

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 110

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

49. Jahrgang

9. Mai 2006

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I Mitteilungen

.....

II Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

425. Plenartagung vom 15./16. März 2006

2006/C 110/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Tourismus und Kultur: zwei Kräfte im Dienste des Wachstums“	1
2006/C 110/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht über die Wettbewerbspolitik 2004“ (SEK(2005) 805 endg.)	8
2006/C 110/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung der europäischen Normung“ (KOM(2005) 377 endg. — 2005/0157 (COD))	14
2006/C 110/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über den Ausbau des europäischen Rahmens für Investmentfonds“ (KOM(2005) 314 endg.)	19
2006/C 110/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — eAccessibility“ (KOM(2005) 425 endg.)	26
2006/C 110/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf das Basisjahr für die Zuteilung der Quoten für teilhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe an die Mitgliedstaaten, die am 1. Mai 2004 beigetreten sind“ (KOM(2004) 550 endg. — 13632/05 Add.1 + Korr. 1)	33

DE

Preis:
18 EUR

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2006/C 110/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die soziale Dimension der Kultur“	34
2006/C 110/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)“	39
2006/C 110/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Verordnung (EG, Euratom) der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften“ (SEK(2005) 1240 endg.)	46
2006/C 110/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachwachsende Rohstoffe — Entwicklungsperspektiven für die stoffliche und energetische Nutzung“	49
2006/C 110/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Wald: Energielieferant im erweiterten Europa“	60
2006/C 110/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beziehungen EU-China: die Rolle der Zivilgesellschaft“	68
2006/C 110/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verhütung von Jugendkriminalität, Wege zu ihrer Bekämpfung und Bedeutung der Jugendgerichtsbarkeit in der Europäischen Union“	75
2006/C 110/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — „i2010 — Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ (KOM(2005) 229 endg.)	83
2006/C 110/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Häusliche Gewalt gegen Frauen“	89

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

425. PLENARTAGUNG VOM 15./16. MÄRZ 2006

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Tourismus und Kultur: zwei Kräfte im Dienste des Wachstums“

(2006/C 110/01)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2005, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „*Tourismus und Kultur: zwei Kräfte im Dienste des Wachstums.*“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr PESCI.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15. März 2006 mit 135 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Für die Europäische Union ist der Tourismus ein wichtiger Wirtschaftszweig, erwirtschaftet er doch durch die Tätigkeit von mehr als 2 Mio. Unternehmen mit etwa 9 Mio. Beschäftigten 5,5 % des BIP (die Zahlen schwanken je nach Mitgliedstaat zwischen 3 % und 8 %). Der Fremdenverkehr ist somit ein starkes Zugpferd für andere Wirtschaftsbereiche: angefangen mit der Industrie, insbesondere den mit der Mode verbundenen Branchen, über die Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie bis hin zum Handel und anderen Dienstleistungsbereichen.

1.2 Über 80 % des europäischen Tourismus entfallen auf Einzel- oder Familienreisen, der Rest besteht aus Geschäftsreisen, die durch Unternehmen bewirkt werden. Europäische Haushalte wenden etwa ein Achtel ihrer persönlichen Konsumausgaben für Waren und Leistungen in Verbindung mit dem Tourismus auf.

1.3 Europa ist nach wie vor die meistbesuchte Tourismusregion der Welt. So verzeichnet die Europäische Union einen stetig anwachsenden Touristenzustrom aus Russland und China, wo dank der wirtschaftlichen Entwicklung der Anteil der Bevölkerung, die Zugang zu dieser Art des Konsums hat, schnell gestiegen ist.

1.4 Trotz dieser generell positiven Aspekte, leidet der europäische Tourismus jedes Jahr stärker unter dem Druck, der durch die Konkurrenz aus den Schwellenländern entsteht. In dieser Initiativstellungnahme sollen die europäischen Institutionen auf den möglichen positiven Einfluss der Kultur auf den

Tourismus in Europa aufmerksam gemacht und ersucht werden, verstärkte Anstrengungen zur Nutzung und zum Schutz des kulturellen Reichtums des alten Kontinents zu unternehmen. Die Tatsache, dass dieser kulturelle Reichtum — im Gegensatz zum Trend in anderen Industriesektoren — weder ausgelagert noch nachgeahmt werden kann, erweist sich im Wettbewerb mit anderen geographischen Gebieten als viel versprechender Trumpf.

1.5 Zur Vorbereitung dieser Stellungnahme fanden mehrere Treffen mit Verantwortungsträgern verschiedener, mit Tourismus und Kultur befassten Generaldirektionen der Europäischen Kommission und mit einigen Vertretern des Europäischen Parlaments statt. Darüber hinaus wurde am 18. November 2005 in Paestum — eine der eindrucksvollsten archäologischen Ausgrabungsstätten Europas — eine öffentliche Anhörung organisiert, an der zahlreiche Vertreter politischer Institutionen, internationaler Organisationen (UNESCO), kultureller Vereinigungen und privater Tourismusunternehmen teilnahmen. Die Anhörung erfolgte im Rahmen der „Achten Mittelmeerkonferenz zum Archäologietourismus“, sodass auch Vertreter der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten teilnehmen konnten.

2. Neue Impulse für die Lissabon-Agenda

2.1 Auf dem EU-Gipfel im März 2005 wurden die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten aufgerufen, die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung wieder in Schwung zu bringen und aktiv an der Erreichung ihrer Zielvorgaben mitzuwirken. Es steht außer Frage, dass Tourismus und Kultur

einen wesentlichen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung leisten können. In puncto Wachstum gehört der Tourismus nämlich zu den Wirtschaftssektoren, denen für die kommenden Jahre überdurchschnittlich gute Entwicklungsperspektiven vorausgesagt werden: zwischen 2006 und 2015 dürfte seine Wachstumsrate im Jahresdurchschnitt schätzungsweise auf 3,1 % ansteigen. Auch unter dem Aspekt der Beschäftigung ist der Fremdenverkehr eine Wachstumsbranche, die einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten vermag. Und da in diesem Bereich der Anteil weiblicher Arbeitnehmer sehr groß ist, kann dadurch auch ein Beitrag zur Erreichung des spezifischen Ziels der Lissabon-Strategie geleistet werden, nämlich die Anhebung der weiblichen Beschäftigungsquote⁽¹⁾. Obwohl sich das Tourismusvolumen in Europa in den kommenden 25 Jahren voraussichtlich verdoppeln wird, bleibt seine Wachstumsrate heute hinter dem weltweiten Durchschnitt zurück, vor allem im Vergleich mit manchen Regionen der neuen Tourismusländer. Durch eine aktive Förderung in geeigneter Form kann daher das Tourismuswachstum weiter verstärkt werden, was es der Europäischen Union ermöglichen würde, in eine internationale Spitzenposition aufzurücken.

3. Der Kulturtourismus

3.1 Zu den Tourismusbereichen mit den höchsten Wachstumsraten gehört der Kulturtourismus, d.h. der Fremdenverkehr, der sich um ein interessantes Kunstangebot, besondere Landschaften, die Städte der Kunst und die Gebiete dreht, die durch eine besonders hohe Konzentration an historischen Werten und lokalen Traditionen gekennzeichnet sind. In dieser Stellungnahme soll nicht die kulturspezifische Thematik in ihrer Gesamtheit erörtert werden, sondern es geht vielmehr um den möglichen Einfluss der kulturellen Aspekte auf den Tourismus.

3.2 In diesem speziellen Tourismussegment ist die Europäische Union besonders im Vorteil, weil sie weltweit das Gebiet mit der größten „Kulturdichte“ ist. Tatsächlich liegen in den 25 Mitgliedstaaten der EU 300 der 812 Kultur- und Naturdenkmäler, die von der UNESCO in 137 Ländern ermittelt und in die Liste des Weltkulturerbes aufgenommen wurden. Kommen zu den gegenwärtigen 25 EU-Staaten die vier Kandidatenländer (Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Türkei) hinzu, erhöht sich die Zahl dieser Denkmäler auf 331⁽²⁾. Auf der 2. Jahreskonferenz des Europäischen Kulturtourismusnetzwerks (ETCN) ist ein wichtiger Aspekt zu Tage getreten: der Besucherstrom aus China und Indien nach Europa ist einzig und allein auf das Interesse der Menschen dieser Länder an den europäischen Kultur- und Architekturschätzen zurückzuführen. Daher müssen die EU und die Mitgliedstaaten auch weiterhin in den Erhalt ihres reichen kulturellen Erbes und die Förderung des Kulturtourismus investieren.

⁽¹⁾ Laut den Daten des ECTN (*European Cultural Tourism Network*) kommt der Kulturtourismus drei Bereichen der Lissabon-Strategie zugute: Beschäftigungswachstum, Produktivität und Bildung. Das 1993 errichtete ECTN soll die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Segmenten des Kulturtourismus fördern und wird von der Europäischen Union finanziell unterstützt.

⁽²⁾ Laut UNESCO (UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) verteilen sich die Kultur- und Naturstätten wie folgt auf die 25 EU-Staaten: Österreich 8, Belgien 10, Zypern 3, Dänemark 4, Estland 2, Finnland 6, Frankreich 30, Deutschland 31, Griechenland 16, Irland 2, Italien 42 (einschließlich 2 Stätten in Vatikanstadt), Lettland 2, Litauen 4, Luxemburg 1, Malta 3, Niederlande 7, Polen 12, Portugal 13, Vereinigtes Königreich 26, Tschechische Republik 12, Slowakei 5, Slowenien 1, Spanien 38, Schweden 14, Ungarn 8 (es ist auch möglich, die detaillierte Liste der Denkmäler beizufügen).

3.3 Der Kulturtourismus schafft jedoch nicht nur wirtschaftliche Werte, sondern er ist auch wichtig für die Entwicklung der gesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Werte und zur Förderung der Integration und des Dialogs zwischen den Völkern und Kulturen. Die Herausbildung einer europäischen Identität ist nicht denkbar ohne eine umfassendere Kenntnis der Länder, der kulturellen Traditionen und der „Unterschiede“, aus denen das vielgestaltige europäische Mosaik zusammengesetzt ist. In der gegenwärtigen „Krise des europäischen Gewissens“ kann die Förderung der kulturellen Werte in Europa ein Signal für Optimismus und Vertrauen in die Zukunft der Union darstellen⁽³⁾.

3.4 Außerdem muss die Europäische Union, vor allem in diesen für die Multikulturalität schwierigen Zeiten, alles daran setzen, um u.a. auch durch Förderung des Kulturtourismus den kulturellen und religiösen Dialog mit anderen Völkern auszubauen. In diesem Sinne ist es ganz besonders erfreulich, dass die EU beschlossen hat, das Jahr 2008 zum „Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs“ zu erklären.

