in Bezug auf „menschenwürdige Arbeit“ umfassen, und insbesondere des Übereinkommens Nr. 98 der ILO über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen verpflichtet.

1.5. Ferner besteht im Bereich Handel und Investitionen bei bestimmten, mit nichttarifären Handelshemmnissen, den **Abkommen** zur Förderung und zum gegenseitigen **Schutz von Investitionen**, dem geistigen Eigentum und einer verstärkten Zusammenarbeit im Steuerbereich zur Beseitigung von Steuerbetrug und -hinterziehung in Zusammenhang stehenden Aspekten des derzeitigen Abkommens Verbesserungsbedarf.

1.6. Im Bereich der Zusammenarbeit müssen die Prioritäten neu gesetzt und die Elemente der strategischen Allianz dabei besser genutzt werden, sodass sie ineinandergreifen und positive Synergien erzeugen, was bislang nicht in ausreichendem Maße der Fall war, da die einzelnen Projekte nicht in angemessener Weise miteinander verknüpft wurden.

1.7. Konkret möchte der EWSA drei Bereiche hervorheben, die er für diese verstärkte Zusammenarbeit für vorrangig hält: verbesserte Regierungsführung, wissenschaftliche und technische Forschung sowie Zusammenarbeit im Bereich nachhaltige Entwicklung, Klimawandel und Umweltschutz.

2. **Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mexiko im Gesamtkontext der Beziehungen zu Lateinamerika**

2.1. Die Verbindungen zwischen Europa und Lateinamerika und der Karibik sind schon seit mehr als einem Jahrzehnt nicht mehr so stark, wie sie einmal waren. Aufgabe der derzeitigen Staats- und Regierungschefs auf beiden Seiten des Atlantiks ist es nun, diese Verbindungen wieder zu beleben und ihnen neue Dynamik zu verleihen.

2.2. Natürlich wird Lateinamerika von der Entwicklung des amerikanischen Kontinents insgesamt sowie von der wachsenden wirtschaftlichen Abhängigkeit zwischen Lateinamerika und den Ländern des pazifischen Raums, und hier insbesondere China, beeinflusst. Dennoch bleiben Europa und Lateinamerika aufgrund der kulturellen Verbindungen, der Verkehrssprachen und der Werte, die für ein starkes Band zwischen ihren Gesellschaften sorgen und dazu führen, dass beide Regionen im komplexen Kontext der Globalisierung gemeinsame kulturelle und historische Wurzeln teilen, die über bloße Handelsziele und -werte hinausgehen, weiter miteinander verbunden. Aus diesem Grund sollten die wirtschaftlichen Beziehungen — anders als es möglicherweise bei anderen Regionen der Welt der Fall ist — nur als ein Teil der Beziehungen insgesamt, nicht jedoch als ihr zentrales Element und Leitmotiv betrachtet werden.

2.3. Gleichzeitig ist jedoch erkennbar, dass sich die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mexiko — obgleich strategische Partner — nach wie vor weniger schnell entwickeln als mit anderen Ländern der Welt und gewisse Ermüdungserscheinungen spürbar sind, die mehr denn je Anstoß dazu geben müssen, neue Diskussionspunkte und Denkansätze einzubringen, um diesen Beziehungen neue Impulse zu geben.

3. **Hintergrund**

3.1. Die Bedeutung Mexikos für die Europäische Union leitet sich unter anderem aus folgenden drei Aspekten ab: erstens aus seiner mit 120 Mio. Einwohner hohen Bevölkerungszahl und seinem Anteil am weltweiten BIP von 2 % und einem BIP pro Kopf von etwa 9 000 Euro, was Mexiko zu einem weltweit sehr wichtigen Handelspartner macht; zweitens aus seiner Zugehörigkeit zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) und damit seiner wirtschaftlichen und diplomatischen Bedeutung in Bezug auf die globalen transatlantischen Abkommen mit Nordamerika und den Heiligendamm-Prozess, und drittens aus den weitreichenden kulturellen Verbindungen, die dafür sorgen, dass die Europäische Union die Regierung dieses Landes mit ihrem Beitrag in deren Bemühungen um eine Stärkung der sozialen Strukturen, die Schaffung einer gerechteren Gesellschaft und ein friedlicheres Zusammenleben unterstützen kann.

3.2. 1997 unterzeichneten die Europäische Union und Mexiko ein Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit, das im Jahr 2000 in Kraft trat. Die drei Säulen dieses Abkommen sind: politischer Dialog, Handel und Zusammenarbeit.

3.3. Im Oktober 2008 stimmte der Europäische Rat einer strategischen Partnerschaft zwischen Mexiko und der EU zu, woraufhin im Mai 2010 der Gemeinsame Durchführungsplan zu dieser Partnerschaft gebilligt wurde, der vierzehn konkrete Maßnahmen und Initiativen im multilateralen Bereich, vier im regionalen Bereich und weitere vierzehn im Bereich der bilateralen Beziehungen enthält. Zur Verwirklichung dieser Partnerschaft wurden zahlreiche Mechanismen für den institutionalisierten Dialog zwischen Mexiko und der EU geschaffen, darunter ein alle zwei Jahre stattfindendes Gipfeltreffen (das auch das Forum zum Dialog mit der Zivilgesellschaft umfasst), ein jährlich tagender Gemeinsamer Ausschuss, der Gemischte Parlamentarische Ausschuss und bis zu neun sektorspezifische Dialoge zu Themen, die von Menschenrechten über Klimawandel bis hin zu kulturellen Aspekten reichen.

3.4. Die Zusammenarbeit zwischen Mexiko und der Europäischen Union erfolgt nach vier sich ergänzenden Modalitäten: erstens die bilaterale Zusammenarbeit, deren Programmplanung für den Zeitraum 2007-2013 als vorrangige Themen den sozialen Zusammenhalt, die nachhaltige Wirtschaft, die Wettbewerbsfähigkeit sowie Bildung und Kultur vorsah; zweitens die Zusammenarbeit bei sektorspezifischen Themen wie Menschenrechten und Demokratie, nichtstaatlichen Akteuren, Umwelt und nuklearer Sicherheit, Gesundheit, Migration und Asyl; drittens die aktive Mitwirkung Mexikos an den regionalen Programmen für Lateinamerika und die Karibik insgesamt; und viertens und letztens die direkte Mitwirkung Mexikos an anderen gemeinschaftlichen Programmen, wie dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung.

3.5. In den letzten Jahren haben sowohl Mexiko als auch die EU mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die wechselseitigen Beziehungen zu intensivieren und auszuweiten, wobei im Handelsbereich ganz konkret die Notwendigkeit der weiteren Vertiefung des Freihandelsabkommens, das seit 1997 in Kraft ist, sowie der verstärkten Zusammenarbeit sowohl auf multilateraler Ebene als auch im Bereich der Beziehungen der Europäischen Union mit sämtlichen Ländern Lateinamerikas und der Karibik hervorgehoben wurde.

4. **Bewertung der aktuellen Situation**

4.1. Zu Beginn der Amtszeit von Präsident Peña Nieto (im Dezember 2012) unterzeichneten die wichtigsten Parteien einen „Pakt für Mexiko", und die Regierung stieß anschließend eine Reihe von Reformen zur Modernisierung von Wirtschaft und Staat an, um die mexikanische Wirtschaft anzukurbeln. Dennoch ist die Leistungsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft bedroht, wenn das Land nicht den Kampf gegen die Gewalt und für die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte gewinnt. Bei der Bekämpfung krimineller Netze zur Reduzierung der in den letzten Jahren im Land gewachsenen Gewalt sind noch nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt worden, denn es gibt nach wie vor eine erhebliche Zahl an wahllosen Tötungen, Fällen verschwundener Personen, Entführungen usw. Es ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass auf föderaler Ebene eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurde (nationales Menschenrechtsprogramm; Abstimmung unter den lokalen, staatlichen und föderalen Behörden; Umstrukturierung der staatlichen Polizei und der Strafverfolgungsbehörden), um der mangelnden Abstimmung der verschiedenen Politikbbereiche ein Ende zu setzen und Fälle von Beihilfe oder Beteiligung an Verbrechen durch die Polizei zu vermeiden.

4.2. Aus rein handelspolitischer Sicht ist das Abkommen von 1997 für beide Seiten als leicht positiv zu bewerten. Der gegenseitige Handel hat sich im Zeitraum 2003-2013 verdreifacht, und Mexiko konnte seinen Anteil an den Ausfuhren der Europäischen Union von 1 % auf 1,7 % steigern, während der Handelsüberschuss der Europäischen Union in diesen Jahren zwischen 7 Mrd. und 10 Mrd. EUR lag und damit in etwa gleich geblieben ist. Damit belegt Mexiko unter den wichtigsten Handelspartnern der EU mit einem Anteil von 1 % an den Gesamteinfuhren der Europäischen Union und, wie bereits angeführt, mit einem Anteil von 1,7 % an unseren Gesamtausfuhren Platz 17 (wobei diese Werte jedoch unter dem Anteil Mexikos am weltweiten BIP in Höhe von 2 % liegen), während die Europäische Union nach den USA und China der drittwichtigste Handelspartner Mexikos ist.

4.3. Gleichermaßen wurden erhebliche Direktinvestitionen getätigt — und zwar sowohl von der Europäischen Union in Mexiko (11 138 Mio. EUR allein im Zeitraum 2008-2012) als auch von Mexiko in der Europäischen Union (insbesondere in den Bereichen Zement, Telekommunikation und Ernährung). Allgemein bestehen zwischen Mexiko und sämtlichen Ländern der Europäischen Union bilaterale Abkommen über den Investitionsschutz; darüber hinaus gibt es ein bilaterales Abkommen zwischen Mexiko und der Europäischen Investitionsbank zur Finanzierung von Maßnahmen in diesem Land, wodurch seit dem Jahr 2000 Kreditfazilitäten in Höhe von 495 Mio. EUR gewährt werden konnten. Im Bereich der Steuerbetrugsbekämpfung sind allerdings keine angemessenen Fortschritte zu verzeichnen.

4.4. Diese Investitionszahlen werden jedoch von der traditionellen Politik Mexikos bedingt, den Zugang ausländischer Investoren zu strategischen Bereichen, darunter zum Energiebereich, zu Postdiensten (in der mexikanischen Verfassung verankert), Telekommunikationsdiensten und zur Personenbeförderung im Landverkehr zu beschränken. Viele dieser Beschränkungen werden im Zuge des Entwicklungsplans für Mexiko 2013-2018 aufgehoben, wobei erhebliche Fortschritte erzielt wurden, die hoffentlich auch künftig weiterhin zu verzeichnen sein werden und bei denen der Meinung der gesamten mexikanischen Gesellschaft Rechnung zu tragen ist.

4.5. Im Bereich der Unterstützung der mexikanischen Zivilgesellschaft und ihrer Stärkung wurde eine Reihe gemeinsamer Projekte entwickelt: die Schaffung eines Zentrums für sozialen Zusammenhalt, zahlreiche über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte finanzierte Projekte in den Bereichen Gleichstellung und Schutz von Minderjährigen sowie fünfzehn Projekte im Zusammenhang mit den oben genannten „nichtstaatlichen Akteuren". Und schließlich wurden Initiativen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit sowie Migration und Asyl entwickelt.

4.6. Was die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und den Umweltschutz angeht, wurden im Rahmen des Proyecto en Materia de Competitividad e Innovación (Projekt zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) Initiativen zur Förderung der mexikanischen KMU sowie sektorspezifische Initiativen im Bereich Landwirtschaft und Klimaschutz sowie nukleare Sicherheit entwickelt. Ferner haben mexikanische Forscher sowie Forschungszentren und Universitäten des Landes Zugang zum Programm „Horizont 2020" der Europäischen Union.

4.7. Im Kulturbereich wurden im Rahmen des „Kulturfonds EU-Mexiko" in den Programmphasen I und II interessante Projekte entwickelt, wobei der CONACULTA auf mexikanischer Seite als wichtigster Partner fungierte.

4.8. Ein Aspekt, bei dem es gelegentlich Differenzen hinsichtlich der Auslegung gab, war die Anwendung der Grundsätze „Kohärenz und Konditionalität", die die Europäische Union in ihren auswärtigen Abkommen mit anderen Ländern und Regionen fördert. Konkret wurden die Aspekte im Zusammenhang mit der Konditionalität von einigen mexikanischen Gesprächspartnern insbesondere in Bezug auf die Stärkung der Demokratie und der Menschenrechte sowie den Umgang mit indigenen Gemeinschaften als *„Einmischung in innere Angelegenheiten"* ausgelegt. Nach Ansicht des EWSA dürfen diese Aspekte bei der künftigen Überarbeitung des Abkommens nicht unberücksichtigt bleiben.

4.9. In dem von der strategischen Partnerschaft zwischen Mexiko und der EU entwickelten Gemeinsamen Durchführungsplan 2010 wurde die Verpflichtung Mexikos und der EU verankert, mehr Raum für politische Gespräche in der Region zu schaffen und in diesem Sinne den biregionalen Dialog — insbesondere mit der Rio-Gruppe — bei den Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik (EU-LAC) zu fördern und die dreiseitige Zusammenarbeit über das Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Projekt zur Integration und Entwicklung Mittelamerikas) zu vertiefen. Ferner sollen Mexiko und die EU Möglichkeiten für eine dreiseitige Zusammenarbeit mit weiteren Regionen der Welt, wie zum Beispiel mit Afrika prüfen.

4.10. Da es sich um ein Land mit ausreichend hohem BIP handelt, besteht die realistische Möglichkeit, dass die Hilfen an Mexiko für die bilaterale Zusammenarbeit, die die Europäische Kommission weniger entwickelten Ländern gewährt, eingestellt werden.

4.11. Bei der Prüfung der Protokolle der zahlreichen institutionellen Sitzungen sowohl der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments als auch des EWSA selbst mit seinen mexikanischen Kollegen konnte nichts Konkretes festgestellt werden, das den Schluss zuließe, dass mit dieser strategischen Partnerschaft greifbare Ergebnisse erzielt werden, die mit der politischen Bedeutung selbiger im Einklang stehen. In diesen Protokollen kommt — in diplomatischem Ton — immer wieder zum Ausdruck, dass weder wirklich auf die möglicherweise bestehenden kleinen Differenzen eingegangen noch eine genaue Richtung vorgegeben wird, um die strategische Partnerschaft weiter vertiefen zu können.

4.12. Die Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union werden sich ohne Frage auf die Beziehungen Nordamerikas mit der EU, aber auch auf die Region insgesamt auswirken.

4.13. Wie der für Handel zuständige Kommissar, Karel de Gucht ([1]), bereits im Jahr 2012 betonte, waren Mexiko und die EU mit ihrem 1997 geschlossenen Freihandelsabkommen zwar Vorreiter, jedoch wurden die darin vorgesehenen Schemata bei den in der Folge mit vielen anderen Ländern Amerikas und dem Rest der Welt geschlossenen Abkommen verbessert und vertieft, sodass die Gefahr besteht, dass dieses Freihandelsabkommen inzwischen veraltet ist und nicht dazu beiträgt, dass Mexiko auch weiterhin ein vorrangiger politischer, handelspolitischer und strategischer Partner der Europäischen Union ist. Seit dieser Erklärung konnten nur wenige echte Fortschritte bei der Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen, auch auf der rein handelspolitischen und wirtschaftlichen Ebene, verzeichnet werden.

5. **Beteiligung der Zivilgesellschaft**

5.1. Der EWSA hält es für notwendig, dass beide Seiten im Rahmen der Verhandlungen zur Aktualisierung des Abkommens der Einrichtung des Gemischten Beratenden Ausschusses innerhalb des Abkommens zustimmen, der zu gleichen Teilen aus Vertretern des EWSA und der mexikanischen Zivilgesellschaft besteht und diesem Prozess Dynamik verleihen soll.

5.2. Die durch die Demokratieklausel geweckten Erwartungen führten dazu, dass sich zahlreiche mexikanische und europäische Organisationen an der Überwachung der Umsetzung des Globalabkommens beteiligen wollten. Der aus Vertretern der mexikanischen Regierung und der Europäischen Kommission bestehende Gemeinsame Ausschuss beschloss die Einberufung eines Forums für den Dialog zwischen den zuständigen Stellen und der mexikanischen und europäischen Zivilgesellschaft, um diesen Forderungen gerecht zu werden und ein entsprechendes Sprachrohr zu schaffen.

([1]) Karel de Gucht, für Handel zuständiges Kommissionsmitglied, *„Open for business: The European Union's relations with México in a changing world"*, Rede vor EU Chambers/ProMEXICO, Mexiko-Stadt am 12. Dezember 2012.

5.3. Das erste Forum fand im November 2002 in Brüssel unter Beteiligung von über 200 Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, NRO und verschiedenen Vereinigungen statt. Auch der EWSA war vertreten. Seitdem fanden abwechselnd in Mexiko und Europa fünf Foren statt. Bei all diesen Foren wurden Forderungen an die Gremien des Globalabkommens gerichtet, die diese zwar zur Kenntnis genommen haben, jedoch ohne ihnen — mit einigen wenigen Ausnahmen — Rechnung zu tragen.

Eine der am häufigsten von diesen Foren formulierten Forderungen ist die Notwendigkeit der Institutionalisierung dieses Dialogs zwischen den zuständigen Stellen und der Zivilgesellschaft beider Seiten; in diesem Sinne wurde unter anderem vorgeschlagen, dieses Forum regelmäßig zweimal jährlich stattfinden zu lassen, eine Soziale Beobachtungsstelle zu schaffen und einen Gemischten Beratenden Ausschuss einzurichten.

5.4. Das Forum fand mit einer gewissen Regelmäßigkeit, jedoch nicht so regelmäßig wie gefordert statt. Das sechste Forum beispielsweise, das im September 2014 in Mexiko hätte stattfinden sollen, wurde noch nicht abgehalten.

5.5. Die Soziale Beobachtungsstelle, deren Schaffung die zuständigen Stellen im Prinzip zugestimmt hatten, wurde bislang noch nicht eingerichtet, und auch ihre Ziele und Zusammensetzung wurden noch nicht festgelegt. Verschiedene Organisationen der mexikanischen Zivilgesellschaft sehen in dieser Beobachtungsstelle ein Mittel zur Bewertung des Globalabkommens durch die Bürger und möchten sie auf die mexikanische Seite beschränken, das heißt ohne europäische Beteiligung.

5.6. In Mexiko existiert kein landesweiter Wirtschafts- und Sozialrat (auch wenn es in einzelnen mexikanischen Bundesstaaten Wirtschafts- und Sozialräte gibt) als natürliches Pendant zum EWSA der EU. Nach entsprechenden Forderungen aus verschiedenen sozialen Sektoren wurde vor einigen Jahren ein Gesetzesvorschlag zur Schaffung eines solchen Rates ausgearbeitet, wobei es jedoch auch blieb. Verschiedene Organisationen und Einrichtungen sowie einige der Bundesstaaten mit einem Wirtschafts- und Sozialrat haben erneut gefordert, diesen Gesetzesvorschlag im Zuge der aktuellen politischen Reformen wieder auf den Tisch zu bringen.

5.7. Der EWSA hat bereits in früheren Stellungnahmen und im Rahmen seiner Kontakte mit den zuständigen Stellen ähnliche Vorschläge zur stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in das Abkommen unterstützt. In seiner Stellungnahme zum Thema **„Die Beziehungen EU-Mexiko“** ([2]) aus dem Jahr 2006 forderte der EWSA die Institutionalisierung des Dialogs mit der organisierten Zivilgesellschaft und verwies hinsichtlich der Schaffung eines Gemischten Beratenden Ausschusses auf Artikel 49 des Abkommens, der die Möglichkeit der Einsetzung weiterer Ausschüsse oder Gremien vorsieht.

5.8. Hinsichtlich der möglichen Schaffung eines mexikanischen Wirtschafts- und Sozialausschusses äußerte der EWSA, dass die Schaffung eines vergleichbaren Organs in Mexiko positiv für die gemeinsame Überwachung der Beziehungen EU-Mexiko wäre, dass er die diesbezüglichen Entscheidungen der mexikanischen Zivilgesellschaft und der mexikanischen zuständigen Stellen jedoch respektieren werde.

6. **Perspektiven und mögliche künftige Ausrichtung**

6.1. In der „Brüsseler Erklärung“ des Gipfeltreffens EU-CELAC vom 10./11. Juni 2015 wird auf die bedeutenden Fortschritte hingewiesen, die im Hinblick auf die Modernisierung des Abkommens EU-Mexiko und in diesem Sinne eine frühestmögliche Aufnahme der Verhandlungen erzielt wurden. Der EWSA hofft, das das neue Abkommen auf einer Überarbeitung und Erweiterung des bereits bestehenden Abkommens basieren wird und zu diesem Zweck die Stärken und Schwächen des Weges, den die EU und Mexiko zurückgelegt haben, analysiert werden und auf die Erfahrungen zurückgegriffen wird, die mit den in den letzten Jahren zwischen der Europäischen Union und verschiedenen Ländern der Welt geschlossenen Assoziierungsabkommen gesammelt wurden. Zudem soll er den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika und der Karibik insgesamt neue Dynamik verleihen.

6.2. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass zwischen der mexikanischen Regierung und den EU-Einrichtungen unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, welche Rolle die Zivilgesellschaft in diesem Prozess spielen sollte. Dennoch möchten wir betonen, dass eine fehlende Kanalisierung der Meinung der Zivilgesellschaft in organisierter Form zur Entstehung alternativer, populistischer Bewegungen führen könnte.

6.3. Das überarbeitete Abkommen sollte eine Bestimmung enthalten, die die Parteien zur Ratifizierung und Einhaltung der Übereinkommen und Resolutionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die sozialen Grundrechte, die die Ziele der ILO in Bezug auf „menschenwürdige Arbeit“ umfassen, verpflichtet.

([2]) ABl. C 88 vom 11. April 2006, S. 85.

6.4. Mexiko hat das Übereinkommen Nr. 98 ([3]) der ILO über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen noch nicht ratifiziert. Die Ratifizierung dieses wichtigen Übereinkommens und die erforderliche Anpassung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich würde der weitverbreiteten Praxis der sogenannten „Schutzverträge" entgegenwirken, die den Dialog zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aushebeln, und würde alle Unternehmen — mexikanische und ausländische Unternehmen gleichermaßen — zur Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen verpflichten.

6.5. Neben diesen arbeitsrechtlichen Aspekten müssen im Bereich Handel und Investitionen die mit nichttarifären Handelshemmnissen, dem Investitionsschutzsystem und dem Schutz geistigen Eigentums im Zusammenhang stehenden Aspekte betrachtet werden; darüber hinaus muss über eine engere Zusammenarbeit im Steuerbereich zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung nachgedacht werden.

6.5.1. Zweckmäßig wäre — unter Beachtung der Vereinbarkeit mit den geltenden Bestimmungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten — ein umfassendes Investitionsabkommen mit der EU, das die bilateralen Abkommen, die Mexiko zuvor mit zahlreichen EU-Ländern geschlossen hat, ersetzt und stärkt.

6.5.2. Mexiko hat große gesetzgeberische Anstrengungen zur Verbesserung des Schutzes von geistigem Eigentum unternommen; die Umsetzung dieser Gesetze ist jedoch nicht wirksam erfolgt und es müssen Konzepte zur Stärkung von deren effektiver Anwendung — insbesondere im Bereich der Bekämpfung der Nachahmung von Markenzeichen — entwickelt werden.

6.5.3. Im Bereich der nichttarifären Handelshemmnisse gestattet Mexiko bei ausländischen Inhabern nicht die Eintragung ihrer auf EU-Ebene anerkannten geografischen Angaben, wie es hingegen beispielsweise beim Abkommen der EU mit Kolumbien und Peru der Fall ist. Dies stellt für die Intensivierung des Handels mit zahlreichen Gemeinschaftserzeugnissen ein großes Hemmnis dar.

6.6. Ferner wurde von mexikanischer Seite auf die Notwendigkeit hingewiesen, nach Lösungen zu suchen, die einen leichteren Zugang der Agrarerzeugnisse aus diesem Land zu den Gemeinschaftsmärkten ermöglichen, was dazu beitragen würde, das bereits existierende Handelsbilanzdefizit zu verringern.

6.7. Der Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft Mexikos und der Europäischen Union muss im Sinne einer zufriedenstellenden Weiterentwicklung der in den Abkommen zwischen Mexiko und der EU enthaltenen Elemente der Zusammenarbeit besondere Bedeutung zukommen. In diesem Bereich müssen die Prioritäten im Rahmen der verfügbaren Finanzmittel neu gesetzt werden, sodass diese ineinandergreifen und positive Synergien erzeugen, was bislang nicht in ausreichendem Maße der Fall war, da die einzelnen Projekte nicht in angemessener Weise miteinander verknüpft wurden.

6.8. Konkret möchte der EWSA drei Bereiche hervorheben, die er für diese Beteiligung für vorrangig hält: verbesserte Regierungsführung, wissenschaftliche und technische Forschung sowie Zusammenarbeit im Bereich nachhaltige Entwicklung und Umwelt.

6.8.1. Die Frage der Regierungsführung muss zweifellos das zentrale Element der Politik der Zusammenarbeit sein. Mexiko muss die zahlreichen, in diesem Bereich existierenden „bewährten Verfahren" schrittweise und angepasst an die Realitäten im Land umsetzen, um für ein systematisches Handeln der Zivilgesellschaft zu sorgen, damit diese sich festigen und wirksam organisieren kann, um die traditionellen politischen Kräfte in Mexiko zu ergänzen und zur besseren Einhaltung der Menschenrechte in diesem Land beizutragen.

6.8.2. Im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Forschung muss die Beteiligung mexikanischer Universitäten und Forscher an den FuE-Programmen der Europäischen Union wie Horizont 2020 gefördert werden, wobei der Schwerpunkt auf vorrangige Bereiche der strategischen Partnerschaft, wie beispielsweise die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an seine Auswirkungen, gelegt werden sollte, um in diesen Bereichen gemeinsame Positionen zu finden. In dieser Hinsicht könnte darüber nachgedacht werden, den Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología Unión Europea-México (Fonds für die internationale Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technik EU-Mexiko), der 2011 auslief, neu aufzulegen.

([3]) Im April 2015 unterzeichnete Mexiko das Übereinkommen Nr. 138 der ILO über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung.

6.8.3. Im Bereich nachhaltige Entwicklung und Umwelt könnten neben konkreten Projekten im Zusammenhang mit der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels weitere konkrete Projekte in Bereichen wie der Verringerung der Luftschadstoffemissionen, der Minimierung von Einleitungen in Gewässer und der Verschmutzung des Grundwassers sowie der Entsorgung und dem Recycling von Abfällen aller Art auf den Weg gebracht werden.

6.8.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass es sowohl auf Ebene der mexikanischen Führung als auch auf Ebene der Europäischen Union, der parlamentarischen Instanzen und der Vertreter der Zivilgesellschaft ausreichend Elemente gibt, um viele dieser Initiativen ins Leben zu rufen, ohne darauf zu warten, dass der Abschluss eines neuen Abkommens Früchte trägt. Die Schlussfolgerungen des Gipfels zwischen der Europäischen Union und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik sowie zwischen der Europäischen Union und Mexiko vom Juni 2015 und diejenigen der 19. Tagung des Gemischten Parlamentarischen Ausschusses EU-Mexiko (7.—9. Juli 2015) bieten die Gelegenheit, diese Initiativen auf regionaler Ebene voranzubringen, mit Mexiko als einer zentralen Achse.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Landwirtschaft, ländliche Gebiete und nachhaltige Entwicklung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/20)

Berichterstatterin: Dilyana SLAVOVA

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner 504. Plenartagung am 21./22. Januar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Landwirtschaft, ländliche Gebiete und nachhaltige Entwicklung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 16. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 217 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die EU sollte stabile Partnerschaften mit ihren Nachbarn aufbauen. Die Zusammenarbeit mit den Ländern in unserer Nachbarschaft muss ausgebaut und vertieft werden, um die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu ihnen weiter zu stärken ([1]). Die Ereignisse in den Ländern Osteuropas und des südlichen Kaukasus haben auch Auswirkungen auf die EU. Durch die EU-Erweiterungen sind diese Länder in die nähere Nachbarschaft der EU gerückt, und Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in diesen Ländern beeinflussen in zunehmendem Maße auch Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in der EU. Eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖstP) — Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Republik Moldau, Ukraine und Weißrussland — (sowie die Zusammenarbeit unter ihnen) ist für die Außenbeziehungen der EU von vorrangiger Bedeutung.

1.2. Angesichts der Bedeutung der Landwirtschaft sowie der vor- und nachgelagerten Bereiche für den Erhalt und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Gebiete will die EU Wachstum und Stabilität in den Ländern der ÖstP fördern.

1.3. Für die sechs Länder der ÖstP ist es nach wie vor vordringlich, durch den Verkehr von Kapital, Waren, Personen und Know-how die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Voraussetzung dafür ist ein sicheres Umfeld, ohne das eine nachhaltige Entwicklung undenkbar ist, und die Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption.

1.4. Der EWSA befürwortet die Diversifizierung der ländlichen Gebiete in den Ländern der ÖstP, die in Form alternativer Tätigkeiten und Chancen für mehr Beschäftigung zusätzliche Einkommensquellen eröffnen könnte.

1.5. Der EWSA unterstützt die Europäische Kommission in ihren Bemühungen, mit allen Partnerländern einen ständigen Dialog über die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung einzurichten, und ist bereit, seinen Beitrag zur Umsetzung der Politik und der damit verbundenen Reformen für all die Länder zu leisten, die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu einem der Schlüsselbereiche der Zusammenarbeit mit der EU machen wollen. Der Großteil der EU-Investitionen sollte in die Länder fließen, die der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung vorrangige Bedeutung beimessen.

([1]) Gemeinsames Konsultationspapier „Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik“, 4. März 2015.

1.6. Der EWSA dringt darauf, dass die EU die Länder der ÖstP dabei unterstützt, gemeinsam mit allen relevanten Akteuren langfristige Strategien für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auszuarbeiten und die erforderlichen Verwaltungskapazitäten auf lokaler und nationaler Ebene aufzubauen.

1.7. Der EWSA bekundet seinen Wunsch nach einem strengen Überwachungssystem, das im Anschluss an die Inanspruchnahme der von der EU bereitgestellten Mittel durch die Länder der ÖstP strikt angewandt werden sollte.

1.8. Der EWSA fordert eine strategische Modernisierung des Agrarsektors in den Ländern der ÖstP, um vor Ort die nachhaltige Erzeugung gesunder Lebensmittel zu steigern. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU den Ländern der ÖstP auch weiterhin weitreichende Hilfe leisten sollte, um die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards für ihre Agrarerzeugnisse zu verbessern und eigene Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erarbeiten. Er hofft, dass das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) gut umgesetzt und sich in diesem Zusammenhang als wirksam erweisen wird.

1.9. Der EWSA hält das zur Unterstützung des Agrarsektors ins Leben gerufene ENP-Programm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ENPARD) für außerordentlich wichtig und hofft, dass es gemeinsam mit den laufenden oder geplanten Programmen in anderen Ländern zu nachhaltigen Fortschritten in der Landwirtschaft und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den ländlichen Gebieten der gesamten ÖstP-Region führen wird.

1.10. Der EWSA ist gern bereit, im Rahmen des ENPARD-Programms durch eine solide Partnerschaft zur Förderung der ländlichen Entwicklung und der nachhaltigen Entwicklung des Agrarpotenzials dieser Regionen einen Austausch von Erfahrungen und Know-how der EU durchzuführen. Dies wird dazu beitragen, nicht nur mehr Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern. Darüber hinaus ist die Förderung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums ein wesentlicher Bestandteil des Engagements der EU für integratives Wachstum in den Nachbarstaaten.

1.11. Der EWSA dringt darauf, dass die Erfahrungen der EU bei der Reform der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in den Heranführungsländern sowie die unterschiedlichen Erfahrungen und Bemühungen der Partnerländer berücksichtigt werden. Der EWSA ruft dazu auf, besonderes Augenmerk auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft und die Einbeziehung einschlägiger Interessenträger zu legen.

1.12. Mit dieser Stellungnahme verleiht der EWSA auch seinem Wunsch Ausdruck, die Zivilgesellschaft in weit größerem Maße als bisher an der Plattform 2 „Wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik“, ihrem Diskussionsforum zum Thema Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, dem Diskussionsforum zum Thema Umwelt und Klimawandel mit Blick auf die Förderung umweltfreundlicher Technologien, der Öko-Innovationen und der biologischen Vielfalt, dem Handelsforum für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Fragen sowie dem Diskussionsforum zum Thema KMU zu beteiligen; hier könnte der EWSA mit seinen Fachkenntnissen und Fähigkeiten einen wertvollen Beitrag leisten.

1.13. Die Unterstützung für die Landwirtschaft könnte zu einem Eckstein der wirtschaftlichen Reformen in den ÖstP-Ländern werden, auf den sich intensivere Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit der EU stützen könnten. Dies wäre gleichzeitig auch ein zuverlässiger Schutz gegen Störungen im Handel mit anderen Partnern.

2. **Hintergrund**

2.1. Die Östliche Partnerschaft umfasst sechs Länder in zwei geografischen Regionen: den südlichen Kaukasus mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan in der Grenzregion zwischen Osteuropa und Südwestasien zwischen dem Schwarzen Meer und dem Kaspischen Meer sowie die Republik Moldau, die Ukraine und Weißrussland. Die Lage in den Ländern der ÖstP ist verhältnismäßig dynamisch. Zwei dieser Länder, Weißrussland und Armenien ([2]), sind bereits Mitglieder der Eurasischen Wirtschaftsunion. Die Krise in der Ukraine dauert an und geht mit einer zunehmenden Verschlechterung der staatlichen Einrichtungen und der Rechtsstaatlichkeit einher, was offensichtlich dazu führt, dass in großem Maßstab Agrarflächen aufgekauft werden (land grabbing) ([3]). An der Grenze zwischen Armenien und Aserbaidschan kommt es nach wie vor zu Zwischenfällen, die sich negativ auf die Entwicklung der Region auswirken.

([2]) Am 29. Mai 2014 unterzeichneten die Präsidenten Kasachstans, Weißrusslands und Russlands den Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion; der Beitrittsvertrag Armeniens wurde am 9. Oktober 2014 unterzeichnet und trat am 2. Januar 2015 in Kraft.

([3]) http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2. Der Ausschuss hat mehrere Stellungnahmen zu Themen im Zusammenhang mit der Östlichen Partnerschaft vorgelegt ([4]), ohne allerdings auf die Probleme ländlicher Gebiete, der Landwirtschaft oder der nachhaltigen Entwicklung in diesen Ländern einzugehen. Im Mittelpunkt der vorliegenden Stellungnahme steht daher die Frage, wie eine bessere Entwicklung der ländlichen Gebiete ermöglicht und die Nachhaltigkeit in den Ländern der ÖstP erreicht werden kann.

2.3. Die EU ist sich der Bedeutung der Landwirtschaft, der ländlichen Gebiete und der nachhaltigen Entwicklung in den Ländern der ÖstP bewusst, und das ENPARD-Programm wurde auf den Weg gebracht, um diesen Bereich zu unterstützen.

2.4. Plattformen sind das wichtigste Instrument der multilateralen Komponente der Östlichen Partnerschaft. Plattform 2 ist darauf ausgerichtet, die wirtschaftliche Integration zwischen den Partnerländern und der EU sowie die Konvergenz mit der EU-Politik voranzutreiben und dadurch einen Beitrag zur Verwirklichung der ÖstP-Ziele zu leisten. Plattform 2 zielt mit ihren verschiedenen Diskussionsforen und Arbeitsbereichen darauf ab, einen Beitrag zur intelligenten, nachhaltigen und integrativen Entwicklung einer freien Marktwirtschaft in den Partnerländern zu leisten.

2.5. Angesichts der Bedeutung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete für die weitere nachhaltige und integrative Entwicklung der ÖstP-Länder wurde Ende 2012 das Diskussionsforum für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eingerichtet und mit dem ENPARD-Programm verknüpft.

2.6. Im Mittelpunkt des Diskussionsforums für Umwelt und Klimawandel steht die Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Assoziierungsabkommen und der schrittweisen Annäherung an den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU in den Bereichen Umwelt und Klimawandel. Dies umfasst unter anderem die Förderung der Anpassung an die EU-Standards, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, den Aufbau von Verwaltungskapazitäten und eine Unterstützung bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft. In den Diskussionen und Tätigkeiten geht es unter anderem um die Themen Abfallreduzierung und Wiederverwertung, Luftverschmutzung, Artenvielfalt und Wasserwirtschaft. Mithilfe des Diskussionsforums wird auch versucht, in der Region einen Dialog über Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels aufzubauen, damit die Partnerländer durch Erhöhung ihrer Sichtbarkeit und Stärkung ihrer Verhandlungskapazität in den weltweiten Klimaverhandlungen mit den EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten können.

2.7. Die Östliche Partnerschaft hat im Jahr 2014 erhebliche Fortschritte gemacht. Die neuen Assoziierungsabkommen mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine werden bereits vorläufig angewandt. Für Georgien und Moldau beinhaltet diese vorläufige Anwendung auch die vertiefte und umfassende Freihandelszone, während im Falle der Ukraine dieser Teil des Abkommens bis Ende 2015 ausgesetzt wurde. Die Assoziierungsabkommen und die Abkommen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone gehen mit einer ehrgeizigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformagenda in den östlichen Partnerländern einher, um diese näher an die EU heranzuführen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Landwirtschaft und ländliche Entwicklung unterscheiden sich in den einzelnen Ländern der ÖstP hinsichtlich ihrer Natur, ihrer Zusammensetzung und relativen Größe — und all dies vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Traditionen, Kulturen und Organisationsmethoden. Das Klima, die natürlichen Ressourcen und die geografische Lage bestimmen die naturbedingten Einschränkungen.

3.2. Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Zweig in der Wirtschaft aller Länder der ÖstP. Große Teile ihrer Bevölkerung arbeiten in der Landwirtschaft, und nach Jahrzehnten der Schwierigkeiten bietet sie immer noch ein enormes Entwicklungspotenzial. Alle Anstrengungen müssen darauf gerichtet sein, dass die Entwicklung eines ertragsstärkeren Agrarsektors den Landwirten und dem ländlichen Raum zugutekommt.

3.3. In vielen Ländern der ÖstP lebt ein großer Teil der Bevölkerung auf dem Land und bestreitet seinen Lebensunterhalt aus kleinen, nicht zusammenhängenden Flurstücken und der Nutzung kommunaler oder staatlicher Weidegebiete. Diese Kleinbauern haben nur sehr begrenzte Ressourcen und Wachstumsaussichten. In vielen Fällen zeichnen die Kleinlandwirte praktisch für die gesamte landwirtschaftliche Erzeugung ihres Landes verantwortlich. Die Erzeugnisse kleiner landwirtschaftlicher Betriebe dienen häufig in erster Linie dem Eigenbedarf oder der lokalen Vermarktung. Der Verkauf von Überschüssen wird durch fehlende Verbindungen zu organisierten Märkten und durch den schlechten Zustand und die Baufälligkeit der Infrastruktur auf dem Lande zusätzlich erschwert. Die wichtigsten Themen (insbesondere im Südkaukasus) sind fehlende Zusammenarbeit, Schulung und Ausbildung in diesem Wirtschaftszweig und das Fehlen eines geeigneten Steuersystems.

([4]) ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 48; ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 40; ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 34; ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 37; ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 30.

3.4. Die Dynamik der Agrarmärkte und die Volatilität der Lebensmittelpreise haben deutlich gemacht, dass die Länder der ÖstP ihre Politik zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums neu gestalten müssen, was auch Maßnahmen für Kleinbauern mit einschließt. Einerseits müssen sie die Landwirtschaft modernisieren und ihre Produktion auf nachhaltige Weise steigern, andererseits müssen sie aber auch für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Infrastruktur sowie für bessere Verdienstmöglichkeiten sorgen, um die Lebensqualität und die Zukunftsaussichten für Familien zu verbessern.

3.5. In den meisten Ländern werden derzeit Programme für Regionalentwicklung einschließlich entsprechender Pilotprogramme auf den Weg gebracht mit dem Ziel, durch alternative Tätigkeiten in ländlichen Gebieten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Mithilfe dieser Programme sollen die Entwicklung und die Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit in den ländlichen Gebieten stimuliert und regionale Ungleichgewichte abgebaut werden ([5]).

3.6. Die ländliche Bevölkerung in allen ÖstP-Ländern wurde lange Zeit als gegeben hingenommen und in der Politik und bei der Programmplanung häufig ignoriert. Eine der Folgen dieses politischen Vakuums war die schrittweise Entvölkerung der ländlichen Gebiete aufgrund der Abwanderung der erwerbsfähigen Personen in die Städte oder ins Ausland. Diese negativen demografischen Tendenzen bei gleichzeitigem Bedarf an einer dynamischen Erwerbsbevölkerung zur Förderung des Agrarsektors machen es erforderlich, dass die Qualität der Infrastruktur und der Gesundheitsversorgung verbessert, die Politik solider gestaltet und das institutionelle Engagement verstärkt wird.

3.7. Die Landwirtschaft im Südkaukasus schöpft ihr Potenzial nicht voll aus und weist derzeit eine geringe Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit auf. Die Verknappung natürlicher Ressourcen (Land, Wasser, Wälder usw.), schwierige Reliefbedingungen, Einbrüche bei der Erzeugung von Pflanzen und Tieren, die Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt und Schwankungen des ökologischen Gleichgewichts gehören zu den Faktoren, die der Entwicklung des Agrarsektors im Wege stehen. Armut, fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten und der niedrige Lebensstandard auf dem Land gehören zu den Faktoren, die die ländlichen Regionen des südlichen Kaukasus besonders schutzbedürftig machen.

3.8. In den ÖstP-Ländern gibt es immer noch Lücken im Bereich der Standards und Regulierungen, in der Gesetzgebung und bei den vergleichbaren Informationen. Es bedarf gemeinsamer Standards, die den internationalen und EU-Standards genügen, einschließlich der Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften, d. h. Kontroll- und Inspektionsmechanismen für bestehende Regelungen. Unzureichend entwickelte Systeme für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, insbesondere in den Ländern des südlichen Kaukasus, erfordern viel Arbeit und Anstrengungen zur Einhaltung der Tiergesundheits- und Pflanzenschutzstandards, insbesondere der veterinärsanitären Standards für Tiere und tierische Erzeugnisse.

3.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass alles getan werden muss, um zu gewährleisten, dass die Entwicklung eines auf Ertragssteigerung ausgerichteten Agrarsektors den Konsumenten, den Landwirten und allgemein den ländlichen Gebieten, die häufig zu den ärmeren Regionen eines jeden Landes gehören, zugutekommt. Vor diesem Hintergrund hat die EU in den letzten Jahren in Zusammenarbeit mit ihren östlichen Partnern ein umfassendes Programmpaket geschnürt. Diese Programme reichen von der Bereitstellung spezifischer technischer Hilfe für groß angelegte sektorspezifische Programme bis hin zu tiefgreifenden Reformen in den Bereichen Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Lebensmittelsicherheit. Der EWSA spricht sich auf jeden Fall dafür aus, die Wirksamkeit der Agrarreformen in den Ländern der ÖstP genau zu überwachen.

3.10. Der EWSA fordert die Kommission und das Europäische Parlament auf, sich im Rahmen eines erneuerten und vertieften politischen Dialogs über die strategische Planung und Reformen in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und nachhaltige Entwicklung auf Länderebene zu engagieren und dabei auf die Einhaltung der Vorschriften, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Erhöhung der Transparenz auf den inländischen Agrarmärkten hinzuarbeiten.

3.11. Zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern der ÖstP hält es der EWSA für vordringlich, örtliche landwirtschaftliche Organisationen einzurichten und durch Entwicklungsprojekte zu stärken, welche für eine bessere Vertretung der Bauern und ihre umfassende Einbeziehung in den Beschlussfassungsprozess sorgen.