3.5 Den Kulturtourismus auszubauen, d.h. den historischen und sozialen Kontext der europäischen Kunstgüter in den Vordergrund zu rücken und die Landschaftsgüter zu erschließen, ermöglicht den Touristen aller Länder ein echtes Verständnis des kulturellen Backgrounds Europas.

4. Das derzeitige Engagement der europäischen Institutionen

4.1 Die Europäische Union befasst sich seit geraumer Zeit mit Tourismus sowie mit dem Schutz und der Förderung des Kulturerbes, auch wenn sie die touristischen Aktivitäten mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage nie direkt finanziell unterstützen konnte. Eine solche Grundlage ist nun endlich in dem Entwurf des neuen Verfassungsvertrags vorgesehen, der allerdings noch ratifiziert werden muss. Bislang hat die EU zur Erschließung des Tourismuspotenzials im Wesentlichen horizontale Maßnahmen ergriffen: der Tourismus wurde somit entweder durch die Verwendung der Strukturfonds oder indirekt durch Projekte gefördert, die, obwohl sie andere Sektoren, wie z.B. Umwelt oder Forschung, betrafen, auch dem Tourismus zugute kamen. Trotz dieses augenscheinlich erfreulichen Umstands hat die GD Unternehmen und Industrie (Referat Tourismus) Schwierigkeiten, ihre Arbeit mit den anderen, direkt oder indirekt mit Tourismus beschäftigten Generaldirektionen effizient zu koordinieren. Dadurch könnten die positiven Auswirkungen, welche die einzelnen europäischen Initiativen auf diesen Bereich haben könnten, vereitelt werden.

4.2 In Bezug auf die Strukturfonds hat die EU im Zeitraum 2000-2006 für direkt oder indirekt mit dem Tourismus in Verbindung stehende Projekte rund 7 Milliarden EUR bereitgestellt und rund 2 Milliarden EUR für Kulturprojekte (die Programme

⁽³⁾ EUROPA NOSTRA (europäischer Verband für das Kulturerbe, der sich für die Erhaltung und Aufwertung des kulturellen Erbes in Europa engagiert und dem 40 europäische Länder und über 200 Vereinigungen zur Erhaltung und Aufwertung des kulturellen Erbes angehören) vertritt die Auffassung, dass das europäische Kulturerbe ein wichtiges Element bei der Entwicklung und Förderung der europäischen Identität und der Unionsbürgerschaft ist.

Interreg III, Leader+, Urban). Das sind insgesamt 9 Milliarden EUR, die in die Bereiche Tourismus und Kultur fließen und die gleichwohl Gefahr laufen, nicht angemessen genutzt zu werden, da der Koordinierungsgrad bei der Verwaltung dieser beiden durch die Strukturfonds finanzierten Bereiche zu wünschen übrig lässt.

4.3 Das Projekt „europäische Kulturhauptstädte“ ist unter den von der Europäischen Union zur Förderung des kulturellen Erbes gestarteten Initiativen besonders erfolgreich. Aus einer unlängst von der Generaldirektion Kultur in Auftrag gegebenen Studie ⁽⁴⁾ geht hervor, dass das Programm „Europäische Kulturhauptstädte“ im Jahr der Veranstaltung selbst in der jeweiligen Kulturhauptstadt zu einem durchschnittlichen Anstieg des Tourismus von 12 % und im folgenden Jahr zu einem Tourismusstrom führt, der deutlich über dem Durchschnitt der Jahre vor dem Veranstaltungsjahr liegt. Der Studie zufolge ist das Wachstumspotenzial der Veranstaltung weiterhin groß, wird aber nicht optimal ausgeschöpft. Aus diesem Grund hat die Generaldirektion Kultur einen neuen Vorschlag erarbeitet, der neue und klarere Kriterien für die künftige Auswahl der Kandidatenstädte enthält, den Wettbewerb und das Nachahmen unter den Städten anregen, die europäische Dimension und die Nachhaltigkeit der Kulturprogramme hervorheben und schließlich die Verbreitung nachahmenswerter Verfahren bei der Verwaltung der Kulturveranstaltung fördern soll. Weiterhin wird in dieser Vorlage gefordert, den derzeit 500 000 EUR betragenden Beitrag der Europäischen Union für die Stadt „Europäische Kulturhauptstadt“ zu verdreifachen.

4.4 Anfang Dezember 2005 hat der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments im Einklang mit dem Ziel einer optimalen Förderung des Tourismus- und Kulturpotenzials erstmals die Bereitstellung von 1 000 000 EUR genehmigt, mit denen die Konzipierung eines Projekts zur Förderung „herausragender europäischer Reiseziele“ finanziert werden soll.

4.5 Die Generaldirektion „Unternehmen und Industrie“ der Kommission hat ihrerseits eine „Gruppe für die Nachhaltigkeit des Tourismus“ (TSG) eingesetzt, der u.a. Vertreter der Institutionen und der einzelnen Tourismusbranchen angehören. Aufgabe dieser Gruppe ist es, der Kommission im Hinblick auf die bis 2007 zu erfolgende Ausarbeitung einer Europäischen Agenda 21 für den Tourismus Vorschläge zur Verwirklichung eines nachhaltigen Tourismus zu unterbreiten. Der Ausschuss stimmt mit der Kommission und dem Europäischen Parlament überein, dass einzig und allein der nachhaltige Tourismus gefördert werden sollte.

4.6 Auf dem 5. Europäischen Tourismusforum am 20. Oktober 2005 in Malta gab Kommissionsmitglied Verheugen den für Anfang 2006 geplanten Startschuss eines „europäischen Tourismusportals“ bekannt, das Zugang zu den Webseiten der nationalen Fremdenverkehrsverbände ermöglicht, um die europäischen Fremdenverkehrsziele gegenüber dem Rest der Welt besser zu fördern.

⁽⁴⁾ Palmer/Rae Associates, Internationale Kulturberater, „European Cities and Capitals of Culture“, Studie in Auftrag der Europäischen Kommission, August 2004.

4.7 Schließlich hat die GD Unternehmen der Kommission unlängst eine Studie zum Thema „Der Einfluss der Kultur- und Sportveranstaltungen auf tourismusorientierte KMU“ begonnen, während die GD Kultur eine Untersuchung über die Kulturwirtschaft in Europa eingeleitet hat.

5. Das Engagement des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

5.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss weiß um die Bedeutung des Tourismus für Europa und beschäftigt sich seit langem mit spezifischen Themen dieses Bereichs, wie etwa Tourismuspolitik für das erweiterte Europa, Tourismus und wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Tourismus und öffentlich-private Zusammenarbeit, Tourismus und Sport u.a. ⁽⁵⁾

5.2 Ergänzend zu den beiden in Ziffer 4.7 erwähnten Studien versteht sich diese Stellungnahme zu Tourismus und Kultur ebenso wie die vorgenannten Stellungnahmen (vgl. 5.1) als Beitrag zur Definition der künftigen programmatischen Leitlinien für den Tourismus auf europäischer Ebene.

6. Kulturelle Sensibilisierung der Bürger

6.1 Bei der Förderung der kulturellen Werte müssen insbesondere Anstrengungen unternommen werden, damit die Bürger vor Ort ein stärkeres Bewusstsein für den Reichtum der historischen, künstlerischen und landschaftlichen Kulturgüter ihres Gebiets entwickeln ⁽⁶⁾. Nach erfolgter Sensibilisierung können sie dann auch einen wertvollen Beitrag zum Schutz und zur Förderung des eigenen Gebiets leisten und darin die öffentlichen Behörden unterstützen.

6.2 Ein solches breitangelegtes kulturelles Bewusstsein muss bereits in der Schule gefördert werden, und zwar im Rahmen von Programmen, die den jungen Menschen den historischen, künstlerischen und landschaftlichen Reichtum ihrer Regionen näher bringen und sie aktiv in ihre Erschließung einbeziehen ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Der EWSA hat sich u.a. mit folgenden tourismusbezogenen Themen befasst: „Tourismuspolitik für die erweiterte EU“, „Der Beitrag des Tourismus zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung von Gebieten im Niedergang“ und „Tourismuspolitik und Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor“, Berichterstatter: Herr MENDOZA CASTRO; „Tourismus und Sport: künftige Herausforderungen für Europa“, Berichterstatter: Herr PESCI.

⁽⁶⁾ In Antwerpen (Belgien) ist z.B. der Eintritt zu den städtischen Museen für alle Einwohner kostenfrei.

⁽⁷⁾ So wurden z.B. in Italien einige interessante Initiativen gestartet: die Vereinigung FAI (Italienischer Fonds für Umwelt) fördert jedes Jahr zu Beginn des Frühlings die Öffnung von wenig bekannten oder in der Regel für die Öffentlichkeit nicht zugänglichen Gebäuden und fordert die jungen Menschen in den örtlichen Schulen auf, „Fremdenführer für einen Tag“ zu werden und den Besuchern die Gebäude zu erläutern.

7. Segmente des Kulturtourismus

7.1 Eine wirksame Förderung des Kulturtourismus, die auch „den nicht kulturinteressierten Touristen“ erreicht, setzt die Untersuchung und Entwicklung der verschiedenen Teilbereiche des Kulturtourismus voraus, wobei gleichzeitig versucht werden muss, weitere Entwicklungstendenzen und -chancen für die Zukunft aufzuzeigen. Die wichtigsten Segmente sind: Kunsterbe, Veranstaltungen, Ausstellungen und Aufführungen, Önologastronomie und ländlicher Tourismus; „Filmtourismus“ und kulturelle Themenparks.

7.2 Kunsterbe

7.2.1 Der klassischste Teilbereich des Kulturtourismus betrifft das „materielle“ Kunsterbe, bestehend aus historischen Stadtzentren, Museen und archäologischen Stätten. Bei diesem Segment kommt es hauptsächlich darauf an, eine stärkere Verzahnung zwischen der Kulturgüterverwaltung und der Erbringung touristischer Dienstleistungen voranzubringen, um die Nutzung dieser Güter durch die Touristen zu fördern. Es muss zusammenhängend über „kulturtouristische Systeme“ nachgedacht werden, die nach ganzheitlichen Konzepten verwaltet werden müssen. So gilt es zum Beispiel, an Orten mit Kunst- und Naturschönheiten eine gemeinsame Verwaltung zu fördern, auch wenn verschiedene öffentliche Behörden oder private Einrichtungen zuständig sind, sich für Öffnungszeiten und Eintrittspreise stark zu machen, mit deren Hilfe die Zugänglichkeit der Stätten optimiert sowie die Erlöse gesteigert und somit die Betriebskosten gedeckt werden können, oder auch das Kulturerbe „zum Leben zu erwecken“, indem zum Beispiel zeitweilige Ausstellungen in historischen Museen, Palästen oder Schlössern mit besonderer Ausrichtung auf die Förderung der zeitgenössischen Kunst veranstaltet werden.