([5]) Im Jahr 2014 brachte Georgien sein zweites Regionalentwicklungsprogramm auf den Weg, um die soziale und wirtschaftliche Entwicklung aller neun Regionen des Landes voranzutreiben und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. In Armenien wurde die Umsetzung des Unterstützungsprogramms für die regionale Entwicklung 2014 fortgesetzt. Die Republik Moldau profitiert von einem neuen Projekt, das darauf abzielt, die regionale Planung und die Projektverzeichnisse für die nördlichen, südlichen und zentralen Entwicklungsregionen zu verbessern. In Aserbaidschan wurde ein neues Programm zur regionalen Entwicklung gestartet.

3.12. In den ÖstP-Ländern sollte das Unternehmertum im Mittelpunkt der EU-Maßnahmen stehen, da in ländlichen Gebieten die Förderung des Unternehmertums zweifellos von großer Bedeutung ist; dies könnte beispielsweise durch die Schaffung eines geeigneten unternehmerischen Umfelds bewerkstelligt werden: durch Zugang zu Startkapital und Bankkrediten sowie durch geeignete steuerliche Anreize.

3.13. Der EWSA hält es für wichtig, die Rolle der Frauen und jungen Menschen in den bäuerlichen Betrieben und in der Gesellschaft im ländlichen Raum hervorzuheben und sie im Rahmen der Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums umfassender in die berufliche Ausbildung und in spezifische Maßnahmen einzubeziehen.

3.14. Der EWSA hofft, dass das Diskussionsforum zum Thema Umwelt und Klimawandel die folgenden drei Projekte als Teil der Plattform 2 „Wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik" erfolgreich durchführen kann: Gemeinsames Umweltinformationssystem (SEIS) ([6]), Projekt GREEN ([7]) und das Clima-East-Paket ([8]).

3.15. Der EWSA ruft die Kommission und das Europäische Parlament dazu auf, in ihren Bemühungen um die Verbesserung der umweltpolitischen Governance und der Systeme zur Datenerhebung und -verwaltung in den ÖstP-Ländern nicht nachzulassen, ihnen beim Klimaschutz und bei der Anpassung an den Klimawandel zur Seite zu stehen, Umweltschutzmaßnahmen vorrangige Bedeutung beizumessen sowie durch nachhaltige Verbrauchs- und Produktionsmuster mit gutem Beispiel voranzugehen.

3.16. Der EWSA erkennt die Bedeutung des Programms für nachhaltige Entwicklung „Ökologisierung der Wirtschaft in den Ländern der Östlichen Partnerschaft (EaP GREEN)" an, das von der OECD in Zusammenarbeit mit der UNECE, dem UNEP und der UNIDO durchgeführt wird, um die Länder der ÖstP bei der Ökologisierung der Wirtschaft zu unterstützen.

4. **Länderspezifische Bemerkungen**

4.1. ***Armenien***

4.1.1. Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Wirtschaftszweig in Armenien — etwa ein Drittel der Bevölkerung lebt in dünn besiedelten ländlichen Bergregionen, in denen die extensive und auf die örtliche Vermarktung ausgerichtete Landwirtschaft eine wichtige Quelle der Existenzsicherung darstellt. Praktisch die gesamte Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft (etwa 97 %) wird von Kleinbetrieben erwirtschaftet.

4.1.2. Armenien hat eines der umfassendsten Reformprogramme durchgeführt und bis Mitte 1994 einen Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche privatisiert. Dadurch wurde das Land in mehr als 1,2 Millionen Parzellen aufgeteilt.

4.1.3. Armenien verfügt nur über begrenzte Landressourcen; die landwirtschaftlich nutzbare Fläche macht lediglich 16,8 % der Gesamtfläche des Landes aus. Die fruchtbaren Vulkanböden eignen sich für den Anbau von Weizen und Gerste sowie als Weideflächen für Tiere. Zu den bewässerten Kulturen gehören Aprikosen, Pfirsiche, Pflaumen, Äpfel, Kirschen, Walnüsse, Quitten, Feigen, Granatäpfel und andere Früchte sowie Weintrauben, die Grundlage für den weltweit bekannten Weinbrand.

4.1.4. Im Juli 2013 wurden die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen einschließlich eines tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) abgeschlossen. Da Armenien jedoch im September 2013 angekündigt hatte, der Eurasischen Zollunion beitreten zu wollen, wurde das mit einer Mitgliedschaft in der Zollunion unvereinbare Assoziierungsabkommen nicht unterzeichnet. Die Europäische Union wird die Zusammenarbeit mit Armenien in allen Bereichen fortsetzen, in denen dies jetzt — nach der Entscheidung des Landes — noch möglich ist.

4.2. ***Aserbaidschan***

4.2.1. Die Wirtschaft Aserbaidschans beruht auf Öl und Gas als dem wichtigsten Wirtschaftssektor, und die Landwirtschaft ist ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaft außerhalb des Ölsektors. Fast die Hälfte der Bevölkerung Aserbaidschans lebt in ländlichen Gebieten, und die Landwirtschaft bildet ihre Existenzgrundlage.

([6]) Dieses Projekt zielt darauf ab, den Umweltschutz in den Ländern der ÖstP durch die Ausweitung der SEIS-Grundsätze auf diese Region zu fördern.

([7]) Das Gesamtziel des Projekts GREEN besteht darin, die Partnerländer in ihrem Bemühen um den Aufbau einer ökologischeren Wirtschaft durch die Abkoppelung des Wirtschaftswachstums von der Umweltzerstörung und der Ausbeutung der Ressourcen zu unterstützen.

([8]) Mit dem Clima-East-Paket sollen in den östlichen Nachbarländern Maßnahmen für den Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel gefördert werden mit dem Ziel, in den Bereichen Umwelt und Klimawandel nach und nach eine Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU zu erzielen.

4.2.2. Am weitesten verbreitet sind Mischbetriebe mit ähnlichen Anbauformen. Die wichtigsten Anbaukulturen in Aserbaidschan sind landwirtschaftliche Exportprodukte — Weintrauben, Baumwolle, Tabak, Zitrusfrüchte und Gemüse. Zu den wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehören darüber hinaus Tiere, Milcherzeugnisse sowie Wein und Spirituosen.

4.2.3. Im Jahr 2010 nahmen die EU und Aserbaidschan ihre Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen auf (aufgrund des noch anhängigen Antrags auf Beitritt zur WTO ohne das tiefgreifende und umfassende Freihandelsabkommen). 1997 stellte die Regierung Aserbaidschans beim WTO-Sekretariat einen offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft in der WTO, und die Gespräche darüber sind noch nicht abgeschlossen.

4.3. ***Weißrussland***

4.3.1. In Weißrussland ist etwa ein Zehntel der Arbeitskräfte im Agrarsektor beschäftigt, der von großen kollektiven und staatlichen Landwirtschaftsbetrieben dominiert wird. Es überwiegen Mischbetriebe mit Ackerbau und Viehzucht. Kartoffeln, Zuckerrüben, Gerste, Weizen, Roggen und Mais sind weitere wichtige Anbaukulturen; ein großer Teil des Getreides wird als Viehfutter verwendet. In der Viehzucht überwiegt die Rinder-, Geflügel- und Schweinehaltung. Fast zwei Fünftel Weißrusslands sind von Wäldern bedeckt, die für die Produktion von Holz- und Papiererzeugnissen genutzt werden.

4.3.2. Die Ratifizierung das Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Weißrussland (verhandelt im Jahr 1995) liegt seit 1997 als Reaktion auf die politische Lage im Land auf Eis.

4.3.3. 1993 stellte Weißrussland bei der WTO einen Antrag auf Mitgliedschaft. Der Beitrittsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

4.4. ***Georgien***

4.4.1. Für die Bevölkerung in Georgien ist die Landwirtschaft von wesentlicher Bedeutung, da sie in den ländlichen Gebieten, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung des Landes lebt, ein wichtiges Sicherheitsnetz bildet. Der ländliche Raum ist stark fragmentiert — 95 % der Landwirte sind Kleinbauern mit gewöhnlich etwa 1,2 Hektar Land und zwei Kühen pro Familie. In den Neunzigerjahren des 20. Jahrhunderts wurde diese Zersplitterung durch den Privatisierungsprozess noch verstärkt, der zum Entstehen einer neuen, etwa eine halbe Million „Bauern" umfassenden Kategorie von sogenannten selbstständigen Landwirten führte.

4.4.2. Milch und Fleisch sind die hochwertigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse des Landes. Tierhalter haben nur sehr wenig Futtermittel guter Qualität für ihre Tiere und sind darauf angewiesen, ihnen kostenloses oder sehr kostengünstiges Futter zu geben, d. h., sie auf die Weide zu treiben und sie im Winter mit Heu zu füttern. Dies führt nicht nur zu geringen Milcherträgen, sondern macht darüber hinaus eine wettbewerbsfähige Fleischerzeugung extrem schwierig. Ein weiterer wichtiger Teil des Agrarsektors ist die Weinproduktion. Die Landwirtschaft konzentriert sich in erster Linie in den fruchtbaren Überschwemmungsgebieten der Flüsse, und die wichtigsten Erzeugnisse sind Zitrusfrüchte, Weintrauben und Nüsse.

4.4.3. Die Beziehungen zwischen der EU und der Republik Georgien standen im Zeichen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens, das nunmehr durch das am 27. Juni 2014 unterzeichnete und am 1. September 2014 vorläufig in Kraft getretene Assoziierungsabkommen einschließlich eines tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) ersetzt wurde. Das Freihandelsabkommen enthält ehrgeizige Zugeständnisse in Bezug auf den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Der Import landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der EU in die Republik Georgien ist vollständig liberalisiert.

4.5. ***Republik Moldau***

4.5.1. Für die Republik Moldau ist die Landwirtschaft außerordentlich wichtig. Die landwirtschaftliche Nutzfläche macht etwa 75 % der Gesamtfläche des Landes aus, und ein Großteil dieser Fläche wird für den Anbau von Wechselkulturen genutzt. Auf etwa einem Zehntel des Landes werden Dauerkulturen angebaut. Die Mehrheit der Menschen in Moldau lebt in ländlichen Gebieten. 26,4 % der Erwerbsbevölkerung sind in der Landwirtschaft beschäftigt, in der 14,6 % des nationalen BIP erwirtschaftet werden.

4.5.2. Durch die Bodenreform kam es zu einer strukturellen Änderung in der Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen. Infolge der Privatisierung in den Neunzigerjahren ist ein großer Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in kleine Privatparzellen aufgeteilt. Infolge des Privatisierungsprozesses beträgt die durchschnittliche Größe des Landbesitzes etwa 1,4 Hektar, und die landwirtschaftliche Nutzfläche wird je nach Art des Landes (Ackerland, Plantagen, Weinanbau) weiter in etwa eine Million einzelne Parzellen unterteilt. Etwa 26,2 % bzw. 0,66 Mio. Hektar der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche sind öffentliches Eigentum, während 73,8 % bzw. 1,84 Mio. Hektar in Privatbesitz sind und/oder privat genutzt werden.

4.5.3. Der Ackerbau macht mehr als zwei Drittel der gesamten landwirtschaftlichen Wertschöpfung des Landes aus, während die Tierhaltung und Dienstleistungen mit etwa 30 % bzw. 2,4 % zu Buche schlagen. Trauben und Milch sind die hochwertigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse des Landes.

4.5.4. Seit 1998 standen die Beziehungen zwischen der EU und der Republik Moldau im Zeichen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens, das nunmehr durch das am 27. Juni 2014 unterzeichnete und am 1. September 2014 vorläufig in Kraft getretene Assoziierungsabkommen einschließlich eines tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) ersetzt wurde.

4.6. ***Ukraine***

4.6.1. Der Ackerbau ist in der Ukraine hoch entwickelt, was zum Teil auf die fruchtbaren Böden und das günstige Klima zurückzuführen ist. Die Getreide- und Kartoffelerträge der Ukraine gehören zu den höchsten in Europa, und darüber hinaus gehört das Land zu den weltweit größten Erzeugern von Zuckerrüben und Sonnenblumenöl. Die Tierhaltung in der Ukraine ist nicht so weit entwickelt wie der Ackerbau, doch sind auch hier die Gesamterträge wesentlich höher als in den meisten übrigen Ländern Europas.

4.6.2. Im Zeitraum 2007 bis 2011 wurde ein neues Assoziierungsabkommen einschließlich eines tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens ausgehandelt. Dieses Abkommen wurde 2012 paraphiert. Am 21. März 2014 wurden endlich die politischen Teile des Assoziierungsabkommens unterzeichnet, und die Unterzeichnung der übrigen Teile des Abkommens einschließlich des tiefgreifenden und umfassenden Freihandelsabkommens erfolgte am 27. Juni 2014. Seit dem 23. April 2014 gewährt die EU der Ukraine einseitig autonome Handelspräferenzen, um das Land in seiner aktuellen Lage zu unterstützen.

4.6.3. Das von der EU finanzierte Projekt „Verbesserung des Kontrollsystems für Lebensmittelsicherheit in der Ukraine (IFSSU)“ ging im Juli 2014 an den Start und zielt darauf ab, die Qualität der Lebensmittel in der Ukraine zu verbessern und das Vertrauen der Verbraucher in die nationalen Erzeugnisse zu stärken. Die EU unterstützt darüber hinaus den staatlichen Veterinär- und Pflanzenschutzdienst der Ukraine, um das System zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit „vom Hof bis auf den Tisch“ zu verbessern. Mit einem Etat in Höhe von fast 3,8 Mio. EUR für 33 Monate ist das IFSSU-Projekt Teil des Schwerpunktbereichs „Lebensmittel- und Ernährungssicherheit“.

5. **Die Rolle des ENPARD-Programms**

5.1. Das Programm ENPARD wurde durch zwei gemeinsame Mitteilungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes vom März bzw. Mai 2011 ins Leben gerufen und ist Bestandteil des Engagements der EU für integratives Wachstum und Stabilität in ihrer Nachbarschaft, durch das der potenziellen Bedeutung der Landwirtschaft für die Ernährungssicherheit, die nachhaltige Erzeugung von Lebensmitteln und die Beschäftigung auf dem Lande Rechnung getragen wird.

5.2. Der Dialog über ENPARD steht allen Partnerländern offen, und die EU ist bereit, ihren Beitrag zur Umsetzung der ENPARD-Maßnahmen und der damit verbundenen Reformen in all den Ländern zu leisten, die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu einem der Schlüsselbereiche der Zusammenarbeit mit der EU machen wollen. Dazu gehört auch, dass die EU die Partnerländer dabei unterstützt, gemeinsam mit allen relevanten Akteuren langfristige Strategien für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu erarbeiten und die erforderlichen institutionellen Kapazitäten auf lokaler und nationaler Ebene aufzubauen.

5.3. In Georgien liegen bereits erste Ergebnisse des Programms vor: das Gesetz über landwirtschaftliche Genossenschaften, das Netz von 54 „Informations- und Beratungszentren für die Agrarpolitik“ usw. Am 11. März 2014 unterzeichnete die Europäische Union vier Finanzhilfevereinbarungen in Höhe von insgesamt 15 Mio. EUR zur Unterstützung von Kleinbauern im Rahmen der ENPARD-Initiative in Georgien. Im Rahmen dieser auf alle Regionen Georgiens ausgerichteten Projekte wird technische Hilfestellung für die Gründung von mehr als 160 Genossenschaften geleistet. Diese Genossenschaften sollen es Kleinbauern ermöglichen, sich zu organisieren und Größenvorteile zu erzielen, ihre Effizienz zu steigern und ihre Marktanbindung zu verbessern. Die Unterstützung für Georgien im Rahmen des Programms ENPARD beläuft sich auf insgesamt 52 Mio. EUR für fünf Jahre (März 2013 bis März 2018).

5.4. Für Armenien stellte die EU in den Jahren 2011-2013 insgesamt 157 Mio. EUR bereit (2007-2010 waren es noch 98,4 Mio. EUR). Im Dezember 2013 stellte die Europäische Union weitere Mittel in Höhe von 41 Mio. EUR bereit, um im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik die Zivilgesellschaft, die regionale Entwicklung und die Landwirtschaft in Armenien zu fördern. Von diesem Gesamtbetrag waren 25 Mio. EUR für die Durchführung der ENPARD-Initiative in Armenien bestimmt. Diese Mittel werden in erster Linie dazu genutzt, die Leistungsfähigkeit der einschlägigen landwirtschaftlichen Organisationen zu erhöhen, den Aufbau der Bauernverbände voranzutreiben, die Agrarstatistiken weiterzuentwickeln und den Zugang der Bürger Armeniens zu erschwinglichen Nahrungsmitteln zu erleichtern. Darüber hinaus sollen dadurch auch die Lebensbedingungen auf dem Land verbessert werden — durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Förderung öffentlich-privater Partnerschaften und durch Weiterbildungsprogramme für die Arbeitskräfte.

5.5. In Moldau hat sich das seit 2010 durchgeführte Programm „Die Belebung der Wirtschaft im ländlichen Raum" als nützliches Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Provinzen erwiesen. Für den Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Moldau und der EU in den Jahren 2014-2017 wurden Landwirtschaft und ländliche Entwicklung als Schwerpunktbereiche festgelegt, die in diesem Zeitraum mit 100-120 Mio. EUR gefördert werden. In diesem Zusammenhang wurde im Sommer 2014 ein umfassendes ENPARD-Programm für Moldau in Höhe von 64 Mio. EUR angenommen, das seit Anfang 2015 durchgeführt wird. Durch Budgethilfen und technische Hilfestellung wird das Programm dazu beitragen, eine von der Regierung erarbeitete umfassende und auf lange Sicht angelegte Entwicklungsstrategie umzusetzen. Diese Finanzmittel tragen dazu bei, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu erhöhen und die Debatte über die Entwicklung neuer politischer Strategien zu vertiefen.

6. **Die Rolle des EWSA**

6.1. In dem Bewusstsein der grundlegenden Rolle der Zivilgesellschaft in den Ländern der ÖstP ist der EWSA bereit, eine aktive Rolle zu übernehmen und sein Fachwissen im Hinblick auf die Schaffung eines effizienteren Agrarsektors bereitzustellen, insbesondere dadurch,

— dass er die systematische Erfassung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Bereichen Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung unterstützt und die aktuelle Lage durch einen offenen und integrativen Dialog mit einer breiten Palette von Akteuren zu verbessern hilft;

— dass er durch den Austausch von Fachwissen einschließlich der Erfahrungen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten einen Beitrag dazu leistet, spezifische Kriterien und Prozesse für den Aufbau wirklich repräsentativer zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Bereichen Landwirtschaft und Umweltschutz festzulegen und diese in die Beschlussfassung der ÖstP-Länder einzubinden;

— dass er für den Austausch bewährter Vorgehensweisen in Bereichen wie Landwirtschaft, Netze für die Entwicklung des ländlichen Raums, nachhaltige Entwicklung, unternehmerische Initiative und soziale Verantwortung der Unternehmen zur Verfügung steht und

— dass er aktiver an der Arbeit der Plattform 2 „Wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Politik" mitwirkt, insbesondere in dem Diskussionsforum zum Thema Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, aber auch in dem Diskussionsforum zum Thema Umwelt und Klimawandel im Hinblick auf die Förderung umweltfreundlicher Technologien, der Öko-Innovationen und der biologischen Vielfalt.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ANHANG I ([1])

Hilfe der EU für die Länder der Östlichen Partnerschaft (2014-2020)

Land	Mittel für 2014-2017 (in Mio. EUR)	Schwerpunkt	Vorläufige Zuweisung (in %)
Armenien	140-170	Entwicklung der Privatwirtschaft	35
		Reform der öffentlichen Verwaltung	25
		Justizreform	20
Aserbaidschan	77-94	Regionale und ländliche Entwicklung	40
		Justizreform	20
		Bildung und Kompetenzaufbau	20
Weißrussland	71-89	Soziale Inklusion	30
		Umwelt	25
		Lokale/regionale Wirtschaftsentwicklung	25
Georgien	335-410	Reform der öffentlichen Verwaltung	25
		Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	30
		Justizreform	25
Moldau	335-410	Reform der öffentlichen Verwaltung	30
		Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	30
		Polizeireform und Grenzmanagement	20
	Mittel für 2014		
Ukraine	355	Sondermaßnahme: Vertrag über den Staatsaufbau	

([1]) Informationen von der Website des Europäischen Auswärtigen Dienstes: http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm

ANHANG II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Für ein ILO-Übereinkommen gegen geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 013/21)

Berichterstatterin: Béatrice OUIN

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Für ein ILO-Übereinkommen gegen geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz“.

(Initiativstellungnahme)

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 16. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 209 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) spielt mit ihrer dreigliedrigen Struktur bei der Verbesserung der Situation der Arbeitnehmer und der Funktionsweise von Unternehmen auf der internationalen Bühne eine wesentliche Rolle. Die Europäische Union ist nicht Mitglied der ILO, aber die Mitgliedstaaten der EU gehören ihr an, ebenso wie die europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) spricht sich dafür aus, dass die EU-Mitgliedstaaten und die europäischen Organisationen die europäischen Werte und den europäischen Besitzstand unter Berücksichtigung des globalen Umfelds auf die internationale Ebene projizieren.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass:

— sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz ein Hindernis für menschenwürdige Arbeit ist (d. h. Arbeit unter Achtung der Würde, der Sicherheit, der Befähigung zur Selbstbestimmung und der Unabhängigkeit der Arbeitnehmer);

— geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz ein schwerer Verstoß gegen die Menschenrechte sowie eine Verletzung der Würde und der körperlichen und seelischen Unversehrtheit ist;

— sie der Wirtschaft und dem sozialen Fortschritt schadet, da sie die Grundfesten der Arbeitsbeziehungen schwächt und die Produktivität verringert;

— sie das Ergebnis einer ungleichen Machtverteilung zwischen Frauen und Männern ist und dieser Ungleichheit am Arbeitsplatz noch mehr Vorschub leistet;

— ihre Bekämpfung die Beteiligung der Zivilgesellschaft voraussetzt, insbesondere der Sozialpartner, aber auch der Angehörigen der Gesundheitsberufe, der Polizei und der Justiz (um sich der Opfer anzunehmen) sowie der Medien und der Lehrkräfte (um Gewalt vorzubeugen);

— es im Interesse der Gesellschaft liegt, diese Gewalt zu bekämpfen, wo immer sie auftritt, und sie vom Arbeitsplatz zu verbannen.

1.3. Der ILO-Verwaltungsrat muss im November 2015 beschließen, ob er die Erarbeitung einer internationalen Norm über geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz (dem Entscheidungsgremium der ILO) setzt. Der EWSA unterstützt diesen Vorschlag und fordert die Mitgliedstaaten und die europäischen Sozialpartner auf, dasselbe zu tun.

1.4. Der EWSA würde es begrüßen, wenn die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die im Rahmen der Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([1]) bereits über Instrumente zur Bekämpfung der Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen sowie der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz verfügen, in der ILO mit einer Stimme sprächen.

1.5. Die europäischen Sozialpartner haben 2007 eine Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz unterzeichnet, die dazu führen sollte, dass sie in der Debatte über diesen Entwurf einer internationalen Arbeitsnorm im Schulterschluss auftreten ([2]).

2. **Einführung: Die Problematik der geschlechtsspezifischen Gewalt am Arbeitsplatz**

2.1. In Zeiten der Globalisierung ist die Festlegung internationaler Normen zur Bekämpfung und Verhütung geschlechtsspezifischer Gewalt erforderlich und liegt sowohl im Interesse der Arbeitnehmer als auch der Unternehmen und der Staaten. Diese Gewalt gefährdet die körperliche und seelische Gesundheit, verletzt die Rechte und die Würde der Opfer, beeinträchtigt ihre Produktivität und verursacht Kosten für den Staat und die Gesellschaft. Ihre Bekämpfung und Verhütung ist ein Muss für alle. Die geschlechtsspezifische Gewalt ist eines der größten Hindernisse bei der Entwicklung.

2.2. ***Behandlung des Themas durch die ILO***

2.2.1. Geschlechtsspezifische und sexuelle Gewalt sind Ausdruck der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern, verstärken diese zusätzlich und haben negative Auswirkungen auf das Arbeitsumfeld. Die Bekämpfung dieser Art von Gewalt ist Gegenstand mehrerer Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO):

— Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit, 1930

— Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949

— Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts, 1951

— Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958

— Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011.

In der Empfehlung Nr. 200 über HIV und Aids und die Welt der Arbeit (2010) heißt es, dass Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz ergriffen werden müssen. Ganz kürzlich wurde in der (von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 104. Tagung am 12. Juni 2015 in Genf angenommenen) Empfehlung Nr. 204 über den Übergang von der informellen zu formellen Wirtschaft festgelegt, dass die Mitgliedstaaten in den nationalen Entwicklungsplänen bzw. -strategien einen integrierten politischen Rahmen sicherstellen müssen, der auf die Förderung der Gleichheit und die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung und Gewalt, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz abzielen sollte ([3]).

Es gibt jedoch bislang keine Norm, in der speziell auf die Frage der geschlechtsspezifischen Gewalt am Arbeitsplatz eingegangen wird.

2.2.2. Der ILO-Sachverständigenausschuss hat versucht, diese Lücke zu schließen: Die sexuelle Belästigung schwäche die Gleichstellung am Arbeitsplatz und stelle die Unversehrtheit, die Würde und das Wohl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer infrage. *Sexuelle Belästigung schade dem Unternehmen, da sie die Grundfesten des Arbeitsverhältnisses schwäche und die Produktivität verringere. Der Ausschuss habe bisher den Standpunkt vertreten, dass sexuelle Belästigung eine Form der sexuellen Diskriminierung sei und im Rahmen der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen [Nr. 111] behandelt werden müsse.* So sollten gemäß dem Übereinkommen, das die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbietet und eine Politik zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung vorschreibt, Maßnahmen zur Beseitigung sexueller Belästigung ergriffen werden ([4]).

([1]) Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 269 vom 5.10.2002, S. 15).

([2]) http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work

([3]) http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang–en/index.htm

([4]) Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III Teil IA, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, 2003, S. 497-498.

2.2.3. 2008 hat der Ausschuss Folgendes festgestellt: *„Eine weitere wichtige Durchführungslücke ist die sexuelle Belästigung, eine gravierende Form der geschlechtsbedingten Diskriminierung und eine Verletzung der Menschenrechte bei der Arbeit. Der Ausschuss erinnert daher an seine Allgemeine Bemerkung von 2002, in der er hervorhob, wie wichtig es ist, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um sowohl sexuelle Belästigungen der Art ‚quid-pro-quo' als auch sexuelle Belästigungen durch eine feindliche Umgebung bei der Arbeit zu verhüten und zu untersagen"* ([5]).

2.2.4. In der 320. und der 323. Tagung des ILO-Verwaltungsrats (13.—27. März 2014 und 12.—27. März 2015) haben einige Staaten (Deutschland, Kanada, Kuba, Frankreich, Indien, Italien, Mexiko, Niederlande, Sri Lanka, Uruguay und USA) ihre Unterstützung für die Erarbeitung einer internationalen Norm zur „Gewalt gegen Frauen und Männer am Arbeitsplatz" zum Ausdruck gebracht, um den staatlichen Stellen, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern Instrumente zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Belästigung an die Hand zu geben und um ein deutliches Signal zu senden, dass diese Gewalt ein Verstoß gegen die Arbeitnehmerrechte ist. Diese Forderung wird auch von der Gruppe Arbeitnehmer der ILO und dem Internationalen Gewerkschaftsbund unterstützt.

2.3. ***Und in Europa:***

2.3.1. Die europäischen Sozialpartner haben 2007 eine Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz unterzeichnet, mit der eine ähnliche Regelung auf internationaler Ebene angeregt werden sollte ([6]).

2.3.2. In seinen Stellungnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie in einer Stellungnahme zur häuslichen Gewalt ([7]) hat sich der EWSA mehrfach zu sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt geäußert, der zu viele Frauen überall in der Welt ausgesetzt sind. Darüber hinaus handelt es sich um ein wachsendes Problem: Die Wirtschaftskrise, die Strukturanpassungsprogramme und die Sparmaßnahmen haben zu einem Anstieg der Gewalt am Arbeitsplatz beigetragen.

2.3.3. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die im Rahmen der Richtlinie 2002/73/EG ([8]) bereits über die Instrumente zur Bekämpfung der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz verfügen, in der ILO mit einer Stimme für die Erarbeitung einer internationalen Norm zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz starkmachen.

2.4. ***Beschreibung der Situation***

2.4.1. Geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz ist ein schwerer Verstoß gegen die Menschenrechte sowie eine Verletzung der Würde und der körperlichen und seelischen Unversehrtheit. Weltweit sind 35 % der Frauen Opfer direkter Gewalt am Arbeitsplatz, zwischen 40 % und 50 % der Frauen haben unerwünschte sexuelle Annäherungsversuche, unerwünschten Körperkontakt oder andere Formen sexueller Belästigung erfahren. 45 % der Frauen in der EU geben an, schon einmal Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt gewesen zu sein. Zwischen 40 % und 45 % waren nach eigenen Angaben sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ausgesetzt. Schätzungen zufolge sterben in Europa täglich sieben Frauen an den Folgen geschlechtsspezifischer Gewalt ([9]).

2.4.2. Diese Gewalttaten sind das Ergebnis einer ungleichen Machtverteilung zwischen Frauen und Männern und leisten dieser Ungleichheit noch mehr Vorschub. Sie sind Ausdruck von Machtwillen und in Gesellschaften vorherrschend, in denen die Menschenrechte mit Füßen getreten werden, bestehen jedoch auch in demokratischen Gesellschaften. Sie dürfen nicht mit Verführung verwechselt werden, die die Achtung des anderen voraussetzt. Sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt sind keine Privatangelegenheit. Ihre Bekämpfung gehört zur öffentlichen Ordnung und zur kollektiven Sicherheit.

2.4.3. Sexistische Witze, Beleidigungen, erniedrigende Spötteleien, unangebrachte Gesten, pornografische Bilder in Geschäftsräumen und im Internet (das für viele Arbeitnehmer ein Arbeitsinstrument ist), Mobbing und sexuelle Belästigung, Vergewaltigung und andere sexuelle Gewalt, Gewalt in der Partnerschaft: Welche Frau kann von sich behaupten, niemals mindestens einer dieser sexistischen Handlungen ausgesetzt worden zu sein ([10])?

([5]) Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III Teil IA, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, 2009, S. 35.

([6]) http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work

([7]) Stellungnahme zur Beseitigung der häuslichen Gewalt gegen Frauen, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 21.

([8]) Siehe Fußnote 1.

([9]) Barometer 2011, „National Action Plans on Violence against Women in the EU", Europäisches Frauenforum, August 2011 (www.womenlobby.org).

([10]) Aus einem unlängst (April 2015) veröffentlichten Bericht des französischen Hohen Rates für die Gleichstellung von Frauen und Männern geht hervor, dass ALLE Frauen unerwünschte sexuelle Annäherungsversuche auf der Straße oder in öffentlichen Verkehrsmitteln erfahren haben. Die Mehrheit der Opfer ist minderjährig. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4. Unabhängig davon, wo geschlechtsspezifische Gewalt stattfindet: Sie kann sich auf den Arbeitsplatz auswirken. In einer europäischen Studie werden die Auswirkungen häuslicher Gewalt auf die Arbeit und die berufliche Eingliederung von Opfern dargelegt ([11]), die in internationalen Studien bestätigt werden ([12]). Aus vier nationalen Erhebungen (Australien, Kanada, Neuseeland und Vereinigtes Königreich) geht hervor, dass häusliche Gewalt die Teilhabe, die Produktivität und die Sicherheit der Arbeitnehmer beeinträchtigt. Eine Frau, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft ist, kann von ihrem Ehemann bzw. Partner am Arbeitsplatz belästigt werden, was zu Sicherheitsproblemen für sie und ihre Kolleginnen und Kollegen führt. Es kann sein, dass sie aufgrund von Verletzungen mehrere Tage nicht zur Arbeit kommt oder dass — sollte sie anwesend sein — ihre berufliche Leistungsfähigkeit nachlässt. In Australien haben Beschäftigte im öffentlichen Dienst, die Opfer häuslicher Gewalt sind, Anspruch auf Beurlaubung. Gemäß den Tarifvereinbarungen, die fast 2 Mio. Arbeitnehmer betreffen, haben Beschäftigte in der Privatwirtschaft in solchen Fällen Anspruch auf 20 Tage Urlaub.

2.4.5. Wenn Gewalt am Arbeitsplatz ausgeübt wird und von einem Kollegen, Vorgesetzten, Kunden oder Nutzer ausgeht, fühlen sich Arbeitnehmerinnen nicht sicher. Sie können eine Freistellung von der Arbeit benötigen, um sich von körperlichen und seelischen Verletzungen zu erholen, medizinische Hilfe zu suchen oder einem Zivil- oder Strafverfahren beizuwohnen. Geschlechtsspezifische Gewalt ist auch für die Arbeitgeber schlecht (geringere Produktivität, Fernbleiben vom Arbeitsplatz, Gerichtsverfahren, Negativschlagzeilen).

2.4.6. Solche Gewalt kann auch auf dem Weg zur Arbeit ausgeübt werden. Auf der Straße oder in öffentlichen Verkehrsmitteln werden Frauen häufig belästigt, angegriffen, misshandelt und bisweilen ermordet. Diese Art der Belästigung, die in der Regel junge Menschen betrifft, hat langfristige Folgen: Verunsicherte Opfer werden von einem Gefühl der Verwundbarkeit heimgesucht, das in einem Minderwertigkeitsempfinden resultieren kann. Einem Teil von ihnen erscheint es am Ende normal, diese Erfahrung hinnehmen zu müssen.

2.4.7. Mit der Zunahme der Zahl erwerbstätiger Frauen und vor dem Hintergrund der Tatsache, dass mehr Frauen als Männer in informellen oder unsicheren Arbeitsverhältnissen stehen oder als Hausangestellte tätig sind, steigt auch die Zahl der Frauen, die Gewalttaten zum Opfer fallen. Alleinerziehende Frauen sind besonders gefährdet. Dieser Umstand kann dazu genutzt werden, um am Arbeitsplatz Erpressung auszuüben.

2.4.8. Besonders gefährdet sind in diesem Zusammenhang arbeitende Jugendliche und Kinder (Mädchen und Jungen), Opfer von Zwangsarbeit, Wirtschaftsmigrantinnen, weibliche Hausangestellte, Beschäftigte im Gesundheitswesen und Personen in der Sexindustrie. Alleinarbeit und Publikumsverkehr sind zusätzliche Risikofaktoren.

2.4.9. Die Risikofaktoren im Zusammenhang mit dem Arbeitsumfeld hängen von der Stellung der Frau in der Arbeitsorganisation sowie von der Berufskultur ab, die mehr oder weniger frauenfreundlich sein kann. Ein größerer Anteil von Frauen in Führungspositionen wäre eine gute Möglichkeit der Prävention von Gewalt gegen Frauen.

2.4.10. Geschlechtsspezifische Gewalt hat negative Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität. Das unterschiedliche Ausmaß, in dem Frauen und Männer dem Risiko spezifischer Formen von Gewalt am Arbeitsplatz ausgesetzt sind, wird durch die Trennung der Geschlechter noch verschärft. Manche Frauen sind stärker gefährdet als andere: Minderjährige in einem stark männergeprägten Umfeld oder jene, die mit Menschen in Not arbeiten (Sozialarbeiter sowie Beschäftigte im Strafvollzug, öffentlichen Anlaufstellen, Krankenhausnotaufnahmen usw.).

2.4.11. Ein höheres Risiko, Gewalttaten zum Opfer zu fallen, besteht auch in Kreisen, in denen es keine sozialen Beziehungen gibt oder eine Lösung des Problems aufgrund fehlender Tarifverhandlungen unmöglich ist. Gewerkschaften können Opfern, deren Rechte verletzt wurden, bei der Suche nach Ansprechpartnern helfen. Es gibt auch andere Lösungen: Im belgischen Recht beispielsweise ist die Benennung einer Person vorgesehen, die sowohl das Vertrauen der Vorgesetzten als auch der Arbeitnehmer genießt und Beratung und Unterstützung bietet.

2.5. *Gewalt definieren und verhüten*

2.5.1. Bei der Bekämpfung dieser Formen von Gewalt müssen die jeweiligen Besonderheiten berücksichtigt werden, damit ihnen vorgebeugt werden kann. Um Gewalt einzudämmen und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, müssen die entsprechenden Mechanismen verstanden und die Auswirkungen angeprangert werden. Schulungsmaßnahmen für Führungskräfte im Bereich geschlechtsspezifischer Ungleichheiten sind eine gute Möglichkeit der Vorbeugung.

([11]) Domestic violence: the intruder in the workplace and vocational integration, COFACE 2011 http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-en.pdf

([12]) https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/

2.5.2. Es ist notwendig, einen verbindlichen Rechtsrahmen mit einer klaren Definition des Anwendungsbereichs, einer Definition des Vergehens sowie der Feststellung zu schaffen, dass sich die Opfer in einem Abhängigkeitsverhältnis befinden.

2.5.3. Geschlechtsspezifische Gewalt bei der Arbeit, unabhängig davon, ob sie am Arbeitsplatz oder auf dem Weg zur Arbeit stattfindet, kann unterschiedliche Formen annehmen, insbesondere:

— körperliche Gewalt;

— sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung und sexueller Übergriffe;

— Beleidigungen, unsoziales Verhalten, Respektlosigkeit, Zeichen von Geringschätzung;

— Einschüchterung;

— psychische Misshandlungen;

— sexuelle Belästigung;

— Androhung von Gewalt;

— aggressives Nachstellen.

2.5.4. Bei all diesen Formen der Gewalt erfolgen ohne Einwilligung der Zielperson Äußerungen oder Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem Geschlecht oder der sexuellen Ausrichtung, die eine einschüchternde, demütigende, erniedrigende oder beleidigende Wirkung haben sollen. Kleine tägliche Aggressionen, die einzeln betrachtet harmlos erscheinen, führen dazu, dass sich die Opfer am Ende nicht sicher fühlen. Diese Gewalt, die Aggressionen und die Erniedrigung tragen zur Entstehung eines ungesunden Arbeitsklimas bei.

2.5.5. In der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner heißt es: „Am Arbeitsplatz können Belästigung und Gewalt in unterschiedlicher Form auftreten, und zwar:

— *in physischer, psychischer und/oder sexuelle Form,*

— *als einmalige Vorkommnisse oder systematische Verhaltensweisen,*

— *zwischen Kollegen, zwischen Führungskräften und Untergebenen oder durch Dritte wie z. B. Kunden, Patienten, Schüler usw.,*

— *in Form von geringfügigeren Fällen der Respektlosigkeit bis hin zu schwerwiegenden Vorkommnissen, einschließlich Straftaten, die das Eingreifen von Behörden erfordern.*“

In den Bestimmungen dieser Vereinbarung wird die Notwendigkeit der Vertraulichkeit herausgestellt:

— *„Es liegt im Interesse aller Parteien, mit der notwendigen Diskretion vorzugehen, um die Würde und Privatsphäre der Beteiligten zu schützen.*

— *Es sollten keine Informationen an Parteien weitergegeben werden, die nicht an dem Fall beteiligt sind.*“

In der Vereinbarung sind ferner auch ein Verfahren zur Behandlung von Beschwerden und Präventionsmaßnahmen festgelegt, auf die in der Debatte in der ILO zurückgegriffen werden könnte.

2.5.6. Viele Arbeitnehmer nutzen bei der Arbeit das Internet. Geschlechtsspezifische Gewalt könnte dort mithilfe von erniedrigenden Bildern und Nachrichten in den Sozialmedien verbreitet werden. Ein Klima der Einschüchterung, Feindseligkeit oder Erniedrigung kann sowohl in Online-Beziehungen als auch in reellen Beziehungen entstehen. Bei der neuen Norm sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass das Internet in den Arbeitsbeziehungen eine Rolle spielt und dass auch in dieser Form ausgeübte geschlechtsspezifische Gewalt bekämpft werden muss.

3. **Warum ist eine ILO-Norm zur geschlechtsspezifischen Gewalt notwendig?**

3.1. Der Arbeitsplatz bietet für die Bekämpfung von Gewalt ausgezeichnete Rahmenbedingungen. Eine internationale Arbeitsnorm könnte sowohl in Bezug auf eine angemessene Personalpolitik im Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt in Unternehmen als auch bei der Führung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen Orientierungshilfen bieten.

3.2. Weder der derzeitige internationale Rahmen noch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bieten einen angemessenen Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz. In den meisten Ländern beruhen die Instrumente zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt in erster Linie auf der strafrechtlichen Verfolgung der Täter, im Allgemeinen durch die Aufnahme von sexuellem Missbrauch in das Strafgesetzbuch. Obwohl sie von entscheidender Bedeutung sind, werden diese Lösungen nicht immer den Beziehungen am Arbeitsplatz gerecht. Wie der ILO-Sachverständigenausschuss hervorhebt, hat es sich *„im Allgemeinen […] als unzureichend erwiesen, eine sexuelle Belästigung lediglich strafrechtlich zu verfolgen, da dieses Vorgehen zwar für die gravierendsten Fälle zweckmäßig ist, nicht aber für die Verhaltensweisen bei der Arbeit, die als sexuelle Belästigung behandelt werden sollten. In letzterem Fall ist der Beweis schwieriger zu erbringen, und Abhilfemaßnahmen sind nur in begrenztem Ausmaß möglich“* ([13]). Verhütung sexueller Belästigung heißt, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer davon zu überzeugen, dass der Arbeitsplatz nicht der Ort für sexistische Verhaltensweisen ist. Die europäische Rahmenvereinbarung sieht vor, dass Unternehmen eine Erklärung ausarbeiten müssen, in der eindeutig zum Ausdruck kommt, dass Belästigung und Gewalt bei ihnen nicht toleriert werden.

4. **Warum sollte die Zivilgesellschaft eine ILO-Norm zur geschlechtsspezifischen Gewalt unterstützen?**

4.1. Geschlechtsspezifische Gewalt hängt mit der Sicherheit und der Gesundheit am Arbeitsplatz zusammen, sie ist der Grund für nervöse Depressionen, psychische Probleme und Arbeitsunfälle. Die Organisation der Arbeit muss unter Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen zwischenmenschlichen Beziehungen näher beleuchtet werden. Nach Geschlechtern getrennte Umfragen ermöglichen es, sich ein genaues Bild von diesen Risiken zu machen.

4.2. Die Sozialpartner sind die richtige Anlaufstelle, um den Opfern zuzuhören und gemeinsam mit ihnen eine Beschwerdeakte anzulegen. Für Soziales oder Personalfragen zuständige Dienste in Unternehmen, Gewerkschaften, Betriebsärzte und spezialisierte Berater sind wichtige Akteure für den Opferschutz. Eine Möglichkeit, die in der europäischen Rahmenvereinbarung der Sozialpartner genannt wird, ist die Benennung einer entsprechend geschulten Vertrauensperson, die sich der Opfer annimmt und die Dossiers führt. Frauenverbände sowie Organisationen zur Verteidigung der Menschenrechte, zur Unterstützung von Migranten und andere Vereinigungen sind unerlässlich, um den Opfern zu helfen und die Maßnahmen der Sozialpartner zu ergänzen. Die Sozialpartner müssen selbst mit gutem Beispiel vorangehen und sexistische und erniedrigende Verhaltensweisen bei sich verbannen.

4.3. Eine ILO-Norm zur geschlechtsspezifischen Gewalt käme der Gesellschaft, dem sozialen Dialog, dem Arbeitsumfeld und den Beziehungen am Arbeitsplatz zugute, wenn sie Folgendes gewährleisten würde:

— Konzertierung der Sozialpartner bei der Festlegung der Vorschriften und der Schaffung eines Rahmens zur Behandlung der Fälle;

— Erarbeitung einer gemeinsamen Definition geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz;

— Präzisierung der Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber und Gewerkschaften bei der Vorbeugung, Bekämpfung und Wiedergutmachung geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz;

— Unterstützung der Arbeitgeber bei der Ausarbeitung personalpolitischer Maßnahmen, einschließlich unterschiedlicher Prozesse (insbesondere Schulungen), um geschlechtsspezifische Gewalt zu verhindern und deren Folgen in der Arbeitswelt, einschließlich der Folgen häuslicher Gewalt am Arbeitsplatz, zu bewältigen;

— Unterstützung der Arbeitgeber bei der Festlegung von Verfahren für die Einreichung von Beschwerden und Anmeldung von Ansprüchen;

— Bereitstellung einer Orientierungshilfe für die Arbeitgeber, um den Opfern zuhören und die Beschwerden über geschlechtsspezifische Gewalt am Arbeitsplatz prüfen und bearbeiten zu können;

— präzise Festlegung des Verantwortungsbereichs der Arbeitgeber (in Bezug auf Dritte und direkt) im Falle von geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz;

— Schaffung einer Kultur am Arbeitsplatz, in der geschlechtsspezifische Gewalt inakzeptabel ist;

— Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz und Verringerung der wirtschaftlichen Verluste von Arbeitgebern im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt (Abwesenheit, geringere Produktivität, Gerichtsverfahren, Negativschlagzeilen…).