7.2.2 Es sind interessante Initiativen zu verzeichnen, wie z.B. die von verschiedenen europäischen Städten erprobten „Touristentickets“, bei denen Verkehrsdienstleistungen mit dem Eintritt in Museen und archäologische Stätten gekoppelt sind.

7.2.3 Für kleinere Kunststätten eignet sich besonders die Erfahrung der „Kulturbezirke“, einer Integration touristischer und kultureller Dienstleistungen in homogenen Gebieten mit mehreren Gemeinden, die mit einer Bündelung öffentlicher und privater Finanzierungen einhergehen und die einheitlich gefördert werden. Nach Ansicht des Ausschusses sollten auch die regionalen Tourismusorganisationen an der Entwicklung und Schaffung von (auch grenzüberschreitenden) Kulturbezirken mitwirken.

7.2.4 Ferner sollten „Netze“⁽⁸⁾ oder Routen zur Verbindung von Kulturgütern in verschiedenen Ländern geschaffen werden, wie z.B. Netzwerke von Schlössern oder historischen Palästen, von archäologischen Stätten (wie z.B. das Netzwerk der Städte der „Magna Grecia“)⁽⁹⁾ oder von besonderen Museen, wie z.B.

Betriebsmuseen, oder transeuropäische Wege⁽¹⁰⁾ wie z.B. die Via Francigena. Diese Netzwerke oder Routen und Wege sollten ein einheitliches Markenzeichen erhalten, entsprechend ausgeschildert sein und mit einem integrierten Konzept beworben werden. Ferner wäre es sinnvoll, möglichst einheitliche Service- und Beherbergungsleistungen anzubieten.

7.3 Veranstaltungen, Ausstellungen und Aufführungen

7.3.1 Ein zweiter wichtiger Teilbereich des Kulturtourismus sind die Veranstaltungen: Ausstellungen, Konzerte, Festivals und andere spezielle Initiativen. In den letzten 10 bis 15 Jahren haben sich die Kulturveranstaltungen zu wirksamen Faktoren der Tourismusförderung entwickelt. Stetig steigt die Zahl der, vor allem jugendlichen, Begeisterten, die sich in Bewegung setzen, um Großausstellungen zu besichtigen, Konzerte zu besuchen oder an Sonderveranstaltungen wie den in immer mehr europäischen Städten — so u.a. in Paris, Versailles, Brüssel, Rom, Wien und Warschau — veranstalteten „Langen Nächten“ teilzunehmen.

7.3.2 Eine Verbesserung in diesem Segment erfordert sowohl Infrastrukturmaßnahmen, um geeignete Standorte für Ausstellungen oder Festivals zu errichten bzw. umzugestalten, als auch Planungs- sowie Werbe- und Kommunikationsmaßnahmen. Die Europäische Union könnte die Aufstellung eines einheitlichen KulturveranstaltungsKalenders unterstützen, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ländern und Kulturinstitutionen fördern und nicht zuletzt Maßnahmen in denjenigen Ländern voranbringen, die geringere Erfahrungen und Traditionen in diesem Bereich besitzen, angefangen bei den zehn neuen Mitgliedstaaten.

7.4 Önologastronomie und ländlicher Tourismus

7.4.1 Ein dritter wichtiger Teilbereich des Kulturtourismus steht mit der Wein- und Gastronomiekultur der verschiedenen Gebiete in Zusammenhang: eine Sparte der „materiellen Kultur“, die in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen und die eine regelrechte kulturelle und wirtschaftliche Bewegung zur Förderung regionaltypischer Erzeugnisse ins Leben gerufen hat⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Von den zahlreichen interessanten Initiativen seien herausgegriffen:
— „Europäische Route der Backsteingotik“: An diesem Projekt sind sieben Mitgliedstaaten (Schweden, Dänemark, Deutschland, Polen, Litauen, Lettland und Estland), 26 Städte und zwei Regionen beteiligt.
— „Europäischer Weg des Jüdischen Kulturerbes“: Das Programm wurde vom Europarat prämiert und erhielt den Titel „Großer Kulturweg des Europarates“ (5. Dezember 2005).

⁽¹¹⁾ Unter den zahlreichen Initiativen zur Förderung regionaltypischer Erzeugnisse ist „Slow Food“ besonders erwähnenswert, eine Carlo Petrini gegründete internationale Vereinigung, mit derzeit 83.000 Mitgliedern, Niederlassungen in Italien, Deutschland, der Schweiz, den Vereinigten Staaten, Frankreich, Japan, dem Vereinigten Königreich und Vertretungen in 122 Ländern. Slow Food ist gegen eine Standardisierung des Geschmacks, tritt für das Recht der Verbraucher auf Information ein und schützt die kulturelle Identität im Zusammenhang mit kulinarischen und gastronomischen Traditionen. Zu den in puncto Förderung regionaltypischer Erzeugnisse vermutlich charakteristischsten europäischen Wegen gehören die Whiskywege in Schottland, der weltweit einzige, ausschließlich dem Malzwhisky gewidmete Weg, der Weg der „Trappistenbiere“ in Belgien und den Niederlanden, die Austernwege in der Bretagne etc.

⁽⁸⁾ Eine interessante Initiative stellt das Netzwerk der Städte mit Festungsanlagen dar. Dank des Netzwerks von 17 historischen Stätten, das von den Regionen Kent (Vereinigtes Königreich), Nord-Pas-de-Calais (Frankreich) und Westflandern (Belgien) aufgebaut wurde, wurde das wertvolle gemeinsame Kulturerbe dieses Gebiets erschlossen.

⁽⁹⁾ Wie es in der öffentlichen Anhörung in Paestum am 18. November 2005 von einigen Tourismus-Dezernenten der Region Campanien (Italien) und Griechenlands vorgeschlagen wurde.

7.4.2 Auch hier geht es darum, die Schaffung von „Gastronomie- und Weinrouten“, die außerdem künstlerisch-kulturelle Werte einschließen, zu unterstützen, indem ein gemeinsames Angebot kultureller Besichtigungen, kulinarischer Genüsse und Erfahren des Landlebens gefördert wird. Somit wird das Kennenlernen der Kunstgeschichte und das Erleben von Traditionen in Bezug auf Weine und Gerichte — die für eine Region oder ein bestimmtes geografisches Gebiet — miteinander kombiniert.

7.4.3 Die Europäische Union könnte die Erstellung eines „Europäischen Atlases der Gastronomie- und Weinrouten und des ländlichen Tourismus“ unterstützen, indem sie insbesondere grenzüberschreitende, die Traditionen von zwei oder mehreren Ländern zusammenführende Routen fördert, um u.a. die gemeinsamen Wurzeln, die die Grundlage vieler Traditionen und „Unterschiede“ bilden, stärker zur Geltung zu bringen.

7.5 Filmtourismus

7.5.1 Ein vierter, sich als bedeutender Impulsgeber des Fremdenverkehrs herauschälender Teilbereich des Kulturtourismus ist mit der Film- und Fernsehproduktion verbunden. Besuche an Drehorten und Schauplätzen, wo erfolgreiche Kino- und Fernsehfilme gedreht wurden, führen gegenwärtig in vielen Regionen zu einer Zunahme der Gästeankünfte und Touristenaufenthalte. So hat beispielsweise Alnwick Castle in Northumberland (nördliches Großbritannien), Drehort der Verfilmung der Harry-Potter-Romane von J.K. Rowling, einen Touristenansturm erlebt, der in kürzester Zeit 13 Mio. EUR in die bis dahin leeren Kassen spülte und die Burg zu einem der beliebtesten Ausflugsziele Großbritanniens machte. Ähnliches erlebte in Italien das Schloss Agliè in Piemont, in dem die Telenovela „Elisa di Rivombrosa“ aufgenommen wurde, was die durchschnittlichen Besucherzahlen von 100 auf 3.500 pro Woche in die Höhe schnellen ließ. Der Berühmtheitseffekt wirkt auch bei Filmen, die noch gar nicht aufgeführt wurden, jedoch kurz vor der Fertigstellung stehen: in Großbritannien ist das Städtchen Lincoln, in dem der Bestseller „Sakrileg“ von Dan Brown verfilmt wird, bereits zu einem Touristenmagneten geworden. In Paris sind sogar Reisebüros entstanden, die ausschließlich Besuche der in dem Roman Browns genannten Orte organisieren.

7.5.2 Gemäß einer im August 2005 in Großbritannien durchgeführten englischen Studie lassen sich 27 % der Erwachsenen und zirka 45 % der Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 24 Jahren bei der Wahl ihres Urlaubsorts von Filmen beeinflussen, die sie im Kino oder im Fernsehen gesehen haben. VisitBritain, die britische Behörde für Tourismusförderung, verfolgt daher aufmerksam die Filmproduktionen und veröffentlicht auf ihrer Internet-Seite die *movie map*, sehr ausführliche Übersichten, die Angaben zu den Drehorten neuer Filme, zu den dorthin führenden Reiserouten und den vor Ort gebotenen touristischen Dienstleistungen enthalten.

7.6 Kulturelle Themenparks

7.6.1 Ein fünftes Segment des Kulturtourismus könnte mit der Einrichtung kunstgeschichtlicher Themenparks als Ergänzung zu Besuchen in Museen, historischen Stadtzentren und archäologischen Stätten verbunden werden. Die möglicherweise

in der Nähe bekannter und renommierter Touristenziele gelegenen Parks könnten ein Hilfsmittel für das bessere Verständnis und zum „Eintauchen“ in die entsprechende historische Realität darstellen ⁽¹²⁾. Ähnliche Parks könnten in den wichtigsten europäischen Kulturgebieten ⁽¹³⁾ entstehen, und die Europäische Union könnte den Aufbau der entsprechenden Infotainment-Strukturen (Information und Unterhaltung) fördern, die dem Tourismus weitere Impulse verleihen würden.

8. Einsatz der neuen Technologien

8.1 Einrichtung von Websites und satellitengestützten oder digitalen Fernsehkanälen, Einsatz von Audio- und Videoclips für Handys der letzten Generation, Rekonstruktion von Denkmälern und kunsthistorischen Räumen mit Hilfe virtueller Realitätstechniken: so vielfältig sind die Beiträge, die die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zur touristischen Erschließung von Kulturgütern leisten können ⁽¹⁴⁾.