5. **Warum sollten die Regierungen eine ILO-Norm zur geschlechtsspezifischen Gewalt unterstützen?**

5.1. Die angestrebte Norm würde dazu beitragen,

— die Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu erreichen;

([13]) Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III Teil IA, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, 2009, S. 32.

— die Schutzbedürftigkeit der Menschen gegenüber geschlechtsspezifischer Gewalt zu reduzieren und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und ihre Produktivität am Arbeitsplatz zu stärken;

— Einsparungen zu erzielen: Häusliche Gewalt und Gewalt am Arbeitsplatz verursacht in puncto Gesundheitsversorgung, Gerichtsverfahren, Verdienstausfällen und Krankenvergütung Kosten in Millionenhöhe;

— den Gesundheitsschutz und die Sicherheit sowie die Beziehungen am Arbeitsplatz zu verbessern;

— eine größere Kohärenz der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt und zur Förderung der Menschenrechte zu erzielen;

— die Kosten zu senken, die infolge geschlechtsspezifischer Gewalt entstehen.

6. **Vorschläge für den Inhalt einer ILO-Norm**

— Eine weit gefasste Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz, einschließlich der verschiedenen Formen von Gewalt am Arbeitsplatz;

— Annahme einer Definition des „Arbeitsplatzes", die auch den Weg zur Arbeit umfasst;

— Bestimmungen zur Vorbeugung geschlechtsspezifischer Gewalt am Arbeitsplatz und Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt;

— Beschreibung der von geschlechtsspezifischer Gewalt am stärksten betroffenen Gruppen: Homosexuelle und Transsexuelle, Migrant(innen), mit HIV/Aids infizierte Arbeitnehmer(innen), Arbeitnehmer(innen) mit Behinderungen, Zwangsarbeiter(innen) und Kinderarbeiter(innen);

— Gewährleistung der verschiedenen Rechte in den Bereichen Beschäftigung und soziale Sicherheit für die Kläger, insbesondere des Rechts auf Kürzung bzw. Umgestaltung der Arbeitszeit;

— Leitlinien für die Ausarbeitung interner Regelungen oder Verhaltenskodizes für Unternehmen und Organisationen, in denen deutlich zum Ausdruck kommt, dass unangemessene oder erniedrigende Verhaltensweisen gegenüber Frauen und anderen besonders betroffenen Gruppen berufliche Sanktionen nach sich ziehen werden;

— Leitlinien für die Erarbeitung gezielter Umfragen, die eine Erstellung harmonisierter Statistiken ermöglichen;

— Leitfaden für die Organisation von Schulungsmaßnahmen zur Erweiterung der Kenntnisse über Mechanismen, die zur Dominanz und zur Trennung von Männern und Frauen in der Beschäftigung führen, und für die Entwicklung einer Kultur der Gewaltlosigkeit;

— stärkere Einbeziehung der Arbeitsmedizin in die Untersuchung der Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt, da diese die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmerinnen gefährdet;

— Berücksichtigung der Bestimmungen der Richtlinie 2000/78/EG des Rates ([14]) zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf;

— besonderes Augenmerk auf die Rolle der Medien bei der Sensibilisierung, Information und Aufklärung als dem dreifachen Gebot zur Durchbrechung der Spirale der Gewalt;

— Berücksichtigung neuer Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets und der neuen Technologien.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([14]) Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Delegierte Rechtsakte“

(ergänzende Stellungnahme)

(2016/C 013/22)

Berichterstatter: Herr Jorge PEGADO LIZ

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Februar 2015, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine ergänzende Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Delegierte Rechtsakte“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 140 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat im Verlauf seiner Arbeiten an einer ergänzenden Initiativstellungnahme zum Verfahren der Befugnisübertragung erfahren, dass die Kommission einen Vorschlag für eine neue interinstitutionelle Vereinbarung auf der Grundlage von Artikel 295 AEUV veröffentlicht hat, die verbindlich gelten soll. Im Rahmen dieses Vorschlags, der Teil eines allgemeinen Pakets „Bessere Rechtsetzung“ ist, werden die delegierten Rechtsakte in zwei gesonderten Anhängen behandelt.

1.2. Er begrüßt den Vorschlag der Kommission, da dies der Schritt in die richtige Richtung ist, den er nachdrücklich gefordert hatte.

1.3. Er bewertet die meisten seiner Leitlinien positiv.

1.4. Er begrüßt vor allem die Bemühungen der Kommission um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Grundwerten — als da sind die Einhaltung der „Rechtsnorm“, demokratische Teilhabe, Transparenz, Bürgernähe und das Recht auf eine sich auf die Gesetzgebungsverfahren erstreckende Information — auf der einen Seite und der Vereinfachung der Rechtsvorschriften, einer flexibleren und besser an die jeweiligen Interessen angepassten Regulierung mit einer Erleichterung ihrer Überarbeitung und Aktualisierung auf der anderen Seite.

1.5. Der EWSA nimmt insbesondere erfreut zur Kenntnis, dass sich „die Kommission [verpflichtet], vor der Annahme delegierter Rechtsakte das erforderliche Expertenwissen einzuholen, unter anderem durch die Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und durch öffentliche Konsultationen“, und dass sie dasselbe Konsultationsverfahren für die Annahme von Durchführungsrechtsakten vorschlägt. Der EWSA befürchtet jedoch, dass all diese Konsultationen die Ausarbeitung dieser Rechtsakte übermäßig und unnötig in die Länge ziehen.

1.6. Nicht voll einverstanden ist der EWSA hingegen mit dem kasuistischen Ansatz bei der Unterscheidung der Materien, die Gegenstand eines delegierten Rechtsakts oder eines Durchführungsrechtsakts sein müssen, da die angewandten Kriterien zu vage bleiben und zu viel Ermessensspielraum lassen.

1.7. Der EWSA ist insbesondere im Hinblick auf folgende Punkte nicht mit dem Kommissionsvorschlag einverstanden:

a) das Fehlen von Vorabinformationen über die Sachverständigen der Mitgliedstaaten und ihre fachlichen Kompetenzen;

b) das Fehlen einer angemessenen Frist für die Konsultation der Sachverständigen, der Interessenträger, des Europäischen Parlaments und des Rates, außer im Falle des Dringlichkeitsverfahrens;

c) der fakultative Charakter der Konsultation und der Übermittlung der geplanten Sitzungstermine an die Sachverständigen des EP und die Interessenträger;

d) die mangelnde Stichhaltigkeit und die Inkohärenz der Information über die Annahme delegierter Rechtsakte, die systematisch und automatisch über ein in Echtzeit aktualisiertes Internetportal erfolgen sollte;

e) die prinzipiell unbegrenzte Dauer der Befugnisübertragung; der EWSA ist der Meinung, dass prinzipiell eine genaue Dauer bestimmt werden muss, die eventuell um Zeiträume gleicher Länge verlängert werden kann, außer in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen.

1.8. Nach Auffassung des EWSA sollte in den Leitlinien ausdrücklich vorgesehen werden, dass die Befugnisübertragungen in sämtlichen Einzelheiten genau festgelegt werden, d. h.:

a) konkrete Ziele;

b) genau festgelegte Inhalte;

c) klar umrissener Geltungsbereich;

d) verbindliche, genau bestimmte Dauer.

1.9. Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass er ebenso wie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch bei Folgenabschätzungen und Änderungen delegierter Rechtsakte um Stellungnahme ersucht werden sollte.

1.10. Und schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass die Formulierung der Artikel 290 und 291 verbessert werden kann und dass sie im Falle einer künftigen Änderung der Verträge klarer gefasst werden sollten. Ihre Anwendung sollte ebenfalls besser geregelt werden, um zu verhindern, dass bei der Wahl des Rechtsinstruments eher politische als technische Überlegungen zum Tragen kommen.

2. **Warum eine ergänzende Initiativstellungnahme zum Thema „Delegierte Rechtsakte“?**

2.1. 2012 hatte der EWSA die Ausarbeitung eines Informationsberichts ([1]) über das Verfahren der Befugnisübertragung genehmigt, dessen Ziel es war, den Einsatz dieses Verfahrens zu analysieren und Schlussfolgerungen bezüglich der Funktionsweise des Kontrollsystems zu ziehen, das zur Vermeidung bzw. Abstellung eines Ermessensmissbrauchs bestimmt war, durch den die Anwendung der demokratischen Spielregeln der „Rechtsgemeinschaft“ EU gefährdet werden kann.

2.2. Im Anschluss an diesen Bericht und zwei Befassungen der Kommission betreffend drei Verordnungsvorschläge zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 AEUV ([2]) verabschiedete der EWSA zwei Stellungnahmen ([3]), in denen er die Bemerkungen und Schlussfolgerungen seines Informationsberichts aufgriff — darunter seine „Zweifel an der Einfachheit des Verfahrens, daran, ob die Unionsbürger wirklich erkennen, worum es hier geht, ob dieses Verfahren korrekt zum Einsatz kommt und die Kontrollmechanismen wirksam sind“. Er empfahl eine umsichtige Verwendung dieses Instruments, da „einige Aspekte des Verfahrens der Befugnisübertragung […] nach wie vor unklar“ sind.

2.3. Nach den Europawahlen von 2014 und der Ernennung neuer Kommissionsmitglieder einschließlich eines Vizepräsidenten, der für eine bessere Rechtsetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und die Charta der Grundrechte zuständig ist, scheint nunmehr der rechte Augenblick, um dieses Thema erneut zu behandeln und sich darüber zu informieren, wie die Pläne der neuen institutionellen Akteure aussehen. Vor allem aber ist Stellung zu eventuellen Neuerungen zu beziehen, durch die die Grundsätze der Transparenz, der Rechtssicherheit, der demokratischen Kontrolle und des institutionellen Gleichgewichts besser gewährleistet werden sollen. Bei dieser Gelegenheit könnte auch erneut eine Debatte mit den EU-Institutionen, der Zivilgesellschaft, den Sachverständigen und Wissenschaftlern geführt werden, um den EU-Organen neue Empfehlungen zu unterbreiten.

3. **Aktueller Stand**

3.1. Seit der Verabschiedung des Informationsberichts und der beiden vorgenannten Stellungnahmen sind zwei Jahre vergangen. Den als Omnibus I und Omnibus III bezeichneten Vorschlägen der Kommission sind in der Zwischenzeit keine Maßnahmen gefolgt. In seinem Zwischenbericht an den AStV vom 20. Juni 2014 hat der griechische Ratsvorsitz den Automatismus dieser Vorschläge insofern kritisiert, als sie den Gesetzgeber daran hinderten, seinen Ermessensspielraum im Einzelfall zu nutzen. Im Anschluss daran hat der Rat zweimal sein Vetorecht ausgeübt, und zwar gegen die Regelung des Zugangs zum öffentlichen regulierten Dienst, der von dem weltweiten Satellitennavigationssystem bereitgestellt wird, das durch das Programm Galileo eingerichtet wurde ([4]), und gegen das Format für die Übermittlung von Daten zu den Ausgaben für Forschung und Entwicklung ([5]).

3.2. Laut ihrem Arbeitsprogramm hat die derzeitige Kommission die Absicht, ihr Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung zu verbessern. Sie will „einen weiteren Katalog neuer Maßnahmen im Rahmen ihres regulatorischen Eignungs- und Leistungsprogramms erarbeiten“.

([1]) CES 248/2013.
([2]) COM(2013) 451 final, 452 final und 751 final.
([3]) ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 104 und ABl. C 177 vom 11.6.2014, S. 48.
([4]) http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/de/pdf
([5]) http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/de/pdf

3.3. Der ursprünglich für den 28. April 2015 vorgesehene, dann jedoch auf den 19. Mai verschobene Vorschlag für eine neue interinstitutionelle Vereinbarung umfasst zum einen die „*Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung*“ ([6]) und zum andern zwei Anhänge zu der zentralen Frage der rechtlichen Behandlung delegierter Rechtsakte: *Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über delegierte Rechtsakte* (Anhang 1) und *Standardklauseln* (Anhang 2).

3.4. Kurz vor der Veröffentlichung des Pakets bestanden noch Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Angemessenheit von Artikel 295 AEUV als Rechtsgrundlage. Hingegen schien sicher zu sein, dass die „Folgenabschätzungen“ wie auch die Anhörungen der Interessenträger („*stakeholder*“) verstärkt werden und dass die Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts zwingend vorgeschrieben wird. Außerdem bestand die Absicht, die delegierten Rechtsakte auf wesentliche Bereiche („*key areas*“) zu beschränken, wenngleich dieser Begriff vage bleibt. Darüber hinaus schien Frans TIMMERMANS selbst für die „Prüfung“ sämtlicher Vorschläge für delegierte Rechtsakte sorgen zu wollen.

3.5. Laut mehreren Quellen sah sich das EP einer Flut von Vorschlägen für delegierte Rechtsakte gegenüber und verfügte weder über die notwendigen Mittel noch über ein geeignetes Verfahren, um seine Kontrollfunktion wirksam wahrzunehmen. Eine Umstrukturierung seiner Dienste in Verbindung mit internen Leitlinien sowie die Zuweisung zusätzlicher personeller Ressourcen wurde untersucht.

3.6. Im Rat schien die Frage der Befugnisübertragungen und ihrer Kontrolle bestimmten Mitgliedstaaten Anlass zur Sorge zu geben und sie wurde stets als vorrangiges Thema angesehen. Es gab jedoch Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Notwendigkeit einer genaueren Abgrenzung zwischen den Anwendungsbereichen der Artikel 290 und 291 AEUV. Die Position des Rates ging in Richtung einer Neuformulierung des Wortlauts der „*Vereinbarung*“ — in Verbindung mit einer Stärkung der Rolle der nationalen Sachverständigen, die in der Vorbereitungsphase der delegierten Rechtsakte systematisch konsultiert werden sollten (*Ex-ante*-Konsultation). Im Jahresbericht 2015 des Ratsvorsitzes über die Folgenabschätzungen wurde ebenfalls die Notwendigkeit betont, dass die nationalen Sachverständigen mit einer ausreichenden Vorlaufzeit konsultiert werden können.

3.7. Bestimmte Interessenträger bemängelten die Intransparenz des Verfahrens der Befugnisübertragung. Es wurde als extrem schwierig bezeichnet, die geeigneten Ansprechpartner in der Europäischen Kommission und den Sachverständigenausschüssen des Rates oder die zuständigen Abgeordneten des EP bzw. die Verantwortlichen in den Exekutivagenturen der EU auszumachen, im Falle der Sachverständigen in den Ausschüssen des Rates sogar als unmöglich — und dies, obwohl die im Rahmen des Verfahrens der Befugnisübertragung behandelten Themen doch unmittelbare Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft, die Industrie und den Handel, die Verbraucher und die Bürgerinnen und Bürger haben. Diese Interessenträger bemängelten außerdem den offenkundig unzureichenden Kenntnis- und Ausbildungsstand der betreffenden Personen in Bezug auf das Verfahren der Befugnisübertragung selbst wie auch hinsichtlich der sich daraus ergebenden Konsequenzen, die häufig als eine neutrale verfahrenstechnische Formalität betrachtet werden.

3.8. Der Europäische Gerichtshof hat sich zu dem Begriff der „wesentlichen Vorschriften“ in einem Urteil der Großen Kammer vom 5. September 2012 ([7]) in einer Rechtssache EP gegen Rat geäußert, in dem er die Auffassung vertreten hat, dass „nach ständiger Rechtsprechung […] der Erlass der wesentlichen Vorschriften der zu regelnden Materie der Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers vorbehalten [ist]“, d. h. diese wesentlichen Bestimmungen einer Materie „sind in der Grundregelung zu erlassen und können nicht Gegenstand einer Übertragung von Durchführungsbefugnissen sein“ ([8]).

3.8.1. Die Reichweite dieses Urteils im Bereich Komitologie ist auf das Verfahren der Befugnisübertragung insofern übertragbar, als Artikel 290 AEUV auf den Begriff „nicht wesentliche Vorschriften“ Bezug nimmt. Darüber hinaus wird in dem Urteil präzisiert, dass die Grundrechte einzig und allein Sache des Unionsgesetzgebers sind. Außerdem wird ausgeführt, dass sich die Abgrenzung zwischen der Gesetzgebungsbefugnis und der Durchführungsbefugnis nach objektiven Gesichtspunkten richten muss, die Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein können.

3.9. Der Gerichtshof hat sich danach zur Unterscheidung zwischen Durchführungsrechtsakt und delegiertem Rechtsakt in einem Urteil der Großen Kammer vom 18. März 2014 über Biozidprodukte im Zuge einer Klage der Kommission gegen das EP und den Rat geäußert ([9]). Er ist zu der Auffassung gelangt, dass der in Rede stehende delegierte Rechtsakt dem Erlass von Vorschriften durch die Kommission dient, „die sich in einen rechtlichen Rahmen einfügen, wie er durch den Basisgesetzgebungsakt definiert ist“, während der Durchführungsrechtsakt den Zweck hat, „den Inhalt dieses Gesetzgebungsakts zu präzisieren, um seine Umsetzung unter einheitlichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen“.

([6]) COM(2015) 216 final.
([7]) Rechtssache C-355/10, Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union, Urteil vom 5. September 2012, Randnr. 26-28, 39, 65-68.
([8]) Randnr. 64 des Urteils.
([9]) Rechtssache C-427/12, Kommission gegen Europäisches Parlament und Rat, Urteil vom 18. März 2014, über Biozidprodukte.

3.9.1. Außerdem wird ausgeführt, dass der Basisgesetzgebungsakt durch den delegierten Rechtsakt geändert oder ergänzt, durch den Durchführungsrechtsakt hingegen lediglich präzisiert werden kann ([10]). Es ist zu bedauern, dass der Gerichtshof seine Argumentation nicht hinsichtlich der Beziehung zwischen delegiertem Rechtsakt und der Ausübung der politischen Macht vertieft hat, wie dies in den Schlussanträgen von Generalanwalt CRUZ VILLALON angeregt wurde ([11]).

3.10. Und schließlich wurde der Gerichtshof mit einer Nichtigkeitsklage der Kommission vom 21. Februar 2014 ([12]) befasst, und zwar gegen die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.

3.11. Die von der Kommission eingereichte Klage zielte darauf ab, die genannte Verordnung, die die Verwendung delegierter Rechtsakte im Rahmen des durch die Verordnung geschaffenen Gegenseitigkeitsmechanismus vorsah, für nichtig zu erklären. Generalanwalt MENGOZZI hat seine Schlussanträge am 7. Mai 2015 gestellt.

3.12. Darin hat er die Reichweite des dem Gesetzgeber durch das Urteil zum Thema Biozide eingeräumten Ermessensspielraums analysiert und daran erinnert, dass es in seinem uneingeschränkten, keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegenden politischen Ermessen liegt, ob er legislative Zuständigkeiten überträgt oder nicht), und dass diese politische Entscheidung keinesfalls Gegenstand einer Übertragung von Befugnissen sein kann. Anschließend präzisiert er, dass die Anwendung der Befugnisübertragung keine Verpflichtung ist, sondern ein Instrument, um den normativen Prozess in Bezug auf Aspekte zu vereinfachen und zu beschleunigen, die keine wesentlichen Fragen des vom Basisgesetzgebungsakt geregelten Bereichs betreffen.

3.13. Er interpretiert zudem den Begriff der „Änderung" ([13]) als jedwede Änderung durch Hinzufügung, Streichung oder Ersetzung eines beliebigen Elements, nach seinem Vorbringen „zeichnet sich die delegierte legislative Funktion durch die Ausübung eines bestimmten Ermessens […] aus, das für die exekutive Funktion hingegen nicht notwendigerweise vorgesehen ist" ([14]) und er weist auf die Schwierigkeiten bei der Auslegung dieses Begriffs und seine Auswirkungen im Hinblick auf das institutionelle Gleichgewicht hin.

Zum Streitgegenstand beantragt er nach gründlicher Prüfung der fraglichen Verordnung die Abweisung der Nichtigkeitsklage der Kommission. Der Gerichtshof verkündet sein Urteil am 16. Juli 2015.

4. **Vorschlag für eine neue interinstitutionelle Vereinbarung und öffentliche Anhörung vom 26. Mai 2015 im EWSA**

4.1. Die Frage der delegierten Rechtsakte, eine der wichtigsten Fragen des Pakets „Bessere Rechtsetzung", wird im Wortlaut der Agenda der Kommission ([15]) (Ziffer 3.3), der *„Better Regulation Guidelines"* ([16]), der *„Toolbox"* ([17]) und des *„Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)"* ([18]) sowie natürlich des „Entwurfs einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV)" aufgegriffen.

4.2. Der EWSA hatte bereits Folgendes bemängelt:

a. die fehlende Festlegung der genauen rechtlichen Natur der delegierten Rechtsakte, die Ungenauigkeit des Begriffs des „nicht wesentlichen" Charakters der Maßnahmen, der vom Gerichtshof je nach betroffenem Bereich unterschiedlich ausgelegt wird, und der große Ermessensspielraum der Kommission hinsichtlich des Geltungsbereichs und der Dauer der Befugnisübertragungen;

b. die mangelnde Transparenz, die Rechtsunsicherheit und die unzureichende politische Kontrolle über die vorherige Konsultation, die auf die rechtlich nicht verbindliche interinstitutionelle Vereinbarung über die praktischen Regelungen für die Verwendung delegierter Rechtsakte vom 4. April 2011 zurückzuführen sind;

c. die Tatsache, dass die Umsetzung von Artikel 290 AEUV lediglich in einer Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat vom 9. Dezember 2009 vorgesehen war, d. h. in einem juristisch nicht verbindlichen Rechtsinstrument.

4.3. Der EWSA hatte außerdem Vorbehalte und ernsthafte Zweifel in Bezug auf folgende Punkte geäußert:

a. Befugnisübertragungen auf unbestimmte Dauer;

b. die sehr kurzen Fristen für die Kontrolle durch das EP und den Rat;

c. die wirksame Beteiligung des EP;

([10]) Randnr. 40 des Urteils.
([11]) Nummer 75 ff. der Schlussanträge.
([12]) ABl. C 135 vom 5.5.2014, S. 24. Klage, eingereicht am 21. Februar 2014 — Europäische Kommission/Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union — Rechtssache C-88/14.
([13]) Randnr. 38 der Schlussanträge.
([14]) Randnr. 45 der Schlussanträge.
([15]) COM(2015) 215 final.
([16]) SWD(2015) 111 final.
([17]) http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf
([18]) SWD(2015) 110 final.

d. das Fehlen rationeller Verfahren;

e. die fehlende Information trotz der Absichtserklärungen der Kommission, sowohl über die Befugnisübertragung als auch über die Zweckmäßigkeit der ergriffenen Maßnahmen, in sämtlichen Phasen des Verfahrens;

f. das Fehlen eines uneingeschränkten Zugangs der Bürger und der Zivilgesellschaft zu Informationen;

g. die wirksame Anwendung von Artikel 10 VEU, wonach die Entscheidungen so bürgernah wie möglich zu treffen sind.

4.4. Sein wichtigstes Anliegen war ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Grundsätzen — als da sind die „Rechtsnorm", demokratische Teilhabe, Transparenz, Bürgernähe und das Recht auf eine sich auf die Gesetzgebungsverfahren erstreckende Information — auf der einen Seite und der Vereinfachung der Rechtsvorschriften, einer flexibleren und besser an die jeweiligen Interessen angepassten Regulierung mit einer Erleichterung ihrer Überarbeitung auf der anderen Seite.

4.5. Der EWSA hat stets die Auffassung vertreten, dass die Befugnisübertragungen für das Gesetzgebungsverfahren der EU notwendig, in den Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich sind, weil es mangels einer echten europäischen Verfassung Besonderheiten und Lücken gibt, die geschlossen werden müssen.

4.6. Er hatte außerdem darauf hingewiesen, dass sich die Grundlagen für diese für die Ausgestaltung des Rechts maßgeblichen Werte insbesondere in folgenden Rechtstexten finden:

a. die Artikel 4 und 5 EUV und die Artikel 2, 3 und 4 AEUV über die Zuweisung und Teilung der Zuständigkeiten der EU und das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit;

b. Artikel 10 EUV über das Recht der Bürgerinnen und Bürger, am demokratischen Leben teilzunehmen, dem zufolge die Entscheidungen „so offen und bürgernah wie möglich" getroffen werden müssen;

c. Artikel 11 EUV, zu dem der EWSA Stellungnahmen und einen „Fahrplan" für den zivilen Dialog, die Transparenz und die „Anhörungen der Betroffenen" ausgearbeitet hat;

d. Artikel 15 Absatz 1 AEUV über die Grundsätze der verantwortungsvollen Verwaltung, der Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Offenheit;

e. Artikel 298 AEUV, in dem festgelegt ist, dass sich die EU-Organe auf eine „offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung" stützen.

4.7. Die bereits einige Zeit vor der Veröffentlichung des Pakets „Bessere Rechtsetzung" geplante öffentliche Anhörung des EWSA fand am 26. Mai 2015 im Beisein von Vertretern der Kommission, des Rates, des EP, des Europäischen Bürgerbeauftragten, des Europäischen Datenschutzbeauftragten sowie des Europakollegs statt; im Publikum waren die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, die Hochschulen und die Zivilgesellschaft vertreten (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ usw.).

5. **Kritische Beurteilung des Kommissionsvorschlags**

5.1. Der EWSA stellt erfreut fest, dass die Kommission den zuvor genannten Grundsätzen weitestgehend gefolgt ist.

5.1.1. Zunächst einmal billigt er, dass Artikel 295 AEUV als Rechtsgrundlage für den Vorschlag herangezogen wird, wie er dies stets gefordert hat. Er begrüßt die Verweise auf die „Gemeinschaftsmethode" sowie die Grundsätze der Transparenz, der demokratischen Legitimierung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit. Er nimmt auch erfreut die Ankündigung der Kommission zur Kenntnis, dass sie sich bei der Abfassung von Rechtsvorschriften um einfache, klare und kohärente Formulierung bemühen wird.

5.1.2. Positiv zu bewerten ist auch der Hinweis auf die „Rolle und die Verantwortung der nationalen Parlamente", wie sie im Protokoll (Nr. 2) über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" niedergelegt sind. Allerdings betont der EWSA, dass die einzelstaatlichen Parlamente ausreichend Zeit haben müssen, sich dazu zu äußern.

5.1.3. Er billigt die Absicht, „eine Konsultation der Interessenträger, eine Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften und die Abschätzung der Folgen neuer Initiativen" durchzuführen.

5.1.4. Er schließt sich außerdem der Auffassung an, dass „die Vereinfachung der Rechtsvorschriften der Union und die Verringerung des Regelungsaufwands unbeschadet der Verfolgung der in den Verträgen festgelegten politischen Ziele der Union und der Wahrung der Integrität des Binnenmarktes angestrebt werden sollten."

5.2. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission verpflichtet, vor der Annahme delegierter Rechtsakte Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und erforderlichenfalls in einem frühen Stadium der Ausarbeitung des Entwurfs von Durchführungsrechtsakten Sachverständigengruppen, die Interessenträger und die Öffentlichkeit zu konsultieren.

5.3. Mit Blick auf die Vereinbarung zwischen den drei Organen über delegierte Rechtsakte (Anhang 1), stimmt der EWSA mit der Kommission insbesondere im Hinblick auf folgende Punkte überein:

a. die Definition, dass ein „Rechtsakt von allgemeiner Geltung" dann vorliegt, „wenn er für objektiv festgelegte Situationen gilt und Rechtswirkung entfaltet, entweder gegenüber bestimmten Personengruppen oder im Allgemeinen", und die Aussage, dass in einem Gesetzgebungsakt der Kommission nur die Befugnis übertragen werden kann, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung im Wege delegierter Rechtsakte zu erlassen";

b. die Tatsache, dass „Gesetzgebungsakte […] nur im Wege von Gesetzgebungsakten oder delegierten Rechtsakten geändert werden [können], wobei diese Bestimmung „Änderungen in den Anhängen der Gesetzgebungsakte" einschließt;

c. die Tatsache, dass „die wesentlichen Elemente von Rechtsvorschriften […] vom Gesetzgeber festgelegt werden [müssen] und […] nicht Gegenstand eines delegierten Rechtsakts oder Durchführungsrechtsakts sein [können]";

d. ihre Bemühungen, einen neuen Ansatz für die Konsultation von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und des EP sowie der Interessenträger vorzuschlagen.

5.4. Nicht voll einverstanden ist der EWSA hingegen mit dem kasuistischen Ansatz bei der Unterscheidung der Materien, die Gegenstand eines delegierten Rechtsakts oder Durchführungsrechtsakts sein müssen, da die Kriterien zu vage bleiben und zu viel Auslegungsspielraum lassen. Er würde es begrüßen, wenn Anstrengungen zur Erarbeitung eines Konzepts unternommen würden und in der Vereinbarung klar festgelegt würde, dass:

a. der Einsatz delegierter Rechtsakte die Ausnahme und nicht die Regel sein sollte;

b. bei Zweifeln hinsichtlich des wesentlichen Charakters der betreffenden Vorschriften oder im Falle einer „Grauzone" die Kommission keine delegierten Rechtsakte vorschlagen sollte, sondern die entsprechenden Bestimmungen im Basisgesetzgebungsakt erlassen werden sollten;

c. bei Zweifeln hinsichtlich der Art der zu ergreifenden Maßnahme die Kommission vorzugsweise auf Durchführungsrechtsakte statt auf delegierte Rechtsakte zurückgreifen sollte.

5.5. Der EWSA ist auch im Hinblick auf folgende Punkte nicht mit dem Kommissionsvorschlag einverstanden:

a. das Fehlen von Vorabinformationen über die von den Mitgliedstaaten beauftragten Sachverständigen und ihre fachlichen Kompetenzen;

b. das Fehlen einer Mindestfrist für die Übermittlung der Dokumente an die Sachverständigen und Interessenträger sowie an das EP und den Rat, außer im Falle des Dringlichkeitsverfahrens;

c. der fakultative Charakter der Einladung der Sachverständigen des EP, der Konsultation der Interessenträger und der Übermittlung der geplanten Sitzungstermine der Sachverständigengruppen an die Ausschüsse des EP;

d. die mangelnde Stichhaltigkeit und Inkohärenz der Information über die vorgesehenen Rechtsakte: sie sollte systematisch, ständig und automatisch erfolgen (über ein automatisch aktualisiertes Internetportal, wo jeder sofortigen Zugang zu den verschiedenen Etappen der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte sowie zu deren Inhalt erhält);

e. der Grundsatz der unbegrenzten Dauer der Befugnisübertragung; nach Auffassung des EWSA sollte die Dauer strikt begrenzt sein, eventuell mit der Möglichkeit der stillschweigenden Verlängerung um Zeiträume gleicher Länge, außer in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen.

5.6. Der EWSA befürchtet außerdem, dass die unbedachte Anwendung von Konsultationen, *Ex-ante*- und *Ex-post*-Studien und Sitzungen mit Sachverständigen die Ausarbeitung der Rechtsakte übermäßig und unnötig in die Länge zieht.

5.7. Der EWSA teilt die in der öffentlichen Anhörung vom 26. Mai 2015 deutlich gewordene Meinung, dass die Formulierung der Artikel 290 und 291 verbessert werden kann und dass sie im Falle einer künftigen Änderung der Verträge klarer und unzweideutiger abgefasst werden sollten. Ihre Umsetzung sollte besser in das Gesetzgebungssystem der EU eingebettet werden, um zu vermeiden, dass bei der Wahl des Instruments eher politische als technische Überlegungen zum Tragen kommen.

5.8. Darüber hinaus sollte nach Auffassung des EWSA in Leitlinien ausdrücklich zumindest ausgesagt werden, dass die in den betreffenden Gesetzgebungsakten vorgesehenen Befugnisübertragungen in sämtlichen Einzelheiten genau festgelegt werden müssen, d. h.:

a. konkrete Ziele;

b. genau festgelegte Inhalte;

c. klar umrissener Geltungsbereich;

d. verbindliche, genau bestimmte Dauer.

5.9. Der EWSA vertritt außerdem den Standpunkt, dass er angesichts ihrer Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft ebenso wie bei den Gesetzgebungsakten auch im Zuge des Verfahrens der Befugnisübertragung um Stellungnahme ersucht werden sollte sowie bei Folgenabschätzungen und bei einer eventuellen Änderung der genannten Rechtsakte.

5.10. Angesichts der Schlussfolgerungen der öffentlichen Anhörung ist der EWSA der Meinung, dass die Organe interessierten Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den vorbereitenden Arbeiten in sämtlichen Phasen ermöglichen und für ausreichende Mittel zur Bearbeitung des Verfahrens insgesamt sorgen müssen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Schaffung eines Finanzökosystems für Sozialunternehmen

(Sondierungsstellungnahme)

(2016/C 013/23)

Berichterstatterinnen: Ariane RODERT und Marie ZVOLSKÁ

Mit Schreiben vom 28. April 2015 und gemäß Artikel 304 AEUV ersuchte Theodoros Nicolas Schmit, Minister für Arbeit, Beschäftigung und Sozial- und Solidarwirtschaft, im Namen des künftigen luxemburgischen Ratsvorsitzes den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema:

Schaffung eines Finanzökosystems für Sozialunternehmen

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 8. September 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 204 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass der luxemburgische EU-Ratsvorsitz der Sozialwirtschaft Priorität einräumt und insbesondere, dass er den Schwerpunkt auf die Schaffung eines speziell zugeschnittenen Finanzökosystems legt.

1.2. Der EWSA fordert die Europäische Kommission nachdrücklich auf, in ihren Anstrengungen zur Unterstützung der sozialwirtschaftlichen Agenda nicht nachzulassen und dauerhafte und förderliche politische Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Sozialwirtschaft zu gewährleisten. Dies erfordert die Neubelebung der Initiative für soziales Unternehmertum (SBI) sowie ein speziell zugeschnittenes Finanzökosystem.

1.3. Der EWSA betont, dass der Zugang zu Finanzmitteln als Bestandteil eines umfassenden Ökosystems gesehen werden muss, das für Entwicklung und Wachstum der sozialwirtschaftlichen Unternehmen (SWU) erforderlich ist.

1.4. Das ideale Finanzökosystem für SWU enthält Merkmale wie beispielsweise die Beteiligung verschiedener Interessenträger sowie den Einsatz von Hybridkapital und geduldigem Kapital mit Bürgschaften, die häufig von sozialwirtschaftlich ausgerichteten Finanzinstituten geleistet werden.

1.5. Die Europäische Kommission sollte die Konzeption neuer Instrumente unterstützen, sicherstellen, dass die Finanzregulierung der Entwicklung zuträglich ist, die Forschung zum gesellschaftlichen Mehrwert von Investitionen in SWU fördern und die Mitgliedstaaten um Peer Reviews zu diesem Thema ersuchen.

1.6. Der EWSA begrüßt, dass die Sozialwirtschaft im Rahmen der gegenwärtigen Investitionsoffensive für Europa ([1]) als eine Investitionspriorität festgelegt wurde und fordert die Kommission auf, diese Bestimmung voll zu nutzen.

([1]) Erwägungsgrund 17 und Artikel 9 Absatz 2.

1.7. Die Europäische Kommission sollte prüfen, ob und wie Investitionen mit sozialer Wirkung Teil des Finanzökosystems für SWU sein können, und ob die zugrunde liegende Politik die Entwicklung von SWU tatsächlich fördert.

1.8. Die EU muss desgleichen die Rolle der SWU anerkennen und einen entsprechenden Faktor zu ihrer Förderung in die Eigenkapitalverordnung (CRR) ([2]) aufnehmen. Dies wäre der Kreditvergabe der Banken an die Sozialwirtschaft sehr förderlich, ohne sich in irgendeiner Weise auf die öffentlichen Finanzen auszuwirken.

1.9. Parallel zu der finanziellen Unterstützung auf EU-Ebene muss die Europäische Kommission Orientierungshilfen, Schulung und Kapazitätsaufbau für die Regierungen und die maßgeblichen Interessenträger bereitstellen.

1.10. Die Mitgliedstaaten sollten als Ko-Investoren agieren, um die Einrichtung von Ethik-Fonds, Sozialinnovationsfonds und sozialen Risikokapitalfonds sowie öffentliche Bürgschaftsprogramme zu fördern. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten eine Prüfung der Möglichkeiten der Steuerermäßigung für Einkünfte (von Einzelpersonen und Unternehmen) sowie weitere steuerliche Anreize sowohl für Sparer als auch Anleger erwägen, um Investitionen in SWU zu mobilisieren.

1.11. SWU müssen selbst die Initiative ergreifen und Instrumente entwickeln wie Eigenkapitalisierung, Crowdfunding und Beteiligung an sozialen Finanzpartnerschaften, indem sie eigene Ressourcen sammeln und Partnerschaften initiieren.

1.12. Um indes das Potenzial der SWU in vollem Umfang freizusetzen, müssen alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines breiten Stakeholder-Ansatzes unter Einbeziehung von Vertretern der Zivilgesellschaft nationale Aktionspläne für die Sozialwirtschaft entwickeln und umsetzen.

2. **Einführung und Kontext**

2.1. Der EWSA **begrüßt**, dass Luxemburg während seines EU-Ratsvorsitzes der Sozialwirtschaft Priorität einräumt und ihren Beitrag zu Beschäftigung, sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung anerkennt.

2.2. Der EWSA nimmt erfreut das Ersuchen des luxemburgischen EU Ratsvorsitzes um diese Sondierungsstellungnahme zur Kenntnis, in der das **Konzept eines Finanzökosystems** aus der Sicht der Sozialunternehmen untersucht und die Hauptmerkmale und notwendigen Voraussetzungen ermittelt werden sollen, um auf europäischer Ebene angemessene und effektive Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Finanzmitteln und Investitionen für die Sozialwirtschaft zu schaffen.

2.3. Der EWSA nimmt außerdem die Feststellung des luxemburgischem EU-Ratsvorsitzes zur Kenntnis, dass der **begrenzte Zugang zu Finanzmitteln** (und insbesondere zu einer speziell zugeschnittenen Finanzierung) Wachstum und Entwicklung der Sozialwirtschaft **behindert**; diese Feststellung steht im Einklang mit früheren EWSA-Stellungnahmen ([3]), dem Standpunkt der Europäischen Kommission, der SBI ([4]) sowie den Arbeiten der OECD ([5]).

2.4. Infolge der Krise und der neuen komplexen Herausforderungen für unsere Gesellschaft entsteht eine neue **soziale Landschaft**. Soziale Innovation unter Mobilisierung aller Bereiche der Gesellschaft ist dringend geboten. Die Sozialwirtschaft ist ein wichtiger Wirtschaftszweig mit mehr als 14 Mio. Beschäftigten ([6]), spielt eine entscheidende Rolle z. B. bei Beschäftigungsförderung und sozialer Inklusion ([7]) und trägt zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum bei. In vielen Mitgliedstaaten ist dieser Wirtschaftszweig jedoch immer noch zu wenig entwickelt. Zur Freisetzung seines vollen Potenzials muss ein förderliches Ökosystem entwickelt werden, bei dem Zugang zu einer speziell zugeschnittenen Finanzierung eine zentrale Rolle spielt.

([2]) http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_de.htm
([3]) ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 1. ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 44. ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 55. ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 14.
([4]) KOM(2011) 682 endg.
([5]) http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf
([6]) http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7523
([7]) http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20throught%20the%20Social%20Economy%20and%20Social Entrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5. Angesichts des anhaltenden **Engagements des EWSA für die sozialwirtschaftliche Agenda** sollen in dieser Stellungnahme die besonderen Perspektiven der SWU herausgestellt werden, bei der *per definitionem* Gewinnerzielung als Mittel zur Erfüllung ihres in erster Linie sozialen Auftrags dient.

2.6. Zur Einordnung dieser Stellungnahme bekräftigt der EWSA daher die **Definition in der Strategie von Rom** ([8]), der zufolge die Sozialwirtschaft eine durch unterschiedliche nationale und soziale Gegebenheiten bedingte Vielfalt von Organisationsformen umfasst, die jedoch durch gemeinsame Werte, Merkmale und Ziele geprägt sind. Der Begriff des sozialwirtschaftlichen Unternehmens verweist auf ein Konzept, das auf dem Primat des Menschen vor dem Kapital beruht und zu dem Organisationsformen wie beispielsweise Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Stiftungen und Vereine sowie neuere Formen von Sozialunternehmen zählen. Dabei ist hervorzuheben, dass die SWU Unternehmen sind, die Menschen gehören bzw. von Menschen — und nicht vom Finanzsystem — geschaffen wurden.

2.7. Außerdem ist zu beachten, dass in dieser Stellungnahme, obgleich sie mit dem betreffenden Themenkreis im Zusammenhang steht, weder auf die Besonderheiten von **Investitionen mit sozialen Auswirkungen** noch auf die **EuSEF**-Verordnung eingegangen wird, die Gegenstand früherer EWSA-Stellungnahmen waren ([9]).

3. **Zugang zu Finanzmitteln — eine Herausforderung für die Sozialwirtschaft**

3.1. Die OECD ([10]) hat auf die gegenwärtige **Inkompatibilität im bestehenden Finanzierungsrahmen** hingewiesen, der nicht den tatsächlichen Gegebenheiten der SWU und ihren Bedürfnissen entspricht; deshalb ist eine kulturelle Anpassung der finanziellen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Gestaltung angemessener Instrumente erforderlich. Für eine tragfähige soziale Finanzierung ist ein integrierter Ansatz erforderlich, der sich von der traditionellen Finanzierung unterscheidet.

3.2. Eine zentrale Frage sind dabei die **Geschäftsmodelle der SWU**, die zu wenig bekannt und nachvollziehbar sind. Die Tatsache, dass die Besonderheiten dieser Modelle (wie beispielsweise begrenzte oder keine Gewinnausschüttung, eine nutzer- oder bedarfsorientierte Ausrichtung, eine gemeinsame Entscheidungsfindung, demokratische Leitungsstrukturen oder gemeinsames Eigentum) den Zugang der SWU zu den gängigen Finanzierungsmöglichkeiten und Instrumenten zur Unterstützung von KMU im Allgemeinen erschweren.

3.3. SWU sind stärker als andere Geschäftsmodelle mit dem Problem konfrontiert, dass die **Finanzmarktlogik** nicht für die Förderung der Entwicklung von SWU ausgelegt ist. Von den Finanzmärkten werden weder der soziale Mehrwert von SWU noch ihr Gemeinwohlauftrag erfasst und belohnt. Derzeit werden den SWU häufig nur die Kosten der von ihnen erbrachten Dienstleistung vergütet, nicht der durch sie geschaffene soziale Wert. Investitionen zugunsten von SWU liefern in erster Linie einen sozialen und einen begrenzten finanziellen Ertrag. Dadurch, dass der soziale Auftrag Vorrang vor der Gewinnmaximierung hat, kann der falsche Eindruck entstehen, dass SWU ein höheres Risiko darstellen und weniger vertrauenswürdig sind als andere Unternehmen. Die verfügbaren Forschungsergebnisse, Fakten und Zahlen belegen jedoch das genaue Gegenteil ([11]). Investitionen in SWU sind tatsächlich keine Kosten, sondern eine Investition in die Zukunft und tragen zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten bei. Sie stärken auf lange Sicht die Wettbewerbsfähigkeit und die Gesamtwirtschaftsleistung eines Mitgliedstaats.