8.2 Die neuen Technologien könnten insbesondere für die Nachhaltigkeit des Tourismus und den Schutz der beliebtesten Kunststätten genutzt werden, die durch den Ansturm des Massentourismus Schaden nehmen könnten: tatsächlich können die Computertechniken neue Möglichkeiten der Planung, Überwachung und Steuerung der Besucherströme bieten, verbunden mit einer automatischen Kontrolle der Umweltwerte (beispielsweise der Feuchtigkeit in Museumsräumen), die den Kunstwerken schaden könnten. Ferner können die Online-Buchungs- und Terminvereinbarungssysteme die Erschließung jener Sehenswürdigkeiten begünstigen, die jeweils nur von kleinen Besuchergruppen besichtigt werden können.

8.3 Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die neuen Technologien einen wertvollen Beitrag zur Schaffung von Strukturen und Systemen leisten können, mit deren Hilfe sich architektonische Barrieren — die häufig für Menschen mit Behinderungen unüberwindbare Hindernisse darstellen — beseitigen lassen.

8.4 Die Europäische Union, die im 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung darauf eingegangen ist, wie durch die Anwendung von Forschungsergebnissen die Tourismusbranche gefördert und das Kulturerbe erschlossen werden kann,

⁽¹²⁾ Ein interessantes Beispiel stellt „The Malta Experience“ dar, einer ca. einstündigen Filmvorführung über die Geschichte der Insel seit den Ursprüngen und ihrer Bewohner, die auch jungen Besuchern ein hervorragendes Verständnis der sie umgebenden Realität ermöglicht.

⁽¹³⁾ Neben der Ausgrabungsstätte von Pompeji wäre z.B. die Schaffung eines virtuellen Parks über das antike Pompeji denkbar, der das Alltagsleben der Stadt darstellen und vielleicht sogar den Ausbruch des Vesuvs nachbilden könnte, der zu ihrer Zerstörung führte. Ein ähnlicher Park könnte u.a. auch in Waterloo, Belgien, geschaffen werden, der den Touristen das Verständnis des Ablaufs einer der berühmtesten Schlachten der Geschichte erleichtern könnte.

⁽¹⁴⁾ Auf dem vom luxemburgischen Ratsvorsitz geförderten Kongress „Kulturtourismus - eine Herausforderung für die europäische Integration“ im April 2005 wurden einige interessante Beispiele für die Anwendung der neuen Technologien - wie der Einsatz von Palmtops - angeführt, die beständiges Wissen über das jeweils durchquerte Gebiet ermöglichen (das genannte Beispiel bezog sich auf den Pilgerweg Via Francigena).

könnte Anreize für die konkrete Verwirklichung derartiger Maßnahmen schaffen, indem sie gegebenenfalls ein Verzeichnis der verfügbaren Technologien und eine Übersicht über die besten Praktiken auf Gemeinschaftsebene erstellt, die den Tourismusunternehmen der verschiedenen Länder als Richtschnur dienen können.

8.5 Die Nutzung der Technologien ist wichtig für das Marketing kulturtouristischer Reiseziele in Europa, sowohl in als auch außerhalb der Union. Auch in diesem Bereich sollte eine Bestandsaufnahme der in den verschiedenen Ländern laufenden Maßnahmen vorgenommen werden. Die Europäische Union könnte ein „Europäisches Tourismusportal“ einrichten und einen satellitengestützten TV-Sender zur Förderung des europäischen Tourismus in Drittländern aufbauen.

9. Das Problem der Kulturgutverwaltung und der Ausbildung der Beschäftigten

9.1 Ein effizientes System der touristischen Erschließung des Kulturerbes wirft das Problem der Verwaltung der Kulturgüter auf: Diese stellen entweder öffentliches (staatliches oder kommunales) Eigentum dar oder befinden sich im Besitz von kirchlichen Organisationen, Verbänden oder Privatpersonen. Besonders heikel ist die Lage in einigen neuen Mitgliedstaaten, in denen Zwangsmaßnahmen der Verstaatlichung in den vergangenen Jahrzehnten zu einer durch Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Eigentumsrechte gekennzeichneten Lage und insbesondere zu mangelhafter Konservierung zahlreicher Kulturgüter geführt haben.

9.2 Es gilt, Verwaltungsmodelle zu fördern, die, auch wenn sie die gegenwärtigen Eigentumsverhältnisse in Bezug auf Kunst- und Kulturgüter wahren und größtmögliche Garantien für den Schutz und Erhalt derselben bieten, ein koordiniertes Management der einzelnen kulturtouristischen Systeme gestatten und gleichzeitig — auch mittels geeigneter Steueranreize — die Beteiligung öffentlicher und privater Investitionen begünstigen.

9.3 Die Europäische Union könnte eine Überprüfung der derzeit in den einzelnen Ländern Europas bestehenden Verwaltungssysteme vornehmen, um deren Effizienz zu ermitteln und ihre Verbreitung in den anderen Ländern zu unterstützen, oder innovative Systeme zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bei der Verwaltung — auch in Zusammenhang mit den Steuersystemen — vorschlagen.

9.4 Verbunden mit dem Problem der Verwaltung ist das der Ausbildung der Beschäftigten, die für die Kulturgüter verantwortlich sind und heutzutage neben kunsthistorischen Kompetenzen auch über Management- und Marketingfähigkeiten verfügen und mit den neuen Technologien vertraut sein müssen. Dies gilt auch für diejenigen, die im direkten Kontakt mit den Touristen stehen (Hoteliere, Geschäftsleute, öffentliche Verwaltungsangestellte u.a.), die nicht nur über sprachliche Fähigkeiten verfügen müssen, sondern auch im „savoir faire“ und in der Achtung der kulturellen Unterschiede im Tourismusbereich geschult werden sollten. Auch hier könnte die Europäische Union die ausgereiftesten Ausbildungserfahrungen in diesem Bereich erfassen, um den Erfahrungsaustausch, Benchmarkinginitiativen und die Verbreitung bewährter Praktiken zu fördern und somit dem Qualitätstourismus Auftrieb zu geben.

10. Integration zwischen Kulturtourismus und anderen Tourismusbereichen

10.1 Eine effiziente Verwaltung des Kulturtourismus kann auch positive Auswirkungen auf die anderen Tourismussegmente haben, vom Bädertourismus über den Gebirgstourismus bis hin zum Geschäftstourismus und zum Seniorentourismus.

10.2 Das Vorhandensein von Themenrouten über Kunst, von Ausstellungen, Konzerten, Festivals oder weinkundlichen und gastronomischen Einrichtungen kann die Touristen bei der Wahl bestimmter Bade- oder Gebirgsorte in Europa positiv beeinflussen und Letzteren dabei helfen, im Wettbewerb gegen Ferienorte der neuen Tourismusländer zu bestehen. Denn obwohl diese hinsichtlich der Naturschätze und der niedrigen Preise wettbewerbsfähig sind, können sie wohl kaum kulturelle Attraktionen bieten, die denen in Europa gleichwertig sind.

10.3 Analog dazu kann beim Geschäftstourismus die Möglichkeit, die Geschäftsreise mit einem kulturtouristischen Erlebnis zu verbinden, zur mehrtägigen Verlängerung der Reise selbst anregen (etwa um den Samstag und den Sonntag mit einzubeziehen) und den Gedanken aufkommen lassen, die Reise in einen ausgedehnten Familienurlaub zusammen mit dem Ehepartner und/oder den Kindern umzuwandeln.

10.4 Kulturtourismus verträgt sich — angesichts der erheblich gestiegenen Lebenserwartung der europäischen Bevölkerung — gut mit den Bedürfnissen eines Seniorenpublikums, das sich immer häufiger dafür entscheidet, sich mit Bildung und Kennenlernen neuer Kulturen zu beschäftigen. Diese Entwicklung steht auch in Einklang mit der Notwendigkeit, den Tourismus in der Nebensaison zu fördern.

10.5 Die Europäische Union kann sicherlich auch bei diesen, auf die Förderung der Integration zwischen Kulturtourismus und anderen Tourismussegmenten abzielenden Maßnahmen als Triebkraft und Impulsgeber wirken.

11. Schlussfolgerungen und Vorschläge

11.1 Angesichts der potenziellen positiven Auswirkungen der Kultur auf die Entwicklung des Tourismus und vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass der Tourismus nicht nur ein Zugpferd für andere Wirtschaftssektoren ist, sondern in erheblichem Maße zur Erreichung der Ziele „Wachstum“ und „Beschäftigung“ im Rahmen der Lissabon-Strategie beiträgt, möchte die vorliegende Stellungnahme — wie bereits dargelegt — in erster Linie die europäischen Institutionen mit zusätzlichen Informationen über die Förderung dieser Branche versorgen. Die europäische Tourismusindustrie weist zwar noch eine dynamische Entwicklung auf, ist aber in zunehmendem Maße dem Wettbewerbsdruck außereuropäischer Länder ausgesetzt.

11.2 Kommunikation und integrierte Förderung

11.2.1 Zu dem Zweck einer effizienten Erschließung des europäischen Kulturtourismus sind verbesserte Information und integrierte Fördermaßnahmen für Europa und europäische Ziele erforderlich. Gleichzeitig müssen die besten Verfahren in puncto Schutz, Erschließung, Verwaltung und Ausbildung gefördert werden. Das „Europäische Tourismusportal“ kann diesbezüglich sicherlich von großem Nutzen sein, wenn es folgenden Voraussetzungen entspricht:

- das Portal muss tatsächlich von den Fremdenverkehrsämtern der Mitgliedstaaten auf einheitliche Art und Weise mit konkreten, praktischen und laufend aktualisierten Informationen gespeist werden;
- es muss auch eine sorgfältige Information über nationale und transeuropäische Netzwerke und Routen bezüglich kultureller Ziele sowie deren Förderung ermöglicht werden;
- es muss auch den Operateuren der Branche dabei behilflich sein, den neuesten Stand in puncto beste Praktiken bei der Verwaltung kultureller Systeme und Verwaltung von Kulturgütern, die Entwicklung von Initiativen und Veranstaltungen sowie moderne Weiterbildungsmaßnahmen für das zuständige Personal in Erfahrung zu bringen;
- das Portal muss auf europäischer Ebene aufgearbeitete Informationen enthalten wie z.B. einen europäischen Kultur-Veranstaltungskalender und einen Atlas der Gastronomie- und Weinrouten und des ländlichen Tourismus;
- die Koordinierung und Synergie zwischen dem europäischen Tourismusportal und dem europäischen Kulturportal muss gewährleistet werden.