3.4. Es wurden verschiedene Versuche unternommen, die Instrumente für Sozialinvestitionen auf der Grundlage der Architektur traditioneller Finanzinstrumente zu fördern. Da die Logik bei Privatkapital jedoch mit Merkmalen wie kurzfristigen Exitstrategien Hand in Hand geht, wobei die Interessen der Anteilseigner und eine hohe Rentabilität der Anlagen zwangsläufig im Vordergrund stehen müssen, sind solche **Instrumente für SWU untauglich**, weil derartige Merkmale häufig in direkten Widerspruch zu den Geschäftsmodellen und Geschäftstätigkeiten von SWU stehen.

([8]) http://socialeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_EN.pdf
([9]) ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 14.
([10]) Siehe Fußnote 5.
([11]) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5. Fragen wie Schwierigkeiten bei der Veräußerung (bei der Arbeit mit bedürftigen Personen) und keine oder begrenzte Zweitmarktchancen schaffen zusätzliche Komplikationen für traditionelle Anleger. Auch wenn diese Instrumente einige Unternehmen (oft auf Gewinnmaximierung ausgerichtete Unternehmen mit einem sozialen Auftrag) erfolgreich erreichen mögen, brauchen SWU immer noch **speziell zugeschnittene Finanzinstrumente**.

4. **Ein förderliches und tragfähiges Finanzökosystem**

4.1. Bei dieser Stellungnahme geht es nicht um einen umfassenden Überblick über die Bandbreite der verfügbaren Finanzinstrumente, sondern der Schwerpunkt liegt auf den notwendigen Merkmalen und Voraussetzungen für die Verbesserung des Zugangs von SWU zu Finanzmitteln. Das tatsächliche Potenzial von SWU kann nur dann erschlossen werden, wenn der Zugang zu Finanzmitteln in ein **speziell zugeschnittenes und voll integriertes Ökosystem** eingebettet wird mit entsprechenden Rechtsrahmen, Unternehmensentwicklungsmaßnahmen und diversen Unterstützungsmaßnahmen, die deutlich machen, dass **Sozialinvestitionen sowohl eine finanzielle als auch eine nichtfinanzielle Komponente** haben.

4.2. Die Verbesserung der Finanzierung von SWU ist zwar entscheidend für ihre Entwicklung und Tragfähigkeit, aber zwischen der Finanzierung von SWU-Strukturen und SWU-Tätigkeiten muss klar unterschieden werden. Auch wenn beide Aspekte finanziert werden müssen, können die Konzepte und Instrumente unterschiedlich sein. Die Entwicklung einer auf die SWU zugeschnittenen Finanzierung muss sicherlich im Kontext der Förderung sozialer Initiativen und Aktionen erfolgen und ist als Mittel zur Verwirklichung des Potenzials dieses Wirtschaftszweigs zu sehen, nicht als Selbstzweck.

4.3. Es muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass SWU für gewöhnlich einen **Einnahmen-Mix** ([12]) haben, bei dem der Verkauf von Waren und Dienstleistungen häufig an staatliche Finanzmittel gekoppelt ist. SWU beruhen häufig auf einem Mix von Finanzierungsströmen, die von Mitteln für ein spezifisches Projekt oder Programm auf der Grundlage politischer Ziele bis zu öffentlichen Aufträgen oder die Mittelbeschaffung für Ausdehnung oder neue Investitionen reichen.

4.4. In einigen Mitgliedstaaten erhalten die SWU **kontinuierlich öffentliche Finanzmittel** und arbeiten bei der Verfolgung einer gemeinsamen Politik oder eines Gemeinwohlziels eng mit Behörden zusammen. Darüber hinaus sind öffentliche Gelder beim Innovationsprozess (häufig im Zusammenhang mit Präventionsarbeit) und in den frühen Entwicklungsphasen von SWU besonders wichtig. Der EWSA betont daher, dass diese Form der öffentlichen Zusammenarbeit und der finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand bei der Suche nach externen Finanzierungsquellen nicht in Frage gestellt werden darf und bei der Förderung des Aufbaus einer Sozialwirtschaft in bestimmten Mitgliedstaaten ganz besonders wichtig ist.

4.5. ***Nutzung verschiedener Finanzierungsquellen***

4.5.1. **Öffentliche Mittel** sind in vielen Mitgliedstaaten und für viele SWU nach wie vor eine wichtige Finanzierungsquelle. Die Verbindung zwischen dem sozialen Auftrag eines SWU und Zielsetzungen des Gemeinwohls auf der Grundlage von gemeinsamen Zielen und Vertrauen steht bei mit öffentlichen Geldern finanzierten Initiativen im Mittelpunkt. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang auf seine Unterstützung für eine Weiterführung des Sozialinvestitionspakets ([13]) der Europäischen Kommission zur Förderung der sozialpolitischen Innovation mit einer starken Rolle für die SWU hin. Öffentliche Aufträge sind in vielen Mitgliedstaaten eine Haupteinnahmequelle für SWU. Die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse ist für SWU häufig eine Kerntätigkeit bei der Erfüllung ihres sozialen Auftrags. Diese Einnahmen leisten einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Tragfähigkeit. Im Falle öffentlicher Auftragsvergabe muss ein Kriterium die Achtung sozialer Standards und insbesondere die Anwendung von Tarifverträgen sein.

([12]) Studie der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2149
OECD — Kurzdossier: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20DE_FINAL.pdf

([13]) http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de

4.5.2. Bei der **privaten Finanzierung** reichen die verschiedenen Formen von traditionellen Instrumenten wie Geschäftsbanken, *Business Angels* und Risikokapital bis hin zu Schenkungen, Risikokapital für wohltätige Zwecke (*venture philanthropy*) und Investitionen mit sozialer Wirkung (*social impact investment*). Mehrere dieser Instrumente mögen zwar für die SWU taugen, aber noch besser geeignet ist die von sozial ausgerichteten Geldgebern angebotene soziale Finanzierung.

4.5.3. Auch dem **Interesse von Einzelpersonen** an Investitionen in SWU-Initiativen insbesondere auf kommunaler Ebene sollte Beachtung geschenkt werden. Crowdfunding-Plattformen, Schenkungen und karitatives Engagement sind für SWU eine wichtige Finanzierungsquelle.

4.5.4. **Die Sozialwirtschaft** selbst schafft Finanzmittel in Form einer Nichtausschüttung von Gewinnen, die häufig durch Steuererleichterungen gefördert wird. Die Möglichkeit der Thesaurierung von nicht an die Mitglieder ausgeschütteten Gewinnen (nicht teilbare Reserven) wird von Genossenschaften als Hauptinstrument zur Finanzierung ihres eigenen Wachstums genutzt. Ein weiteres Instrument ist die Möglichkeit der Mitglieder, sich durch freiwillige Einlagen (*Social Lending*), für die in bestimmten Mitgliedstaaten spezielle Rechtsvorschriften gelten, an der Finanzierung ihrer eigenen Genossenschaft zu beteiligen ([14]).

4.5.5. **Spezielle Finanzinstitute, Sozial-, Ethik- und Genossenschaftsbanken** sowie Risikokapital für wohltätige Zwecke sind speziell für SWU ausgelegte Instrumente. Beispielsweise ist in Italien der Genossenschaftsentwicklungsfonds ([15]) speziell für die Förderung und Entwicklung von Genossenschaften vorgesehen. Dieser Fonds wird mithilfe der 3 % igen Abgabe auf die Jahresgewinne vor Steuern von Genossenschaften gebildet. Weitere Beispiele sind der Entwicklungsfonds CoopEst und das Finanzkonsortium CGM, bei denen es sich um interne Finanzierungssysteme handelt, die nur Mitgliedern offenstehen. Sie gewähren Brückenfinanzierungen und können mithilfe der starken vertraglichen Verhandlungsposition einer Gruppe Probleme beim Zugang zum normalen Bankensystem überwinden.

4.5.6. Bei der Schaffung eines Marktes oder einer Plattform für diese **Instrumente** müssen entsprechende Überlegungen angestellt und Anreize zur Mobilisierung von Kapital bewertet werden. Die Bereitstellung von öffentlichem Kapital kann politisch motiviert sein, während privates Kapital aufgrund von steuerlichen Anreizen, Risikoteilung oder sozialwirtschaftlichem Engagement verfügbar gemacht werden kann. Unabhängig davon sollten sämtliche Anreize für private Geldgeber in einem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten finanziellen und sozialen Ertrag sowie der Verwendung der finanziellen Gewinne stehen. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass das öffentliche Interesse, das allgemeine Interesse sowie eine effiziente Mittelverwendung (bei öffentlichen Mitteln) auch weiterhin im Mittelpunkt der Initiative stehen.

4.6. *Grundsätze für die Schaffung eines zweckdienlichen finanziellen Ökosystems*

4.6.1. Die Schaffung eines Finanzökosystems für SWU beruht auf einem Konzept der **Beteiligung verschiedener Interessenträger**, bei dem unterschiedliche Ressourcen und Instrumente zusammengebracht werden. Bei dieser Form des Multi-Stakeholder-Ansatzes bzw. eines sozialen und solidarischen Finanzsystems werden finanzielle und nicht finanzielle Ressourcen kombiniert. Dieser Ansatz basiert auf Vertrauen und finanzieller Unterstützung unter Beteiligung mehrerer Akteure (SWU, Sparer, öffentliche Mittel, Pensionsfonds und Finanzinstitute usw.), die Beziehungen (finanzielle Intermediation, Sozialisierung und Unterstützungen) mit gemeinsamen Zielen und Regeln aufbauen. Der Erfolg dieses Ansatzes liegt z. B. in Quebec auf der Hand und sollte im europäischen Kontext weiter sondiert werden ([16]).

4.6.2. Es ist grundlegend, für die finanzielle Unterstützung einen **lebenszyklusbezogenen Ansatz** zu konzipieren. Zuschüsse oder finanzierte Pilotprojekte scheitern oft in der zweiten Phase, da angemessene Instrumente fehlen, die den SWU Größenwachstum und Tragfähigkeit ermöglichen würden. Es müssen spezifische Instrumente und geeignete politische Rahmenbedingungen für jede Entwicklungsphase (Vorbereitungsphase, Gründungs-/Pilotphase, Konsolidierung und Wachstum) konzipiert werden, die den jeweiligen spezifischen Bedürfnissen gerecht werden.

([14]) Siehe z. B. Gesetz Nr. 127/71 in Italien.
([15]) Italienisches Gesetz Nr. 59/92.
([16]) http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3. Traditionelles Risikokapital basiert auf dem raschen Ertrag der Anlagen, was normalerweise eine Einflussnahme über die Eigentumsstruktur voraussetzt. Dies zu erreichen ist in der Sozialwirtschaft besonders schwierig und widerspricht dem Geschäftsmodell und den Aktivitäten von SWU. Deshalb sind in diesem Bereich **Bürgschaftsprogramme und Ko-Investitionsverfahren** zur Teilung von Verantwortung und Risiko von zentraler Bedeutung. Bei der Entwicklung von Programmen zur Abfederung des anfänglichen Risikos bei Finanzierungen sollten bereits bestehende, bewährte Bürgschaftsregelungen (die häufig auf öffentlichen Mitteln basieren) kritisch gewürdigt werden.

4.6.4. Die Geldgeber der Sozialwirtschaft sind häufig ideal dafür geeignet, sowohl finanzielle als auch nichtfinanzielle Unterstützung zu leisten, wie z. B. Programme zur Förderung der Investitionsbereitschaft, **allgemeine Orientierungshilfen und Unterstützung für die Unternehmensentwicklung**. Diese Form der Unterstützung ist von zentraler Bedeutung, um die Gefahr eines Scheiterns zu verringern. Allgemeines Coaching in Finanzfragen sowie Finanzbildung sind in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen.

4.6.5. **Die Messung der sozialen Wirkung** steht im Zentrum der sozialen Finanzierung ([17]), damit neben der finanziellen Rendite auch die soziale Wirkung verdeutlicht wird. Dies ist die einzige Möglichkeit, um den durch die Aktivitäten der SWU tatsächlich geschaffenen Wert und das volle Ausmaß der Kapitalrentabilität (ROI) — sowohl in sozialer als auch finanzieller Hinsicht — zu erfassen.

4.7. *Ein Ökosystem auf der Grundlage von Mischkapital*

4.7.1. Besondere Aufmerksamkeit verdienen **hybride Finanzierungsformen**, die für Unternehmen der Sozialwirtschaft als besser geeignet gelten, weil sie Elemente zur Bewertung des Gemeinwohls mit finanziellen Anreizen verbinden. Hybridkapital ist eine Kombination aus Zuschüssen (öffentlichen Zuschüssen, gemeinnützigen Fonds, Schenkungen) und Aktienkapital sowie Schuldtiteln bzw. Instrumenten der Risikoteilung. Finanzierungsinstrumente für Hybridkapital umfassen rückzahlbare und nicht rückzahlbare Zuschüsse, wandelbare Zuschüsse und Vereinbarungen über die Aufteilung der Gewinne. Hybridkapital ist oft mit einem engen Zusammenspiel zwischen öffentlichem und privatem Kapital und einem gemeinsamen politischen Ziel verbunden, hängt aber auch mit ab von einem Interessensausgleich zwischen den Stakeholdern.

4.7.2. Weitere für SWU geeignete Finanzierungslösungen sind **Formen geduldigen Kapitals**. In Frankreich und der Provinz Québec in Kanada ([18]) z. B. führen soziale und solidarische Bürgschaften und Investmentfonds Kapital aus verschiedenen Quellen und verschiedener Akteure wie Privatpersonen, öffentliche Fonds und Pensionsfonds zusammen. Sie stellen Fremd- und Eigenkapitalinstrumente bereit, die auf dem Grundsatz niedrigerer Renditen (im Vergleich zu normalem Risikokapital) mit einer längeren Laufzeit (sieben Jahre und mehr) beruhen. Letzteres ist besonders wichtig, da die Aktivitäten der SWU häufig auf der Kontinuität ihrer Dienste beruhen.

5. **Politische Empfehlungen**

5.1. Angesichts der Unterschiede in Europa und den breit gefächerten Bedürfnissen der Sozialwirtschaft werden die folgenden Empfehlungen nach den Zuständigkeiten der verschiedenen politischen Entscheidungsebenen zusammengefasst.

5.2. *Die europäischen Organe*

5.2.1. Die EU-Organe sollten als Katalysatoren wirken und eine unterstützende, befähigende und mobilisierende Funktion für alle Akteure des Finanzökosystems für SWU ausüben. Zudem müssen sie sich auch weiterhin für die Entwicklung der Sozialwirtschaft in Europa engagieren, indem sie **günstige politische Rahmenbedingungen** für die **allgemeine Entwicklung der Sozialwirtschaft** durch die Erneuerung der Agenda für das soziale Unternehmertum (SBI) gewährleisten.

5.2.2. Die Kommission sollte SWU weiterhin über Intermediäre Finanzmittel zukommen lassen, um die Entstehung, Erprobung und **Innovation neuer Instrumente** zu unterstützen und sicherzustellen, dass die **Finanzregulierung** diese Entwicklung **ermöglicht** und nicht behindert.

([17]) ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 18.
([18]) http://capfinance.ca

5.2.3. Die Kommission sollte auch die Erprobung weniger strenger Vorschriften erwägen, um Kapital für die Sozialwirtschaft zu mobilisieren.

5.2.4. Die Kommission sollte prüfen, wie die SWU durch **Crowdfunding oder Instrumente der partizipativen Wirtschaft** unterstützt werden können. Sie sollte die Organisation einer Präsentation von Crowdfunding und partizipativen Initiativen für SWU erwägen. Beispiele dafür gibt es in den Mitgliedstaaten, die möglicherweise mit der Plattform für soziale Innovation und den Horizont 2020-Programmen verknüpft werden könnten.

5.2.5. Die Kommission sollte die **Forschung über den gesellschaftlichen Mehrwert von Investitionen in SWU** fördern. Dabei könnte analysiert werden, wie sozialer und wirtschaftlicher Mehrwert geschaffen und erfasst wird, und wie wirksam die verschiedenen Finanzierungsinstrumente sind.

5.2.6. Der EWSA begrüßt, dass die Sozialwirtschaft **im Rahmen der gegenwärtigen Investitionsoffensive für Europa als eine Investitionspriorität** festgelegt wurde und fordert die Kommission auf, diese Bestimmung voll zu nutzen. Vor allem sollten beispielsweise im Gesundheits- und Pflegesektor umfangreiche und kapitalintensive Investitionen erwogen werden. Es ist wichtig, bei der Bewertung und Auswahl von Investitionen stets Gemeinwohlkriterien zu berücksichtigen, um sozialen Mehrwert besser erfassen zu können.

5.2.7. Im Zuge der Kapitalmarktunion werden Investitionen in Umwelt, Soziales und Corporate Governance immer wichtiger, ebenso wie die Tatsache, dass bei öffentlichen und privaten Finanzierungen zur Verbesserung des Angebots an Investitionen zusammengearbeitet werden kann. Die Kommission muss bei ihrer Regulierung sicherstellen, dass die **Förderung der Sozialunternehmen mit den Vorschlägen zur Kapitalmarktunion verknüpft wird**.

5.2.8. Europäische Fonds spielen bei der Unterstützung der SWU eine wichtige Rolle. ESIF könnte als Impulsgeber für Maßnahmen der Mitgliedstaaten dienen mittels Bereitstellung von Bürgschaften oder finanzieller Hebelung zur Förderung von Sozialhilfefonds in ganz Europa. **EaSI und COSME-Mittel** sollten von der Kommission zur Steigerung der Investitionskapazität von Finanzintermediären und der Investitionsbereitschaft von SWU eingesetzt werden. Die Kommission sollte eine ausgewogene Beteiligung am Horizont-2020-Programm sicherstellen, die SWU eine Teilnahme an Querschnittsprojekten ermöglicht. Die Kommission sollte die Nutzung solcher Mittel für SWU sowohl in politischer als auch technischer Perspektive genau **überwachen und darüber Bericht erstatten**.

5.2.9. Die Kommission und die EIB bzw. der EIF sollten sicherstellen, dass Finanzierungsmechanismen auf EU-Ebene einschließlich des Aktionsplans zur KMU-Finanzierung für SWU zugänglich sind, indem **SWU systematisch in die KMU-Politik integriert werden**, indem **Finanzierungsfazilitäten** zur Verfügung gestellt und die **Verfahren vereinfacht** werden. Dabei müssen „sozialwirtschaftliche Unternehmen" namentlich aufgeführt werden, um ganz klar sicherzustellen, dass unterschiedliche Unternehmen berücksichtigt werden und die Sichtbarkeit erhöht wird.

5.2.10. Die Kommission sollte prüfen, ob, inwiefern und unter welchen Bedingungen **Investitionen mit sozialen Auswirkungen** eine Komponente des finanziellen Ökosystems für SWU sein können. Die Erfahrungen und Versuche mit dem Beschleuniger für Sozialinvestitionen des EIF sowie der vor Kurzem erfolgte Start der Bürgschaftsprogramme der Kommission ([19]) werden interessante Anschauung bieten. Zudem werden die jüngsten Berichte von OECD ([20]) und EMES ([21]) wichtige Beiträge dazu leisten, ob sozialwirksame Anleihen und die entsprechenden Maßnahmen die Entwicklung von SWU tatsächlich unterstützen.

([19]) http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084&langId=de
([20]) http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf
([21]) http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_-Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11. Die Finanzvorschriften von Basel III sind eine Bedrohung für das Finanzökosystem der Sozialwirtschaft. Es ist von elementarer Bedeutung, dass die Regelungen die „Artenvielfalt" des Finanzsystems bewahren, anstatt willkürliche Vorschriften einzuführen. Eine wichtige Frage, die gelöst werden muss, ist die Behandlung der Kredite für die Sozialwirtschaft gemäß den aufsichtsrechtlichen Vorschriften (Basel III, CRD IV/CRR). Derzeit sind für die Kreditvergabe an Sozialunternehmen keine bilanztechnischen Erleichterungen vorgesehen, obwohl die Sozialwirtschaft nicht als risikoreich gilt, und die Kreditvergabe an solche Unternehmen wird auch nicht gefördert. Die EU hat hingegen gemäß dem **Ausgleichsfaktor** für KMU der Eigenkapitalverordnung (CRR) Kapitalentlastungen für Banken vorgesehen, die Kredite an KMU und Haushalte vergeben. Sie sollte ebenso SWU anerkennen und einen **Unterstützungsfaktor für Sozialunternehmen** einführen, bspw. im Zuge einer Änderung des derzeitigen Artikel 501 Absatz 1 der Eigenkapitalverordnung. Dies wäre der Kreditvergabe der Banken an die Sozialwirtschaft sehr zuträglich, ohne dass sich dies in irgendeiner Weise auf die öffentlichen Finanzen auswirken würde.

5.2.12. Da finanzielle Innovation für die Sozialwirtschaft in erster Linie auf der lokalen, regionalen und nationalen Ebene stattfindet, befindet sich die Kommission in der idealen Lage, Informationen über innovative Finanzinstrumente und Lösungen zu sammeln und zu verbreiten, um so fundierte politische Entscheidungen zu ermöglichen. Hier könnte eine EU-weite **Synthese und Überwachung** der Austauschs über neue Finanzinitiativen und -instrumente auf Ebene der Mitgliedstaaten sinnvoll sein.

5.2.13. Parallel zu der finanziellen Unterstützung auf EU-Ebene muss die Kommission **Orientierungshilfen, Schulung und Kapazitätsaufbau** für die Regierungen und die maßgeblichen Interessenträger bereitstellen. Der EWSA fordert daher, ein Handbuch mit Orientierungshilfen für den Aufbau des finanziellen Ökosystems für die Sozialwirtschaft und das Design und die Umsetzung entsprechender Finanzinstrumente zu konzipieren. Ebenso sollten bewährte Verfahren bezüglich allgemeiner Orientierungshilfen auf Ebene der Mitgliedstaaten wie z. B. Programme zur Verbesserung der Investitionsfähigkeit geteilt und ausgebaut werden.

5.2.14. Der EWSA begrüßt das Interesse der Kommission, in Zusammenarbeit mit der Sachverständigengruppe für Sozialunternehmertum der Kommission (GECES) eine **Arbeitsgruppe für soziale Finanzen** einzurichten. Diese könnte als Ressourcenbasis für die Politikentwicklung und die Überwachung der Lage und der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten dienen.

5.2.15. **Peer Reviews** bezüglich der Aktivitäten und Strukturen von SWU sollten erwogen werden, um den Austausch über Instrumente und bewährte Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten anzuregen.

5.2.16. Die Kommission sollte Vorteile und Herausforderungen für die Mitgliedstaaten bezüglich **steuerlicher Anreize** prüfen. Dies ist sowohl für SWU im Allgemeinen relevant, aber auch zur Mobilisierung von Kapital privater Sparer und sozialer Finanzierungseinrichtungen. Dieser Aspekt sollte eingedenk der Tatsache untersucht werden, dass SWU in Bezug auf den Zugang zu (öffentlichen oder privaten) Finanzierungen heute im Vergleich zu anderen Unternehmen benachteiligt sind.

5.3. *Mitgliedstaaten und lokale und regionale Gebietskörperschaften*

5.3.1. Die staatlichen Stellen spielen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene eine zentrale Rolle in puncto politische Rahmenbedingungen und Unterstützung für die Entwicklung und das Wachstum der Sozialwirtschaft. Nur wenige Mitgliedstaaten haben ein angemessenes Unterstützungssystem; die Mitgliedstaaten müssen aufgefordert werden, **nationale Unterstützungssysteme für die Sozialwirtschaft im Einklang mit der Initiative für soziales Unternehmertum zu entwickeln und umzusetzen**. Besonderes Augenmerk sollte auf den Zugang zu maßgeschneiderter finanzieller Unterstützung sowohl auf nationaler als auch auf lokaler/regionaler Ebene gelegt werden. Derartige Initiativen könnten eventuell im Rahmen von GECES unterbreitet werden.

5.3.2. Die Mitgliedstaaten könnten als **Ko-Investoren** agieren, um die Einrichtung von Ethik-Fonds, Fonds für soziale Innovation und soziale Risikokapitalfonds zu fördern. Ein zentraler Aspekt ist die Bereitstellung öffentlicher Bürgschaftsprogramme oder das Ergreifen von Maßnahmen zur Mobilisierung von Kapital aus Pensionsfonds, Kreditgenossenschaften usw.

5.3.3. Die Mitgliedstaaten sollten Möglichkeiten eruieren, Finanzierungen mittels **staatlicher Bürgschaftsfonds** sicherzustellen, um der Sozialwirtschaft Zugang zu traditionellen Finanzierungen zu ermöglichen.

5.3.4. Die Mitgliedstaaten können die **Kapitalisierung von Sozialinvestitionsfonds** erwägen, indem sie die Möglichkeiten von Steuerermäßigungen für Einkünfte (von Einzelpersonen und Unternehmen) sowie weitere steuerliche Anreize sowohl für Sparer als auch Anleger prüfen, um Investitionen in SWU attraktiv zu machen. Treibende Kraft bei diesen Steuerermäßigungen sollte indes die Schaffung sozialen Mehrwerts durch Sozialunternehmen sein.

5.3.5. Der EWSA legt den Mitgliedstaaten nahe, geeignete Vorschriften für die Sozialwirtschaft im Bereich der **Mikrofinanzierung** zu konzipieren, wie dies bereits von der Kommission ([22]) betont wurde.

5.3.6. Den Finanzintermediären kommt bei der Entwicklung der Sozialwirtschaft eine zentrale Rolle zu. Die Mitgliedstaaten sollten mithilfe eines günstigen regulatorischen Umfelds die Entstehung von **Intermediären** für soziale Finanzierungen fördern, seien es Genossenschafts- oder Ethikbanken oder Geschäftsbanken mit spezifischen Geschäftsbereichen für die Sozialwirtschaft, die Sozialfinanzierungsfonds und -instrumente bereitstellen.

5.3.7. Den **lokalen und regionalen Gebietskörperschaften** kommt bei der Bereitstellung der Infrastrukturen und der Umsetzung der Initiativen eine besondere Rolle zu. Zudem sollten sie dazu angehalten werden, Initiativen für die Multi-Stakeholder-Zusammenarbeit zur Unterstützung der lokalen/regionalen Entwicklung zu ergreifen. Der EFRE leistet hierbei ganz wichtige Unterstützung.

5.4. ***Sonstige Beteiligte***

5.4.1. **SWU müssen selbst die Initiative ergreifen** und Instrumente entwickeln wie Eigenkapitalisierung, Crowdfunding und Beteiligung an sozialen Finanzpartnerschaften, indem sie eigene Ressourcen sammeln und Partnerschaften initiieren.

5.4.2. Dabei müssen SWU auch mehr **mit externen Partnern** wie privaten Geschäftsbanken und verschiedenen Intermediären **zusammenarbeiten**. Das mag zwar nicht in allen Lagen sinnvoll sein, könnte in einigen Entwicklungsstadien jedoch durchaus von Nutzen sein. Von zentraler Bedeutung ist indes, unter geeigneten Voraussetzungen im Finanzsektor das Interesse für SWU zu wecken und entsprechendes Wissen zu mehren.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([22]) COM(2007) 708 final.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswirkungen der Digitalisierung auf die Dienstleistungsbranche und die Beschäftigung im Rahmen des industriellen Wandels“

(Sondierungsstellungnahme)

(2016/C 013/24)

Berichterstatter: Wolfgang GREIF

Ko-Berichterstatter: Hannes LEO

Mit Schreiben vom 29. Juni 2015 und gemäß Artikel 304 AEUV ersuchte Nicolas SCHMIT, Minister für Arbeit, Beschäftigung und Sozial- und Solidarwirtschaft, im Namen des künftigen luxemburgischen Ratsvorsitzes den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema:

„Auswirkungen der Digitalisierung auf die Dienstleistungsbranche und die Beschäftigung im Rahmen des industriellen Wandels“.

(Sondierungsstellungnahme)

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Sondierungsstellungnahme am 15. Juli 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 139 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 8 Enthaltungen folgende Sondierungsstellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die Digitalisierung verändert alle Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche und wirkt sich damit logischerweise auch auf Arbeit und Beschäftigung aus. Die Digitaltechnik kann den Wohlstand in einem noch nie da gewesenen Umfang mehren sowie die Qualität von Arbeit und Beschäftigung in Europa fördern. Diese Chancen gehen jedoch Hand in Hand mit Risiken, die in sämtlichen Wirtschaftsbranchen zutage treten, darunter auch in der privaten Dienstleistungsbranche ([1]).

1.2. Einerseits schaffen durch die Digitalisierung ermöglichte innovative Dienste und Geschäftsmodelle bis dato unvorstellbare Zuwächse bei der Dienstleistungsproduktivität und verbessern die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher ([2]). Andererseits haben sie erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsorganisation, etwa Zunahme der Einkommensunterschiede und Beschneidung des Zugangs zu den Systemen der sozialen Sicherheit, die sich für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern als negativ erweisen können, wenn dem nicht angemessen entgegengetreten wird.

1.3. Daher bedürfen die Folgen der Dienstleistungsdigitalisierung für die Beschäftigung politischer Aufmerksamkeit und Steuerung. Eine vorausschauende Politikgestaltung auf europäischer und nationaler Ebene kann und muss sicherstellen, dass das offensichtliche Potenzial der Digitalisierung erschlossen wird und ihre Fallen vermieden werden. Mit ihrer Digitalen Agenda für Europa und der Initiative für den digitalen Binnenmarkt spielt die EU eine aktive Rolle im Bereich der Digitalpolitik. Allerdings bleiben die meisten der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigung unbeachtet und sind deshalb bisher kaum Gegenstand einschlägiger Maßnahmen.

1.4. Die Digitalisierung gehört zweifellos zu den dynamischsten Entwicklungen unserer Zeit, bei der Chancen und Risiken eng miteinander verflochten sind. In der Zukunft dürfte mit komplexen Entwicklungen zu rechnen sein, wobei Start-up-Unternehmen, Kleinunternehmen und flexible Arbeitsabläufe neben traditionellen Unternehmen und Branchen entstehen werden. Bislang lassen sich die beschäftigungspolitischen Auswirkungen dieser Entwicklungen weder in ihrer ganzen Tragweite erfassen noch genau prognostizieren. Daher wächst die Befürchtung, die Beschäftigungsquoten könnten sinken, während zugleich auf den Arbeitsmärkten in der EU das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage fortbesteht. Konstruktive Zusammenarbeit und eine stärkere Sensibilisierung der wichtigsten Akteure, d. h. der Regierungen und der Sozialpartner, sind in dieser Situation von entscheidender Bedeutung. Die große Vielfalt der sozioökonomischen Strukturen und die wirtschaftlichen Entwicklungsunterschiede innerhalb der EU erfordern möglicherweise spezifische Analysen und Ansätze, um die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsmärkte und die Beschäftigung zu bewältigen.

([1]) In dieser Stellungnahme wird auf private Dienstleistungssektoren Bezug genommen, so wie sie in statistischen Standardklassifizierungen definiert sind (wie z. B. NACE Rev. 2 F-N; Q-T).

([2]) Vgl. finnisches Arbeitsministerium (2015) *„Service Economy Revolution and Digitalisation“*: http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5. Der EWSA unterstreicht die offenkundigen Herausforderungen im Bereich von Dienstleistungsarbeitsplätzen infolge der Digitalisierung und unterbreitet folgende Empfehlungen für ihre politische Bewältigung:

1.5.1. Um die Arbeitnehmer in der EU mit den Fähigkeiten auszustatten, die sie im digitalen Zeitalter benötigen, müssen öffentliche und private Investitionen in die Berufsbildung gefördert und geprüft werden, ob es europäischer Maßnahmen bedarf, um gute Erfahrungen in Mitgliedstaaten zur Bildungsfreistellung in der EU zu verallgemeinern.

1.5.2. In einem breiten Dialog sollte näher geprüft werden, ob und in welchem Umfang das Privatleben der Beschäftigten in Zeiten allgegenwärtiger digitaler mobiler Kommunikation eines zusätzlichen Schutzes bedarf und welche Maßnahmen gegebenenfalls auf nationaler und europäischer Ebene zur Begrenzung der allumfassenden Verfügbarkeit bzw. Erreichbarkeit sinnvoll sind. Ebenso müssen intelligente Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um die Position der wachsenden Zahl von Selbstständigen in dieser Hinsicht zu stärken.

1.5.3. Bessere Statistiken und Untersuchungen zur Dienstleistungswirtschaft sind notwendig (auf globaler und europäischer Ebene), um Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung sowie zur Polarisierung der Arbeit, der Beschäftigung und der Einkommen genauer zu erfassen. Im Rahmen von Horizont 2020 sollten deshalb angemessene Finanzmittel für die Erforschung der Beschäftigung in der Dienstleistungswirtschaft bereitgestellt werden. Außerdem bedarf es dringend ausführlicher und regelmäßig aktualisierter Statistiken, die die Ausbreitung und Zunahme nicht standardmäßiger Beschäftigungsformen aufzeigen, darunter Daten über Praktiken wie „Crowdsourcing".

1.5.4. Um der Zunahme der Einkommensunterschiede entgegenzuwirken, die teilweise durch die Digitalisierung bedingt sind, müssen Tarifverhandlungen auf allen Ebenen gefördert werden, v. a. auch in Branchen und Unternehmen, die von der Digitalisierung betroffen sind. Dies kann sicherstellen, dass die Arbeitsplatzqualität durch neue Formen der digitalisierten Arbeitsorganisation verbessert und eben nicht verschlechtert wird.

1.5.5. Tragfähige Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten sind erforderlich, um festgelegte Normen für die Privatsphäre am Arbeitsplatz zu sichern. Europäische Datenschutzvorschriften sollten hohe Mindeststandards vorsehen und die Mitgliedstaaten nicht von weitergehender Regulierung abhalten. Die derzeit ausgehandelte Datenschutzverordnung sollte deshalb eine „Öffnungsklausel" enthalten, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, über die EU-Mindeststandards hinauszugehen.

1.5.6. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten im Dialog mit den Sozialpartnern Strategien prüfen, wie der Geltungsbereich sozialer und arbeitsrechtlicher Normen derart angepasst werden kann, damit sie die Bedingungen einer digitalisierten Arbeitswelt widerspiegeln.

1.5.7. Der neue industrielle Zyklus der Industrie 4.0 und die Digitalisierung wirken sich auf die ganze Gesellschaft aus. Es bedarf eines konstruktiven Dialogs zwischen den Sozialpartnern, den Mitgliedstaaten und der EU, um die Folgen für den Arbeitsmarkt sowie die möglichen und notwendigen Anpassungen im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts zu erörtern. In jüngster Zeit wurden vielversprechende Initiativen der Regierungen und Sozialpartner eingeleitet, etwa in Deutschland, den Niederlanden und Österreich. In jedem Fall werden die besonderen Merkmale der nationalen Entwicklungen und deren Chancen zu berücksichtigen sein. Beispielhafte Verfahrensweisen sollten verbreitet werden.

1.5.8. Die EU, die nationalen Regierungen und die Sozialpartner sollten Diskussionen einleiten, um politische Maßnahmen und Rechtsbestimmungen festzulegen, mit denen für sämtliche Arbeitnehmer — einschließlich derjenigen in nichtstandardmäßigen Beschäftigungsverhältnissen — ein gesetzlicher Sozialversicherungsschutz auf angemessenem Niveau sichergestellt wird.

1.5.9. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Zur Stärkung der Beschäftigung trotz sinkenden Arbeitskräftebedarfs müssen im Dialog aller Stakeholder mögliche Probleme aufgezeigt und entsprechend der Notwendigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechende Lösungsstrategien entwickelt werden (z. B. auch im Bereich öffentliche Investitionen, beschäftigungsfördernde Innovation sowie Verteilung und Verkürzung der Arbeit).

1.5.10. Reformen der Steuersysteme müssen sorgfältig geprüft werden, damit sowohl die in den konventionell organisierten Branchen als auch in der „Sharing Economy" erwirtschafteten Einkommen in vergleichbarer Höhe besteuert werden. Um die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme auch in Zukunft zu gewährleisten und den Faktor Arbeit zu entlasten, könnte überlegt werden, einen Teil der Digitalisierungsdividende dafür zu verwenden.

2. **Einleitung: Strukturwandel bei den Dienstleistungen**

2.1. In den letzten Jahren sind bei der Entwicklung der digitalen Technologien bahnbrechende Neuerungen zu verzeichnen gewesen. Das neue, riesige Potenzial der Digitaltechnik ermöglicht die Automatisierung von immer mehr Aufgaben und Tätigkeiten (z. B. das selbst fahrende Auto, das Internet der Dinge und die Industrie 4.0). Darüber hinaus führen die digitalen Technologien zu einem drastischen Rückgang der Such- und Transaktionskosten, wodurch sie die Entwicklung gänzlich neuer und zuhöchst skalierbarer Geschäftsmodelle im Dienstleistungsbereich ermöglichen (z. B. Online-Märkte und -Plattformen, einschließlich der „Sharing Economy", Uber, Airbnb). Hierdurch wird die Digitalisierung von Geschäftsmodellen und -prozessen in einer breiten Palette von Wirtschaftszweigen vorangetrieben. Einige von ihnen wurden bereits in früheren EWSA-Stellungnahmen ([3]) behandelt.

2.2. Die Digitalisierung impliziert bedeutende Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse in fast alle Bereichen der Dienstleistungsbranche ([4]), die noch vor Kurzem als gegenüber technischer Rationalisierung resistent galten. Die Dienstleistungsbranche galt lange Zeit als Stütze anderer Wirtschaftszweige (z. B. Landwirtschaft, Bergbau, verarbeitende Industrie und Bauwesen), der Haushalte und der Verbraucher bei vorwiegend passiver Nutzung neuer Technologien. Mit dem Einzug des Internets in Kombination mit der Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen hat sich die Rolle der Dienstleistungen jedoch grundlegend gewandelt.

2.3. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Beschäftigung in den betroffenen Sektoren wurden in den vergangenen Jahrzehnten allmählich deutlich und gewinnen nun an Intensität. Zum Teil sind sie bereits jetzt zu spüren, darunter:

— neue Anforderungen an die Kompetenzen der in der Dienstleistungsbranche beschäftigten Arbeitnehmer;

— Investitionen in den Abbau von Arbeitsplätzen, da die Technik kostengünstiger wird und immer mehr Aufgaben übernehmen kann, die zuvor der menschlichen Arbeitskraft vorbehalten waren. Auf Makroebene hat dies in den traditionellen Branchen zu einem Rückgang des Arbeitskräftebedarfs und somit einem geringeren Anteil der Beschäftigung am BIP geführt ([5]);

— Rückgang bei der Nachfrage nach Arbeitskräften mit mittlerem bis hohem Qualifikationsniveau, der sich voraussichtlich in naher Zukunft noch weiter verstärken wird. Verschiedenen Schätzungen zufolge besteht bei ca. der Hälfte der heutigen Arbeitsplätze die Gefahr, dass sie in den kommenden zwanzig Jahren durch Digitaltechnik ersetzt werden ([6]). Die Erfahrung zeigt jedoch, dass derartige Voraussagen mit Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen sind.

2.4. Die Digitalisierung verspricht derzeit eine noch nie da gewesene Produktivitätssteigerung, die mit einer „Digitalisierungsdividende" sowie — und das ist die andere Seite der Medaille — einem substanziellen Rückgang des Bedarfs an Arbeitskräften (insbesondere solchen mit mittlerem Qualifikationsniveau) verbunden sein dürfte. Letzteres geht Hand in Hand mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, der „Erosion der Mittelschicht" und einer weiteren Verschärfung der Einkommensunterschiede ([7]).

2.5. Derzeit wird die Digitalwirtschaft von US-amerikanischen Unternehmen beherrscht, während Europa bei der Entwicklung digitaler Technologien weitgehend ins Hintertreffen geraten ist. Gleichzeitig scheint Europa auf die grundlegenden Veränderungen infolge der Digitalisierung für unsere Wirtschaft und Gesellschaft (z. B. die bereits erwähnten massiven Produktivitätssteigerungen und das Risiko von Ungleichgewichten, die zu deutlich höherer Arbeitslosigkeit für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern und einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft führen können) schlecht vorbereitet zu sein, was Anlass zur Sorge gibt.

([3]) Einschließlich ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 23: Die Auswirkungen von Unternehmensdienstleistungen in der Industrie (Berichterstatter: Herr van Iersel und Herr Leo) mit einer kurzen Beschreibung der besonderen Merkmale der vierten industriellen Revolution.

([4]) In statistischen Klassifikationen übliche Definition der Dienstleistungsbranche.

([5]) Siehe beispielsweise Brynjolffson und McAfee (2014): „*The Second Machine Age*", New York, W.W. Norton & Company, Kap. 11.

([6]) Z. B. Bowles, J. „*The computerisation of European jobs — who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*", 2014, Frey, C. M., Osborne, M., „*The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*", 2013, Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., „*Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*", ETLA, 2015.

([7]) Vgl. Fußnote 10.

2.6. Zwar lassen sich die Folgen eines so umfassenden technologiebedingten Wandels unmöglich vorhersagen, doch liegt es auf der Hand, dass die EU dazu angehalten werden muss, eine aktive Rolle bei der Gestaltung dieser Entwicklungen und der Steuerung ihrer Auswirkungen auf Beschäftigung und Gesellschaft zu übernehmen — insbesondere da sie derzeit sehr weit von einer solch aktiven Rolle entfernt ist ([8]). Mit dieser Stellungnahme wird der Versuch unternommen, dem abzuhelfen, indem die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich erörtert und diesbezügliche politische Empfehlungen unterbreitet werden.

3. **Wandel der erforderlichen Fertigkeiten**

3.1. Als logische Konsequenz der Digitalisierung werden an immer mehr Arbeitsplätzen in der Dienstleistungswirtschaft digitale Technologien eingeführt. So geben fast 60 % der Beschäftigten des Bankensektors an, dass in den letzten drei Jahren an ihrem Arbeitsplatz neue Technologien eingeführt worden sind ([9]). Die Arbeitnehmer benötigen besondere Fähigkeiten, d. h. „digitale Kompetenzen", um diese Technologien zu beherrschen. Hierfür müssen die Lerninhalte in der beruflichen Aus- und Weiterbildung entsprechend aktualisiert und diesbezügliche Ausbildungsmaßnahmen durchgeführt werden.

3.2. Offizielle Kommissionsdaten weisen jedoch auf erhebliche Engpässe beim Kompetenzerwerb hin, besagen sie doch, dass schätzungsweise 47 % der Arbeitnehmer in der EU über unzureichende digitale Kompetenzen verfügen — wenngleich es diesbezüglich deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt ([10]). Abgesehen davon, dass durch dieses Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage Chancen für die Schaffung von Arbeitsplätzen vertan werden, könnte dies die Entwicklung der digitalen Wirtschaft bremsen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der EU beeinträchtigen, falls keine Lösung gefunden wird.

3.3. Es sind zuverlässige Kenntnisse über die notwendigen Kompetenzen und Qualifikationsdefizite erforderlich, um dieses Missverhältnis in den Lehrplänen anzugehen. Die EU ist bereits auf diesem Gebiet aktiv, insbesondere über Einrichtungen wie Cedefop. Dass den Sozialpartnern bei der Erfassung solcher Informationen über Qualifikationen eine führende Rolle eingeräumt wurde, etwa in Form von branchenspezifischen Kompetenzräten, hat sich bereits als erfolgreich erwiesen. Vor diesem Hintergrund ist es zu bedauern, dass die Kommission erwägt, deren Rolle zu schwächen, indem sie die Kompetenzräte der Sozialpartner durch Kompetenzallianzen mehrerer Interessenträger zu ersetzen. Da das Problem des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage aber trotz der verfügbaren Kompetenzinformationen fortbesteht, dürfte das Hauptproblem in der mangelnden strategischen Umsetzung und Investitionsbereitschaft liegen.

3.4. So kommt es denn auch entscheidend darauf an, öffentliche und private Investitionen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu fördern. In einigen Mitgliedstaaten besteht ein Mindestanspruch auf bezahlte Bildungsfreistellung. Es sollte geprüft werden, ob dies für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ein sinnvolles Instrument zur Anpassung des Qualifikationsbedarfs ist und es europäischer Maßnahmen bedarf, um diese Erfahrungen in der EU zu verallgemeinern.

4. **Polarisierung von Arbeitsorganisation und Einkommen**

4.1. Sich wandelnde Qualifikationsanforderungen sind eng mit Veränderungen bei der Arbeitsorganisation verknüpft, d. h. bei den von den Arbeitnehmern wahrgenommenen Aufgaben und der Art und Weise, wie sie diese erfüllen. Auf diesem Gebiet führt die Digitalisierung derzeit zu einer allmählichen Polarisierung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor in Bezug auf die Arbeitsplatzautonomie und das Arbeitsentgelt, was bedeutet, dass sich Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor eher entweder ganz oben oder ganz unten auf der Gehalts- und Autonomieskala befinden, wobei immer weniger Arbeitsplätze zwischen diesen Extremen angesiedelt sind. Gleichzeitig sind auch neue Entwicklungen zu beobachten, die aus spontanen Anpassungen des Arbeitsmarkts resultieren.

4.2. Eine digitalisierte Dienstleistungswirtschaft schafft Nachfrage nach Arbeitskräften, die wissensintensive Aufgaben ausführen, insbesondere bei Tätigkeiten im Bereich der freiberuflichen und technischen Dienstleistungen wie der Verwaltung von IT-Netzen. Die Aufgaben solcher Fachleute lassen sich normalerweise zu jeder Tageszeit mithilfe mobiler digitaler Geräte aus der Ferne ausführen.

([8]) Siehe die entsprechenden Empfehlungen in mehreren EWSA-Stellungnahmen (z. B. ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 15. ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 23. ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 36. ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 116 und ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 96).

([9]) Eurofound (2014): Working Conditions and Job Quality: Comparing Sectors in Europe.

([10]) http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_en.pdf

4.3. Eine solche flexible Arbeitsorganisation bietet den Arbeitnehmern üblicherweise eine große Autonomie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit und birgt das Potenzial für eine höhere Arbeitsplatzqualität und eine stärkere und leichtere Kombination von Beruf und Familie. Durch solche flexiblere Arbeitsformen entstehen allerdings auch Risiken, wenn die Arbeitnehmer gezwungen sind oder sich gezwungen fühlen, jederzeit erreichbar zu sein. Diese „Arbeit ohne Grenzen" kann zu Stress und Burnout führen.

4.4. Es sollte in einem breiten Dialog näher geprüft werden, ob und in welchem Umfang das Privatleben der Beschäftigten in Zeiten allgegenwärtiger digitaler mobiler Kommunikation eines zusätzlichen Schutzes bedarf und welche Maßnahmen gegebenenfalls auf nationaler und europäischer Ebene zur Begrenzung der allumfassenden Verfügbarkeit bzw. Erreichbarkeit sinnvoll sind. Ebenso müssen intelligente Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um die Position der wachsenden Zahl selbstständig Erwerbstätiger in dieser Hinsicht zu stärken.

4.5. In anderen Bereichen nimmt die Arbeitsplatzautonomie infolge der Digitalisierung der Dienstleistungen ab. Dies ist beispielsweise in Logistikzentren für den elektronischen Handel der Fall, wo ausgesprochene Routinearbeitsplätze geschaffen werden. Bei derartigen Formen der Arbeitsorganisation werden den Arbeitnehmern üblicherweise über Digitalgeräte ausführliche Anweisungen erteilt, z. B. darüber, welcher Artikel in welchem Karton verpackt werden soll.

4.6. Aufgrund ihres standardisierten und relativ einfachen Charakters werden durch solche Routinetätigkeiten Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer und Berufsanfänger geschaffen. Jedoch wird die Qualität einer solchen Tätigkeit häufig als gering empfunden, weil die Arbeitnehmer den Eindruck haben, dass ihre Fertigkeiten und Fähigkeiten nicht voll zum Einsatz kommen.

4.7. Die Digitalisierung gehört zweifellos zu den dynamischsten Entwicklungen unserer Zeit, bei der Chancen und Risiken eng miteinander verflochten sind. In der Zukunft dürfte mit komplexen Entwicklungen zu rechnen sein, wobei Start-up-Unternehmen, Kleinunternehmen und flexible Arbeitsabläufe neben traditionellen Unternehmen und Branchen entstehen werden. Bislang lassen sich die beschäftigungspolitischen Auswirkungen dieser Entwicklungen weder in ihrer ganzen Tragweite erfassen noch genau prognostizieren. Daher wächst die Befürchtung, die Beschäftigungsquoten könnten sinken, während zugleich auf den Arbeitsmärkten in der EU das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage fortbesteht. Konstruktive Zusammenarbeit und eine stärkere Sensibilisierung der wichtigsten Akteure, d. h. der Regierungen und der Sozialpartner, sind in dieser Situation von entscheidender Bedeutung. Die große Vielfalt der sozioökonomischen Strukturen und die wirtschaftlichen Entwicklungsunterschiede innerhalb der EU erfordern möglicherweise spezifische Analysen und Ansätze, um die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsmärkte und die Beschäftigung zu bewältigen.

4.8. Bessere Statistiken und Untersuchungen zur Dienstleistungswirtschaft sind notwendig (auf globaler und europäischer Ebene), um Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung sowie zur Polarisierung der Arbeit und der Beschäftigung genauer zu beschreiben. Im Rahmen von Horizont 2020 sollten angemessene Finanzmittel für die Forschung in Bezug auf die Beschäftigung im Dienstleistungssektor bereitgestellt werden. Die Forschungsergebnisse müssen durch aktive Beschäftigungsmaßnahmen in die Praxis umgesetzt werden, die dafür sorgen, dass Chancen zur Schaffung hochwertiger digitaler Arbeitsplätze genutzt werden, während Risiken vermieden werden. Zudem sollte die Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern unterliegen, um sicherzustellen, dass die Arbeitsplatzqualität durch neue Formen der digitalisierten Arbeitsorganisation verbessert und nicht verschlechtert wird.

4.9. Mit dieser Tendenz zur Polarisierung bei der Arbeitsorganisation geht eine Polarisierung der Arbeitsentgelte einher, wie auch das Europäische Parlament festgestellt hat ([11]). In einigen Fällen wird dem durch das Fehlen oder die Umgehung von Tarifverträgen Vorschub geleistet. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Anbieter digitaler Dienstleistungen unter Hinweis auf die besondere Form ihres Geschäftsmodells die Anwendbarkeit bestehender Tarifverträge auf ihre Beschäftigten bestreiten. Aus diesem Grund beharren einige E-Commerce-Firmen darauf, dass ihre Beschäftigten keine Beschäftigten des Einzelhandels seien und daher keinen Anspruch auf Einzelhandelstariflöhne haben.

4.10. Um der Zunahme der Einkommensunterschiede entgegenzuwirken, die teilweise durch die Digitalisierung bedingt sind, müssen Tarifverhandlungen auf allen Ebenen gefördert werden, v. a. auch in Branchen und Unternehmen, die von der Digitalisierung betroffen sind.

([11]) Europäisches Parlament (2015): *Wage and Income Inequality in the European Union*, Europäisches Parlament, Brüssel.

4.11. Arbeitnehmer, die digitalisierte Tätigkeiten ausüben, produzieren große Mengen an personenbezogenen Daten mit Informationen darüber, wo sie was, wann und in Zusammenarbeit mit wem tun. Neben den Möglichkeiten, die für ein hocheffizientes Arbeiten bei lückenlosem Informationsfluss geschaffen werden, werden dadurch aber auch Eingriffe in die Privatsphäre im Wege der Arbeitnehmerüberwachung möglich, die die geltenden Standards für die Privatsphäre am Arbeitsplatz gefährden.

4.12. Tragfähige Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten sind erforderlich, um festgelegte Normen für die Privatsphäre am Arbeitsplatz zu sichern. Europäische Datenschutzvorschriften sollten hohe Mindeststandards vorsehen und die Mitgliedstaaten nicht von weitergehender Regulierung abhalten. Die derzeit ausgehandelte Datenschutzverordnung sollte deshalb eine „Öffnungsklausel" enthalten, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, über die EU-Mindeststandards hinauszugehen.

5. **Wandel bei der Beschäftigung und beim Arbeitsmarkt**

5.1. Da Daten zu sehr geringen Kosten über große Entfernungen und von einem breiten Publikum gemeinsam genutzt werden können, ermöglichen die digitalen Technologien stark aufgespaltete Geschäftsmodelle. Dadurch sind starre, funktional und geografisch ganzheitliche Unternehmensstrukturen mit klar festgelegten Belegschaften, Hierarchien und Räumlichkeiten nicht mehr in dem Maße erforderlich.

5.2. Dank dieser Entwicklungen können die Unternehmen zunehmend auf flexible Beschäftigungsformen wie etwa selbstständig Erwerbstätige zurückgreifen. In der letzten Zeit ist der Anteil der selbstständig Erwerbstätigen vor allem in den Dienstleistungsbranchen wie IKT, Medien oder Verwaltungs- und Unterstützungsdienste deutlich gestiegen ([12]). Es wird davon ausgegangen, dass Praktiken wie das Crowdsourcing, d. h. Online-Plattformen, über die Unternehmen Ausschreibungen für die Auftragsvergabe an Selbstständige veröffentlichen können, zu einer weiteren Zunahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit führen werden. Darüber hinaus herrscht auf diesen Crowdsourcing-Plattformen eine weltweite Konkurrenz um Arbeitsplätze, sodass Bieter aus Orten mit geringen Lebenshaltungskosten, niedriger Einkommenssteuer und einem geringen Sozialversicherungsschutz einen Wettbewerbsvorteil haben.

5.3. Einige Arbeitnehmer begrüßen die Flexibilität, die diese Beschäftigungsform bietet. Die starke Zunahme nicht standardmäßiger Beschäftigungsformen bewirkt jedoch, dass feste Größen des Arbeitsmarkts, wie Beschäftigungsschutz, Systeme für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Tarifverhandlungen und Strukturen für den sozialen Dialog, teilweise wirkungslos werden könnten. Zudem geraten diese infolge der stärkeren grenzüberschreitenden Konkurrenz unter den Arbeitsuchenden, z. B. auf Crowdsourcing-Portalen, unter Wettbewerbsdruck. Es liegt an den nationalen Sozialpartnern und den Regierungen, im Wege eines konstruktiven Dialogs entsprechende Lösungen zu erarbeiten, um vor dem Hintergrund des digitalen Wandels für alle Beschäftigungsformen auch in Zukunft einen fairen und integrativen Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

5.4. In diesem Zusammenhang erweist sich die Beschäftigung in der Sharing Economy als besonders heikle Frage. In vielen Fällen bleiben das Arbeitsverhältnis und der rechtliche Status der daran Beteiligten unklar. Die Frage, ob der Fahrer eines Privatfahrzeugs, das über eine Online-Plattform bestellt werden kann, selbstständig erwerbstätig ist oder abhängig beschäftigt wird und wenn ja, von wem — dem Fahrgast oder dem Betreiber der Online-Plattform —, bleibt häufig ungeklärt. Damit wird es zu einer juristischen Herausforderung, festzustellen, welche Rechtsvorschriften, sowohl hinsichtlich der Beschäftigung als auch in Bezug auf das Haftungsrecht, und welche tarifvertraglich vereinbarten Bestimmungen im konkreten Fall anwendbar wären. Würden keine der bestehenden Gesetzes- und Tarifvertragskategorien gelten, so würde die Wirtschaft des Teilens sich in einer regelrechten rechtlichen Grauzone bewegen. Dies könnte zu Wettbewerbsdruck auf die Beschäftigung und Unternehmen führen, die im Rahmen der geltenden Gesetze und Tarifverträge operieren.

5.5. Derzeit fehlen zuverlässige und aktuelle Informationen, um beurteilen zu können, welche beschäftigungspolitischen Maßnahmen für die Sharing Economy zweckmäßig sind. Zur Behebung dieses Mangels sind dringend ausführliche und regelmäßig aktualisierte Beschäftigungsstatistiken über nicht standardmäßige und neue Beschäftigungsformen erforderlich.

([12]) UNI Europa (2015): Towards a Fair Future for European Services: http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf

5.6. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten Strategien prüfen, wie der Geltungsbereich sozialer und arbeitsrechtlicher Normen derart angepasst werden kann, damit sie die Bedingungen einer digitalen Arbeitswelt widerspiegeln. Diesbezügliche Initiativen sollten in Form eines strukturierten Dialogs mit den Sozialpartnern stattfinden, um machbare und faktengestützte Lösungen zu finden, die auch den Interessen der Nutzer von Dienstleistungen Rechnung tragen. Vielversprechende Initiativen gibt es bereits in Deutschland, den Niederlanden und Österreich.

5.7. Da durch diese Entwicklungen auch die üblichen Abläufe des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen herausgefordert werden, ist ein konstruktiver Dialog der Sozialpartner erforderlich, um die möglichen und notwendigen Anpassungen abzuwägen. Die Europäische Union kann hierzu einen Beitrag leisten, indem sie durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für entsprechende Projekte der Sozialpartner einen solchen Dialog unterstützt und diesbezügliche Forschungsvorhaben im Rahmen des Horizont-2020-Programms fördert.

5.8. Die Digitalisierung hat dafür gesorgt, dass Geschäftsmodelle in den Dienstleistungsbranchen deutlich weniger beschäftigungsintensiv geworden sind. Dies gilt beispielsweise für das Bankwesen, in dem die Geschäftsabläufe teilweise automatisiert sind und digital ablaufen. Dadurch wird es für einen Teil der Beschäftigten keine Arbeit mehr geben. Frey und Osborne (Universität Oxford) gehen davon aus, dass Beschäftigungen und Tätigkeiten mit mittlerem Einkommen, einschließlich einiger freier Berufe, besonders stark von dieser Automatisierung betroffen sein werden ([13]). Die Digitalisierung wird auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Einrichtungen, wie auch allgemein bei Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung mit sich bringen, was bislang zu wenig betrachtet wurde. Der EWSA wird daher in einer gesonderten Initiative dazu Stellung beziehen.

5.9. Schätzungen der Denkfabrik Bruegel zufolge besteht die Gefahr, dass im Laufe der kommenden zwanzig Jahre in den EU-Mitgliedstaaten durch die Automatisierung infolge der Digitalisierung 40 % bis 60 % der Arbeitsplätze verloren gehen ([14]). Darüber hinaus scheinen sich Steigerungen der Gesamtproduktivität in der Wirtschaft anders als in früheren Phasen der industriellen Entwicklung in der digitalen Ära nicht mehr unmittelbar als Zuwachs der Beschäftigung niederzuschlagen ([15]). Es bleibt somit zu bezweifeln, ob durch eine vollkommen digitalisierte Wirtschaft genügend Nachfrage nach Arbeitskräften ausgelöst wird, um den voraussichtlichen Arbeitsplatzverlust infolge der Automatisierung der Dienstleistungen wettzumachen. Andererseits gibt es in ganz Europa nach wie vor eine Diskrepanz zwischen vorhandenen und nachgefragten Qualifikationen, und Voraussagen lassen sich nur schwer treffen.

5.10. Die Fluktuation der Nachfrage nach Arbeitskräften in einer digitalisierten Dienstleistungswirtschaft, gemessen in geleisteten Arbeitsstunden, muss überwacht werden. Um die Beschäftigung trotz der sinkenden Nachfrage nach Arbeitskräften zu fördern und den sozialen Zusammenhalt nicht zu gefährden, bedarf es dringend eines gemeinsamen Dialogs aller Stakeholder, um auf die möglichen Probleme aufmerksam zu machen und entsprechend den Notwendigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten Lösungsstrategien zu entwickeln (z. B. im Bereich öffentliche Investitionen, beschäftigungsfördernde Innovationen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verteilung und Verkürzung von Arbeit).

6. **Auswirkungen auf den Sozialstaat und die Steuersysteme**

6.1. Die starke Zunahme neuer und nichtstandardmäßiger Beschäftigungsformen, welche die Digitalisierung der Dienstleistungen mit sich bringt, führt dazu, dass immer mehr Arbeitnehmer von bestehenden Sozialversicherungssystemen wie etwa der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung ausgeschlossen sind. In einigen Mitgliedstaaten ist dieses Thema bereits Gegenstand von Diskussionen zwischen Sozialpartnern und Regierung. Im Verbund mit insgesamt sinkenden Beschäftigungsquoten können solche Entwicklungen die Einnahmen und damit die Gesamteffektivität bestehender Steuer- und Sozialsysteme einbrechen lassen, die hauptsächlich aus Steuern und Abgaben auf Einkommen sowie Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeiträgen finanziert und somit auf einen hohen Anteil hergebrachter Beschäftigungsverhältnisse angewiesen sind.

6.2. Dieser Effektivitätsschwund käme einer ernsten Bedrohung für das europäische Sozialmodell gleich, das sich auf eine starke öffentliche Beteiligung an der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und ein hohes Sozialschutzniveau stützt. Die erfolgreiche Bewältigung der Digitalisierung hängt jedoch stark von einer effizienten Bereitstellung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ab, darunter moderne Bildungssysteme und schnelles Internet.

([13]) Frey und Osborne (2013), vgl. Fußnote 6.
([14]) Bruegel (2014): *The computerisation of European jobs*.
([15]) Siehe Bowles (2014), vgl. Fußnote 6.

6.3. Die EU, die nationalen Regierungen und die Sozialpartner sollten Diskussionen einleiten, um politische Maßnahmen und Rechtsbestimmungen festzulegen, mit denen für sämtliche Arbeitnehmer — auch selbstständig Erwerbstätige, per Crowdsourcing beschäftigte Erwerbstätige und Beschäftigte in der Sharing Economy — ein gesetzlicher Sozialversicherungsschutz auf angemessenem Niveau sichergestellt wird. Zu berücksichtigen ist, dass innerhalb dieser Gruppen möglicherweise abweichende Meinungen vertreten werden.

6.4. Ebenso müssen Reformen der Steuersysteme sorgfältig geprüft werden, damit sowohl die in den konventionell organisierten Branchen als auch in der Sharing Economy erwirtschafteten Einkommen in vergleichbarer Höhe besteuert werden. Die EU sollte entsprechende Reformen der Mitgliedstaaten fördern und koordinieren.

6.5. Um die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme auch in Zukunft zu gewährleisten und den Faktor Arbeit zu entlasten, könnte überlegt werden, dafür auch einen Teil der Digitalisierungsdividende zu verwenden.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Integrierte europäische Luftverkehrspolitik“

(Sondierungsstellungnahme)

(2016/C 013/25)

Berichterstatter: Herr Jacek KRAWCZYK

Die Europäische Kommission beschloss am 2. März 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„Integrierte europäische Luftverkehrspolitik“

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. August 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September 2015) mit 97 gegen 3 Stimmen ohne Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Wenn das europäische Luftfahrt-Wertenetz insgesamt nicht in der Lage ist, sich in einer globalisierten Wirtschaft zu behaupten, steht die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrt auf dem Spiel. „Höhere Intermodalität, bessere Verbindungen, effizientere Nutzung von Sekundärflughäfen und kleinen Flughäfen (…) und Optimierung der Verfahren“ ([1]) sind daher von grundlegender Bedeutung.

1.2. Die Europäische Kommission hat mehrere Regulierungsinitiativen für das Luftfahrt-Wertenetz innerhalb der EU entwickelt. So hat sie die Leitlinien für staatliche Beihilfen für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen überarbeitet und ein „Flughafenpaket“ sowie Rechtsvorschriften zur Förderung der Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Luftraums vorgelegt. Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um die vollständige Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Luftfahrt durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

1.3. Die EU-Luftfahrt steht an einem Scheideweg: Ohne eine überzeugende und kohärente Strategie läuft sie Gefahr, dass sich die Bereitstellung zuverlässiger Anbindungen für Bürger, Handel und Tourismus weiter erschwert und sie dadurch ihre Wirtschaftskraft und ihr Wachstumspotenzial einbüßt. Um dem abzuhelfen, sind indes nicht unbedingt immer neue Rechtsvorschriften vonnöten. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, mehr zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die geltenden Rechtsvorschriften umgesetzt werden.

1.4. Angesichts der Fragmentierung der Luftfahrtunternehmen, der zunehmenden Konkurrenz durch Drehkreuzflughäfen in Drittländern, der schleppenden Fortschritte bei der Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Luftraums und des zunehmenden Risikos einer unzureichenden Anbindung kleinerer Regionen und/oder von Regionen in Randlage sollte die Europäische Kommission ihre EU-Luftverkehrsstrategie auf einer überzeugenden Vision aufbauen, wie die europäische Wettbewerbsfähigkeit am besten gefördert werden kann, ohne den Wettbewerb zu verzerren oder die sozialen und arbeitsrechtlichen Beziehungen zu untergraben.

1.5. Nach Ansicht des EWSA sollte die Europäische Kommission die Schlüsselfaktoren für die Wettbewerbsfähigkeit ermitteln und als Grundlage für ihre Strategie die wirtschaftlichen Vorteile, die die Luftfahrt für Europa bringt, sowie die sozialen und ökologischen Werte, die Europäische Union auszeichnen, heranziehen.

1.6. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass vergleichbare internationale Normen und Standards gleichermaßen auf Wettbewerber aus der EU und aus Drittländern Anwendung finden. Dazu gehört auch die Förderung der internationalen Anwendung der Grundsätze des fairen Wettbewerbs und der grundlegenden ILO-Übereinkommen. Dazu könnte die Überarbeitung der aktuellen Bestimmungen für die Einbeziehung der Interessenträger in internationale Verhandlungen erforderlich sein.

([1]) ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 17.

1.7. Die auszuarbeitende Luftverkehrsstrategie muss auf einem konstruktiven sozialen Dialog beruhen. Auf EU-Ebene sollte der Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog für die Zivilluftfahrt zu Initiativen der EU-Institutionen für diesen Sektor konsultiert werden. Auf nationaler Ebene bestehen einige Bestimmungen, die umgesetzt werden sollten, um die sozialen und arbeitsrechtlichen Bedingungen zu sichern und Wettbewerbsverzerrungen durch sogenannte Billigflaggen zu verhindern. Wenngleich die Zuständigkeit der Europäischen Union in diesem Bereich begrenzt ist, sollte die Europäische Kommission alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um bei den Sozialpartnern auf europäischer und nationaler Ebene starken Rückhalt für ihre Initiativen zu finden.

1.8. Der EWSA empfiehlt außerdem, dass die Europäische Kommission ihn im Zuge der Weiterentwicklung und Umsetzung ihrer Luftverkehrsstrategie konsultiert. Der EWSA wird seinerseits ein Projekt auf den Weg bringen und hierfür angemessene Ressourcen und Know-how bereitstellen.

1.9. Der EWSA fordert alle Interessenträger in der Luftfahrt auf, sich zu der Umsetzung einer neuen EU-Luftverkehrsstrategie zu verpflichten. Ehe die europäische Luftfahrt zu einem neuen Höhenflug ansetzen und erneut wirksame Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der EU leisten kann, muss Partikularismen in ihrem Wertenetz Einhalt geboten werden. Die Europäische Kommission muss eine starke politische Führungsrolle übernehmen.

1.10. Weitere detaillierte Empfehlungen sind Ziffer 3 dieser Stellungnahme zu entnehmen.

2. **Einleitung:** Die ökonomischen Aspekte des Luftverkehrs als Antrieb für strategisches und dringliches Handeln

2.1. Das Luftverkehrssystem schafft Vorteile über die unmittelbare Luftfahrtindustrie hinaus. Es bietet nicht nur Vorteile im Sinne von Verkehrsanbindung und Mobilität für Bürger und Unternehmen, sondern auch für Handel und Tourismus, Investitionssicherung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Steigerung von Produktivität und Innovationsfähigkeit und leistet somit einen Beitrag zum Wohlergehen der Gesellschaft.

2.2. Im Jahr 2012 sicherten die Luftverkehrsunternehmen in Europa schätzungsweise 2,6 Mio. direkter Arbeitsplätze; dank der Ausgaben von Touristen, die über den Luftweg an ihren Zielort gelangten, wurden schätzungsweise weitere 4,7 Mio. Arbeitsplätze geschaffen und zusätzliche 279 Mrd. USD zum BIP beigetragen.

2.3. Die Herstellung von Hard- und Software für die Luftfahrt in Europa entspricht den weltweit höchsten innovativen Standards. Gleiches gilt mittlerweile auch für Innovationen im Bereich Flugverkehrsmanagement und -verfahren sowie Unternehmensentwicklung und -management.

2.4. Da der Flugverkehr eine Triebfeder für Wirtschaftswachstum ist, wird erwartet, dass das Forschungsprogramm für das Flugverkehrsmanagement im einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR), die technologische Komponente des einheitlichen europäischen Luftraums, bis 2020 kombinierte positive Auswirkungen auf das BIP in Höhe von 419 Mrd. EUR haben und rund 42 000 neue Arbeitsplätze schaffen wird.

2.5. Die EU hat einen Rechtsrahmen für den europäischen Luftverkehrsmarkt entwickelt:

2.5.1. **Einheitlicher europäischer Luftraum**: eine Initiative, die 2004 ins Leben gerufen und im Juni 2008 mit der Verordnung für das Maßnahmenpaket SES II sowie 2013 mit dem Maßnahmenpaket SES II+ überarbeitet wurde. Hauptziel ist die Reform des Flugverkehrsmanagements in Europa, um die kontinuierliche Zunahme des Luftverkehrsaufkommens und den Flugsicherungsbetrieb bei Gewährleistung der höchsten Sicherheit, gleichzeitig aber auch kosten- und flugeffizienter und umweltfreundlicher zu bewältigen (siehe EWSA-Stellungnahmen TEN/504 ([2]) und TEN/354 ([3])).

2.5.2. **Das Flughafenpaket**: Am 1. Dezember 2011 legte die Europäische Kommission ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Bewältigung von Kapazitätsengpässen auf europäischen Flughäfen und zur Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen für die Fluggäste vor. Das Europäische Parlament nahm die Legislativvorschläge im Dezember 2012 an (siehe EWSA-Stellungnahme TEN/475 ([4])).

([2]) ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 9.
([3]) ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 38.
([4]) ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 173.

2.5.3. **Einbeziehung der Luftfahrt in das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)** im Jahr 2012: Die Europäische Kommission führte ein Schema für den Handel mit Emissionszertifikaten ein. Nach dem unzufriedenstellenden Ausgang der Versammlung 2013 der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) nahm die EU eine Verordnung zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie an, mit der das EU-ETS vorbehaltlich der Ergebnisse der ICAO-Versammlung 2016 einstweilen auf rein innergemeinschaftliche Flüge beschränkt wird.

2.5.4. **Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen**: von der Europäischen Kommission im Februar 2014 zur Aktualisierung und Modernisierung früherer Leitlinien aus den Jahren 1994 und 2005 angenommen. Zu den wichtigsten Punkten der geltenden Leitlinien zählen die Festlegung neuer Kriterien für förderfähige Flughäfen und für Starthilfe für Fluggesellschaften zur Eröffnung neuer Strecken (siehe EWSA Stellungnahme CCMI/125 ([5])).

2.5.5. **Flughafenkapazität**: Im Rahmen des „Aktionsplans für Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa" der Europäischen Kommission wurde 2007 für die Dauer von fünf Jahren eine gemeinschaftliche Beobachtungsstelle für Flughafenkapazität eingerichtet, die im Zeitraum 2008-2013 eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Aktionsplans übernahm. Im Rahmen dieser Beobachtungsstelle konnten Interessenträger wertvolles Feedback für die Europäische Kommission liefern, bewährte Verfahren austauschen und Problemlösungen auf politischer Ebene ausloten (siehe EWSA-Stellungnahme TEN/552 ([6])).

2.5.6. **Verbraucherschutz**: Die Europäische Kommission kündigte im März 2013 ein auf vier Schlüsselbereiche ausgerichtetes Maßnahmenpaket zur Aktualisierung der Fluggastrechte an: Beseitigung rechtlicher Grauzonen, neue Rechte, Durchsetzung, Bearbeitung von Beschwerden und Sanktionen sowie unverhältnismäßige finanzielle Belastung.

2.5.7. Dies sind nur einige der Maßnahmen, Initiativen und Projekte der EU im Bereich Luftfahrt. Die Europäische Kommission intensivierte zudem ihre Zusammenarbeit mit EU-eigenen und europäischen Agenturen wie der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und Eurocontrol und verfolgte vielfältige Tätigkeiten in Verbindung mit der internationalen Dimension des EU-Luftverkehrs.

2.6. Nach Ansicht des EWSA braucht die EU eine integrierte Luftverkehrsstrategie:

2.6.1. Aus politischer Sicht muss die EU-Luftverkehrsstrategie die Effizienz des Luftverkehrssektors innerhalb Europas erhöhen und die Verhandlungsposition auf internationaler Ebene stärken. Hierfür sind politischer Wille, Weitblick und Mut notwendig, um die Anforderungen der Souveränität mit der notwendigen Kompromissbereitschaft in Einklang zu bringen.

2.6.2. Aus wirtschaftlicher Sicht sollte mit dieser Strategie das Luftfahrt-Wertenetz gestärkt werden, das Wirtschaftswachstum und Wohlstand in ganz Europa fördert.

2.6.3. Aus rechtlicher Sicht sollte die Strategie auf Makroebene für einen soliden Rechtsrahmen und auf Mikroebene für Planungsstabilität sorgen; und aus verfahrensrechtlicher Sicht sollten alle Interessenträger an der Konzipierung und Durchführung dieser Strategie mitwirken.

2.7. Nach Meinung des EWSA ist eine derartige Strategie für den EU-Luftverkehrssektor dringend notwendig, da das europäische Wertenetz ineffizient ist. Die Luftfahrt gibt nicht alle auch wirklich möglichen Impulse für das Wirtschaftswachstum, wohingegen viele Drittstaaten ihre Luftverkehrssysteme an die geopolitische Verschiebung des Wachstums und die Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft anpassen. Dieser Trend kann nur durch eine solide, marktorientierte und auf europäischen Werten aufbauende Strategie umgekehrt werden.

2.7.1. Der Anteil der europäischen Drehkreuzflughäfen und Luftfahrtunternehmen am Anstieg des Verkehrsaufkommens ist nicht so groß, wie er sein könnte, wenn sie von einem vorteilhaften Rechtsumfeld profitierten. Die mangelnde Effizienz bei der Luftraumkoordinierung bedingt Umwege und unnötig hohe CO_2-Emissionen.

2.7.2. Die Vielzahl an Zertifizierungsprozessen mit potenziell unterschiedlichen Ergebnissen behindert Innovationen und Investitionen in europäische Produkte bzw. die Nutzung derartiger neuer Produkte in Europa.

([5]) ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 123.
([6]) ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 17.

2.7.3. Aufgrund des Fehlens einer gemeinsamen Strategie werden Chancen für die Sicherung des Wachstums der europäischen Luftfahrtunternehmen außerhalb der EU vertan, und die Mitgliedstaaten werden weiterhin ihre eigenen nationalen Interessen verfolgen, selbst wenn mit EU-Mandaten ein insgesamt größerer Vorteil erzielt werden könnte als mit allen einzelstaatlichen Mandaten zusammen.

2.7.4. Im Rahmen einer globalisierten Wirtschaft und einer geopolitischen Verschiebung des Verkehrswachstums Richtung Asien wird eine fragmentierte EU weiterhin an Einfluss und internationaler Bedeutung verlieren. Europäische Normen, die gemeinsamen Werte der Unionsbürger, Unternehmen und Mitgliedstaaten würden ihre Attraktivität als internationale Standards einbüßen.

2.7.5. Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission eine **öffentliche Konsultation** zum Luftverkehrspaket zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Luftfahrtsektors durchgeführt hat. Die vielfältigen Beiträge werden die Glaubwürdigkeit und das politische Gewicht des Kommissionsvorschlags für ein Luftverkehrspaket erhöhen.

3. **Der Weg nach vorne: Eine Luftverkehrsstrategie zur Förderung der Schlüsselfaktoren für Wettbewerbsfähigkeit**

Der EWSA hat sechs Faktoren ermittelt, die das Maß an Wettbewerbsfähigkeit der EU bestimmen. Von einer EU-Strategie sollte eine Hebelwirkung für diese Faktoren ausgehen, um ihre erfolgreiche Umsetzung sicherzustellen.

3.1. ***Sicherheit***

3.1.1. Der Dreh- und Angelpunkt einer nachhaltigen EU-Luftverkehrsstrategie ist Sicherheit. Obwohl die Luftfahrt im Allgemeinen und die europäische Luftfahrt im Besonderen bei Weitem der sicherste Verkehrsträger ist, gibt es keinen Grund zur Selbstzufriedenheit.

3.1.2. Die Rolle und Ressourcen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) als zentraler Agentur für Sicherheitsmanagement, Zertifizierung von Luftfahrterzeugnissen und Überwachung der einschlägigen Organisationen auf nationaler Ebene müssen unbedingt weiter gestärkt werden. In diesem Kontext sollte die Möglichkeit der EASA zur Abstimmung mit allen Akteuren — und zwar nicht nur bei Vorfällen in der Luftfahrt — ausgebaut werden, um durch Maßnahmen wie einer Überarbeitung der Sicherheitsvorschriften, einer stärkeren Schwerpunktsetzung auf Weiterbildungsmaßnahmen, der Vermeidung einer unangemessenen Überregulierung und der Förderung einer „Just Culture“ eine Verbesserung der Sicherheitsstandards zu erreichen.

3.1.3. Kompetenz und Know-how der EASA sind international anerkannt, sie hat sich praktisch als Pendant der US-amerikanischen Luftfahrtbehörde FFA etabliert. Die Umsetzung der sogenannten schwarzen Listen von Luftfahrtunternehmen und/oder Regierungen aus Drittländern, die den europäischen Vorschriften nicht entsprechen, ist von grundlegender Bedeutung, und zwar nicht nur für die Sicherheit des europäischen Luftraums und der Fluggäste, sondern auch als Voraussetzung für die Einhaltung der höchsten internationalen Sicherheitsstandards. Die Luftverkehrsstrategie sollte auf diesen Errungenschaften aufbauen. Die Europäische Kommission sollte auch Arbeitsnormen und die potenzielle Gefahr von Sozialdumping erneut bewerten (siehe EWSA-Stellungnahme TEN/565 ([7])).

3.2. ***Nachhaltigkeit***

3.2.1. Ein weiterer Faktor für die Tragfähigkeit der EU-Luftverkehrsstrategie ist ihre Fähigkeit, ein nachhaltiges Wirtschaften der Luftfahrt sicherzustellen.

3.2.2. Sozialpartner, Interessenträger und internationale Partner im öffentlichen und privaten Sektor müssen sich auf eine glaubwürdige und zuverlässige EU-Luftverkehrspolitik stützen können, die auf einer kohärenten und soliden Strategie fußt. Nachhaltigkeit umfasst daher wirtschaftliche Faktoren ebenso wie die Fähigkeit der einzelnen Marktakteure, auf ihrem jeweiligen Markt erfolgreich zu sein. Wirtschaftlicher und kommerzieller Erfolg ist jedoch nur von kurzer Dauer, wenn die Luftverkehrsstrategie nicht auch ökologisch und sozial nachhaltig ist.

3.2.3. Um die Herausforderungen der Nachhaltigkeit im globalen Kontext zu bewältigen und gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, dass EU-spezifische Anforderungen, Rechtsvorschriften und Strukturen eingehalten werden müssen, ist ein umfassender Ansatz notwendig; außerdem müssen die Interessenträger in der EU ihre Tätigkeiten in einem gemeinsamen Verständnis der strategischen Ziele koordinieren.

([7]) EWSA-Stellungnahme „Sozialdumping in der Zivilluftfahrt“ (TEN/565), siehe Seite 110 dieses Amtsblatts.

3.2.4. Mit der Verwirklichung des europäischen Luftverkehrsbinnenmarkts wurde eine Dynamik angestoßen, die rasch strukturelle Marktveränderungen gezeitigt hat, u. a. grenzübergreifende Akquisitionen, Quasi-Fusionen von Luftfahrtunternehmen, Einrichtung von Holdings und strategische Investitionen in Flughäfen und Luftfahrtunternehmen durch Unternehmen aus Drittländern. Dies hat auch Auswirkungen auf die Rolle der EU-Institutionen. Daher sollte die Europäische Kommission ihre derzeitigen **Governance-Modelle** überprüfen und Vorschläge ausarbeiten, um sie der institutionellen Realität und der Marktlage anzupassen.

3.2.5. In Bezug auf das Luftverkehrsmanagement sollte die Beziehung zwischen dem Management für die Errichtung und dem Netzmanager überprüft werden. Das Leistungsprüfungsgremium sollte unter klarer Führungsrolle der Europäischen Kommission arbeiten.

3.3. ***Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und Digitalisierung***

3.3.1. Digitalisierung ist ein wesentlicher Faktor für Innovation, geänderte Erwartungshaltung der Fluggäste, zunehmende Nutzung von Drohnen sowie Produktindividualisierung und -innovation. Die Europäische Kommission muss die positiven Auswirkungen der Digitalisierung als eine der wichtigsten Prioritäten in die Luftverkehrsstrategie aufnehmen, um eine umfassende und integrierte Verkehrspolitik zu fördern und umzusetzen.

3.3.2. Luftfahrtunternehmen und Flughäfen haben innovative Geschäftskonzepte entwickelt, um neue Einnahmequellen zu erschließen, die operative Effizienz zu verbessern sowie ihre Dienste zu entflechten und neu zu bündeln, um die Kommodifizierung ihrer Produkte zu begrenzen und maßgeschneiderte Dienste anzubieten.

3.3.3. Die EU-Luftverkehrsstrategie sollte auf diesen Entwicklungen aufbauen, um der EU eine Führungsrolle im Bereich einer somit breiter aufgestellten Innovation zu sichern. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung des Wachstums sollte SESAR noch stärker als technologisches Instrument genutzt werden.

3.3.4. Drohnen sind derzeit die größte Herausforderung, wenn es um den Spagat zwischen der Notwendigkeit von Innovationen und der Einschränkung ihrer Nutzung geht. Die Verbreitung von Drohnen zu militärischen, kommerziellen und privaten Zwecken ist mit einigen Erfordernissen verbunden, insbesondere in Bezug auf u. a. die Sicherheit des Luftverkehrs, die Gefahrenabwehr, den Schutz der Privatsphäre sowie Rechtsvorschriften für ihre Zertifizierung und die Genehmigung ihres Einsatzes. Wenn die Entwicklung und Nutzung von Drohnen in geeigneter Weise gefördert wird, kann Europa in diesem Bereich eine Führungsrolle übernehmen (siehe EWSA-Stellungnahme TEN/553).

3.3.5. Europa sollte sich zu einem weltweiten Drehkreuz für mit Biotreibstoff fliegende Flugzeuge entwickeln; die industrielle Produktion von Biokerosin in der EU sollte über Forschung und Entwicklung gefördert werden.

3.4. ***Soziale Dimension***

— Im Einklang mit dem Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission 2015 sollte die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU-Wirtschaft, einschl. der Luftfahrt, eine Priorität sein. Bestehende und neu geschaffene Arbeitsplätze sollten den höchsten europäischen Standards entsprechen.

— Der Erfolg der europäischen Luftfahrt hängt von den Kompetenzen und Qualifikationen ihrer Beschäftigten ab. Daher tun Maßnahmen not, um diese Branche attraktiver zu machen und qualifizierte Arbeitskräfte davon abzuhalten, in eine andere Branche oder in einen anderen Teil der Welt abzuwandern („brain drain").

— Als gemeinsames Sprachrohr der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in dieser Branche muss der Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog für die Zivilluftfahrt zu Initiativen der EU-Institutionen in diesem Sektor konsultiert werden. Damit wird sichergestellt, dass die Standpunkte der Sozialpartner gehört werden, was wiederum die Chancen auf ihre Unterstützung erhöht.

— In den Vereinbarungen im Bereich der EU-Luftfahrtaußenpolitik sollte den ILO-Grundsätzen Rechnung getragen werden; außerdem sollten allseits annehmbare Mittel zur Sicherstellung der Einhaltung gesucht werden (siehe EWSA-Stellungnahme TEN/500).

3.5. ***Operative Exzellenz***

3.5.1. Der Erfolg der EU-Luftverkehrsstrategie kann daran gemessen werden, inwieweit individuelle Interessenträger aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu Höchstleistungen angespornt werden. Je größer die Kluft zwischen dem Status quo und der optimalen operativen Exzellenz ist, desto geringer ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrt. Dieser Grundsatz gilt für das Luftraummanagement, die Effizienz von Flughäfen und Luftfahrtunternehmen sowie für die reibungslose interinstitutionelle Zusammenarbeit innerhalb Europas.

3.5.2. Zentrale Leistungsindikatoren zeigen suboptimale Leistungsniveaus aufgrund der Vielfalt der nationalen Konzepte, was zu einer Fragmentierung des europäischen Luftverkehrsbinnenmarktes beiträgt. Es muss ein Kompromiss zwischen den legitimen nationalen Interessen auf rechtlicher und politischer Ebene und der Fähigkeit der Akteure gefunden werden, eine optimale operative Exzellenz zu erreichen.

3.5.3. Wir müssen unsere Hausaufgaben erledigen. Ein funktionaler und effizienter einheitlicher europäischer Luftraum ist eine unabdingbare Voraussetzung für die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Luftfahrtsektors. Dabei muss auch die Kapazitätskrise auf den Flughäfen bewältigt werden.

3.5.4. Die EU-Luftverkehrspolitik darf nicht auf den EU-Luftraum beschränkt sein; aufgrund ihrer Wesensart betrifft die EU-Luftfahrt die **gesamte geografische Region Europa**. Regierungen und Interessenträger in europäischen Drittländern sollte daher als logische Partner der EU erachtet werden; unter Führung der Europäischen Kommission sollten sie zu der umfassenden EU-Luftverkehrspolitik angehört werden und daran teilhaben können. Die Weiterentwicklung der Datenbank und der Ausbau der Erfahrungen mit einem zentralen Flottenmanagement seitens Eurocontrol sind ein hervorragendes Beispiel für den Brückenschlag zwischen den Luftverkehrsmanagementinstrumenten der EU Mitgliedstaaten und anderer europäischer Länder.

3.5.5. Das Prinzip der einmaligen Sicherheitskontrolle, das EU-weit eingeführt werden sollte, sollte ebenfalls mit Blick auf andere Länder in Betracht gezogen werden. Die gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsstandards sollte auch mit „gleichgesinnten" Drittstaaten möglich sein. Dies wiederum würde zur Schaffung eines ausgewogenen globalen Sicherheitssystems beitragen, bei dem alle Bemühungen auf die wahre Bedrohung ausgerichtet sind ([8]).

3.6. ***Vernetzung***

3.6.1. Der Luftfahrt-Sektor ist zu einem Luftfahrt-Wertenetz gereift, in der Unternehmen im Verbund einen Wert erwirtschaften. Der Luftverkehrsbinnenmarkt hat das Entstehen hocheffizienter paneuropäischer Luftfahrtunternehmen und -gruppen gefördert; gleichzeitig entwickeln sich auch Fluggesellschaften, die auf Nischenmärkten tätig sind. Der nachhaltige Erfolg dieser Luftfahrtunternehmen der „nächsten Generation" sowie weiterer Fluggesellschaften, die auf unterschiedlichen Geschäftsmodellen beruhen, ist von einem Netz effizienter und marktbasierter Anbieter abhängig.

3.6.2. Ein derartiger Verbund aus Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Bodenabfertigungsdiensten, Luftverkehrsmanagementbehörden usw. schafft nicht nur Arbeitsplätze in dem Sektor selbst, sondern auch in den Regionen und Gemeinschaften, die er verbindet. Je höher die Netzdichte, desto mehr Bedeutung haben diese Verbindungen für eine Region oder Gemeinschaft, da sie für Tourismus und Handel interessant werden, wodurch wiederum der Wert der Vernetzung für die Wirtschaft steigt.

3.6.3. Eine effiziente Luftfahrt ist somit ein Katalysator für Wirtschaftswachstum. Eine erfolgreiche EU-Luftverkehrsstrategie sollte daher auf die Stärkung des Wirtschaftswachstums durch die Senkung der externen Kosten, die die Tätigkeit des Sektors in der EU beeinträchtigen, und durch die Eröffnung von Wachstumschancen für die Luftfahrt weltweit abheben.