11.3 Förderung der besten Verfahren mittels Wettbewerben und Prämienausschreibungen

11.3.1 Die besten Verfahren bei der Verwaltung von Dienstleistungen im Bereich des Kulturtourismus könnten von der Europäischen Union mittels Wettbewerben und Prämienausschreibungen im Rahmen der eigenen Programme — angefangen beim Programm „Europäische Kulturhauptstädte“⁽¹⁵⁾ und dem künftigen Programm „Exzellente europäische Reiseziele“ gefördert werden. Die EU könnte außerdem den Städten und Gebieten, die sich für eine Teilnahme bei diesen beiden Programmen bewerben möchten, beratend zur Seite stehen und einen im Vergleich zur jetzigen Unterstützung gestiegenen finanziellen Beitrag leisten und eventuell einen bevorzugten Rückgriff auf die Strukturfonds ermöglichen. Auf einzelstaatlicher Ebene hingegen sollte zwischen den Städten und den kulturellen Stätten, die sich im Rahmen der beiden Programme bewerben, ein gesunder Wettbewerb gefördert werden, der auf europäischer Ebene festgelegten Kriterien folgt. Diese Kriterien beziehen sich für das Programm „Europäische Kulturhauptstädte“ auf: Verwaltungssysteme, öffentlich-private Zusammenarbeit, Integration der touristischen und kulturellen Dienstleistungen, Werbemaßnahmen und Information bezüglich der Veranstaltungen usw.; für das Programm „Exzellente europäische Reiseziele“ auf: Nachhaltigkeit, Verlängerung der Reisesaison, Beseitigung von Engpässen, Verwaltungssysteme, öffentlich-private Zusammenarbeit, Integration der Dienstleistungen usw.

Brüssel, den 15. März 2006

11.4 Förderung des interkulturellen Dialogs

11.4.1 Die Förderung des interkulturellen Dialogs, sowohl innerhalb der EU — insbesondere im Hinblick auf die künftige Erweiterung um vier Beitrittsbewerber —, als auch zwischen der EU und anderen Regionen der Welt, sollte ein prioritäres Ziel der Programme im Bereich des Kulturtourismus sein. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es wie gesagt sehr sinnvoll, das Jahr 2008 zum „Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs“ auszurufen. Gleichwohl sollten auch vor 2008 eine Reihe von Projekten gestartet werden, die z.B. auf die Schulen abzielen und internationale Austauschprogramme wie ERASMUS auch auf weiterführende Schulen ausdehnen oder Partnerschaften zwischen Schulklassen verschiedener Länder fördern. Für Senioren könnten ebenfalls spezifische Projekte zur Förderung des Dialogs zwischen den Kulturen konzipiert werden. Dadurch könnte das Jahr 2008 zu einem „Schaufenster“ für die bereits laufenden Initiativen werden und Impulse für weitere Initiativen vermitteln.

11.5 Schaffung einer europäischen Tourismusagentur

11.5.1 Die EU verfügt über keine unmittelbaren Arbeitsstrukturen in diesem Bereich, da eine diesbezügliche Rechtsgrundlage fehlt. Deshalb sollte Europa Maßnahmen zur verstärkten Koordinierung auf Verwaltungsebene ergreifen, die zur Förderung laufender und künftiger Programme im Bereich der Tourismuserschließung dienen. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, so bald wie möglich eine europäische Tourismusagentur aufzubauen, wobei das Subsidiaritätsprinzip stets gewahrt bleiben muss. Eine solche Einrichtung könnte die Funktion einer europäischen Beobachtungsstelle für den Tourismus ausüben und u.a. den Zweck verfolgen, der Union und den Mitgliedstaaten zuverlässige und vergleichbare Informationen und Daten über den Tourismus bereitzustellen. Dieser Vorschlag wurde bereits in einer früheren Initiativstellungnahme zum Thema „Tourismus und Sport: die künftigen Herausforderungen für Europa“ unterbreitet.

11.6 Förderung der politischen Koordinierung der Aktivitäten im Bereich des Kulturtourismus

11.6.1 Der Ausschuss begrüßt die von Kommissionsmitglied Verheugen auf dem 4. europäischen Tourismusforum in Malta vorgebrachten Vorschläge, die auch in der unlängst vom Europäischen Parlament angenommenen Resolution⁽¹⁶⁾ zu finden sind, die Koordinierung der verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen mit Auswirkungen für die Tourismusbranche der Generaldirektion Unternehmen und Industrie zu übertragen.

11.7 Die vorliegende Stellungnahme wird vom Ausschuss angesichts der öffentlichen Anhörung, die im November 2005 in der faszinierenden archäologischen Stätte in Süditalien abgehalten wurde, als „Erklärung von Paestum“ bezeichnet.

Die Präsidentin

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Bis 2005 basierte dieses Programm auf Regierungsvereinbarungen.

⁽¹⁶⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments über die neuen Perspektiven und Herausforderungen für einen nachhaltigen europäischen Tourismus vom 8. September 2005.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht über die Wettbewerbspolitik 2004“

(SEK(2005) 805 endg.)

(2006/C 110/02)

Die Europäische Kommission beschloss am 17. Juni 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Bericht über die Wettbewerbspolitik 2004“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr MALOSSE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 138 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union galt lange Zeit als Kernstück der europäischen Integration und als ein *Acquis*, der nicht in Frage gestellt werden durfte. Anlässlich der Diskussion über den Verfassungsvertrag sind jedoch Fragen hinsichtlich einer Politik laut geworden, die darauf abzielt, einen „freien und unverfälschten Wettbewerb“ zu gewährleisten. Nach der Reform der Instrumente zur Kontrolle von Kartellen und des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen hat die Europäische Kommission mit einem Aktionsplan eine Reform der für staatliche Beihilfen geltenden Regelungen eingeleitet. Die Vorlage des Berichts 2004 bietet dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) Gelegenheit zu einer umfassenden Reflexion über die Ziele und Methoden der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik, insbesondere im Zusammenhang mit

- der Globalisierung des Handels;
- der EU-Erweiterung und der sich daraus ergebenden Zunahme des Entwicklungsfalles;
- dem immer größeren Wachstums- und Beschäftigungsrückstand der EU im Vergleich zu ihren wichtigsten Konkurrenten in der Weltwirtschaft;
- dem legitimen Wunsch der Bürger nach besserem Regieren, einer besseren Legitimation der Politik und einer stärkeren Teilhabe an der Entscheidungsfindung.

1.2 Nach einer „Einleitung der Generaldirektorin für Wettbewerb“, in welcher der politische Rahmen abgesteckt wird, nimmt der Bericht insbesondere Bezug auf die Aktivitäten der Kommission in folgenden Bereichen:

- Kartellrecht (Artikel 81 und 82 EGV) — mit ausgewählten Entscheidungen gemeinschaftlicher und nationaler Gerichte;
- Fusionen, samt einer sektorspezifischen Bewertung;
- Beihilfenkontrollen, einschließlich eines Rechts- und Auslegungsrahmens sowie ausgewählter Entscheidungen europäischer Gerichte;
- Erweiterung und bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit auf internationaler Ebene.

Das Jahr 2004 — das Jahr der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten — war durch das Inkrafttreten der Reform des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts am 1. Mai gekennzeichnet.

2. Überlegungen zur Wettbewerbspolitik der Europäischen Union

2.1 In dem Bericht wird der Zusammenhang zwischen Wettbewerbspolitik einerseits und der überarbeiteten Lissabon-Strategie — Wachstum, Beschäftigung und nachhaltiger Entwicklung — andererseits herausgestrichen. Die Kommission möchte damit die Betonung auf die für den Binnenmarkt und die Lissabonner Agenda besonders wichtigen Wirtschaftsbereiche legen und den Abbau der Hemmnisse in den jüngst liberalisierten Wirtschaftsbereichen sowie bestimmten anderen regulierten Sektoren — insbesondere Telekommunikation, Post, Energie und Verkehr — in den Vordergrund stellen. Der Zusammenhang mit der Lissabonner Agenda sollte jedoch besser begründet und erläutert werden.

2.2 Zunächst sollte die Frage gestellt werden, ob eine Wettbewerbspolitik die konjunkturgebundenen politischen Prioritäten widerspiegeln muss oder ihrer eigenen Logik folgen sollte. Der EWSA spricht sich aus den folgenden Gründen für den zweiten Ansatz aus:

2.2.1 Die Unternehmen, die Verbraucher und die wirtschaftlichen und sozialen Akteure benötigen einen stabilen und berechenbaren Rechtsrahmen. Eine Wettbewerbspolitik, die sich nach den jeweiligen Prioritäten des Moments richten soll, schafft rechtliche Instabilität und ist somit wenig investitions- und beschäftigungsfreundlich.

2.2.2 Die Schaffung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs ist ein grundlegendes Ziel an sich — und zwar nicht in Relation zu einer konjunkturgebundenen Strategie, sondern zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des einheitlichen europäischen Binnenmarktes. Andernfalls verliert dieser Markt nicht nur seine ganze Bedeutung, sondern kann der europäischen Wirtschaft auch nicht mehr die angestrebten Vorteile verschaffen, nämlich die Ankurbelung der Nachfrage, die Erweiterung des Angebots und die Stärke eines Marktes mit 450 Millionen Verbrauchern.

2.2.3 Heute, in einer erweiterten EU, ist das Gefälle der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten sehr ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund hat die Wettbewerbspolitik daher besondere Brisanz. Mit anderen Worten: Die Schaffung eines wirklich freien und unverfälschten Wettbewerbs ist entscheidend dafür, dass die wirtschaftlichen und sozialen Akteure — sowohl aus den reicheren als auch aus den noch nicht so weit fortgeschrittenen Ländern — die Gewähr der Chancen- und Behandlungsgleichheit erhalten und dass dadurch die Bedingungen gegeben sind, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU zu verstärken.

2.2.4 Die Eigenständigkeit der Wettbewerbspolitik muss gewahrt und verstärkt werden. Es ist auch erforderlich, dass sie sich an den anderen Politikfeldern der EU orientiert, wie den Maßnahmen zugunsten von Verbraucherschutz, wirtschaftlicher Entwicklung, Innovation, Wachstum, Beschäftigung sowie wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt. Durch die gegenwärtige Modernisierung und mit künftigen Reformen der Wettbewerbspolitik muss erreicht werden, dass sie diese nach außen gerichtete Sichtweise widerspiegelt; dementsprechend muss sich die Kommission zwangsläufig um ein ständiges Gleichgewicht bemühen, mit dem Verbraucher, Unternehmen und das Allgemeininteresse der EU auf bestmögliche Weise geschützt werden können. Die Ausarbeitung von Leitlinien zur Prüfung von Streitfällen muss daher an bestimmte Vorbedingungen geknüpft sein:

- Fortsetzung der strikten Anwendung der Wettbewerbsregeln, insbesondere im Bereich der staatlichen Beihilfen, um Gefälligkeiten zugunsten einzelstaatlicher Maßnahmen zur Unterstützung der Marktführer oder monopolistischer Unternehmen zu vermeiden, die zu einer Unterdrückung des Wettbewerbs auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene führen könnten, insbesondere auf Kosten der kleinen und mittleren Unternehmen. Es ist vielmehr eine Unterstützung der staatlichen Bemühungen um Innovation und Forschung erforderlich, um große und einheitsstiftende europäische Projekte zu begünstigen und das Innovationspotenzial der kleinen und mittleren Unternehmen zu unterstützen.

Ebenso sollte der Schwerpunkt der beschäftigungsfördernden Maßnahmen auf Dienstleistungen für die Menschen (lebenslanges Lernen, Kinderbetreuung, Mobilität, Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung) anstatt auf Direktbeihilfen für Unternehmen liegen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden;

- Bekämpfung der neuen „wettbewerbswidrigen Nischen“ wie der „Ersetzung“ öffentlicher durch private Monopole oder der marktbeherrschenden Stellungen einer Wirtschaftstätigkeit (beispielsweise des Handels gegenüber den Erzeugern und umgekehrt). Es ist dadurch eine stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten der kleinen und mittleren Unternehmen — Triebkräfte des Wachstums in Europa — erforderlich, deren Gründung bzw. Entwicklung häufig durch sie diskriminierende Praktiken erschwert wird (staatliche Beihilfen, Monopole, marktbeherrschende Stellungen). So sollten insbesondere die Zusammenarbeit zwischen KMU und Gruppierungen dieser Unternehmen gefördert werden, da ihnen häufig kein anderes Mittel zur Verfügung steht, um mit ihren Konkurrenten gleichzuziehen;
- Gewährleistung, dass die Verbraucher auch wirklich von Massenproduktionsvorteilen und vom Potenzial des europäischen Binnenmarktes profitieren können.

2.2.5 Dem besonderen Charakter der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse muss insbesondere im Gesundheits-,

Sozialschutz- und Bildungssektor Rechnung getragen werden, und zwar unter Achtung der Werte der sozialen Gerechtigkeit und im Einklang mit den einzelstaatlichen Gepflogenheiten und Verfahren. In dem Fall, dass Aufgaben zur Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ganz oder teilweise privaten Akteuren übertragen werden, müssen die Wettbewerbsbehörden auf die Gleichbehandlung aller potenziellen Akteure sowie die Effektivität, Kontinuität und Qualität der Dienstleistungen achten. Der Ausschuss würdigt in diesem Zusammenhang die Arbeiten der Kommission, die seit dem Altmark-Urteil darin bestehen, die Regeln für die Finanzierung der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen genauer festzulegen, wodurch die Verwaltung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse transparenter wird.

2.2.6 Generell besteht das Problem der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik darin, dass sie auf der Hypothese eines optimalen Funktionierens des Binnenmarktes beruht: optimale und kostenlose Informationen für die Marktbeteiligten, freier Zu- und Austritt der Unternehmen, ebenso viele Märkte wie mögliche bzw. von den Akteuren gewünschte Gelegenheiten, keine wachsende Skalenerträge und marktbeherrschende Stellungen. Die Realität ist jedoch eine andere, vor allem aufgrund der Verhaltensweisen einiger Mitgliedstaaten, die weiterhin „national“ denken und „nationale Marktführer“ bevorzugen wollen.

2.2.7 Die GD Wettbewerb sollte wirtschaftliche und soziale Bilanzen zur Weiterverfolgung der von ihr untersuchten Fälle erstellen und für ihre wichtigsten Entscheidungen Folgenabschätzungen sowohl im wirtschaftlichen Bereich — auch unter dem Aspekt der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU — als auch auf sozialem Gebiet sowie im Bereich der nachhaltigen Entwicklung durchführen.

3. Bemerkungen zur Durchführung der Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union 2004

3.1 In Bezug auf die Präsentation und im Sinne eines besseren Verständnisses des beschriebenen Systems würde der Bericht noch an Klarheit gewinnen, wenn er ein Verzeichnis der Entscheidungen enthielte, bei denen keine Einwände gegen die Gewährung staatlicher Beihilfen bestanden, und erklärte, weshalb die betreffende Beihilfe in bestimmten Fällen nicht unter den Anwendungsbereich von Artikel 87 Absatz 1 fiel. Dieses Verzeichnis würde den **Rahmen für bewährte Praktiken** darstellen, nach dem sich die Mitgliedstaaten bei der Vergabe der Beihilfen richten könnten.

3.2 Da das Jahr 2004 zudem durch die EU-Erweiterung gekennzeichnet war, ist es bedauerlich, dass der Bericht nur relativ wenige Hinweise auf die Umsetzung der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik durch die neuen Mitgliedstaaten enthält. Der EWSA erhofft sich vom Bericht 2005 daher ausführlichere und aktuellere Informationen.

3.3 Anwendung der Kartellvorschriften

3.3.1 Aus dem Bericht geht hervor, dass die Wirtschaftsanalyse zum integralen Bestandteil der Wettbewerbspolitik geworden ist, was der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auch immer wieder gefordert hat. In diesem Zusammenhang war die Entwicklung der Vorschriften des Wettbewerbsrechts (Artikel 81 und 82) durch einen besonderen und pragmatischen Vorstoß gekennzeichnet, der darin besteht, den Markt besser zu definieren und das Konzept der horizontalen und vertikalen Vereinbarungen noch weiter auszuheilen.

3.3.1.1 Im Rahmen von Artikel 81 Absatz 3 (Ausnahmen vom Verbot restriktiver Vereinbarungen) lässt sich feststellen, dass die Wirtschaftsanalyse vor allem durch die Berücksichtigung des Effizienzgewinns bereichert worden ist. So können die Unternehmen den Einsatz neuer Technologien, geeignetere Herstellungsmethoden, Synergien aus der Integration von Aktiva sowie Einsparungen aufgrund von Größenvorteilen geltend machen oder aber den technischen und technologischen Fortschritt, beispielsweise über gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen, ins Feld führen.

3.3.2 Kronzeugenregelung

3.3.2.1 Wie es die in dem Bericht aufgeführten Fälle zeigen, ist die Kronzeugenregelung ein voller Erfolg. Zur Erinnerung: Dieser Mechanismus beruht darauf, die an einem Kartell beteiligten Unternehmen dazu zu animieren, dieses Kartell bei den Wettbewerbsbehörden „anzuzeigen“, wodurch ihnen im Gegenzug vollkommene oder teilweise Straffreiheit gewährt wird. Zu diesem Zweck haben die Kommission und einige Mitgliedstaaten Kronzeugenprogramme eingerichtet, mit denen die Bedingungen für die Kronzeugenregelung abgesteckt werden. Diese Programme sind für die Unternehmen von besonderer Bedeutung, da diese — unabhängig von den echten Absprachen — häufig feststellen müssen, dass es zwischen ihren Handelsvertretern und denen anderer Unternehmen über den Austausch von Fax oder E-Mails ohne ihr Wissen zu einer sehr breit angelegten Absprache gekommen ist.

3.3.2.2 In dem Bericht wird jedoch nicht genügend auf eine Reihe latenter Funktionsmängel hingewiesen: Die in der EU existierenden Kronzeugenprogramme sind äußerst uneinheitlich, sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Kronzeugenregelung als auch auf verfahrensrechtlicher Ebene; hinzu kommt, dass bei weitem nicht alle nationalen Wettbewerbsbehörden ein Kronzeugenprogramm eingerichtet haben: Es sind dies lediglich achtzehn Behörden⁽¹⁾ (sowie die Kommission).

3.3.2.3 Darüber hinaus gilt ein an eine bestimmte Wettbewerbsbehörde gerichteter Antrag auf Kronzeugenregelung nicht auch für die anderen Behörden. Unter diesen Umständen ist das betreffende Unternehmen gezwungen, sich an alle zuständigen Wettbewerbsbehörden zu wenden, um einen Geldbußenerlass zu beantragen. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die Regelung im Fall von Mehrfachanträgen von Unternehmen unbedingt optimiert werden muss: Notwendig ist eine Vereinfachung der bestehenden Verfahren, um ein System zur Abstimmung der „Anzeigen“ von Absprachen einzurichten, wodurch jeder Teilnahme an einem Kartell automatisch Einhalt geboten würde.

3.3.3 Europäisches Wettbewerbsnetz (ECN)

3.3.3.1 Dem Bericht zufolge wurden mit dem Europäischen Wettbewerbsnetz (ECN) zufriedenstellende Ergebnisse erzielt. Das Europäische Wettbewerbsnetz fungiert als Bindeglied, über das die Europäische Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden aller EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und sich gegenseitig über neue Fälle und Entscheidungen informieren. Sie koordinieren gegebenenfalls ihre Untersuchungen, indem sie sich Hilfestellung leisten und die Beweise austauschen.

3.3.3.2 Durch diese Zusammenarbeit entsteht ein effizienter Mechanismus zur Ahndung von Unternehmen, die grenzüber-

schreitende wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen an den Tag legen, und wird zur Ausschaltung jener Unternehmen beigetragen, die die Marktregeln verletzen und dem Wettbewerb und den Verbrauchern erheblich schaden.

3.3.3.3 Eine wesentliche Frage ist die der Vertraulichkeit von Informationen; diese wird über eine spezielle Funktion, den „Authorised Disclosure Officer“ (Offenlegungsbevollmächtigter) gewährleistet, durch die eine oder mehrere Personen zur Teilnahme an der Übertragung vertraulicher Informationen befugt sind. Diese Mechanismen wurden seit dem 1. Mai 2004 in mehreren Fällen, hauptsächlich bei der Kommission, in die Praxis umgesetzt — erfolgreich, wie es scheint.

3.3.3.4 Die Wirtschaftssubjekte ziehen zwar eine sehr positive Bilanz der Funktionsweise des Europäischen Wettbewerbsnetzes; dennoch möchte der EWSA die Kommission darauf aufmerksam machen, dass es infolge der immer zahlreicheren Fälle langfristig womöglich schwierig sein wird, beim Austausch vertraulicher Informationen einen umfassenden Schutz zu gewährleisten.