3.7. ***Internationale Luftfahrt***

3.7.1. Die Luftfahrt ist eine der wenigen Dienstleistungsbranchen, die nicht auf lokaler, sondern auf globaler Ebene im Wettbewerb stehen. Daher wirken sich Produktionskosten, politische Unterstützung und Fördermittel, die Luftfahrtunternehmen aus Drittländern gewährt, aber Luftfahrtunternehmen aus der EU verwehrt werden, negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit Europas aus.

([8]) ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 39.

3.7.2. Die Europäische Union verfügt global gesehen über beispiellose Stärken. Trotz und wegen ihrer internen Vielfalt hat sie es geschafft, Konfliktbeilegungsmechanismen, Genehmigungsverfahren für staatliche Beihilfen, einen sozialen Dialog und Sicherheitsstandards zu gestalten, die gemeinsam mit weiteren Normen einen Werterahmen bilden, den über 500 Mio. Unionsbürger und Unternehmen in einer der mächtigsten, stabilsten und einflussreichsten Wirtschaftsregionen der Welt teilen. Der Zugang zu diesem Markt ist für Unternehmen aus Drittländern von großem Interesse.

3.7.3. Die EU-Luftverkehrsstrategie sollte auf diesen Standards beruhen, auf deren Anwendung durch Drittländer in konzertierten und koordinierten Verhandlungen hingearbeitet werden sollte. Die EU hat bereits ein funktionstüchtiges Luftverkehrsabkommen mit den USA abgeschlossen, das beide Parteien in die Lage versetzt, einen weiteren Konsens über die Verbesserung, gemeinsame Umsetzung und sogar Ausweitung dieser Standards auf Drittländer zu entwickeln. Eine umfassende und integrierte Luftverkehrspolitik sollte daher auf die Nutzung bestehender Instrumente wie des Gemeinsamen Ausschusses EU/USA ausgerichtet sein, um weltweit mit ähnlich gesinnten Ländern Einvernehmen darin zu fördern, dass eine nachhaltige Luftfahrt auf der Einhaltung grundlegender Werte beruht. Die EU und die Vereinigten Staaten könnten eine Führungsrolle bei der Festlegung gemeinsamer Standards (einschl. SESAR und NextGen) übernehmen.

3.7.4. Insbesondere in Bezug auf die Außenbeziehungen reicht die Gewährleistung, dass alle Mitgliedstaaten und Interessenträger aus dem Privatsektor in alle Etappen sämtlicher Verhandlungen eingebunden werden können, alleine nicht aus. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass insbesondere die Akteure mit besonderen Interessen in bestimmten regionalen, globalen oder sektoralen Märkten konsultiert und einbezogen werden, um einen dauerhaften Rückhalt für eine integrierte und umfassende Luftverkehrspolitik zu sichern. Die Luftfahrt kann das Wirtschaftswachstum nur dann ankurbeln, wenn die Generaldirektion MOVE von anderen Generaldirektionen wie REGIO, TRADE und COMP unterstützt wird.

3.7.5. In einer globalisierten Wirtschaft sollten die Bestimmungen betreffend Eigentum und Kontrolle der Luftfahrtunternehmen zweifelsohne sorgfältig überprüft und überarbeitet werden. Im Rahmen einer zukunftsorientierten EU-Luftverkehrsstrategie sollte auch die Kodifizierung der EU-Grundsätze für einen fairen Wettbewerb in Betracht gezogen werden, um eine Annahme derartiger Standards durch Luftfahrtunternehmen aus Drittländern zur Gewährleistung des fairen Wettbewerbs auf liberalisierten Märkten zu fördern. Für ein besseres Verständnis sollte die Europäische Kommission nach Meinung des EWSA die verschiedenen Optionen für eine etwaige Überarbeitung der geltenden Bestimmungen betreffend Eigentum und Kontrolle getrennt beleuchten. Vorschläge sollten auf weiteren Forschungen und Analysen beruhen.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Binnenmarkt für den internationalen Straßengüterverkehr: Sozialdumping und Kabotage“

(Sondierungsstellungnahme)

(2016/C 013/26)

Berichterstatter: Stefan BACK und Raymond HENCKS

Der künftige luxemburgische Ratsvorsitz beschloss am 6. Juli 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„Der Binnenmarkt für den internationalen Straßengüterverkehr: Sozialdumping und Kabotage“

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. August 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 17. September 2015) mit 170 gegen 3 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bekräftigt seine bereits in der Stellungnahme zu dem „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“ aus dem Jahr 2015 zum Ausdruck gebrachte Unterstützung für das Ziel der Juncker-Kommission, Sozialdumping zu bekämpfen, und wiederholt seine Forderung an die Europäische Kommission, Präventivmaßnahmen vorzuschlagen ([1]).

1.2. Der EWSA nimmt außerdem erfreut zur Kenntnis, dass der luxemburgische Ratsvorsitz die Kommissionsinitiativen unterstützt, die auf eine Bekämpfung jedweder Form von Sozialdumping, u. a. in Verbindung mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, abzielen ([2]).

1.3. Der EWSA bedauert, dass es trotz seines weitreichenden Gebrauchs keine Definition für den Begriff „Sozialdumping“ gibt. Für diese Stellungnahme fasst der EWSA unter dem Begriff „Sozialdumping“ Praktiken zusammen, mit denen Sozialvorschriften und Marktzugangsbestimmungen (Briefkastenfirmen) umgangen oder missachtet werden, um Wettbewerbsvorteile zu erlangen. In dieser Stellungnahme werden Möglichkeiten ausgelotet, derartigen Praktiken beizukommen.

1.4. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission,

— die EU-Verordnungen über die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und über den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs, insbesondere über Kabotage, einfacher und klarer zu fassen, um ihre Durchsetzung zu erleichtern;

— die Niederlassungskriterien strenger zu definieren, um eine missbräuchliche Nutzung sogenannter Briefkastenfirmen zu verhindern;

— mit einem Paket zur Arbeitskräftemobilität die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern und die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zu verbessern, Sozialdumping, Betrug und Missbrauch in Verbindung mit der Entsendung von Arbeitnehmern und dem Zugang zu Sozialleistungen zu bekämpfen.

1.5. Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung für den Kommissionsvorschlag zur Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, diesen Vorschlag zügig anzunehmen ([3]).

([1]) ABl. C 291 vom 4.9.2015, S. 14.
([2]) Programm des luxemburgischen Ratsvorsitzes, S. 13.
([3]) ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 43.

1.6. Nach Auffassung des EWSA sind dringend Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, um der Gefahr einer Fragmentierung des Binnenmarktes im Straßengüterverkehr infolge einseitiger nationaler Maßnahmen zur Bekämpfung von Sozialdumping vorzubeugen. Erfolgreiche EU-Maßnahmen können günstige Bedingungen für eine weitere Marktöffnung schaffen ([4]).

1.7. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten, die die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Rechtsvorschriften für den Straßengüterverkehr und der Sozialvorschriften tragen, auf, folgende Aspekte vorrangig zu behandeln:

— die umfassende Zusammenarbeit von Arbeitsaufsicht und Straßenkontrolldienst in den Mitgliedstaaten sicherzustellen;

— die Daten der einzelstaatlichen elektronischen Register der Kraftverkehrsunternehmen (siehe Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates ([5]), Artikel 16) mit den Aufzeichnungen der Berufskraftfahrer über die Anwendung der sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften zu konsolidieren, um die grenzübergreifende Durchsetzung der Rechtsvorschriften zu verbessern und Missbrauch oder Betrug entgegenzuwirken;

— unverzüglich die Vernetzung der einzelstaatlichen elektronischen Register auf europäischer Ebene über das Europäische Register der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU) sicherzustellen, die eigentlich seit Dezember 2012 abgeschlossen sein sollte, um die grenzübergreifende Durchsetzung zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken; diesbezüglich könnte die Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) in Betracht gezogen werden ([6]);

— die in der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ([7]) (Rom-I-Verordnung), der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([8]) über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([9]) über die Durchsetzung dieser Richtlinie verankerten verbindlichen Mindestbedingungen im Straßenverkehrssektor vollständig durchzusetzen. Der EWSA verweist auf die Absicht der Kommission, die Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EU darauf hin zu prüfen, ob Leitfäden oder andere Maßnahmen erforderlich sind, um eine wirksame und rechtssichere Umsetzung im Straßengüterverkehrssektor zu erleichtern.

1.8. Der EWSA betont, dass eine verstärkte Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften nicht zu unangemessenen Anforderungen führen darf, die den normalen Wettbewerb zwischen den europäischen Verkehrsunternehmen und die Vollendung des Binnenmarkts im Straßengüterverkehr beeinträchtigen.

1.9. Der EWSA weist außerdem darauf hin, dass die Europäische Kommission in den Vorschlägen zur Vereinfachung des Marktzugangs, einschl. Kabotage, die Möglichkeit einer Angleichung der Bestimmungen für den Straßengüterverkehr an die geltenden Bestimmungen für die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen im Allgemeinen in Betracht ziehen könnte, wobei den spezifischen Wesensmerkmalen des Verkehrssektors Rechnung getragen werden muss. Durch die Vereinfachung der Marktzugangsvorschriften könnte die Grundlage für eine kohärentere Durchsetzung und eine verbesserte Kultur der Rechtstreue geschaffen und dadurch der Spielraum für Sozialdumping eingeschränkt werden. Die Vereinfachung sollte mit einer energischen Durchsetzung beschlossener Maßnahmen zur Verhinderung von Sozialdumping eng Hand in Hand gehen.

1.10. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren für eine wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Missbrauch und Sozialdumping zu fördern. Zu diesem Zweck wird eine hochrangige EU-Konferenz organisiert, um bewährte Verfahren vorzustellen und zu teilen.

1.11. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Mitgliedstaaten zur Beteiligung an Projekten anzuhalten, um regelkonform handelnde Unternehmen über wirksame und operationelle Risikoeinstufungssysteme zu unterstützen und zu fördern.

([4]) Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf die im „Bericht der Kommission über den Stand des Kraftverkehrsbinnenmarkts in der Union“ aus dem Jahr 2014 enthaltene Bewertung (COM(2014) 222 final).
([5]) ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 51.
([6]) Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 1).
([7]) ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6.
([8]) ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.
([9]) ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11.

2. **Überblick über die aktuelle Lage des Sektors und des Marktes**

2.1. Der Straßengüterverkehr ist der Motor der europäischen Wirtschaft. Sein Anteil am gesamten Binnengüterverkehr beläuft sich auf 73 %. Der Güterverkehr erwirtschaftet fast 2 % des europäischen BIP. Der Anteil des internationalen Verkehrs stieg zwischen 2004 und 2012 geringfügig von 30 % auf 33 %. Die Zahl der Kabotagebeförderungen stieg um 50 %, ihr Marktanteil ist jedoch immer noch gering (lediglich 5 %). Im Zeitraum 2005-2012 ging der innerstaatliche Güterverkehr um 9,1 % zurück, während der Dreiländerverkehr das Segment des Güterkraftverkehrsmarktes mit dem größten Wachstum war. Er nahm zwischen 2004 und 2012 um über 80 % zu ([10]).

2.2. Allein im Jahr 2013 nahm der Kabotageverkehr um 20 % zu. Der größte Teil der Kabotage wird in Westeuropa erbracht. So finden 86 % aller Kabotagebeförderungen in Deutschland, Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich, Belgien und Schweden statt ([11]). Laut einer für die Europäische Kommission erstellten Studie ([12]) wird der Großteil der innerstaatlichen Transporte durch heimische Kraftverkehrsunternehmer mit Sitz in dem betreffenden Mitgliedstaat erbracht.

2.3. Laut einem 2014 veröffentlichten Bericht der Europäischen Kommission über den Stand des Kraftverkehrsmarkts herrscht alles in allem eine Konvergenz zwischen den Löhnen, den Arbeitskosten in absoluten Zahlen und sonstigen Vergütungselementen in der EU insgesamt ([13]). Anhaltende Unterschiede entsprechen offenbar den allgemeinen Lohnunterschieden zwischen der EU-12(13) und der EU-15 (EU-15 bezieht sich auf die Mitgliedstaaten, die der EU vor 2004 beigetreten sind, EU-12 bzw. EU-13 auf die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und danach beigetreten sind).

2.4. Diese Unterschiede sind im spezifischen Kontext des Güterkraftverkehrssektors zu betrachten, der durch eine hohe Arbeitskräftemobilität und eine ausgeprägte grenzüberschreitende Aktivität gekennzeichnet ist. Wie das folgende Kapitel zeigt, können sich diese Lohnunterschiede, die auf dem Binnenmarkt als solchem unvermeidlich sind, in Fällen, in denen sie zur Umgehung von Vorschriften oder rechtswidrig genutzt werden, auf die Wettbewerbsbedingungen in diesem Sektor und die Situation der Kraftfahrer auswirken ([14]).

2.5. Der Straßengüterverkehrssektor steht bekanntlich vor einer Reihe weiterer Herausforderungen. Vom Mangel an Berufskraftfahrern abgesehen, bleibt der Straßengüterverkehr für junge Menschen und Frauen ein unattraktiver Sektor, vor allem aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen, geringer Bezahlung, mangelnder Karriereaussichten und der schlechten Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ([15]). Zwar geht es in dieser Stellungnahme um Sozialdumping im Straßengüterverkehr, indes liegt es auf der Hand, dass Fortschritte bei der Lösung dieser Probleme auch zur Eindämmung von Sozialdumping beitragen können.

3. **EU-Vorschriften für den Güterkraftverkehrssektor**

3.1. Folgende Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der EU sind für diese Stellungnahme von besonderer Bedeutung:

a. Zugang zum Beruf und Marktzugang:

— Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers;

— Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates ([16]) über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs;

([10]) „*Employment Conditions in the International Road Haulage Sector*“, Studie für den EMPL-Ausschuss des Europäischen Parlaments, 2015.
([11]) Ebda.
([12]) „*Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union*“, AECOM, 2014.
([13]) Bericht der Kommission über den Stand des Kraftverkehrsmarkts in der Union, COM(2014) 222 final.
([14]) Bericht der Kommission über den Stand des Kraftverkehrsmarkts in der Union, COM(2014) 222 final, Ziffer 3.2.
([15]) Siehe Fußnote 12.
([16]) Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 72).

b. Sozialvorschriften mit spezifischer Anwendung auf den Straßengüterverkehr:

— Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([17]) zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben;

— Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates ([18]) über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüterverkehr;

c. Weitere einschlägige EU-Rechtsvorschriften (u. a. Sozialvorschriften) mit Geltung für alle Branchen:

— Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom-I-Verordnung) über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht;

— die Urteile des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Koelzsch* (15. März 2011) und in der Rechtssache *Voogsgeerd* (15. Dezember 2011), mit denen die Anwendung der Rom-I-Verordnung auf die spezifischen Bedingungen im Güterkraftverkehrssektor klargestellt wurde;

— Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates ([19]) zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und die zugehörige Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates ([20]);

— Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen;

— Richtlinie 2014/67/EU zur Durchsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

3.2. Die Entsenderichtlinie und ihre Durchsetzungsrichtlinie kommen zur Anwendung, wenn alle in der erstgenannten Richtlinie dargelegten Bedingungen erfüllt sind. Die Richtlinien gelten somit nur für eine vorübergehende Entsendung außerhalb des Mitgliedstaates, in dem der Fahrer gewöhnlich seine Arbeit verrichtet. Gegebenenfalls werden aufgrund der Entsenderichtlinie der Mindestlohn und bestimmte weitere Sozialvorschriften des Mitgliedstaates gewährt, in dem die Arbeit verrichtet wird. Andernfalls ist das Recht anzuwenden, das laut Arbeitsvertrag und der Rom-I-Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Verordnung (EG) Nr. 593/2008) gilt. In der Rom-I-Verordnung wird zwingenden Beschäftigungsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem oder von dem aus die Arbeit gewöhnlich verrichtet wird, der Vorrang gegeben, ungeachtet der Heimatbasis des Arbeitnehmers oder des laut Arbeitsvertrag anzuwendenden Rechts. Hier sei auf die in Ziffer 3.1 genannten Entscheidungen des EuGH verwiesen.

3.3. In einer Reihe von Fällen wird der Nachweis schwierig, dass die Rom-I-Verordnung oder die Entsenderichtlinie Vorrang hat vor dem Recht der Heimatbasis oder dem vertraglich vereinbarten Recht. Bei der Entscheidung über das anzuwendende Recht werden die Durchsetzungsbehörden alle relevanten Aspekte abwägen, u. a. das Erfordernis einer echten Verbindung zu der Heimatbasis, damit das dort geltende Recht angewendet werden kann.

3.4. Der EWSA weist darauf hin, dass die Entsenderichtlinie 96/71/EG in Bezug auf den Güterkraftverkehrssektor unterschiedlich angewandt wird. Im Zuge des angekündigten Pakets für die Arbeitnehmermobilität muss daher unbedingt die Umsetzung dieser Richtlinie und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EC geprüft werden, um eine kohärente und wirksame Durchsetzung sicherzustellen.

3.5. Wie bereits erwähnt sind insbesondere die Vorschriften für den Marktzugang im Straßengüterverkehr, einschl. Kabotage, unklar und komplex und werden von den Mitgliedstaaten verschieden ausgelegt und umgesetzt. Dies führt zu Rechtsunsicherheit für alle Akteure und erschwert die Überprüfung ihrer Einhaltung.

([17]) Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben (ABl. L 80 vom 231.3.2002, S. 35).

([18]) Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1).

([19]) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1).

([20]) Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1).

3.6. Die oben erläuterten Umsetzungsprobleme und der Wunsch, Sozialdumping in den Griff zu bekommen, haben dazu geführt, dass einige Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften verabschiedet haben, um die Probleme in Bezug auf Löhne und Sozialstandards zu lösen. Derartige Maßnahmen sorgen bereits für eine Beeinträchtigung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes, beispielsweise in Bezug auf nationale Mindestlöhne und Vorschriften über Fahrt- und Ruhezeiten ([21]).

4. **Das Problem und die Betroffenen**

4.1. In dieser Sondierungsstellungnahme werden die Aspekte Sozialdumping und Kabotage im Straßengüterverkehr behandelt. Für westeuropäische Kraftverkehrsunternehmer machen die Personalkosten den bei Weitem größten Teil ihrer Betriebskosten aus. Dagegen ist für Unternehmen aus Mittel- und Osteuropa Kraftstoff im Durchschnitt der größte Kostenfaktor. Unterschiedliche Kostenstrukturen können auch höhere Investitionen ermöglichen. In diesem Kontext entsteht einigen Kraftverkehrsunternehmern der EU-15 ein Wettbewerbsnachteil, dem sie durch die Beschäftigung gering bezahlter Arbeitskräfte entgegenzuwirken versuchen. Dabei greifen Kraftverkehrsunternehmer aus der EU-15 wie auch der EU-13 gelegentlich zu Mitteln, mit denen sie das EU-Recht oder die nationale Gesetzgebung umgehen oder gegen geltendes Recht verstoßen (etwa gegen die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009, die Richtlinie 96/71/EG, durch Briefkastenfirmen usw.). Lücken in der Gesetzgebung und der mobile Charakter von Transporttätigkeiten erschweren mitunter die Aufdeckung illegaler Praktiken. Wie in Ziffer 4.6 ausgeführt, können Arbeitskostensenkungen auch auf absolut legale Weise erreicht werden. Allerdings wird dies natürlich häufig Spannungen verursachen.

4.2. **Sozialdumpingpraktiken haben negative Auswirkungen** insbesondere auf Güterkraftverkehrsunternehmen, die nicht auf solche Praktiken zurückgreifen, und auf Berufskraftfahrer, zumindest in der EU-15. Gesetzeskonform handelnden Unternehmen entsteht ebenfalls ein Imageschaden, und sie leiden unter den Auswirkungen der in Ziffer 3.6 beschriebenen einseitigen Maßnahmen. Aus diesem Grund will die Europäische Kommission 2016 Vorschläge zur Bekämpfung von Sozialdumping im Güterkraftverkehr vorlegen. Ohne fundierte und eingehende Analyse des Güterkraftverkehrsmarktes ist jedoch kein sachdienlicher Vorschlag zu erwarten. Auf nationaler Ebene stehen bereits Daten über die einzelstaatlichen elektronischen Register (NER) für Straßenverkehrsunternehmen zur Verfügung. Auf EU-Ebene sollten diese Daten vorschriftsmäßig über das Europäische Register der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU) zur Verfügung stehen, das gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 bis Dezember 2012 für eine Vernetzung der NER und eine Erleichterung des Informationsaustauschs über die Zuverlässigkeit von Unternehmen hätte sorgen sollen. Die Umsetzung des ERRU ist immer noch nicht abgeschlossen. Der EWSA bedauert dies und betont, dass diese Verzögerung negative Auswirkungen auf die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften hat.

4.3. In Bezug auf **Berufskraftfahrer** betreffen rechtswidrige Praktiken in erster Linie:

— Bezahlung: die Vergütung entsprechend der Heimatbasis des Fahrers („Herkunftsland"-Prinzip) ist völlig normal und akzeptabel, wenn die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, doch kommt es, vor allem bei Kabotage, vor, dass dieses Prinzip missbräuchlich angewendet wird, was gegen die zwingenden Vorschriften der Entsenderichtlinie oder der Rom-I-Verordnung verstößt;

— Arbeitsbedingungen: unzureichende Fahrtenplanung, die übermäßige Lenkzeiten zur Folge hat; Vergütung ausschließlich der Lenkzeiten, nicht der anderen Tätigkeiten in der Arbeitszeit wie Be- und Entladen;

— Sozialversicherungen: Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch den Arbeitgeber, mit maßgeblichen Folgen für die Rechte und Leistungsbezüge der Fahrer und ihrer Familien;

— Gesundheitsleistungen: Das Unternehmen wälzt die Kosten für Krankenversicherung und/oder medizinische Versorgung usw. auf den Fahrer ab.

4.4. Zahlreiche Unternehmen haben komplexe und mehrdeutige Beschäftigungsmodelle entwickelt, um den grenzüberschreitenden und in hohem Maße mobilen Charakter der Branche auszunutzen: Sie greifen auf Personaldienstleister und -leasingfirmen oder fiktive Unternehmen (System der Briefkastenfirmen) in einem Mitgliedstaat mit niedrigen Schutz-, Arbeits- und Sozialstandards zurück. Den Umständen entsprechend können derartige Modelle grenzwertig oder rechtswidrig sein, insbesondere in Fällen, in denen die Koppelung des Arbeitsvertrags an ein Land mit geringem Lohnniveau und niedrigen Sozialstandards rein fiktiv sind.

([21]) Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 19. Mai 2015 und Artikel in der „Financial Times" vom 19. Mai 2015 „*Protests from road haulage industry forces Brussels to act*". Siehe auch GD Move Newsletter, Issue 183, 12.9.2014 (nur EN) sowie die Parlamentarischen Anfragen E-006597/14 und E-007161/14 mitsamt den Antworten der Europäischen Kommission.

4.5. Aufgrund der komplexen Beschäftigungssysteme im Straßengüterverkehr ist es schwieriger, diese Unternehmen aufzuspüren und sie im Falle von Klagen wegen Nichtzahlung von Löhnen oder Sozialversicherungsbeiträgen zur Rechenschaft zu ziehen. Zugleich haben es auch gebietsfremde Fahrer — zumal Fahrer aus Drittländern — aufgrund dieser zwielichtigen Beschäftigungspraktiken sehr viel schwerer, ihre Rechte und Leistungsansprüche zu verstehen, wahrzunehmen und geltend zu machen.

4.6. Beispiele für potenziell rechtswidrige Praktiken sind:

— Geschäftstätigkeit über eine Briefkastenfirma: Dies ist seit 2011 nach Verabschiedung und Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 verboten, der zufolge das Recht auf Unternehmensgründung in einem Mitgliedstaat nur dann garantiert wird und aufrechterhalten bleibt, wenn das Unternehmen eine „tatsächliche und dauerhafte Niederlassung" hat;

— Anwendung der Lohn- und Arbeitsbedingungen der Heimatbasis anstelle der zwingenden Vorschriften des Landes, in dem oder von dem aus der Fahrer gewöhnlich seine Arbeit verrichtet, wenn dies gegen die Entsenderichtlinie und die Rom-I-Verordnung (mit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache *Koelzsch*) verstößt (siehe Ziffer 3);

— Vergütung nach gefahrenen Kilometern: Dies verstößt gegen die Verordnung (EG) Nr. 561/2006, mit der diese Art der Bezahlung verboten wird, da sie ein Risiko für die Straßenverkehrssicherheit darstellt;

— Unterwegs im LKW über mehrere Monate hinweg ohne regelmäßigen Zugang zu sanitären Anlagen, warmen Mahlzeiten usw.: Dies verstößt gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 31: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen".

Es sind sicherlich auch Situationen denkbar, in denen Kostensenkungen auf absolut legale Weise erreicht werden, etwa durch Gründung eines Tochterunternehmens oder durch Nutzung eines unabhängigen Personaldienstleisters.

4.7. Kabotage ist definiert als innerstaatlicher Güterkraftverkehr, der zeitweilig in einem Aufnahmemitgliedstaat durchgeführt wird. „Zeitweilig" ist in der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 definiert als drei Kabotagebeförderungen innerhalb von maximal sieben Tagen nach einer grenzüberschreitenden Beförderung in den Aufnahmemitgliedstaat. Rechtsdurchsetzung und Kontrolle bei Kabotage sind nicht einfach, weil die Verordnung über den Marktzuggang die Durchsetzung erschwert, da sie die Durchsetzungsbehörden daran hindert, zusätzliche Dokumente einzufordern, um die Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften über die Kabotage zu überprüfen. Hinzu kommt, dass diese Rechtsvorschriften in einigen Punkten selbst nicht eindeutig sind und in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden, beispielsweise in Bezug auf die Definition des Begriffs „Beförderung". Die Folge sind seltene Kontrollen, sowohl auf der Straße als auch auf den Firmengeländen.

4.8. Nach Auffassung des EWSA bietet eine unterschiedliche Kostenstruktur in der EU-13 einen Anreiz für Unternehmen. In Bezug auf den Binnenmarkt ist dies an sich kein Problem. Wenn die angeblich in der EU-13 angesiedelten Unternehmen in Wirklichkeit jedoch Briefkastenfirmen sind, die keine echte Geschäftstätigkeit in der EU-13 ausüben, könnte Sozialdumping vorliegen. Im Jahr 2013 machten die europäischen Sozialpartner aus dem Straßensektor, namentlich die Europäische Transportarbeiter-Föderation ETF und die Internationale Straßentransport-Union IRU, angesichts der Pläne der Europäischen Kommission für die Lockerung der Rechtsvorschriften für Kabotage darauf aufmerksam, dass der Markt noch nicht für eine vollständige Öffnung des inländischen Güterkraftverkehrsmarktes bereit ist, und zwar aufgrund der sozialen und steuerrechtlichen Differenzen innerhalb der EU ([22]). Sie forderten, die Rechtsvorschriften nicht zu ändern, sondern vielmehr wirksamer durchzusetzen.

4.9. Der EWSA verweist außerdem darauf, dass sichergestellt werden muss, dass von EU-Unternehmen beschäftigte Fahrer aus Drittländern im Einklang mit den geltenden Einwanderungsvorschriften beschäftigt werden, Arbeitsbedingungen vorfinden, die zwingenden Vorschriften entsprechen, und im Besitz eines den EU-Vorschriften entsprechenden Führerscheins sind.

([22]) *„Social Sector Partners Proposal for a Policy Package for the Next Revision of the EU Regulations (EC) No 1071/2009 on Access to Profession and 1072/2009 on Access to the Road Haulage Market"*, 2013.

4.10. Die aktuelle Schwerpunktsetzung der Europäischen Kommission auf Sozialdumping, die in den politischen Prioritäten von Kommissionspräsident Juncker und im Arbeitsprogramm für 2015 sowie seitens des Rates unter anderem im Programm der luxemburgischen Ratspräsidentschaft zum Ausdruck kommt, ist vor diesem Hintergrund zu sehen.

Abgesehen von dem anhängigen Vorschlag für die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit hat die Europäische Kommission zwei weitere wichtige Initiativen angekündigt:

— eine Überprüfung der Rechtsvorschriften für den Straßengüterverkehr, um die Regeln für Unternehmen und Kabotage klarzustellen und Kontrollen zu erleichtern;

— ein Maßnahmenpaket zur Arbeitskräftemobilität, um das Umgehen und den Missbrauch der Vorschriften zu unterbinden.

Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Vorhaben ist wichtig, um einer Fragmentierung des Güterkraftverkehrsbinnenmarkts durch nationale Durchführungsmaßnahmen vorzubeugen und die Voraussetzungen für eine weitere Marktöffnung in diesem Sektor zu schaffen.

4.11. Der EWSA schlägt vor, die Vorschriften für den Zugang zum Kabotagemarkt durch die Einführung einer Regelung zu erleichtern, die mit den Bestimmungen für die vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen im Allgemeinen vergleichbar ist. Dadurch wird das Recht, Kabotage zu erbringen, klar an den vorübergehenden Charakter der Leistung gebunden. Somit würde die derzeit offenbar mögliche, endlose und systematische Anhäufung von Sieben-Tage-Zeiträumen für Kabotage vermieden und außerdem klarer festgelegt, wann die Pflicht zur Niederlassung in dem Aufnahmeland besteht. Außerdem würden so die aktuellen Auslegungsunterschiede der sehr detaillierten, aber unklaren Bestimmungen in den geltenden Vorschriften beseitigt.

Brüssel, den 17. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den Themen „Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“ und „Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union“

(2016/C 013/27)

Berichterstatter: Luca JAHIER

Mitberichterstatter: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Das Europäische Parlament beschloss am 19. Mai 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 Absatz 1 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“

und

„Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union“.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 185 gegen 4 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Einführung**

1.1. Diese Stellungnahme wurde auf Ersuchen des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit zwei Berichten des Ausschusses für konstitutionelle Fragen verfasst: *„Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon“* (Berichterstatter: Mercedes BRESSO und Elmar BROK) und *„Mögliche Entwicklungen und Anpassungen des derzeitigen institutionellen Gefüges der Europäischen Union“* (Berichterstatter: Guy VERHOFSTADT).

1.2. Der EWSA begrüßt die Initiative des Europäischen Parlaments. Es ist davon auszugehen, dass sie wesentlich dazu beitragen wird, die Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union neu zu beleben. Der EWSA hat bereits mehrere Stellungnahmen zu diesem Thema verabschiedet und will weiterhin zur Arbeit des Europäischen Parlaments beitragen.

1.3. Der EWSA ist die institutionelle Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft ([1]) auf europäischer Ebene, und seine Mitglieder *„üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Union aus“* ([2]). Als beratende Einrichtung für die EU-Organe gewährleistet der EWSA seit seiner Gründung die wirksame, umfassende und konsequente Einbeziehung der repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung und Beschlussfassung der EU. Er trägt daher dazu bei sicherzustellen, dass die Entscheidungen möglichst offen und bürgernah getroffen werden ([3]) und dass somit das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — die der Ausübung der Zuständigkeiten der Union zugrunde liegen ([4]) — Anwendung finden.

2. **Europa am Scheideweg: die Chance nutzen**

2.1. Fast sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat das Europäische Parlament die Frage aufgeworfen, ob die Europäische Union die vor ihr liegenden Herausforderungen meistern kann, indem sie die bestehenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon in vollem Umfang nutzt, und/oder ob es erforderlich ist, bestimmte Politikbereiche und das derzeitige institutionelle Gefüge der Europäischen Union zu überprüfen.

([1]) Der Begriff „organisierte Zivilgesellschaft“ kann definiert werden als Gesamtheit aller Organisationsstrukturen, deren Mitglieder Ziele und Aufgaben von allgemeinem Interesse verfolgen und die als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Bürgerinnen und Bürgern auftreten.
Siehe dazu die Stellungnahmen *„Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“* vom 22. September 1999 (ABl. C 329 vom 17.11.1999, S. 30) und *„Die organisierte Zivilgesellschaft und europäische Governance — Beitrag des Ausschusses zur Erarbeitung des Weißbuchs“* vom 25. April 2001 (ABl. C 193 vom 10.7.2001, S. 117).

([2]) Siehe Artikel 300 Absatz 4 AEUV.

([3]) Siehe Artikel 1 EUV.

([4]) Siehe Artikel 5 Absatz 1 EUV.

2.2. Die Krise, die 2008 ihren Anfang nahm, brachte schwerwiegende Mängel in der Architektur der Eurozone und im institutionellen Gefüge der EU ans Tageslicht, woraufhin rasche Schritte zur Anpassung und Innovation eingeleitet wurden. Diese Neuerungen haben die Widerstandsfähigkeit der EU-Institutionen gezeigt und deutlich gemacht, dass sie der Gefahr eines Auseinanderbrechens der Eurozone trotzen können. Überdies wurden Solidaritäts- und Unterstützungsmechanismen eingeführt, die in der Geschichte der EU ohne Beispiel sind. Allerdings muss die EU wieder ausreichend hohe Wachstumsraten erzielen, um das Unternehmensumfeld zu verbessern und Arbeitsplätze zu erhalten, Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheiten sowie der asymmetrischen Entwicklung der Mitgliedstaaten und Regionen entgegenzuwirken. Bislang sind allerdings die wachstumsfördernden Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele nicht ausreichend.

2.3. Die wirtschaftlichen Probleme haben jedoch dazu geführt, dass sich alles um die dringend erforderlichen wirtschaftlichen und steuerlichen Initiativen zur Bekämpfung der tief greifenden Wirtschafts- und Finanzkrise dreht. Diese Maßnahmen haben ernsthafte Bedenken in Bezug auf die demokratische Rechenschaftspflicht ausgelöst und Fragen zu den sozialen Auswirkungen aufgeworfen, die bislang nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Vor allem aber hat die Reaktion auf die Krise die Bedenken hinsichtlich der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Nachhaltigkeit der europäischen Beschlussfassung deutlich gemacht, weil u. a. wiederholt auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zurückgegriffen wurde.

2.4. Während der Krise hat sich die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten auf die Unterzeichnung zwischenstaatlicher Verträge, also auf Rechtsinstrumente verlegt, die außerhalb der in den EU-Verträgen festgelegten Verfahren geschlossen werden. Dabei handelt es sich um den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) und den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Diese Verträge wurden ohne eine nennenswerte transparente öffentliche Debatte geschlossen. Diese zwischenstaatliche Vorgehensweise, die durch den Europäischen Rat vertreten wird, lässt sich erklären durch den finanziellen Aspekt der Krise und den Druck, rasch wirksame Instrumente zur Überwindung der Krise einzuführen. Dies wirft die Frage möglicher Konflikte zwischen dem zwischenstaatlichen Charakter dieser Verträge und der eigenen „Rechtsstaatlichkeit" der EU auf.

2.5. Heute ist die EU gezwungen, eine zunehmende Zersplitterung und eine wirtschaftliche, soziale und politische Krise zu überwinden, die die Union tief spaltet und zugleich zu wachsender Unruhe in der Bevölkerung führt, was alles in allem bewirkt, dass die Divergenzen weiter zunehmen. Das heutige Europa ist gekennzeichnet durch wiederauflebende Vorurteile, nationale Stereotypen und eine immer größere Kluft zwischen Menschen und Ländern sowie durch das Aufkommen populistischer und antieuropäischer Bewegungen. Deshalb sollte dringend das gefördert werden, was die Menschen in Europa eint, und nicht das, was sie trennt. Dies wird ein langwieriger Prozess sein und deswegen sollte umgehend damit begonnen werden.

2.6. Es ist auch ein Europa, in dem die Menschen nur wenig Vertrauen in die EU-Institutionen haben und die traditionelle demokratische Politik auf dem Prüfstand steht. Dies kommt in erster Linie auf *nationaler* Ebene zum Ausdruck, wie die jüngsten Wahlergebnisse deutlich machen. Doch auch auf *europäischer* Ebene sind die Folgen deutlich spürbar. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 errangen die Kandidaten der Parteien, die entweder dem europäischen Projekt oder einzelnen Bereichen der EU-Politik skeptisch gegenüberstehen, etwa ein Viertel aller Sitze. Trotz der nationalen Verantwortung für die Krise haben die Menschen das Gefühl, dass entweder „Europa" für die sozialen und wirtschaftlichen Probleme verantwortlich sei oder die EU-Institutionen nicht genug unternehmen, um ihr Leben zu verbessern. Ungeachtet dessen befürwortet jedoch noch immer eine deutliche Mehrheit der Wähler eine weitergehende europäische Einigung.

2.7. Die Gefahr eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU nach dem für spätestens 2017 geplanten Referendum und die anhaltende Instabilität Griechenlands untermauern die Tatsache, dass sich die EU an einem politischen Wendepunkt befindet. Man könnte meinen, Europa habe im Hinblick auf die Vertiefung der europäischen Integration seine Orientierung verloren und die jetzige und künftige Entwicklung und Identität der EU wäre mit einem großen Fragezeichen versehen. Während früher hinter der europäischen Integration eine Vision stand (Frieden, Versöhnung, Wohlstand usw.), haben wir es heute mit einer EU zu tun, die auf Bedrohungen und Herausforderungen „reagiert", anstatt den Prozess voranzutreiben.

2.8. Nach Ansicht des ehemaligen Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, geht es dagegen darum, das richtige Gleichgewicht zu finden zwischen einem Europa der „Chancen", das neue Perspektiven eröffnet, und einem Europa des „Schutzes", das in der Lage ist, seine Bürger zu schützen ([5]). Genau diese Synergie — verstärkt durch eine neue partizipative Dimension — ist es, die die Menschen und mithin auch die politischen Entscheidungsträger dazu bringt, im Sinne der Präambel des Vertrags über die Europäische Union, das Vertrauen in das europäische Projekt wiederzugewinnen.

([5]) Rede von Herman Van Rompuy: *„Brauchen wir einen ‚Neuen Pakt für Europa'?"*, Brüssel, 17. Juni 2015. http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf

2.9. Zu den internen Schwierigkeiten der EU kommen die immer zahlreicheren, schwerwiegenden externen Herausforderungen hinzu. Dazu zählt neben den zunehmenden Ängsten und Unsicherheiten in Bezug auf Terrorismus, Migrationsdruck, Energieversorgungssicherheit und den territorialen Zusammenhalt auch die zunehmende Instabilität an den östlichen und südlichen Grenzen der EU.

2.10. Angesichts dieser außerordentlich schwierigen Fragen scheint es allerhöchste Zeit, die Debatte über das effiziente Funktionieren der EU und die Rolle der Verträge in diesem Prozess wieder aufzunehmen. Dies ist der richtige Zeitpunkt zu prüfen, wie für die Bürgerinnen und Bürger in Europa bessere Ergebnisse erzielt werden können, und das derzeitige institutionelle Gefüge anzupassen und zu verstärken.

2.11. Genauso wichtig ist es, den Bürgerinnen und Bürgern die Vorteile der EU besser zu erläutern, ihnen und den repräsentativen zivilgesellschaftlichen Organisationen zuzuhören und auf diese Weise Vertrauen wiederherzustellen. Nach der vorherrschenden Auffassung ist es der EU bislang weder gelungen, nachhaltige, integrative und ausgewogene Strategien mit Schwerpunkt auf Investitionen und Wachstum sowie Verringerung von Ungleichheit zu konzipieren, noch sie umzusetzen. Darüber hinaus war die EU nicht in der Lage, ihren Bürgern konkrete Ergebnisse zu liefern, wobei dafür auch die Mitgliedstaaten einen Teil der Verantwortung tragen. Das Ergebnis ist ein zunehmender Mangel an Vertrauen seitens der EU-Bürger, das Gefühl einer unangemessenen Einmischung der EU-Institutionen in lokale Angelegenheiten und ein immer größeres Informationsdefizit. Die Wiederherstellung von Vertrauen und Zuversicht in die EU ist von entscheidender Bedeutung. Die EU ist an einem Wendepunkt angelangt, an dem die Akzeptanz seitens der Bürgerinnen und Bürger für die weitere Entwicklung entscheidend sein wird.

3. **Bessere Nutzung der bestehenden EU-Verträge**

3.1. Die bestehenden EU-Verträge bieten zweifellos ungenutzte Möglichkeiten, die zur Verbesserung des politischen Handelns und somit zur internen und externen Stärkung der EU verwendet werden könnten. Ob es nun um Möglichkeiten zur Vertiefung der politischen Maßnahmen oder zur Verbesserung der Umsetzung geht — es gibt eine breite Palette von Politikbereichen und technischen Instrumenten, die genutzt werden könnten. Dies sollte für die Europäische Union und ihr institutionelles Gefüge im Vordergrund stehen.

3.2. Zwar müssen bestimmte Elemente des bestehenden institutionellen Rahmens der Europäischen Union zweifellos durch spezifische Vertragsänderungen revidiert werden, es muss aber auch berücksichtigt werden, dass die Voraussetzungen hierfür zurzeit nicht gegeben sind. Daher wird der EWSA die Frage der Änderungen und Anpassungen der Verträge nur ansprechen, insoweit und wenn dies angebracht erscheint.

3.3. Von zentraler Bedeutung für die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bürger in die EU ist die Gewährleistung der Kohärenz und Einheitlichkeit aller Politikbereiche und Maßnahmen der EU gemäß Artikel 7 AEUV, und damit eine verbesserte Umsetzung der bestehenden Verträge. Das würde bedeuten, dass das richtige Gleichgewicht zwischen dem territorialen Zusammenhalt und der wirtschaftlichen und sozialen Dimension der Verträge gefunden werden muss. Vor allen Dingen würde dies die vollständige Anwendung von Artikel 3 EUV erforderlich machen, in dem es heißt, dass die EU auf *„einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie einem hohen Maß an Umweltschutz und der Verbesserung der Umweltqualität basieren sollte, (was) den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“* fördert.

3.4. Weitere Beispiele für die unzureichende Nutzung des Potenzials der bestehenden Bestimmungen sind die fünf Querschnittsklauseln des AEUV, in denen folgende Bereiche im Vordergrund stehen: Gleichstellung von Männern und Frauen (Artikel 8), Gewährleistung hoher Beschäftigungsraten und eines angemessenen Sozialschutzes, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Artikel 9), Bekämpfung von Diskriminierung (Artikel 10), Umweltschutz (Artikel 11) und Verbraucherschutz (Artikel 12). Diese Bestimmungen sollten künftig genutzt werden, um die verschiedenen Politikbereiche der EU enger miteinander zu verknüpfen und die Rechenschaftspflicht gegenüber den EU-Bürgern zu erhöhen.

3.5. Darüber hinaus gibt es ein breites Spektrum an Politikbereichen, die nur unzureichend genutzt werden. Das wichtigste Instrument für die Integration der 28 Mitgliedstaaten ist der **Binnenmarkt** ([6]). Er sollte durch neue Formen der Integration ergänzt werden, um Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern und Vorteile für alle Bürger und Regionen der EU zu schaffen. Um das zu erreichen, sind grundlegende EU-Initiativen vor allem auf den Produktmärkten

([6]) Titel I bis IV AEUV.

und in den Bereichen Energie, Verkehr und Dienstleistungen, auf den Arbeitsmärkten, im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, des geistigen Eigentums und in der digitalen Wirtschaft erforderlich. Außerdem sollten nationale Reformen im Steuerbereich transparenter sein, unlauteren Steuerwettbewerb verhindern und in größerem Umfang durch politische Maßnahmen der EU ergänzt werden ([7]).

3.6. Zwei der wichtigsten Branchen, für die verstärkte EU-Maßnahmen ergriffen werden sollten, sind die **Energieunion** und der **digitale Binnenmarkt**. Der digitale Binnenmarkt ist Gegenstand einer eigenen EWSA-Stellungnahme, die derzeit in Arbeit ist, und wird daher in der vorliegenden Stellungnahme nicht detailliert behandelt.

3.7. Gegen die externe Bedrohung in Form einer unsicheren Energieversorgung könnte die EU die geltenden Bestimmungen von Artikel 194 AEUV anwenden und eine Energieunion ansteuern. Der EWSA hat sich immer wieder für „Mehr Europa" in der Energiepolitik eingesetzt und gefordert, dass Solidarität zur treibenden Kraft für die Entwicklung einer europäischen Energiepolitik werde. Auf der Grundlage von Artikel 194 könnte ein wirksames und transparentes Steuerungssystem für die Energieunion geschaffen werden, das dazu beitragen würde, die Energiepolitik der EU effizienter zu gestalten, die Kosten zu verringern, für die Bürger einen Mehrwert zu schaffen und das Profil der EU gegenüber ihren internationalen Partnern zu schärfen. Die Förderung erneuerbarer Energien und die Unterstützung der Unternehmen bei der Energiewende sind feste Bestandteile dieses Prozesses.

3.8. Darüber hinaus könnten im Zuge der anstehenden Halbzeitüberprüfung der **Strategie Europa 2020** echte Fortschritte bei der Förderung von integrativem Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Nutzen für alle Bürger und Regionen der EU erzielt werden. Hierzu wären Reformen mit dem Schwerpunkt auf EU-Investitionen erforderlich, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Innovation, Beschäftigung, Ressourceneffizienz, nachhaltige Reindustrialisierung, mehr und menschenwürdige Arbeit, Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt, sozialer und regionaler Zusammenhalt und Inklusion sowie ein gut funktionierender Binnenmarkt unterstützt würden. Der EWSA unterstreicht, dass Europa keine völlig neue Strategie, sondern eine weitaus effizientere Strategie Europa 2020 braucht ([8]). Dazu gehört auch eine verstärkt effiziente, ausgewogene und demokratische Gestaltung des Europäischen Semesters.

3.9. Einen Beitrag zur Erzielung von Größenvorteilen und zur Verwirklichung der politischen Ziele der EU könnte eine Reform des **Eigenmittel**systems der EU leisten, in deren Rahmen das derzeitige System der Beiträge und Zahlungen für Mitgliedstaaten vereinfacht, ein neues System der Eigenmittel vorgestellt und das Korrektursystem überarbeitet würde. Eine Änderung des Eigenmittelsystems würde bedeuten, dass Artikel 201 der Römischen Verträge (nunmehr Artikel 311 AEUV) zum ersten Mal richtig und in vollem Umfang umgesetzt würde. Für den EWSA ist es von entscheidender Bedeutung, dass das Eigenmittelsystem eine Reihe von Kriterien erfüllt, unter anderem Fairness, Effizienz, Stabilität, Transparenz, Einfachheit, Rechenschaftspflicht, Haushaltsdisziplin, Konzentration auf den europäischen Mehrwert, Subsidiarität und Steuerhoheit. Zur Verwirklichung dieser Ziele wird vorgeschlagen, die Gelegenheit zu ergreifen und die nächste Halbzeitüberprüfung des EU-Haushalts zu nutzen, um die entsprechenden Vorschläge der Hochrangigen Gruppe unter dem Vorsitz von Mario MONTI anzunehmen. Das vorrangige Ziel muss dabei sein, die Autonomie des EU-Haushalts zu stärken, damit dieser eine Hebelwirkung entfalten und für mehr Komplementarität zu den einzelstaatlichen Haushalten sorgen kann. Dies wird unmittelbar dazu beitragen, Größenvorteile zu erzielen und die politischen Ziele der Union zu verwirklichen ([9]).

3.10. Die EU braucht außerdem Reformen zur Stärkung des Gefühls der **gemeinsamen Bürgerschaft** auf europäischer Ebene. Das Bewusstsein einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft entsteht jedoch nicht ohne die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Beschlussfassungsprozess auf europäischer Ebene. Es bedarf auch der Schaffung eines Gefühls der Teilhabe am gemeinsamen Handeln für die gemeinsame Sache in allen EU-Mitgliedstaaten. Dies ließe sich beispielsweise dadurch herstellen, dass man den Bürgern die Möglichkeit gibt, die Mitglieder des Europäischen Parlaments aus länderübergreifenden Listen zu wählen, deren Kandidaten aus mehreren Mitgliedstaaten stammen, aber einer europäischen Parteien angehören, anstatt nur für nationale Parteien zu stimmen. Hierzu könnte allerdings eine Vertragsänderung in Form einer Änderung des Artikels 223 AEUV erforderlich sein.

([7]) Stellungnahme *„Vollendung der WWU — die Rolle der Steuerpolitik"* vom 10. Dezember 2014 (ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 24).

([8]) Stellungnahme zu den *„Fortschritten bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 und den Möglichkeiten zur Erreichung ihrer Ziele bis 2020"* vom 19. Februar 2015 (ABl. C 251 vom 31.7.2015, S. 19).

([9]) Stellungnahme zu dem *„Geänderten Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union", COM (2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)* und dem *„Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union", COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)* vom 29. März 2012 (ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 45).

3.11. In diesem Zusammenhang hat der EWSA darauf aufmerksam gemacht, dass die **EU-Grundrechtecharta** mit neuen, zielgerichteten Initiativen wirksam umgesetzt werden muss ([10]). Seines Erachtens ist es erforderlich, die Gleichbehandlung für alle sicherzustellen und dabei insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen. Er unterstreicht, dass die Verpflichtungen der Charta auf EU-Ebene für alle Institutionen, Agenturen und Organe gelten. Der EWSA fordert mit Nachdruck von den Mitgliedstaaten, eine auf Schutz und Förderung ausgerichtete Grundrechtekultur auf allen Regierungsebenen und in allen Politik- und Legislativbereichen zu schaffen. Zusätzlich sollten die spezifischen Auswirkungen auf die Grundrechte während des Übergangsprozesses untersucht und identifiziert werden. Der EWSA bestärkt die Kommission nachdrücklich darin, ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge wirksam nachzukommen und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren ohne Rücksicht auf politische Erwägungen einzuleiten. Außerdem ruft der EWSA alle EU-Institutionen, Agenturen, Einrichtungen und Mitgliedstaaten, die an der Umsetzung der Grundrechte beteiligt sind, dazu auf, diese Rechte durch die Mitwirkung der Zivilgesellschaft zu fördern. Durch eine gesonderte Bewertung muss gewährleistet werden, dass die Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta in allen Regelungen bezüglich der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Funktionsweise des Binnenmarktes berücksichtigt werden ([11]).

3.12. Schließlich war die EU der 28 Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren mit großen Herausforderungen und sozial polarisierenden Problemen konfrontiert, die kein einzelner Mitgliedstaat allein wirksam bewältigen kann. Nur mit koordinierten politischen Strategien und gemeinsamen Maßnahmen auf europäischer Ebene können positive Ergebnisse erzielt werden. Dies gilt insbesondere für die **Migrations- und Asylpolitik** und die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**. In beiden Politikbereichen bieten die geltenden EU-Verträge eine breite Palette mit Handlungsmöglichkeiten, und viele Bestimmungen wurden in Ermangelung eines gemeinsamen und untereinander abgestimmten politischen Willens nicht genutzt ([12]). Zu diesem Zweck sollten Artikel 21 bis 46 EUV und Artikel 76 bis 81 AEUV besser genutzt werden.

3.13. Um voranzukommen, müssen Ehrgeiz, Pragmatismus und Innovation kombiniert werden. Nach Einschätzung des EWSA ist der rechte Zeitpunkt gekommen, die Herausforderungen der EU zu bewältigen und auf eine neue Phase in der Entwicklung der EU hinzuarbeiten. Das ist die Chance, einen neuen Pakt zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern zu schließen — zum Wohle einer Europäischen Union, die Zusammenarbeit, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, Integration und Solidarität vorantreibt.

3.14. Ein weiteres zu wenig genutztes Instrumente ist zweifellos die „Verstärkte Zusammenarbeit" gemäß Artikel 20 EUV. Dieses Verfahren kam zum ersten Mal im Bereich der Ehescheidung und der Trennung ohne Auflösung des Ehebandes und danach zur Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes in der EU sowie für den Vorschlag zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer zur Anwendung. Zweitens könnte die „Überleitungsklausel" (Artikel 48 Absatz 7 EUV) genutzt werden. Diese Änderungen würden jedoch Einstimmigkeit zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat der Europäischen Union erfordern, die unter Umständen nur schwer zu erzielen sein dürfte. Beide Instrumente könnten den Beschlussfassungsprozess der Union prinzipiell vereinfachen und beschleunigen.

3.15. Daher ist es von ausschlaggebender Bedeutung, an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates anzuknüpfen, der sich am 26./27. Juni 2014 darauf verständigte, *„dass das Konzept einer immer engeren Union für verschiedene Länder verschiedene Wege der Integration zulässt und es denen, die die Integration vertiefen wollen, ermöglicht, weiter voranzugehen, wobei gleichzeitig die Wünsche derjenigen, die keine weitere Vertiefung möchten, zu achten sind"* ([13]). Diese Erklärung bildet die Grundlage für eine differenzierte Europäische Union, in der alle 28 Mitgliedstaaten — gegebenenfalls in unterschiedlichem Maße — eingebunden sind und in der eine verstärkte Zusammenarbeit in strategischen Bereichen möglich ist, wobei sich alle Mitgliedstaaten auch in vollem Umfang beteiligen können.

3.16. Zudem müssen die makroregionalen Strategien nach Ansicht des EWSA künftig einen höheren Stellenwert in der Union einnehmen. Eine Stärkung und Ausweitung dieser Strategien könnte dazu beitragen, in Europa eine mittlere Ebene aufzubauen, die in der Lage ist, eine Annäherung herbeizuführen und die organisierte Zivilgesellschaft einschließlich der Wirtschafts- und Sozialpartner systematisch einzubeziehen.

([10]) Stellungnahme zur *„Mitteilung der Kommission — Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union"* vom 21. September 2011 (ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 74).

([11]) Der EWSA hat bereits früher vorgeschlagen, im Falle einer künftigen Änderung der Verträge ein Protokoll über den sozialen Fortschritt in die EU-Verträge aufzunehmen.
Stellungnahme zu der *„Mitteilung der Europäischen Kommission — Binnenmarktakte II — Gemeinsam für neues Wachstum"* vom 17. Januar 2013 (ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 24).

([12]) Stellungnahmen zur *„Europäischen Einwanderungspolitik"* vom 11. September 2014 (ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 7), zur *„Europäischen Einwanderungspolitik und den Beziehungen zu Drittstaaten"* vom 9. Juli 2014 (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 1) und zu der *„neuen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und der Rolle der Zivilgesellschaft"* vom 27. Oktober 2011 (ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 56).

([13]) Nummer 27 der Schlussfolgerungen.

4. **Stärkung der Eurozone und Vollendung der WWU**

4.1. Die Beseitigung der Schwächen in der Konstruktion der WWU und die Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung standen in den letzten Jahren im Mittelpunkt der Krisenstrategie der EU. Dringlichkeitsmaßnahmen, die darauf ausgerichtet waren, die WWU in Gang zu halten, haben — allerdings als Ergebnis eines zwischenstaatlichen Beschlussfassungsprozesses — zu einer Reihe von Entwicklungen geführt. Nun muss dafür gesorgt werden, dass diese zwischenstaatlichen Lösungen nicht zu einem dauerhaften Rechtsrahmen neben den EU-Verträgen werden.

4.2. In diesem Zusammenhang ist es dringend erforderlich, rasch vom heutigen System, das auf Regelungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin basiert, zu einem Verfahren überzugehen, das auf einer stärkeren Konvergenz zwischen den Ländern der Eurozone beruht.

4.3. Da der Euro die Währung der EU ist, müssen zunächst die Mitgliedstaaten, die zur Eurozone gehören, die Integration durch die Vollendung der WWU beschleunigen und vertiefen — **ein Prozess, der allen EU-Mitgliedstaaten offenstehen muss**. Diese Vollendung könnte durch eine solide Regierungsführung und die Stärkung des institutionellen Rahmens des Euroraums erreicht werden und auf folgenden Grundlagen beruhen:

— einer **geldpolitischen und finanziellen Säule**, die weitgehend vorhanden sind und die durch die Realisierung einer vollständigen EU-Bankenunion ergänzt werden sollten, um einen gesamteuropäischen Kapitalmarkt zu schaffen und zugleich die Steuerzahler vor den Folgen übermäßiger Risikobereitschaft und ungeordneter Zahlungsausfälle zu schützen;

— einer **wirtschaftlichen Säule**, um den Beschlussfassungsprozess in der Wirtschaftspolitik zu stärken und so Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit, Konvergenz und Solidarität in Europa zu fördern;

— einer **sozialen Säule**, die von wirtschaftlichem Fortschritt und Effizienz nicht zu trennen ist, um die vollständige Umsetzung der europäischen Verträge im Lichte von Artikel 3 EUV zu gewährleisten und den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, sowie

— einer **politischen Säule, u. a.** mit mehr Verantwortlichkeit und demokratischer Legitimation, um Glaubwürdigkeit und Vertrauen zu fördern.

4.4. Außerdem sollten Schritte unternommen werden, um einen Haushalt für die Eurozone einzuführen, mit dessen Hilfe mögliche zukünftige Schocks abgefangen werden können. Diese potenzielle Fiskalkapazität sollte jedoch als eine an Bedingungen geknüpfte Maßnahme zur Unterstützung von Reformen konzipiert sein. In seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Vollendung der WWU“ ([14]) vertritt der EWSA die Ansicht, dass ein solcher Haushalt für den Euroraum durch eine im gesamten Währungsgebiet erhobene Finanztransaktionssteuer, eine CO_2-Abgabe, eine zeitlich begrenzte Abgabe oder durch Ausgabe gemeinsam garantierter Schuldverschreibungen finanziert werden könnte. Allerdings erfordert jede dieser Optionen noch eine Einigung.

4.5. Fortschritte bei der wirtschaftspolitischen Steuerung Europas lassen sich durch die Stärkung der sozialen Dimension der EU erzielen. Dies sollte auf einer ausgewogeneren Anwendung von Artikel 3 EUV basieren, in dem es heißt, dass die EU ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Effizienz sowie sozialem und territorialem Zusammenhalt finden muss. Außerdem zielen Artikel 151 und 153 AEUV darauf ab, die Harmonisierung der Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten zu fördern — ein Thema, mit dem sich der EWSA 2013 auseinandergesetzt hat ([15]).

4.6. Gleichzeitig müssen wir die demokratische Legitimität der EU stärken, um ihren politischen Rahmen, insbesondere die Rolle des Europäischen Parlaments zu festigen. Zu diesem Zweck können im Rahmen der geltenden Verträge und Vorschriften konkrete Schritte unternommen werden. Auf mittlere bis längere Sicht sollten die institutionellen Bestimmungen durch eine Änderung des Vertrags an die unabdingbaren Anforderungen einer echten politischen Union angepasst werden. Der EWSA hat bereits einen sehr detaillierten Fahrplan für die Verwirklichung der politischen Säule der WWU angenommen, in dem eine breite Palette möglicher Maßnahmen aufgezeigt wird ([16]).

([14]) Stellungnahme zum Thema „*Vollendung der WWU — Vorschläge des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses für die nächste europäische Legislaturperiode*“ vom 9. Juli 2014 (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10).

([15]) Stellungnahme zum Thema „*Für eine soziale Dimension der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*“ vom 22. Mai 2013 (ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 1) und Stellungnahme zu der „*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion*“ vom 17. Oktober 2013 (ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 122).

([16]) Stellungnahme zum Thema „*Vollendung der WWU: Die politische Säule*“ vom 27. Mai 2015 (ECO/376; ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 8).

4.7. Der EWSA nimmt den Bericht der fünf Präsidenten an den Europäischen Rat „*Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden*“ vom 22. Juni 2015 zur Kenntnis und geht davon aus, dass dieser — wie vorstehend ausgeführt — als Grundlage für entschiedenere Maßnahmen dienen wird ([17]).

5. **Konsolidierung der Bürgerbeteiligung, Demokratie und Rechenschaftspflicht: künftiges Vorgehen**

5.1. Im Mittelpunkt der ganzen Diskussion über die Zukunft der EU sollten die Bürgerinnen und Bürger stehen. Demokratie und Rechenschaftspflicht gehören zu den grundlegenden Konzepten der Unionsbürgerschaft. Bei der Umsetzung dieser Grundsätze kommt der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge eine Schlüsselrolle zu. Die Kommission, die als einziges Organ über das Recht verfügt, gesetzgeberische Initiativen zu ergreifen, spielt auch eine zentrale Rolle beim Ausgleich der unterschiedlichen Kräfte und Interessen, aus denen die EU besteht. Dieser Balanceakt muss parallel zu einer wirksameren Umsetzung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erfolgen, um eine stärker auf Demokratie und Teilhabe aufbauende Regierungsführung in der EU zu erreichen.

5.2. Der Vertrag von Lissabon sieht eine stärkere Rolle für das Europäische Parlament sowie eine aktive Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Unterstützung eines gestärkten Rates vor. Künftig wird es jedoch notwendig sein, die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments auszuweiten, etwa durch eine größere Rolle bei der wirtschaftspolitischen Steuerung Europas oder innerhalb des Europäischen Semesters, für eine ausgewogenere Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den drei Organen Sorge zu tragen und die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu verbessern, und so die EU-Methode auf eine solidere Grundlage zu stellen. In diesem Zusammenhang von besonderem Interesse ist vor allem die ausgedehnte Nutzung des „Trilogs“ zur Erlassung von Rechtsakten in der ersten und zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ([18]). Das Verfahren des „Trilogs“ ist weitgehend zur Norm geworden, was gegen die demokratischen Grundsätze der Transparenz und Rechenschaftspflicht verstößt. Außerdem wird dadurch das notwendige Gleichgewicht gestört, das zwischen den drei Organen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu gewährleisten ist. Daher spricht sich der EWSA dafür aus, zum Geist bzw. zum eigentlichen Wortlaut des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zurückzukehren und dafür Sorge zu tragen, dass das Verfahren des „Trilogs“ eine Ausnahme bleibt.

5.3. Darüber hinaus wird die EU-Methode auch im Rahmen der horizontalen Subsidiarität eine größere Wirksamkeit entfalten. Dieser Begriff wird ebenso wie der Begriff der vertikalen Subsidiarität in den Verträgen nicht ausdrücklich definiert. Dennoch wird die öffentliche Rolle der privaten Akteure, etwa der Bürgerinnen und Bürger und der repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft, und ihre Teilnahme an der Politikgestaltung und am Beschlussfassungsprozess durch ihre spezifische beratende Rolle sowie die unabhängige legislative Rolle der Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs in Europa anerkannt.

5.4. Tatsächlich ist dieses Konzept der horizontalen Subsidiarität, bisweilen auch als funktionale Subsidiarität bezeichnet, in den Verträgen (Art. 152, 154 und 155 AEUV über den sozialen Dialog und die Rolle der Sozialpartner) bereits implizit verankert.

5.5. Auch in Artikel 11 EUV wird die partizipative Demokratie als wesentliche Ergänzung der in Artikel 10 und 12 EUV ([19]) verankerten repräsentativen Demokratie herausgestellt, die das Fundament der Demokratie bildet. Der EWSA hat mehrfach darauf verwiesen, dass Art. 11 Abs. 1 und 2 EUV ([20]) bedeutende Perspektiven für die Weiterentwicklung der europäischen Demokratie bietet, denn hier wird das Fundament für die langfristige Einrichtung eines strukturierten Bürgerdialogs in Europa neben dem politischen Dialog zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten gelegt.

5.6. Außerdem muss die EU-Methode durch eine verstärkte „vertikale“ Subsidiarität ergänzt werden, die in einer Aufwertung der nationalen Parlamente in der Politikgestaltung der EU und verstärkter Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament besteht.

([17]) http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf

([18]) Der „Trilog“ ist vorgesehen in der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13. Juni 2007 zu den *praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag)* (ABl. C 145 vom 30.6.2007, S. 5).

([19]) Über die Rolle der nationalen Parlamente bzw. des Europäischen Parlaments.

([20]) In Artikel 11 Absatz 1 und 2 heißt es:
„Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.
Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“

5.7. All dies ist wichtig und könnte schon im Rahmen der bestehenden Verträge realisiert werden. Besonders in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Demokratie und Rechenschaftspflicht könnte durch die Weiterentwicklung der europäischen Politik sowie die Verbesserung der Verfahren und Umsetzung schon sehr viel erreicht werden. Wie bereits in zwei EWSA-Stellungnahmen ([21]) ([22]) herausgestellt wurde, sind jedoch bei der Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 11 und damit bei der umfassenden Verwirklichung des Konzepts der partizipativen Demokratie nur geringe Fortschritte zu verzeichnen.

5.8. Gleiches gilt für die Europäische Bürgerinitiative (EBI) gemäß Artikel 11 Absatz 4. Die EBI sollte ein zentrales Instrument für die partizipative Demokratie und aktive Bürgerschaft sein, aber in der jetzigen Form ist sie weitgehend unwirksam, sodass ihre Umsetzungsmodalitäten grundlegend revidiert werden müssen.

5.9. Dieses Konzept der „horizontalen" Subsidiarität muss künftig durch einen strukturierten Bürgerdialog, beispielsweise in den Bereichen Umwelt- und Verbraucherschutz, gestärkt und auf weitere Politikbereiche ausgedehnt werden. Dies würde die Rolle repräsentativer Organisationen der Zivilgesellschaft in EU-Verfahren aufwerten, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, sich in den sie betreffenden Politikbereichen in vollem Umfange zu beteiligen und so den Grundsatz der partizipativen Demokratie mit Inhalt zu füllen. Der EWSA spielt als institutionelle Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle, um in Zusammenarbeit mit den übrigen EU-Institutionen dieses Ziel zu erreichen und das gesamte Potenzial der partizipativen Demokratie auszuschöpfen sowie den Bürgerdialog weiterzuentwikkeln und zu stärken.

5.10. Als institutioneller Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene hat er dabei eine dreifache Aufgabe zu erfüllen, (i) den Dialog zwischen den repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft und den EU-Institutionen zu erleichtern und zu fördern, (ii) eine dauerhafte Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die politischen Prozesse zu gewährleisten und (iii) die Umsetzung von Artikel 11 EUV zu überwachen.

5.11. Aus diesem Grund und in seiner Eigenschaft als beratende Einrichtung für die EU-Institutionen ([23]) kann der EWSA vollwertig (i) als Katalysator und Koordinator im Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft auftreten, (ii) als wichtigster Mittler zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft und den EU-Beschlussfassungsorganen fungieren und (iii) eine Brücke zwischen der nationalen und der europäischen Ebene bilden. Sollte es zu einer Änderung der Verträge kommen, würde der EWSA die ausdrückliche Anerkennung dieser Rolle verlangen ([24]).

5.12. Mit der Wiederbelebung der Agenda für bessere Rechtsetzung wird deutlich, dass die Kommission plant, einen Schwerpunkt auf die Bewertung der Arbeit zu legen und dabei andere Institutionen, nationale Behörden und die Zivilgesellschaft insgesamt in den Prozess mit einzubeziehen. Die Einbeziehung des EWSA als eine beratende Einrichtung in die Bewertung der politischen Maßnahmen ist von grundlegender Bedeutung, denn sie fußt auf seiner rechtmäßigen Rolle im institutionellen Gefüge der EU, die darin besteht, (i) die Errungenschaften der EU zu schützen und gleichzeitig den Bedürfnissen der Unionsbürger Rechnung zu tragen sowie (ii) vor Hindernissen bei der Umsetzung der Politik oder der Rechtsvorschriften der EU zu warnen und mögliche Mängel aufzuzeigen.

([21]) Stellungnahme zum Thema *Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon* vom 14. November 2012 (ABl. C 11 vom 15.1.2013, S. 8).

([22]) Stellungnahme zur „*Bewertung der Konsultation der Interessenträger durch die Europäische Kommission*" vom 2. Juli 2015 ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57.

([23]) In Artikel 13 Absatz 4 EUV über den institutionellen Rahmen der Union heißt es: ***„Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen."***

([24]) Der EWSA hat diesen Vorschlag bereits in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2006 während der „Phase des Nachdenkens" nach der fehlgeschlagenen Ratifizierung des Verfassungsvertrags dem Europäischen Rat unterbreitet.
Siehe Stellungnahme zum Thema „*Beitrag zum Europäischen Rat am 15./16. Juni 2006 — Phase des Nachdenkens*" vom 17. Mai 2006 (ABl. C 195 vom 18.8.2006, S. 64).

5.13. Als Teil seiner Aufgabe, die ihm mit Artikel 13 Absatz 4 EUV übertragen wird, sind sowohl das Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission vom 22. Februar 2012 als auch die Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament vom 5. Februar 2014 Ausdruck des bedeutenden Mehrwerts, den der EWSA zum Zwecke einer besseren Rechtsetzung dadurch erbringt, dass er die Positionen der Zivilgesellschaft in den gesamten Politikzyklus einfließen lässt ([25]). Der EWSA fordert daher, dass seine institutionelle Rolle bei einer künftigen Überarbeitung der interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung klar anerkannt wird ([26]).

5.14. Damit der EWSA in all diesen Bereichen einen wirksamen Beitrag leisten kann, sollte er sein Potenzial voll ausschöpfen und seine Rolle, seine Arbeitsverfahren und Arbeitsmethoden sowie seine Arbeitsbeziehungen zu den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzen verbessern. Der EWSA erhöht auch die Relevanz seiner Arbeit, indem er die Cluster wichtiger EU-Politikbereiche im Rahmen der beratenden Funktion, die ihm durch die Verträge übertragen wurde, stärker in den Mittelpunkt rückt.

5.15. Auf diese Weise kann der EWSA einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, in Politikbereichen, die für die Bürgerinnen und Bürger von unmittelbarem Interesse sind, das Potenzial des Vertrags von Lissabon auszuschöpfen und mögliche Mängel aufzudecken, die Änderungen und Anpassungen der politischen Maßnahmen erforderlich machen, damit den Bedürfnissen der Menschen besser Rechnung getragen wird.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([25]) Im Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Kommission heißt es in Absatz 18: *„Der EWSA trägt nach Maßgabe der Artikel 8 bis Artikel 12 AEUV insbesondere im Zusammenhang mit bereichsübergreifenden Bestimmungen zur Evaluierung der Umsetzung des EU-Rechts bei."*
In der Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament heißt es, dass der EWSA dem Europäischen Parlament regelmäßig *„Folgenabschätzungen zu den EU-Rechtsakten"* übermittelt, einschließlich *„Informationen der Zivilgesellschaft und einschlägiges Material darüber, wie die geltenden Vorschriften und die Ausgabenprogramme tatsächlich funktionieren und welche Mängel es bei der Ausarbeitung und Revision der Rechtsakte und Politiken der EU zu berücksichtigen gilt"*.

([26]) Stellungnahme zum Thema *Delegierte Rechtsakte* vom 16. September 2015 (INT/768; siehe S. 145 dieses Amtsblatts).

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

510. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 16./17. SEPTEMBER 2015

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung — Eine Agenda der EU“

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Berichterstatter: Bernd DITTMANN

Die Europäische Kommission beschloss am 1. Juni 2015, 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 — Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung — Eine Agenda der EU

[COM(2015) 215 final].

Der gemäß Artikel 19 der Geschäftsordnung eingesetzte und mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Unterausschuss *„Bessere Rechtsetzung“* nahm seinen Entwurf einer Stellungnahme am 2. September 2015 einstimmig an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 174 gegen 3 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Bessere, intelligente Rechtsetzung (BR) ist eine gemeinsame Aufgabe für alle europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten mit dem vorrangigen Ziel, die Qualität von europäischer Rechtsetzung zum Wohle von Bürgern, Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern zu erhöhen. BR ersetzt aber nicht politische Entscheidungen. BR ist ein Prozess, der laufend fortentwickelt wird. So konnte bereits viel erreicht werden, es bleibt aber weiter Verbesserungspotenzial.

1.2. Der EWSA bringt sich bereits seit langem umfassend zum Thema BR ein, wie in der Zusammenstellung seiner wichtigsten Stellungnahmen zur BR nachvollzogen werden kann ([1]). Er nimmt damit eine besondere Verantwortung für die Unterstützung und Akzeptanz von europäischem Recht und BR in der Zivilgesellschaft wahr.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass er nicht ausreichend entsprechend der ihm in den EU-Verträgen und Kooperationsvereinbarungen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament (EP) anvertrauten Rolle und Funktion in der Agenda für BR berücksichtigt ist. Er fordert eine Aufnahme der beratenden Institutionen der EU in die IIA.

1.4. Der EWSA unterstützt eine umfassende Einbeziehung von Interessenträgern durch Konsultationen während des gesamten Lebenszyklus einer politischen Maßnahme und verweist insoweit auf die Stellungnahme des EWSA zur Evaluation der Konsultationsleitlinien. Er möchte hervorheben, dass er die richtige Zielgruppenwahl und die Berücksichtigung der Repräsentativität der Interessenträger für wesentliche und verbesserungswürdige Aspekte der Besseren Rechtsetzung hält.

([1]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193

1.5. Bei der Auswahl von Experten für das Regulatory Scrutiny Board, die REFIT-Plattform sowie in allen weiteren Gremien, zu Anhörungen, in Workshops und sonstigen Situation muss aus Sicht des EWSA die größtmögliche Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Transparenz sichergestellt werden.

1.6. Der EWSA fordert eine Aufnahme von Selbst- und Koregulierung in die IIA, die gleichberechtigt neben regulatorischen Maßnahmen bei der Lösung politischer Fragen in Betracht zu ziehen sind.

1.7. Der EWSA fordert, informelle Triloge auf besondere Notfälle zu reduzieren und die Mehrheit der Rechtsetzung im normalen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen.

1.8. Der EWSA mahnt einen stärkeren Fokus der Kommission auf die Defizite bei der Umsetzung und Durchführung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten an und fordert die Nutzung von Verordnungen statt Richtlinien.

2. **Die Agenda für BR — eine grundsätzliche Bewertung**

2.1. Der EWSA ist überzeugt, dass Maßnahmen und Instrumente der BR dazu beitragen sollten, die Qualität und Effektivität europäischer Rechtsakte zu verbessern, einfache, verständliche und konsistente Regelungen zu schaffen, die zur Umsetzung der in den EU-Verträgen beschriebenen Ziele sowie insbesondere zur Stärkung und Vollendung des europäischen Binnenmarkts beitragen und einen Mehrwert für die Bürger, Unternehmen, Verbraucher und Arbeitnehmer in Europa darstellen.

2.2. Europa ist ein gemeinsamer Rechtsraum, der einen guten, verlässlichen und umsetzbaren Rechtsrahmen garantieren muss. Das Konzept der BR, das sich sowohl auf „ex ante"-Maßnahmen auf EU-Ebene als auch auf eine konsequente Umsetzung und Durchführung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten fokussieren will und Maßnahmen der BR entlang des gesamten Lebenszyklus ([2]) eines Rechtsaktes vorsieht, wird dann einen wertvollen Beitrag für die europäische Integration und die Bürger entfalten, wenn nicht allein neue technokratische Verfahren und Instrumente eingeführt werden, sondern sich zudem alle europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten dafür engagieren, eine Kultur der BR zu etablieren.

2.3. Die Kommission präsentiert ihre Mitteilung und die dazugehörigen Dokumente als einen neuen Start. Die Vorschläge sind zweifelsohne als ehrgeizig zu bezeichnen. Der Ausschuss möchte aber auch anmerken, dass BR kein neues Thema ist, sondern seit vielen Jahren diskutiert und weiterentwickelt wird. Dadurch erreichte Verbesserungen haben dazu beigetragen, dass das EU-Recht grundsätzlich von hoher Qualität zum Nutzen der Bürger, Unternehmen, Verbraucher und Arbeitnehmer in Europa ist. Der EWSA ist der Auffassung, dass im Vergleich zu den nationalen Gesetzgebern oder auf internationaler Ebene die Mechanismen und etablierten Verfahren auf EU-Ebene gut funktionieren, um eine hohe Qualität der Rechtsetzung sicherzustellen ([3]). Wie dieser Bericht zeigen wird, gibt es aber auch weiterhin Verbesserungspotenzial. Der EWSA erkennt aber an, dass unter Mithilfe von BR bereits viel geleistet und auch erreicht wurde.

2.4. Vor dem Hintergrund zunehmender Kritik gegenüber dem Konzept der BR betont der EWSA, dass es nach seiner Auffassung nicht um ein „Mehr" oder „Weniger" an Regulierung in der EU gehen soll, oder darum, bestimmte Politikbereiche zu deregulieren oder gegenüber anderen Prioritäten zurückzustellen und damit die Werte in Frage zu stellen, für die die EU steht: sozialer Schutz, Umweltschutz und Grundrechte ([4]). BR ist in erster Linie ein Hilfsmittel, mit dem sichergestellt werden soll, dass politische Ziele auf Basis einer evidenzbasierten Grundlage im Lichte der vorgenannten Werte effektiv verwirklicht werden, ohne dass Umwelt- oder Verbraucherrechte oder soziale Standards eingeschränkt werden oder durch die Einrichtung von Gremien eine Kompetenzverschiebung im Institutionengefüge bewirkt wird. BR kann und darf politische Entscheidungen nicht substituieren.

([2]) Der Lebenszyklus umfasst dabei das Entstehen einer Initiative innerhalb der Kommission von der Vorbereitungs- über die Entwurfsphase, die Annahme des Vorhabens durch die Kommission, das Gesetzgebungsverfahren, das Inkrafttreten des Rechtsakts, die Umsetzung, Anwendung durch die Mitgliedstaaten, die Evaluierung durch die Kommission, die Prüfung durch das REFIT-Programm und ggf. die Aktualisierung, Überarbeitung, Aufhebung und Neuvorlage eines Vorhabens.

([3]) *European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness.*

([4]) COM(2015) 215 final.

2.5. Der EWSA wirkt aktiv im Bereich der demokratischen Gestaltung und Umsetzung von EU-Recht mit. Der EWSA bringt sich seit Jahren umfassend zu dem Thema BR ein und hat eine Reihe von Stellungnahmen verfasst, die konkrete Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung des Konzepts enthalten. Eine Zusammenstellung dieser Empfehlungen ist verfügbar ([5]) und soll als Anregung und Ideenpool für die weitere Verbesserung der Agenda der BR genutzt werden. Das zeigt, dass dem EWSA eine besondere Verantwortung für die Unterstützung und Akzeptanz der Ziele der BR in der Zivilgesellschaft zukommt. Der Ausschuss ist auch jetzt bereit, seinen Beitrag zu einer transparenten, demokratischen und konsistenten BR zu leisten.

2.6. Der EWSA bedauert, dass die Mitteilung der Kommission und das gesamte Paket für BR nur unzureichend auf die in den Verträgen festgelegte Rolle, Funktion und Repräsentativität des EWSA eingehen und damit Potenziale ungenutzt bleiben, die Expertise und den Sachverstand seiner Mitglieder zu nutzen und den Aufgaben des EWSA gerecht zu werden. Eine Beteiligung des EWSA an der vorliegenden Agenda für BR erfolgt lediglich im Rahmen der REFIT-Plattform („ex post"-Bereich) und spiegelt dessen Aufgaben und Verantwortung für die Stärkung der demokratischen Legitimität und der Effektivität der Institutionen nicht ausreichend wider.

2.7. Der EWSA fordert daher eine angemessene Berücksichtigung in der Agenda zur BR. Dieser Bericht enthält Vorschläge, wie und an welchen Stellen der EWSA einbezogen werden sollte.

3. **Interinstitutionelle Vereinbarung — Hin zu einer gemeinsamen Kultur der BR**

3.1. Die Mitteilung der Kommission geht u. a. auf die geplanten Maßnahmen der IIA ein. Der EWSA hält den Vorschlag für eine IIA für eines der Kernelemente der Agenda für BR. Die Kommission ist darin zu unterstützen, die Ziele der BR unter Beteiligung der gesamten Zivilgesellschaft beständig weiterzuentwickeln. Dazu bedarf es aber insbesondere der Unterstützung durch die gesetzgebenden Körperschaften Rat und EP. Der Vorschlag für eine IIA ist ambitioniert und kann nur über ein klares Bekenntnis aller Institutionen zu den Zielen und Inhalten einer BR und einer konsequenten Anwendung der in der IIA enthaltenen Vorschläge im Lichte der EU-Verträge gelingen. Ein Scheitern der Verhandlungen würde einen großen Rückschritt bedeuten, selbst hinter die Verpflichtungen der IIA von 2003.

3.2. Trotz Anerkennung der Rolle und Bedeutung des EWSA durch das EP ([6]) wird an keiner Stelle in der IIA auf den EWSA und den AdR sowie die ihnen durch die Verträge zugestandene Rolle und Funktion in der Vereinbarung eingegangen. Das ist nicht hinzunehmen.

3.3. Vorausgesetzt der EWSA wird von der Kommission rechtzeitig konsultiert, ist er bereit, die EU-Institutionen bei Maßnahmen der besseren Rechtsetzung zu unterstützen, neue Ideen zu entwickeln, zu geplanten Vorhaben im Rahmen seiner Zuständigkeiten umfassend Stellung zu nehmen, deren hohe Qualität sicherzustellen und die EU-Initiativen gegebenenfalls nachzuverfolgen oder in besonderen Fällen als Testgremium für geplante Initiativen zu fungieren.

3.4. Der EWSA fordert daher eine Aufnahme beider beratender Institutionen der EU in die IIA in Bezug auf die Maßnahmen der BR, die ihnen in den Verträgen der EU und in Kooperationsvereinbarungen mit Kommission und EP anvertraut worden sind.

3.5. Eine Bewertung der konkreten materiellen Inhalte der IIA erfolgt in einer Initiativstellungnahme nach deren Annahme durch Rat und EP.

4. **Bewertung der Mitteilung zur Agenda für eine BR**

4.1. ***Änderung der Arbeitsweise auf europäischer Ebene***

4.1.1. Die Kommission will mit ihrer neuen internen Aufstellung und der Ausrichtung ihrer Maßnahmen an den politischen Leitlinien, der Aufstellung eines konsistenten Arbeitsprogramms auf EU-Ebene und der verstärkten Interaktion mit den Institutionen bessere Regelungen und bessere Ergebnisse erzielen.

([5]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193

([6]) Bericht über das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick (2014/2150 (INI); Berichterstatterin: Sylvia Yvonne Kaufmann in Nr. 19.

4.1.2. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission in einen strukturierten Austausch zum Jahresarbeitsprogramm und der mehrjährigen Programmplanung mit Rat und EP getreten ist und sich gemäß der Kooperationsvereinbarung mit dem EWSA vor Veröffentlichung des Jahresarbeitsprogramms berät. Der Austausch sollte sich über den gesamten Programmplanungszyklus erstrecken und Synergieeffekte dadurch gewährleisten, dass es zu einem regelmäßigen Dialog des EWSA mit dem EP, der Kommission und dem Rat kommt, indem gezielt die Maßnahmen des Arbeitsprogramms auch nach dessen Annahme nachverfolgt und die allgemeine Zusammenarbeit verbessert werden können. Der EWSA regt an, dass die Planung neuer Initiativen und Prioritäten auch im Lichte und unter Bezugnahme existierender Strategien und Integrationspläne (wie z. B. die Europa-2020-Strategie, Jahreswachstumsprogramm und Europäisches Semester/länderspezifische Empfehlungen) erfolgen und detaillierte Informationen enthalten sollte, wie sich die geplanten Maßnahmen in die vorhandenen Strategien einbetten und deren Ziele widerspiegeln. Dadurch wird vermieden, dass bestimmte Politikbereiche und Zielstellungen bereits bestehenden Strategien über- oder untergeordnet werden.

4.2. ***Bessere Konsultation, mehr Offenheit und Transparenz***

4.2.1. Die Kommission plant, Interessenträger während des gesamten Lebenszyklus einer politischen Maßnahme über Konsultationen einzubeziehen. Roadmaps, Folgenabschätzungen in der Anfangsphase, vom Kommissarskollegium verabschiedete Rechtsakte, „ex post"-Evaluierungen und Eignungsprüfungen sowie die Entwürfe delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte sollen mit Interessenträgern konsultiert werden. Zudem soll die Begründung von Rechtsakten verbessert werden.

4.2.2. Das Ziel, eine höhere Transparenz und eine stärkere Einbeziehung von Interessenträgern entlang des gesamten Lebenszyklus eines Rechtsaktes zu erzielen, wird durch den EWSA grundsätzlich begrüßt. Der EWSA hat stets die Bedeutung einer intensiven Konsultation aller betroffenen Kreise hervorgehoben ([7]), denn eine umfassende Anhörung von Interessenträgern kann zur Qualität und Angemessenheit der Rechtsetzung insofern beitragen, dass ein Mittelweg zwischen der Erreichung der politischen Ziele einerseits und der Sicherstellung der Verwaltungsvereinfachung andererseits gefunden wird. Durch eine bessere Konsultation wird das Problembewusstsein geschärft und die Anwendung der Vorschriften verbessert werden ([8]).

4.2.3. Der EWSA hat erst im Juli 2015 in einer Stellungnahme zur Evaluierung der Konsultationen von Interessenträgern ([9]) Vorschläge zur Verbesserung der Konsultationsmöglichkeiten von Interessenträgern unterbreitet, auf die im Rahmen dieser Stellungnahme vollumfassend verwiesen wird. Der EWSA erkennt insoweit an, dass die Leitlinien insgesamt gute Vorgaben enthalten, um qualitativ wertvolle Konsultationen durchführen zu können. Wie die vorgenannte Stellungnahme aber deutlich aufzeigt, gibt es noch immer viele (auch aktuelle) Fälle, in denen die neuen Leitlinien nicht konsequent von den zuständigen Diensten der Kommission angewandt werden. Der EWSA fordert daher, die Anwendung der Leitlinien als Qualitätsstandards für die Anhörung der Interessenträger verbindlich innerhalb der Kommission vorzuschreiben.

4.2.4. Die richtige Zielgruppenwahl für eine bestimmte Konsultation ist von grundlegender Bedeutung, um die notwendigen Informationen zu erhalten. Der EWSA könnte im Rahmen seiner Zuständigkeiten und in enger Zusammenarbeit mit allen einschlägigen Organisationen und mit der Kommission bei der Identifizierung der repräsentativen Organisationen innerhalb der Zielgruppen behilflich sein ([10]). Durch die verstärkten Konsultationsmechanismen mit Interessenträgern hält es der EWSA für notwendig, die Transparenz bei der Auswahl der Experten in Gremien, auf Konferenzen, in Workshops usw. zu gewährleisten. Gleichsam muss die Repräsentativität der Interessenträger stärker berücksichtigt und bei der Verwertung der Ergebnisse eine qualitative und quantitative Gewichtung vorgesehen werden, je nachdem, ob eine Reaktion von einer Einzelperson oder einer repräsentativen Organisation der Zivilgesellschaft stammt. Entsprechend höheres Gewicht sollten die Rückmeldungen einer Organisation haben.

4.2.5. Die Qualität von Fragen (oft suggestiv), deren Auswahl und die Feedbackmechanismen der Kommission lassen oft zu wünschen übrig ([11]). Der EWSA hat insoweit umfassende Vorschläge eingebracht, wie diese Missstände behoben werden können ([12]). So könnte er bei der Erstellung von Fragebögen zu Konsultationen sowohl auf die Fragestellungen Einfluss nehmen, indem er Fragen beisteuert oder regelmäßig als „Testgremium" eingesetzt wird, um zu überprüfen, ob die Fragen relevant sind. Eine Prüfung und Überwachung von Konsultationen und der Aufbau einer entsprechenden Beobachtungsstelle durch den EWSA ([13]) könnten einen adäquaten Beitrag dazu leisten, die Qualität von Konsultationen zu verbessern.

([7]) ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 48.
([8]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Evaluierung der Konsultationen der EU-Kommission von Interessenträgern" (ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57).
([9]) Siehe Fußnote 8.
([10]) Siehe Fußnote 8.
([11]) Siehe Fußnote 8.
([12]) Siehe Fußnote 8.
([13]) Siehe Fußnote 8.

4.2.6. Wichtig ist auch eine angemessene Ausgestaltung der Konsultationsfristen. Durch diese soll der Regulierungsprozess nicht unnötig verlängert werden, andererseits können Fristen von 4, 8 oder 12 Wochen zur Konsultation von teils komplexen oder sehr technischen Initiativen zu kurz bemessen sein, um zielführende Rückmeldungen zu sammeln. Eine strukturierte und laufend aktualisierte Planung der Konsultation (in den Roadmaps der Kommission) und die Bekanntgabe ihrer Zielsetzungen einschließlich einer zuverlässigen zeitlichen Angabe können Interessenträgern helfen, ihre Beteiligung vorzubereiten.