3.4 Artikel 82 — Missbrauch marktbeherrschender Stellungen

3.4.1 Artikel 82 des Vertrags untersagt die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch ein Unternehmen (überhöhte Preise, Aufteilung der Märkte durch Exklusivverkaufsabsprachen, Treueprämien, mit denen Anbieter von den Mitbewerbern abgeworben werden sollen usw.). Die Fusionskontrolle unterliegt dieser Vorschrift im Übrigen dann, wenn eine Fusion einen Missbrauch im Sinne der Stärkung der marktbeherrschenden Stellung desjenigen Unternehmens beinhaltet, von dem diese Transaktion ausgeht. Dieser Artikel — wesentlicher Bestandteil der Kartellvorschriften — ist Gegenstand widersprüchlicher Auslegungen, was sich an der Analyse der Verhaltensweisen von Unternehmen und der Auswirkungen ihrer Geschäftspraktiken ablesen lässt. Mit anderen Worten: Das Konzept des „Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen“ ist bislang nicht eindeutig definiert worden, und deshalb ist es für die Unternehmen bisweilen sehr schwer, die Grenzen des erlaubten Handelns herauszufinden. So kann im Falle von missbräuchlichen Preispraktiken wie Kampfpreisen oder Rabatten ein bestimmtes Verhalten unterschiedliche Auswirkungen haben: Einem sehr effizienten Konkurrenten mag es gelingen, in einem Markt zu florieren, in dem das beherrschende Unternehmen bestimmte Preise praktiziert, während ein „weniger effizienter“ Konkurrent vom Markt verdrängt werden kann. Sollte die Wettbewerbspolitik dann Letzteren schützen? Oder sollten nicht eher Regeln ausgearbeitet werden, die auf dem Prinzip beruhen, dass nur die Verdrängung von „leistungsfähigen“ Konkurrenten missbräuchlich ist?

3.4.2 Der EWSA befürwortet, dass die Kommission jüngst einen Entwurf über Leitlinien zur Durchführung von Artikel 82 veröffentlicht hat, um eine Methode zur Bewertung der gängigsten Praktiken festzulegen, wie etwa der Kopplungspraxis oder Rabatten und Preisnachlässen, die die Konkurrenz schwächen können⁽²⁾. Der EWSA begrüßt die Anstrengungen der Kommission, die größtmöglichen Ressourcen zur Bekämpfung derjenigen Praktiken zu mobilisieren, die den Verbraucher am meisten schädigen können, um dadurch für Klarheit und rechtliche Sicherheit zu sorgen und eindeutig zu definieren, was der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung beinhaltet.

⁽¹⁾ Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Schweden, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

⁽²⁾ Diskussionspapier der GD Wettbewerb über die Anwendung von Artikel 82 EG-Vertrag auf Behinderungsmissbräuche. Öffentliche Konsultation, Dezember 2005.

kann. Der EWSA hofft, dass es Unternehmen in einer marktbeherrschenden Stellung mithilfe des in Vorbereitung befindlichen Entwurfs ermöglicht wird, klar einzuschätzen, ob ihr Verhalten rechtmäßig ist, und erinnert daran, dass zum Abschluss der Überlegungen ein Dialog mit den Betroffenen Akteuren (Unternehmen, insbesondere KMU, Verbraucher, Sozialpartner usw.) gewährleistet sein muss.

3.5 Fusionskontrolle

3.5.1 Der EWSA begrüßt, dass sich die Entwicklung im Zeichen des Pragmatismus vollzieht — mit der Einführung einer einzigen Anlaufstelle für die Meldung geplanter Zusammenschlüsse einerseits und der unumgänglich gewordenen Verfeinerung des Markttests andererseits, da dieser wirklichkeitsnäher und mit den in den weltweit wichtigsten Fusionskontrollsystemen geltenden Regeln kompatibler geworden ist. Schließlich ist der Nachweis von durch Fusionen entstehenden Effizienzgewinnen zwar noch immer schwierig, doch darf in diesem verbesserten Zusammenhang wohl davon ausgegangen werden, dass die Fusionskontrolle nachhaltig den Interessen des europäischen Verbrauchers dienen kann.

3.5.2 Was die Beziehungen zwischen den großen Handelsunternehmen und den kleinen Einzelhandelsgeschäften angeht, so sind seit einigen Jahren massive Konzentrationsbewegungen zu beobachten, bei denen der Marktanteil der Kleinen zugunsten der Großen immer weiter zurückgeht. Angesichts der Entwicklung von bisweilen höchst einschränkenden Handelspraktiken, der angewandten Preisstrategien und der je nach Ankaufovolumen gewährten Preisnachlässe sind die kleinen Einzelhandelsgeschäfte kaum in der Lage, die Preise der großen Handelsunternehmen — mit ihrem erheblichen Spielraum und der daraus entstehenden Anziehungskraft — zu unterbieten. Im selben Zusammenhang sind die Hersteller zudem bisweilen übertriebenem Druck ausgesetzt. Schließlich muss der Anstieg der Zahl der Fusionen unbedingt dazu führen, dass die Ziele der Wettbewerbspolitik mit denen der Verbraucherpolitik in Einklang gebracht werden, damit eine konstante Versorgung der Märkte, eine Vielfalt des Angebots im Sinne von Positionierung und Qualität der Produktauswahl, gewährleistet ist. Gleichzeitig sollte die Zusammenarbeit zwischen kleinen Unternehmen nicht eingeschränkt werden, solange ihr Marktanteil in dem betroffenen Bereich insgesamt nur unerheblich ist.

3.6 Umstrukturierung der GD Wettbewerb

3.6.1 In dem Bericht werden die Auswirkungen der Umstrukturierung der GD Wettbewerb, die als Reaktion auf die Kritik der Öffentlichkeit an der Behandlung bestimmter Fälle (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel und Schneider/Legrand) durch die Kommission erfolgt war, positiv bewertet.

3.6.2 Die Schaffung der Stelle eines Chefökonom, dem mehrere Ökonomen zur Seite stehen, die Benennung einer Gruppe von erfahrenen Beamten, die damit beauftragt sind, die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen der GD Wettbewerb im Falle sensibler Fusionen aus einem unbefangenen Blickwinkel zu betrachten, die Stärkung der Rolle des Anhörungsbeauftragten im Fusionskontrollverfahren — dies alles sind Maßnahmen in Richtung auf das gemeinsame Ziel, das Untersuchungsverfahren im Bereich der Fusionskontrolle stringenter und transparenter zu gestalten. Als solche sind sie eine Antwort auf das wiederholte Ersuchen des EWSA und müssen begrüßt werden.

3.6.3 Der EWSA befürwortet ferner die Benennung eines „Verbindungsbeamten für Verbraucherfragen“ zur Vertretung der Verbraucher vor der GD Wettbewerb; er bedauert jedoch, dass fast ein Jahr nach dessen Benennung immer noch keine präzise Bilanz des tatsächlichen Dialogs mit den europäischen Verbrauchern Eingang in den Bericht gefunden hat. Der EWSA erwartet deshalb vom Bericht 2005 greifbare Elemente, anhand derer die Effektivität und Effizienz dieses Dialogs gemessen werden können. Der EWSA hat ferner eine Initiativstellungnahme zu diesem Thema in Angriff genommen.

3.6.4 In den jüngsten Stellungnahmen des EWSA wurde die Frage der Mittelausstattung der Europäischen Kommission — insbesondere im Bereich der Fusionskontrolle — beleuchtet, die angesichts der von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern mobilisierten Ressourcen als zu gering erachtet wird. Diese Frage ist nach wie vor offen: Allem Anschein nach mangelt es der GD Wettbewerb an qualifiziertem Personal, um die Fälle aus bestimmten Mitgliedstaaten, insbesondere den neuen, entsprechend bearbeiten zu können. Der EWSA zeigt sich über diesen Mangel an Voraussicht bei der Verwaltung der Humanressourcen der Kommission weiterhin besorgt und befremdet und fordert Dringlichkeitsmaßnahmen, um hier Abhilfe zu schaffen.

3.6.5 Schließlich stellt der EWSA fest, dass es trotz der jüngsten Bemühungen um Transparenz keine Politik der aktiven Konsultation der betroffenen Akteure gibt: Im Zusammenhang mit den von der GD Wettbewerb behandelten Querschnittsfällen kann die ausschließlich über die Website der Kommission erfolgende Information der Öffentlichkeit über Unternehmenskonzentrationen nicht als ausreichende Grundlage erachtet werden, um die fundierte Meinung der Zivilgesellschaft, verschiedener beteiligter Organisationen, im Hinblick auf eine gute Anwendung des Wettbewerbsrechts einzuholen.

3.6.6 In Bezug auf die Veröffentlichung nationaler Urteile auf dem wettbewerbsbezogenen Teil der Website der Kommission muss festgestellt werden, dass die angestrebten Ziele Information und Aufklärung nicht erreicht worden sind (Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003). Zum einen lässt sich beobachten, dass das auf der Website eingeführte System nur teilweise funktioniert. So übermitteln etwa die neuen Mitgliedstaaten keine oder fast keine Kopien von Urteilen ihrer einzelstaatlichen Gerichte. Dieser Umstand erschwert es, eine klare Vorstellung der Anwendung des Wettbewerbsrechts in diesen Ländern zu bekommen, und beeinträchtigt seine erwünschte Harmonisierung. Zum anderen sind diese einzelstaatlichen Urteile nur in der Sprache des Ursprungslandes verfügbar; dadurch wird ihre Lektüre eingeschränkt bzw. unmöglich gemacht, und das, obwohl sie aufgrund der neuen Probleme, die darin angesprochen werden, doch zweifellos erheblichen praktischen Nutzen haben.

3.7 Kontrolle der staatlichen Beihilfen

Der Europäische Rat vom März 2005 erinnerte an das Ziel, auf dem Weg zur Senkung des allgemeinen Niveaus der staatlichen Beihilfen weiter voranzugehen, ließ jedoch Ausnahmen im Fall eventuellen Marktversagens zu.

3.7.1 Die Europäische Kommission legte am 7. Juni 2005 einen Aktionsplan für staatliche Beihilfen vor, zu dem der EWSA eine Stellungnahme⁽³⁾ erarbeitet hat und auf den hier Bezug genommen wird. Aus der Prüfung des Berichts 2004 ergeben sich jedoch die folgenden Bemerkungen:

⁽³⁾ ABL C 65 vom 17.3.2006, Berichterstatter: Herr PEZZINI.

3.7.2 Es ist unverzichtbar, dass die Informationen, die individuell begünstigte Unternehmen erhalten, transparenter werden (Datum der Anmeldung, von den Mitgliedstaaten gelieferte Begründung). Diese Transparenz ist umso notwendiger, als das Risiko der Rückforderung rechtswidriger Beihilfen auf den Unternehmen lastet — insbesondere den kleinen und mittleren bzw. sogar den Kleinstunternehmen —, obwohl das Anmeldeverfahren vom Mitgliedstaat durchgeführt wird!

3.7.3 Die nationalen Behörden, die dafür zuständig sind zu bewerten, ob die Beihilfen die erforderlichen Kriterien erfüllen, verfügen nicht immer über die notwendigen Kenntnisse, um im Zusammenhang mit den Anmeldeverfahren die geforderte Wirtschaftsanalyse durchführen zu können; so sind es z.B. häufig die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die Beschäftigungs- oder Umweltbeihilfen gewähren, ohne eine umfassende Analyse der Marktanteile vorzunehmen, wodurch auf den Unternehmen eine große finanzielle Ungewissheit lastet, da die Beihilfen leichter für rechtswidrig erklärt werden können.

3.7.4 Bei der Prüfung von Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen ist zu beobachten, dass der Schwerpunkt der Gemeinschaftspolitik verstärkt auf den wirtschaftlichen Folgen für die Wettbewerber des Beihilfegünstigten und infolgedessen auf den „Ausgleichsleistungen“ liegt. So erlegt die Kommission den begünstigten Unternehmen — in dem Bemühen, das Entstehen von Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern — bestimmte Beschränkungen auf; es handelt sich dabei z.B. um eine Beschränkung der prozentualen Marktanteile in einem bestimmten geografischen Gebiet, wie im Fall von Thomson Multimedia, oder um eine Verpflichtung des Begünstigten, Partnerschaften mit seinen Wettbewerbern einzugehen.

3.7.5 Der EWSA bedauert, dass dadurch ein anderer, ebenso wichtiger Aspekt in den Hintergrund rückt, nämlich die Auswirkungen dieses Handelns auf den Endverbraucher (Kunde und Steuerzahler), da die Kommission nicht eingehend genug untersucht, ob die Beihilfen einem Preisrückgang, einer umfangreicheren Produkt- und Dienstleistungspalette und einer besseren Qualität im Wege stehen. Dabei steht das Interesse der Verbraucher im Zentrum der Wettbewerbspolitik, und die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen muss zwangsläufig denselben Genauigkeitserfordernissen genügen, sprich Langzeitanalysen unterworfen werden, wie es bei Kartellen oder Fusionen der Fall ist.

3.7.6 Der EWSA zeigt sich generell besorgt darüber, dass durch das Gefälle der staatlichen Beihilfen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten Wettbewerbsverzerrungen entstehen könnten. Besonderer Anlass zur Sorge ist der in vielen Fällen extrem diskriminierende Charakter der Beihilfen. So machen sich die Mitgliedstaaten häufig für Investitions- und Rettungsmaßnahmen von Großunternehmen stark, vernachlässigen die kleinen und mittleren Unternehmen (die in Wirklichkeit vier von fünf Arbeitsplätzen in der EU schaffen) und bevorzugen bestimmte Sektoren oder Arten von Unternehmen. Diese Situation steht der Entwicklung des Unternehmerteils entgegen und trägt zu einer Erstarrung des Wirtschaftsgefüges bei, das nicht dynamisch genug und für neue Marktbeteiligte kaum aufnahmefähig ist.

4. Vorschläge für eine Stärkung der Wettbewerbspolitik

Nach dieser eingehenden Analyse spricht der Ausschuss folgende Empfehlungen aus:

4.1 Sachliche Aspekte

4.1.1 Die Kommission sollte den Auswirkungen der Erweiterung in ihren nächsten Berichten besondere Aufmerksamkeit schenken bzw. der Entwicklung der einschlägigen Rechtsetzung und der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ein gesondertes Kapitel widmen.

4.1.2 Für mehr Rechtssicherheit scheint eine Vereinfachung der Kronzeugenregelung von vorrangiger Bedeutung zu sein. Angesichts der Vertraulichkeit der zu erteilenden Auskünfte und der Schwierigkeiten, die sich aus dem Zwang ergeben, das gleiche Verfahren bei den einzelnen zuständigen Behörden jeweils neu zu durchlaufen (Kartellbildung mit Auswirkungen in mehreren Mitgliedstaaten), wäre die Einführung der wechselseitigen Anerkennung oder auch einer einzigen Anlaufstelle angezeigt.

4.1.2.1 Darüber hinaus wäre es äußerst wünschenswert, die einzelstaatlichen Kronzeugenprogramme im Wege einer flexiblen und indirekten Harmonisierung — etwa durch die Festlegung „bewährter Verfahren“ — aneinander anzugleichen.

4.1.3 Anlässlich der laufenden Revision der Politik der Kommission hinsichtlich des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung über den Leitlinienentwurf sind einige Fragen zu klären, damit bei der Bewertung eines solchen Missbrauchs künftig auch die den Verbrauchern erwachsenden Nachteile berücksichtigt werden. Die Kommission wird festlegen müssen, was unter einer marktbeherrschenden Stellung zu verstehen ist, vor allem jedoch, was einen Missbrauch darstellt und welche unterschiedlichen Arten es gibt. Ferner wird sie die Trennlinie zwischen legitimem, an der Leistung orientiertem Wettbewerb und unlauterem (verzerrend wirkenden) und somit den Verbraucher schädigenden Wettbewerb genauer ziehen müssen.

4.1.4 Hinsichtlich der Fusionskontrolle sollte die Kommission vielleicht in ihren künftigen Berichten den weiteren Verlauf der betreffenden Vorgänge und deren Auswirkungen auf die Verbraucher untersuchen, um ermessen zu können, was mit der Berücksichtigung der Effizienzgewinne erreicht werden konnte.

4.1.5 Um ein stärkeres Gleichgewicht zwischen Produktion und Handel bzw. innerhalb des Handels selbst (Geschäftssterben in ländlichen, benachteiligten städtischen und spärlich besiedelten Gebieten verhindern) herzustellen, sollte über geeignete wettbewerbs- und handelsrechtliche Instrumente bzw. Fördermaßnahmen für Kleinunternehmen nachgedacht werden, um den Marktzugang für potenzielle Akteure nicht zu versperren und es den KMU zu ermöglichen, in den Genuss staatlicher Beihilfen zu kommen.

4.1.6 Es wäre nützlich, eine Beschreibung der Beziehungen zwischen dem „Verbraucherbeauftragten“ und den Verbraucherverbänden bei der Prüfung der Fälle in die nächsten Berichte aufzunehmen: Konnten diese im Bedarfsfall Stellung nehmen bzw. der Kommission zu Fällen von Zusammenschlüssen, Kartellbildung oder Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung relevante Informationen liefern? Der Nachweis der Effektivität der Zusammenarbeit des Verbraucherbeauftragten mit den Verbrauchern ist von wesentlicher Bedeutung.

4.1.7 Zur Verbesserung der Funktionsweise des Systems zur Veröffentlichung der Urteile einzelstaatlicher Gerichte wäre es zweckmäßig, ein Netzwerk von Korrespondenten einzurichten, die mit der Sammlung von Gerichtsurteilen befasst sind, um so das derzeitige System in Echtzeit effizienter zu machen. Dieses Instrument sollte mit mehr personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.

4.2 Politische und wirtschaftliche Aspekte

4.2.1 Verstärkung der Analyse der schwerwiegendsten Wettbewerbsverzerrungen

4.2.1.1 Mit Hilfe der Bewertung der Funktionsweise der Wettbewerbspolitik muss überprüft werden können, ob diese in der EU wirklich einen „freien und unverfälschten Wettbewerb“ fördert, wie wirksam die Bekämpfung der De-facto-Monopole und der Missbräuche marktbeherrschender Stellungen ist und wie sich diese auf Unternehmensgründungen und den Unternehmergeist auswirken. Die Kommission sollte die Vereinbarungen zwischen KMU nicht einschränken, damit sie sich der Konkurrenz der großen integrierten Konzerne entgegenstellen können, und mehr Mittel zur effizienten Bekämpfung der am schwersten wiegenden Wettbewerbsverzerrungen bereitstellen.

4.2.1.2 In Bezug auf die freien Berufe hat die Kommission im Nachgang zu ihrer Mitteilung vom 9. Februar 2004 einen Bericht über den Wettbewerb in diesem Wirtschaftszweig⁽⁴⁾ veröffentlicht, in dem die Fortschritte bei der Beseitigung nicht notwendiger Wettbewerbshindernisse, wie verbindlicher Festpreise, Regeln für die Werbung, Berufszugangsbeschränkungen und bestimmter Vorbehaltsaufgaben. Der EWSA fordert die Kommission zur Erfüllung ihrer Verpflichtung auf und bekräftigt so die bereits in seiner Stellungnahme zu dem Bericht über die Wettbewerbspolitik 2003 einstimmig vertretene Position: Dank der Einführung wettbewerbsfördernder Maßnahmen können die freien Berufe Qualität und Angebotspalette ihrer Dienstleistungen steigern, was den Verbrauchern und Unternehmen unmittelbar zugute kommt.

4.2.2 Bekämpfung der Marktaufteilung und Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Studien

4.2.2.1 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Wettbewerbsproblematik im Hinblick auf den gesamten Zusammenhalt der EU beurteilt und die Frage gestellt werden sollte, ob nicht noch allzu national ausgerichtete Verhaltensweisen (direkte oder versteckte staatliche Beihilfen für nationale Marktführer, Beihilfen zur Standortverbesserung, diskriminierende Verhaltensweisen, Fortbestehen von De-facto-Monopolen und Missbräuchen marktbeherrschender Stellungen usw.) die Binnenmarktaufteilung aufrechterhalten und die Annäherung zwischen den Wirtschaftsteilnehmern der EU bremsen. Diesbezüglich sollte die Kommission auch wirtschaftliche und soziale Analysen über die Gesamtwirkung ihrer politischen Entschei-

dungen durchführen sowie den Rat und die Mitgliedstaaten einschalten, um eine Änderung der Verhaltensweisen und marktaufteilenden Verfahren herbeizuführen, die den Interessen der wirtschaftlichen und sozialen Akteure schaden.

4.2.3 Gewährleistung von optimaler Information und Konsultation

4.2.3.1 Der EWSA stellt sich der Kommission zur Verfügung, um darüber nachzudenken, auf welche Weise — innerhalb der Grenzen, die die Respektierung des Wirtschaftslebens gebietet — mehr Transparenz gegenüber den von der Wettbewerbspolitik betroffenen Akteuren, d.h. Unternehmen, Wirtschafts- und Sozialpartnern, Verbrauchern und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, gewährleistet werden kann. So sollten insbesondere bei der Prüfung von Unternehmenskonzentrationen die Möglichkeiten einer aktiveren Teilnahme der betroffenen Parteien erwogen werden, sei es über ein Konsultationsverfahren oder eine Anhörung; dies würde den Bemühungen um eine gute Verwaltungspraxis und partizipative Demokratie zugute kommen. Generell sollte ein Netzwerk für bürgernahe Informationen eingerichtet werden, um die Prioritäten der Wettbewerbspolitik besser bekannt zu machen und Unternehmen und Verbraucher über ihre Rechte und Pflichten unterrichten zu können. Dieses Netzwerk würde auf dem Vorbild des Netzes der Euro-Info-Zentren der GD Unternehmen und sämtlicher Netze von Handels- und Industriekammern und Verbraucherorganisationen basieren. Derartige Bemühungen um kontinuierliche und effiziente