4.2.7. Zur weiteren Erhöhung der Transparenz und Übersichtlichkeit für Interessenträger regt der EWSA an sicherzustellen, dass auf der zentralen Webseite der Kommission für Konsultationen ([14]) alle laufenden Konsultationen von EU-Institutionen aber auch von europäischen Agenturen und nachgelagerten Einrichtungen ([15]), sowie alle Konsultationen zu delegierten und Durchführungsrechtsakten aufgenommen, einheitlich und übersichtlich dargestellt werden und in Form einer umfassenden Kommunikationsstrategie europaweit besser bekannt gemacht werden.

4.2.8. Zu begrüßen ist insbesondere die Konsultation zu delegierten Rechtsakten (Artikel 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Artikel 291 AEUV). Fehlende Transparenz, offenkundige Rechtsunsicherheit und unzureichende politische Kontrolle des Systems der vorherigen Konsultation zu untergesetzlichen Rechtsakten werden zu Recht oft bemängelt ([16]). Der EWSA regt ferner die Einführung eines eigenen Registers zu delegierten Rechtsakten an, entsprechend dem Komitologieregister. Die Anwendung von delegierten und Durchführungsrechtsakten muss eng begrenzt und besonders begründet werden. Maßnahmen auf nachgelagerter Ebene müssen sich konsequent am Basisrechtsakt orientieren. Politische Entscheidungen dürfen nicht auf Ebene der delegierten und Durchführungsrechtsakte unterminiert werden.

4.2.9. Zudem sollte sichergestellt werden, dass es zu keiner Duplizierung von Konsultationen oder Inhalten von delegierten und Durchführungsrechtsakten mit Konsultationen zu Leitlinien von EU-Agenturen oder deren Inhalten kommt.

4.2.10. Grundsätzlich ist zwischen den Konsultationen der Sozialpartner — gemäß den in den EU-Verträgen (Artikel 154, 155 AEUV) niedergelegten Verfahrensweisen zum Sozialen Dialog — und den öffentlichen Konsultationen aller betroffenen Kreise der Zivilgesellschaft gemäß Artikel 11 Absatz 3 EUV zu unterscheiden. Beide haben ihre spezifische Funktion und unterschiedliche Legitimität.

4.2.11. Zwar weisen die Ausführungen in der Toolbox zur BR darauf hin, dass Sozialpartnerkonsultationen nicht den Mindeststandards für Konsultationen und damit den Vorgaben für öffentliche Konsultationen unterliegen. Der EWSA möchte aber deutlich darauf hinweisen, dass die vorliegende Mitteilung keinesfalls zum Vorwand genommen werden darf, dass die Konsultationen der europäischen Sozialpartner bzw. deren Verhandlungsergebnisse einer „ex ante"- oder „ex post"-Kontrolle durch öffentliche Konsultationen unterzogen werden. Der soziale Dialog ist ein im AEUV ([17]) vorgesehenes, besonderes Verfahren, das respektiert werden muss. Öffentliche Konsultationen können daher kein Substitut für Sozialpartnerkonsultationen sein ([18]). Die Durchführung der Ergebnisse von Sozialpartnervereinbarungen muss gemäß den Vorgaben des Artikels 155 AEUV sichergestellt sein ([19]).

4.3. ***Bessere Instrumente für bessere Lösungen***

4.3.1. Die Kommission wendet künftig die neuen integrierten Leitlinien zur BR ([20]) bei neuen Maßnahmen an, verpflichtet sich auch nichtgesetzgeberische Möglichkeiten, wie etwa Ko- und Selbstregulierung zu prüfen, legt besonderes Augenmerk auf den Grundsatz „Vorfahrt für KMU", den KMU-Test und die mögliche Freistellung von Kleinstunternehmen von bestimmten europäischen Vorgaben.

4.3.2. Der EWSA begrüßt, dass die Leitlinien für BR präzisiert, überarbeitet und in einer konsolidierten Fassung ergänzt durch eine vertiefende Toolbox erarbeitet wurden. Nach Ansicht des EWSA können diese Instrumente einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Rechtsetzung und eine breite Unterstützung und konsequente Anwendung seitens der Mitarbeiter der Kommission durch ihre einheitliche Darstellung in einem Dokument leisten. Das Generalsekretariat sollte deren Einhaltung durch alle Dienste der Kommission sicherstellen.

([14]) http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm
([15]) Insbesondere z. B. die europäischen Aufsichtsbehörden EIOPA, ESMA, EBA.
([16]) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Delegierte Rechtsakte" (siehe Seite 145 dieses Amtsblatts).
([17]) Artikel 154 Absatz 2 und 3 AEUV.
([18]) So auch Bericht des Rechtsauschusses des EP über das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick (2014/2150(INI)), Nr. 10.
([19]) Negativbeispiel: Hairdressing Agreement.
([20]) SWD(2015) 111.

4.3.3. Die Kommission bekräftigt, dass die Leitlinien zur BR „Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltige Entwicklung der EU weiterhin bei all ihren Tätigkeiten Priorität haben sollen“ ([21]). Das EU-Handeln soll dabei in einem ausgewogenen Verhältnis zwischen den übergreifenden Zielen der EU und der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit stehen. Für seinen Teil fordert der EWSA, jeden legislativen und nichtlegislativen Vorschlag einer effektiven und konsequenten Prüfung analog zu den Zielen von Artikel 3 EUV zu unterziehen und regelmäßig den „Wettbewerbsfähigkeitscheck“ durchzuführen.

4.3.4. Der EWSA hat stets gemahnt, die Verfahren transparenter auszugestalten und immer wirtschaftliche, soziale, ökologische und Verbraucher-Erwägungen in ausgewogenerer Weise umfassend zu berücksichtigen ([22]). Das müsste bei jedem *Impact Assessment* konsequent geprüft werden. Der EWSA könnte zu einer ausgewogenen Bewertung dieser Instrumente und Verfahren im Kontext seiner Kompetenzen beitragen.

4.3.5. Gesetzgebung sollte grundsätzlich so verfasst werden, dass sie auf alle Unternehmen gleichermaßen angewendet werden kann. Das erneuerte Bekenntnis der Kommission speziell zum Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ und der Berücksichtigung von KMU-Interessen (einschließlich Kleinstunternehmen) ist zu begrüßen.

4.3.6. Es ist unbestritten, dass Regulierung durch Rechtsetzung für Unternehmen aller Größenordnungen notwendig ist, für Kleinunternehmen, insbesondere für Kleinstunternehmen bei der Gründung und der Unternehmensführung, aber oftmals Probleme schafft. Der EWSA weist darauf hin, dass Kleinstunternehmen nicht generell ausgenommen werden sollten. Vielmehr sollte bei Legislativvorschlägen ein den Einzelfällen gerechter Ansatz gewählt werden, der aus einer sorgfältigen Folgenabschätzung hervorgeht ([23]). Dabei müssen die Interessen von Kleinstunternehmen beachtet werden, und die Schutzrechte von Arbeitnehmern und von Verbrauchern dürfen nicht eingeschränkt werden.

4.3.7. Der EWSA begrüßt die Umwandlung des *Impact Assessment Boards* in einen Ausschuss für Regulierungskontrolle und fordert, dabei die größtmögliche Transparenz, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Experten sicherzustellen. Die Aufnahme externer Experten ist ein Schritt in die richtige Richtung. So kann zum einen eine größere Unparteilichkeit des Gremiums sichergestellt werden, zum anderen ergibt sich durch die Ausdehnung des Aufgabenbereichs auf Evaluierungen und Eignungsprüfungen voraussichtlich eine höhere Kohärenz und Synergie der Auswirkungsanalyse. Ziel muss es aber bleiben, ein einheitliches unabhängiges Folgenabschätzungsgremium einzurichten, das für alle EU-Organe tätig ist und sich mit den etablierten beratenden Institutionen, EWSA und AdR austauscht. Dieses unabhängige Gremium sollte auf externe Sachverständige zurückgreifen, einen externen Vorsitzenden haben und die Kommissionsvorschläge prüfen ([24]). Die Kommission sollte deutlich machen, dass ihr Ziel ein unabhängiges, externes Gremium ist und die derzeitige Zusammensetzung nur als ein weiterer Zwischenschritt dahin zu betrachten ist. Damit könnte Transparenz und fachliche Expertise sichergestellt und vermieden werden, dass die EU-Rechtsetzung interessengeleitet ist.

4.3.8. Der EWSA hat in Studien ([25]) und Stellungnahmen ([26]) auf die Bedeutung von Selbst- und Koregulierung und deren Besonderheiten als ein Fall der „horizontalen Subsidiarität“ hingewiesen ([27]). Die IIA zur BR aus dem Jahr 2003 enthielt ein eigenes Kapitel zu diesem Thema. Der EWSA ist der Auffassung, dass in einem breiten, klaren und genau umrissenen Rechtsrahmen, der u. a. von den Grundsätzen der Transparenz, Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung bestimmt ist, Selbstregulierung und/oder Koregulierung in bestimmten Fällen eine wirksame Präventivmaßnahme darstellen oder Legislativmaßnahmen sinnvoll ergänzen kann ([28]).

4.3.9. Mehr Transparenz durch die Anwendung von Maßnahmen der BR sollte vor allem im Hinblick auf den massiv angestiegenen Gebrauch von informellen Trilogen ([29]) hergestellt werden. Dies könnte erreicht werden, indem die Ergebnisse der jeweiligen Trilogsitzung sowie des Trilogergebnisses vor der Annahme durch Rat und EP veröffentlicht werden. Zwar ist anzuerkennen, dass der Gesetzgebungsprozess durch die Nutzung von Trilogen insgesamt beschleunigt werden soll, das führt aber zu dem Kernproblem der aktuellen Rechtsetzungspraxis, dass von den Mitgliedstaaten im Rat immer wieder sog. Verhandlungspakete zwischen unterschiedlichen Rechtsakten geschnürt werden, um Mehrheiten für einzelne Richtlinien zu organisieren. Dies passiert allzu oft intransparent und unter großem Zeitdruck, ohne ausreichende Einbeziehung der Experten aus den Mitgliedstaaten, des EP sowie der Kommission, sowie ohne ausreichende Prüfung der Wirkungen zentraler Elemente dieser Verhandlungspakete. Das bleibt nicht ohne Auswirkung auf die Qualität und die Transparenz der Rechtsetzung.

([21]) COM(2015) 215 final, Nr. 3.1.
([22]) ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 66.
([23]) ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 33.
([24]) Siehe Fußnote 23.
([25]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948
([26]) ABl. C 291 vom 4.9.2015, S. 29.
([27]) Siehe Fußnote 23.
([28]) ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 66. Ziffer 5.10.
([29]) Dies betrifft 80 % der Rechtsetzung in der letzten Wahlperiode des EP.

4.3.10. Deshalb muss im Rahmen der Verfahren zur BR sichergestellt werden, dass informelle Triloge auf besondere Notfälle reduziert werden und die überwiegende Mehrheit der Rechtsetzung im normalen Gesetzgebungsverfahren erfolgt. Nur dies gewährleistet eine volle demokratische Legitimität und Beteiligung.

4.4. ***Stärkung der „ex post"-Evaluierung, REFIT-Programm und REFIT-Plattform***

4.4.1. Die Kommission schlägt weiterhin vor, einen stärkeren Fokus auf Evaluierung zu legen, Bewertungen von Rechtsakten entlang des gesamten „Lebenszyklus" vorzunehmen, das REFIT-Programm zielorientierter zu gestalten, es in das Arbeitsprogramm einzubetten und Eignungsprüfungen (Fitness Checks) durchzuführen. Die Umsetzung von Rechtsakten soll verbessert werden und eine REFIT-Plattform eingerichtet werden, an der auch der EWSA mit einem Sitz beteiligt sein wird.

4.4.2. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, einen Schwerpunkt auf Evaluierungen zu legen und andere EU-Organe und die Zivilgesellschaft an diesem Prozess zu beteiligen. „Ex post"-Evaluierungen, in denen die erklärten Ziele mit den festgestellten Ergebnissen verglichen werden, stellen wichtige Analyseinstrumente dar, besonders vor dem Hintergrund, dass nach dem Modell des Lebenszyklus eines Rechtsaktes die daraus gezogenen Schlussfolgerungen direkt in eine mögliche Folgenabschätzung zur Überarbeitung eines Rechtsaktes einfließen können. Es ist zu begrüßen, dass die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft, Vertreter der Unternehmen und der Arbeitnehmer und Verbraucher, die in der Regel Adressaten von Rechtsakten sind, an diesem Prozess über gezielte und öffentliche Konsultationen beteiligt werden sollen. Der EWSA weist allerdings darauf hin, dass Evaluierungen erst nach einem angemessenen Zeitraum der Durchführung eines Rechtsaktes gestartet werden sollten, um relevante Daten und Informationen zur Wirkung desselben sammeln und erheben zu können ([30]).

4.4.3. Die Einbindung des EWSA in diesen Prozess ist essenziell. Die Kooperationsvereinbarungen mit Kommission und EP sehen insoweit eine Beteiligung des EWSA vor, die zudem zu Synergieeffekten in der Kooperation mit dem EP führen könnte. Vor dem Hintergrund des dargestellten Lebenszyklus-Modells eines Rechtsaktes wäre eine frühzeitige Berücksichtigung des Inputs des EWSA sichergestellt. Der EWSA könnte bei Bedarf eigene Bewertungen durchführen, die Ergebnisse in der REFIT-Plattform mit anderen Interessenträgern und den Mitgliedstaaten sowie der Kommission vorstellen und dadurch seine Kooperation mit den Institutionen verbessern sowie Anregungen für Evaluierungen für das REFIT-Programm liefern. Durch die Inklusion des REFIT-Programms in das jeweils nächste Jahresarbeitsprogramm der Kommission wäre ein weiterer Beitrag des EWSA zur Programmplanung sichergestellt.

4.4.4. Der EWSA begrüßt das Bestreben der Kommission, Verfahren und Instrumente des REFIT-Programms zu verbessern. Er verweist insoweit auf frühere Stellungnahmen ([31]).

4.4.5. Die Aufhebung bestimmter veralteter Rechtsakte durch die Kommission ist Praxis und sollte fortgesetzt werden. Die Durchführung von Eignungsprüfungen wird grundsätzlich befürwortet ([32]). Die Kommission sollte alle durchgeführten, laufenden und geplanten Fitness-Checks transparent auf einer Internetseite darstellen und veröffentlichen.

4.4.6. Die Einrichtung einer REFIT-Plattform unter Beteiligung des EWSA wird ausdrücklich begrüßt. Die Plattform soll Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung, der sich aus den Unionsvorschriften und ihrer Umsetzung und Anwendung in den Mitgliedstaaten ergibt, einholen und analysieren. Der EWSA regt an, auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Gruppe der Interessenträger zu achten, davon wird der Erfolg der Plattform abhängen. Der EWSA ist mit einer/m hochrangigen Sachverständigen in der Gruppe der Interessenträger vertreten. Allerdings sollte die Kommission klarstellen, wie das repräsentative Mandat des EWSA und des AdR zu der REFIT-Plattform in Beziehung stehen. Der besonderen institutionellen Rolle von EWSA und AdR sollte im Vergleich mit anderen Interessenträgern Rechnung getragen werden. Grundsätzlich wird die Teilnahme der Mitgliedstaaten an diesem Gremium begrüßt, was die Möglichkeit bieten sollte, jederzeit in einen Austausch mit den Mitgliedstaatenvertretern zu treten. Das EP sollte in regelmäßigen Abständen über die Arbeit der REFIT-Plattform informiert werden und die Möglichkeit haben, an der jährlichen Sitzung der Plattform teilzunehmen.

([30]) Siehe Fußnote 22.
([31]) Siehe Fußnote 22.
([32]) Siehe Fußnote 23.

4.4.7. Nach Ansicht des EWSA besteht eine der größten Schwächen der europäischen Agenda für BR darin, dass die Mitgliedstaaten nicht ausreichend einbezogen sind. Das ist nicht nur problematisch für die Mitgliedstaaten, sondern auch für die EU, womit es letztlich nicht verwunderlich ist, dass die Mitgliedstaaten in Abwesenheit sorgfältiger und evidenzbasierter Umsetzungsmaßnahmen und -pläne sowie Maßnahmen für eine effektive Durchführung das EU-Recht mitunter zögerlich, verspätet, falsch oder gar nicht umsetzen.

4.4.8. Es ist bedauerlich, dass die Mitteilung der Kommission darauf keinen Bezug nimmt und keine Vorschläge unterbreitet, wie Abhilfe geschaffen werden kann. So mussten im Jahr 2013 noch immer 1 300 Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet werden. Dabei sind aktuell weniger Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung (Ende 2013 waren 390 Verfahren anhängig) problematisch, sondern wie schon 2012 betrafen die meisten Vertragsverletzungen (62 % aller Fälle) eher die Nichteinhaltung der EU-Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Steuern, Verkehr sowie Binnenmarkt & Dienstleistungen ([33]).

4.4.9. Eine Möglichkeit wäre, dass die Kommission diesbezüglich stärker auf öffentliche Information setzt, denn letztlich waren es die Regierungen der Mitgliedstaaten, die nicht, falsch oder verspätet umsetzen, die dieser Rechtsetzung im Rat zugestimmt haben. Sie zeichnen für die allgemein unzulängliche Durchführung des EU-Besitzstands, die jährlich in den Berichten über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts festgestellt wird, verantwortlich. Die Kommission sollte zudem systematisch prüfen, welche Maßnahmen für eine grundlegende Änderung der derzeitigen Situation unverzichtbar sind, und frühere Vorschläge des EWSA berücksichtigen ([34]).

4.4.10. Dort wo Regelungsbedarf besteht, sollte von Fall zu Fall, abhängig vom jeweiligen Inhalt und Hintergrund geprüft werden, ob Richtlinien oder Verordnungen besser geeignet sind. Um z. B. differierende Umsetzungsmaßnahmen oder Gold Plating ([35]) zu vermeiden, sollten insbesondere verstärkt Verordnungen anstatt Richtlinien zum Einsatz kommen ([36]). Das würde für mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sorgen.

4.4.11. Die Umsetzung von EU-Recht und dessen Durchführung sind zudem wichtige Indikatoren für dessen spätere Evaluierung, die durch die jeweiligen Regierungen durchgeführt werden sollte. Die Verpflichtung der Kommission, „Implementierungspläne" zu wichtigen Richtlinien zu verfassen ([37]), die die Umsetzung in den Mitgliedstaaten durch unterstützende Maßnahmen der Kommission erleichtern sollen, sind begrüßenswerte Elemente im neuen Paket zur BR. Dazu zählt die Möglichkeit, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bitten kann, erklärende Dokumente zur nationalen Umsetzungsstrategie einzureichen und eine zweistufige Konformitätsprüfung durchzuführen. Das ist aus Sicht des EWSA definitiv als ein Schritt in die richtige Richtung zu sehen. Wie erfolgreich diese Maßnahmen funktionieren werden, muss die Praxis zeigen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([33]) 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (COM(2014) 612 final).
([34]) Siehe Fußnote 22.
([35]) Der EWSA finalisiert dazu eine eigene Studie, die das Thema umfassend adressiert.
([36]) Im Vergleich zu der Legislaturperiode von 2000-2004 bei der noch mehr RL als VO genutzt wurden (155 VO zu 191 RL), hat sich das Verhältnis zur Nutzung von VO in der letzten Legislaturperiode (2010-2014) deutlich in Richtung der Nutzung von VO (383) statt RL (136) verschoben.
([37]) Better Regulation Guidelines (SWD(2015) 111 final), Kapitel IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ANHANG

Text des Entwurfs einer Stellungnahme des Ausschusses, der zugunsten eines vom Plenum angenommenen Änderungsantrags abgelehnt wurde:

Ziffer 4.3.10

Deshalb erkennt der EWSA die Initiative an, relevante Änderungsanträge insbesondere des Rates und des EP einer Folgenabschätzung zu unterziehen (wie auch schon in der IIA aus 2003 als Element enthalten), weil dies die Qualität der Rechtsetzung entscheidend verbessern kann. Er bedauert gleichzeitig, dass die Mitteilung der Kommission nicht ausreichend auf diese Problematik eingeht. Deshalb muss im Rahmen der Verfahren zur BR sichergestellt werden, dass informelle Triloge auf besondere Notfälle reduziert werden und die überwiegende Mehrheit der Rechtsetzung im normalen Gesetzgebungsverfahren erfolgt. Nur dies gewährleistet eine volle demokratische Legitimität und Beteiligung.

Abstimmungsergebnis: 106 gegen 59 Stimmen bei 19 Stimmenthaltungen.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Rahmenregelung der Union für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von Daten im Fischereisektor und Unterstützung wissenschaftlicher Beratung zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik (Neufassung)“

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]

(2016/C 013/29)

Alleinberichterstatter: Brian CURTIS

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 2. Juli bzw. am 6. Juli 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung einer Rahmenregelung der Union für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von Daten im Fischereisektor und Unterstützung wissenschaftlicher Beratung zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik (Neufassung)

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)].

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 2. September 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September 2015) mit 141 Stimmen bei keiner Gegenstimme und 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt grundsätzlich die Absicht der Kommission, auf dem aufzubauen, was gut funktioniert, somit ein hohes Maß an Kontinuität zu wahren und gleichzeitig den neuen Anforderungen gerecht zu werden; er ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht über das hinausgehen, was notwendig und angezeigt ist, um das grundlegende Ziel einer Verbesserung der Qualität, des Zugangs und der Verfügbarkeit von Daten im Fischereisektor zu erreichen.

1.2. Im Bereich Datenverfügbarkeit besteht der größte Verbesserungsbedarf. Das Verfahren, über das Endnutzer Daten von den Mitgliedstaaten anfordern (sog. Datenabrufe), ist zu aufwendig und ressourcenintensiv; Daten über die Fischereitätigkeiten sind in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht in gleichem Maße zugänglich, da unterschiedliche Zugangsvorschriften bestehen, die teilweise auf der eingeschränkten Nutzung dieser Daten für mehrere Zwecke beruhen; die aufgrund der Rahmenregelung für die Datenerhebung (DCF) gesammelten Daten werden wegen Zugangsschwierigkeiten zu wenig genutzt, wodurch ein großes Nutzungspotenzial dieser Daten verloren geht und unnötige Investitionen getätigt werden müssen, wenn dieselben Daten für andere Zwecke erneut erhoben werden müssen (z. B. im Zusammenhang mit der maritimen Raumordnung). Die Überarbeitung der DCF bietet die Gelegenheit, einerseits eine bessere Zugänglichkeit von Fischereidaten für einen größeren Kreis interessierter Parteien zu gewährleisten und andererseits den Aufwand, der den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Datenanfragen entsteht, durch die Nutzung der neuesten technischen Entwicklungen zu verringern.

1.3. Hinsichtlich Qualität und Verlässlichkeit sind weiterhin Verbesserungen erforderlich. Eine Möglichkeit, qualitativ hochwertige Daten zu gewährleisten, ist die Anwendung des Verhaltenskodexes für europäische Statistiken und des Qualitätssicherungsrahmens des Europäischen Statistischen Systems.

2. **Hintergrund**

2.1. Im Jahr 2000 wurde ein EU-Rahmen für die Erhebung und Verwaltung von Fischereidaten ([1]) eingeführt, der 2008 reformiert und in eine Rahmenregelung für die Datenerhebung (DCF) ([2]) überführt wurde. Die DCF war ein wichtiger Fortschritt im Hinblick auf die Festlegung EU-weit harmonisierter Vorschriften für die Erhebung biologischer, ökologischer, technischer und sozioökonomischer Daten in den Bereichen Fischfang, Aquakultur und Verarbeitung.

2.2. Im Zuge der Annahme der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ([3]) 2013 forderten der Rat und das Europäische Parlament die Kommission auf, rasch einen Vorschlag zur Änderung der DCF auf den Weg zu bringen, damit die Grundsätze und Ziele der Datenerhebung, die zur Unterstützung der reformierten GFP von wesentlicher Bedeutung sind, so bald wie möglich praktische Wirksamkeit entfalten können. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll dieses Ziel durch eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und eine Anpassung an neue Datenanforderungen erreicht werden.

2.2.1. Die DCF sollte an die aus der neuen GFP-Verordnung erwachsenden Anforderungen angepasst werden, als da wären: das schrittweise Erreichen des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY), die Auswirkungen der Fischerei auf die Ökosysteme (z. B. geschützte Arten, Lebensräume auf dem Meeresboden), die ökologischen und sonstigen Auswirkungen der Aquakultur (verdeutlicht anhand von Angaben zu Sterblichkeit/Verlusten bzw. zum Einsatz von Medikamenten) und die Folgen der Anlandeverpflichtung.

2.2.2. Durch die Überarbeitung der DCF sollte auch sichergestellt werden, dass die Daten entsprechend einer Kosten-Nutzen-Analyse der durch wissenschaftliche Modelle erzielten Genauigkeit und der damit verbundenen Risiken erhoben werden (z. B. Durchführung von Erhebungen alle drei Jahre anstatt jährlich). Eine solche Analyse sollte auf Konsultationen zwischen den Fischereiverantwortlichen, Datenerfassern und wissenschaftlichen Beratern beruhen.

2.3. Mit dem Vorschlag sollen die DCF und andere einschlägige EU-Rechtsvorschriften für die Erhebung von Fischereidaten aufeinander abgestimmt werden, um Überschneidungen zu beseitigen und somit die Kosten für das gesamte System der Meeresdatenerfassung zu senken. Eine gesonderte spezifische Folgenabschätzung wurde nicht für notwendig erachtet, weil die DCF im Rahmen der Folgenabschätzung der GFP behandelt wurde, da klar war, dass die DCF Teil der GFP sein sollte.

3. **Bemerkungen**

3.1. Die DCF ist zu komplex, und zwar sowohl hinsichtlich des Rechtsrahmens als auch in Bezug auf die Durchführungsmodalitäten. Ein Grund für Komplexität und Ineffizienz sind Überschneidungen zwischen den Datenanforderungen laut DCF und anderen EU-Rechtsvorschriften wie der Kontrollverordnung ([4]) und spezifischen Statistikverordnungen ([5]). Dass ein und dieselben Rohdaten in unterschiedlicher Zusammenstellung an verschiedene Endnutzer übermittelt werden müssen, trägt weiterhin zu Komplexität und Ineffizienz bei.

3.2. Der Rechtsrahmen der DCF ist übermäßig präskriptiv und detailliert, was zu einem System führt, das schwerfällig und nicht flexibel genug ist, um sich an veränderte Anforderungen anzupassen. Daher müssen die Endnutzer an der Ausarbeitung der Datenanforderungen beteiligt werden, damit diese auf ihren Bedarf abgestimmt sind.

3.3. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die erforderliche Stärkung von Synergien mit den Zielen anderer EU-Maßnahmen. Dies gilt vor allem für die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRR).

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

([1]) ABl. L 176 vom 15.7.2000, S. 1.
([2]) ABl. L 60 vom 5.3.2008, S. 1.
([3]) ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22.
([4]) ABl. L 343 vom 22.12.2009, S. 1.
([5]) ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 1.
ABl. L 403 vom 30.12.2006, S. 1.
ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 1.
ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 42.
ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 70.
ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 13.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen

(laufendes Programm)

(COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD))

(2016/C 013/30)

Berichterstatter: José María ESPUNY MOYANO

Mitberichterstatter: Martin SIECKER

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 30. April 2015 bzw. am 17. Juni 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (laufendes Programm)

(COM(2015) 177 final — 2015/0093 COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 2. September 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 138 gegen 6 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, ein Thema aufzugreifen, das sowohl für das produzierende Gewerbe als auch für die Öffentlichkeit allgemein von großem Interesse ist.

1.2. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission ihrem Auftrag nachkommt, Lösungen für ein Zulassungssystem für GVO-Kulturen zu finden, das sich in der Praxis als unzureichend erwiesen hat.

1.3. Der EWSA vermisst in dem Vorschlag eine stärkere Berücksichtigung zentraler Aspekte wie Rückverfolgbarkeit und Kohärenz der Rechtsvorschriften zwischen dem Lebens- und Futtermittelsektor sowie eine Abschätzung der sozioökonomischen Auswirkungen der Vorschläge.

1.4. Ebenso hat der EWSA Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzbarkeit dieser Verordnung im Binnenmarkt sowie in Bezug auf Aspekte rechtlicher Art; abgesehen davon, gibt es neben diesen juristischen Fragen ein Problem der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene.

1.5. Daher empfiehlt der EWSA der Kommission, den Vorschlag in seiner derzeitigen Form zurückzuziehen und einen neuen verbesserten Vorschlag auszuarbeiten, in dem die in dieser Stellungnahme sowie vergleichbaren Dokumenten des Europäischen Parlaments aufgezeigten Mängel Rechnung getragen wird.

2. **Hintergrund**

2.1. Die weltweite Ausbreitung biotechnologischer Kulturen (genetisch veränderter Organismen oder GVO) begann im Jahr 1996. Seitdem nimmt die Anbaufläche dieser Kulturen stetig um 3 bis 4 % pro Jahr zu. So vergrößerte sich die Anbaufläche für biotechnologische Kulturen zwischen 2013 und 2014 um 6,3 Mio. Hektar auf insgesamt 181 Mio. Hektar, die von 18 Mio. Landwirten in 28 Ländern bewirtschaftet werden. Die größten Flächen sind in den USA, Brasilien und Argentinien zu finden; ausgedehnte Anbaugebiete befinden sich außerdem in Entwicklungsländern wie Burkina Faso, Sudan oder Bangladesch. Die am häufigsten kultivierten Arten sind Mais, Soja und Baumwolle, doch auch weitere Arten wie Auberginen, Tomaten und Paprika werden angebaut.

2.2. In der Europäischen Union werden in fünf Ländern (Portugal, Tschechien, Rumänien, Slowakei und Spanien) GVO angebaut, und zwar auf einer Fläche von insgesamt ca. 148 000 Hektar, davon 137 000 Hektar in Spanien, 8 000 Hektar in Portugal, 2 500 Hektar in Tschechien, 800 Hektar in Rumänien und 100 Hektar in der Slowakei (Zahlen aus dem Jahr 2013 ([1])).

2.3. Die systematische Kennzeichnung von GVO in Lebens- und Futtermitteln ist seit über zehn Jahren gesetzlich vorgeschrieben. Derzeit sind zwischen 85 und 90 % der in der EU hergestellten industriellen Futtermittel als GVO oder GVO enthaltend gekennzeichnet, da sich diese Futtermittel zu einem erheblichen Teil aus Rohstoffen zusammensetzen, die auf importierte oder in der EU erzeugte GVO zurückgehen. Diese machen in der Gesamtzusammensetzung eines industriellen Futtermittels durchschnittlich ca. 20 bis 25 % aus. Ein Inkrafttreten der Vorlage könnte einen erheblichen Einfluss auf das Angebot und die Nachfrage von Lebens- und Futtermitteln in der EU haben. Die eventuellen Auswirkungen auf die europäische Landwirtschaft und somit auf die GAP müssen eingehend geprüft werden. Die EU-Rechtsvorschriften zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Rückverfolgbarkeit von GVO in Lebens- und Tierfuttermitteln sollten dahingehend ausgeweitet werden, dass wirklich GVO-freie Produkte auch als solche gekennzeichnet werden.

2.4. Im EU-Recht zu Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr sind jedoch hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit keine vergleichbaren Anstrengungen unternommen worden, was der EWSA bedauert und hervorheben möchte.

3. **Geltender Rechtsrahmen**

3.1. Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates ([2]) kam im Rat nie eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten für oder gegen einen Beschlussentwurf der Kommission zur Zulassung von GVO oder von GVO enthaltenden Lebens- bzw. Futtermitteln zustande. Das Ergebnis auf allen Stufen des Verfahrens war stets „keine Stellungnahme". Daher wurden die Zulassungsbeschlüsse der Kommission im Einklang mit den geltenden Vorschriften ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten angenommen.

3.2. Die Rückverweisung der Sache an die Kommission zwecks endgültiger Beschlussfassung ist zur Regel geworden, obwohl dies nur eine Ausnahme sein sollte.

3.3. Da keine qualifizierte Mehrheit unter den Mitgliedstaaten besteht, ist die Kommission als für das Risikomanagement zuständige Stelle verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung zu treffen (also die Zulassung entweder zu erteilen oder abzulehnen).

4. **Vorschlag der Kommission**

4.1. Der Vorschlag der Kommission besteht darin, einen neuen Artikel 34a in die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 aufzunehmen. Ihm zufolge dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, um die Verwendung von GVO zu beschränken oder zu untersagen, sofern die betreffenden Maßnahmen

— begründet sind, auf zwingenden Gründen gemäß dem Unionsrecht beruhen und keinesfalls im Widerspruch zu der durchgeführten Risikobewertung stehen sowie

— verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind.

4.2. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, Maßnahmen nach der neuen Regelung zu erlassen, übermittelt er der Kommission einen Entwurf dieser Maßnahmen sowie eine entsprechende Begründung.

4.3. Die ergriffenen Maßnahmen berühren nicht die Verwendung von Lebens- und Futtermitteln, die einen zufälligen oder technisch unvermeidbaren GVO-Anteil enthalten.

4.4. Diese Maßnahmen gelten nicht für zum Anbau bestimmte GVO.

4.4.1. Ein ähnliches Verfahren wurde jedoch bereits vor Kurzem im Rahmen der Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) angenommen, mit der den Mitgliedstaaten mehr Freiheit bei der Entscheidung über die Beschränkung oder Untersagung des Anbaus von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet eingeräumt wird. Mit dem vorliegenden Kommissionsvorschlag soll nun im Einklang mit der jüngst vereinbarten Lösung für den GVO-Anbau ein ähnliches Verfahren für genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel eingerichtet werden.

([1]) http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf
([2]) ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 1.
([3]) ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1.

5. **Vorbemerkungen**

5.1. Das Thema GVO ist sehr sensibel und ruft sowohl Gegner als auch Befürworter auf den Plan. Daher beschränkt sich der EWSA in dieser Stellungnahme streng darauf, die Argumente für und gegen die Kommissionsvorlage zu erörtern, ohne eine allgemeinere Bewertung der positiven oder negativen Aspekte von GVO vorzunehmen, die er bereits in früheren Stellungnahmen ([4]) durchgeführt hat.

6. **Argumente für den Kommissionsvorschlag**

6.1. ***Wiederherstellung eines Gleichgewichts zwischen einzelstaatlichen und EU-Zuständigkeiten***

6.1.1. Aufgrund der verfahrens- und haushaltstechnischen Beschränkungen der derzeitigen Gemeinsamen Agrarpolitik stellen viele Länder die in diesem Bereich durch die Verträge zugewiesenen Zuständigkeiten offenkundig infrage, mit der Folge einer politischen Zermürbung der EU-Institutionen.

6.1.2. Zudem kritisieren einige Mitgliedstaaten, die nicht zu den „natürlichen" Begünstigten der GAP gehören, häufig das haushaltspolitische Gewicht dieser gemeinsamen Politik sowie anderer gemeinsamer Politikbereiche der dritten Säule. Dieser politische Widerstand gewinnt in bestimmten Mitgliedstaaten zunehmende Unterstützung, was vom Gesetzgeber und vom EWSA nicht übersehen werden darf.

6.1.3. Der Vorschlag der Kommission käme de facto einer Rückgabe von Kompetenzen gleich, womit der Forderung einiger Mitgliedstaaten (und der dort vorherrschenden öffentlichen Meinung) zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts zwischen einzelstaatlichen und EU-Zuständigkeiten nachgegeben wird, insbesondere in einem Bereich, indem ohnehin die Ausübung einzelstaatlicher Kompetenzen (bezüglich der GVO-Kultur) zulässig ist.

6.2. ***In dem Vorschlag vorgesehene rechtliche Schutzbestimmungen und -klauseln zur Vorbeugung von Missbrauch durch die Mitgliedstaaten***

6.2.1. Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen können aufgrund der Anforderung, dass sie von Fall zu Fall begründet werden müssen, nicht willkürlich sein und müssen darüber hinaus mit den Verträgen sowie insbesondere und ausdrücklich mit den Grundsätzen des Binnenmarkts und den internationalen Verpflichtungen der Union vereinbar sein.

6.2.2. Diese Schutzbestimmungen sollten zusammen mit dem Grundsatz einer verantwortungsvollen öffentlichen Verwaltungsführung als Kennzeichen moderner einzelstaatlicher Verwaltungen gewährleisten, dass Ausschlussentscheidungen verhältnismäßig und nur in Ausnahmefällen getroffen werden.

6.3. ***Beseitigung einer Inkohärenz in der Rechtspraxis der Union***

6.3.1. Wie die Kommission in den Bemerkungen zum Hintergrund des Vorschlags erläutert, ist die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 nie vollständig eingehalten worden, was sowohl mit den nicht wissenschaftlich begründeten nationalen Standpunkten als auch mit der rechtlich inkohärenten direkten Beschlussfassung durch die Kommission (Komitologieverfahren) zusammenhängt.

6.3.2. Dieser Situation, die im europäischen Regulierungssystem eine wirkliche Ausnahme darstellt, würde ein Riegel vorgeschoben, wenn der Kommissionsvorschlag in der vorgelegten Form angenommen wird. Mitgliedstaaten, die bisher darauf gesetzt haben, keine Entscheidungen zu treffen oder systematisch die Bildung ausreichender Mehrheiten zu verhindern, werden so möglicherweise keine Notwendigkeit eines politischen Widerstands im Rat mehr sehen, wenn sie auf einzelstaatlicher Ebene über andere Instrumente verfügen, um der Wirksamkeit der in diesem Bereich getroffenen Ratsbeschlüsse auf ihrem Hoheitsgebiet entgegenzuwirken oder sie auszuschließen.

6.4. ***Erfüllung eines Auftrags***

6.4.1. Mit der Ausarbeitung des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erfüllt die Kommission den ihr erteilten Auftrag, einen Vorschlag vorzulegen, mit dem die Beschränkungen des geltenden Rechtsrahmens zur Zulassung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel überwunden werden. In diesem Sinne ist der Kommissionsvorschlag notwendig und angemessen.

([4]) ABl. C 68 vom 6.3.2012, S. 56.

7. **Argumente gegen den Kommissionsvorschlag**

7.1. ***Allgemeiner Widerstand aller betroffenen Bereiche***

7.1.1. Der Vorschlag der Kommission hat allgemeinen Widerstand hervorgerufen, über den auch in den Medien berichtet wurde — sowohl aus den Kreisen, die die Nutzung von GVO in Lebens- und Futtermitteln befürworten, als auch von denjenigen, die sich in der Regel gegen die Verwendung von GVO ausgesprochen haben. Als bezeichnend ist die öffentliche Kritik hervorzuheben, die vom Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments an dem Vorschlag geübt wurde und mit der ein Rückzug des Vorschlags nahegelegt wurde; eine offizielle Abstimmung findet im Oktober statt ([5]).

7.1.2. Die starken Bedenken seitens der betroffenen Kreise werden — auch wenn sie Ausdruck unterschiedlicher und zuweilen gegensätzlicher Sichtweisen sind — zwangsläufig zu einer schwierigen parlamentarischen Debatte mit unsicherem Ausgang führen, die klugerweise vermieden werden sollte, indem der Vorschlag erneut mit mehr Bedacht überarbeitet wird.

7.2. ***Risiko mangelnder Transparenz in der nationalen Beschlussfassung***

7.2.1. Die Kommission praktiziert ein gemeinsames System zur Bewertung der mit GVO verbundenen Risiken, das in der Richtlinie (EU) 2015/412 vorgesehen ist. Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, die Risikobewertungen und Gemeinschaftsgenehmigungen aus nationalen Gründen einzuschränken (ohne dass ein verbindliches und transparentes System zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Gründe, aus denen sich die Mitgliedstaaten für die Nutzung von Ausschlussklauseln entscheiden, vorgesehen wird), kann jedoch eine schwere Beeinträchtigung der Verpflichtungen zur Transparenz in der öffentlichen Beschlussfassung — einem vorrangigen Gebot aus den von der EU-Kommission unter Führung von Jean-Claude Juncker aufgestellten und veröffentlichten politischen Leitlinien — zur Folge haben. Daher wäre die Forderung sinnvoll, solche nationalen Systeme zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in den Rechtsvorschriften vorzusehen und ihre Transparenz und freie Zugänglichkeit zu gewährleisten.

7.3. ***Risiko mangelnder Vorhersehbarkeit***

7.3.1. Sollte der Kommissionsvorschlag in seiner derzeitigen Form angenommen werden, könnte dies zu einer unerwünschten Situation führen, durch die öffentliche Beschlüsse, die nach wissenschaftlichen Kriterien auf europäischer Ebene gefasst wurden, unterschiedliche rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten haben könnten. Dies kann die Vorhersehbarkeit und Glaubwürdigkeit der EU-Beschlüsse untergraben.

7.3.2. Es fehlt eine Abschätzung der sozioökonomischen Auswirkungen des Vorschlags mit einer ausführlichen Beschreibung der kostenmäßigen Auswirkungen für die Lebensmittelkette, für den Anbau, für die Versorgung mit Rohstoffen sowie eventueller Marktverzerrungen.

7.3.3. Es sind keine Instrumente vorgesehen, um die Rückverfolgbarkeit von GVO in für den menschlichen Verzehr bestimmten Lebensmitteln durch eine entsprechende Kennzeichnung zu gewährleisten.

7.4. ***Risiko von Verzerrungen im internationalen Handel***

7.4.1. Auch wenn in dem Kommissionsvorschlag die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Union vorgeschrieben wird, sind in dem Legislativvorschlag jedoch weder spezifische und genau festgelegte Beschränkungen in Bezug auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten („Opt-out-Regelung"), die im Widerspruch zu diesen Verpflichtungen stehen können, vorgesehen noch Mechanismen, mit denen die EU-Institutionen gegen solche einzelstaatlichen Beschlüsse angehen können, wenn sie gegen den Grundsatz der Einhaltung internationaler Verpflichtungen verstoßen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Handelspartner der Union, insbesondere die USA, öffentlich ihre Bedenken zu dem Legislativvorschlag geäußert und sogar den Abschluss hochrangiger handelspolitischer Verhandlungen (TTIP) von der Ausräumung dieser Vorbehalte abhängig gemacht haben.

7.4.2. Die internationalen Übereinkommen, die von der eventuellen Umsetzung des Vorschlags betroffen sein oder dadurch eingeschränkt werden könnten, da möglicherweise mit internationalen Handelshemmnissen vergleichbare Verzerrungen entstehen, umfassen allgemeine WTO-Verpflichtungen oder Regelungen wie das Allgemeine Präferenzsystem (APS) für Entwicklungsländer sowie die Initiative „Alles außer Waffen".

([5]) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989de.pdf

7.5. ***Zweifel an der Übereinstimmung mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs***

7.5.1. In dem Kommissionsvorschlag wird auf die erforderliche Wahrung der Grundsätze des Binnenmarkts abgestellt, der von den im Zuge des Vorschlags ergriffenen einzelstaatlichen Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden darf, insbesondere wenn damit zu rechnen ist, dass in verschiedenen Gebieten der Union in der Praxis unterschiedliche Bestimmungen bezüglich Anbau, Vertrieb und innergemeinschaftlicher Verkehr angewandt werden.

7.5.2. Da die Gründe zur Rechtfertigung der Annahme von Ausschlussklauseln nicht ausführlich definiert werden (Fehlen einer Positiv- bzw. Negativliste) und da keine Rechtsmechanismen zur Aussetzung einzelstaatlicher Maßnahmen vorgesehen sind, die möglicherweise missbräuchlich, nicht ausreichend begründet oder diskriminierend sind, ergibt sich eine offensichtliche Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

7.5.3. Solche rechtlichen Unsicherheiten können nur vom Gerichtshof der Europäischen Union geklärt werden, was die Verwaltungsarbeit der Mitgliedstaaten unnötig in die Justiz hineinträgt und potenzielle Verzögerungen und Mehrkosten verursacht.

7.5.4. Dieses letzte Argument lässt erhebliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Tauglichkeit der Kommissionsvorlage in ihrer derzeitigen Form aufkommen.

Brüssel, den 16. September 2015.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

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

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE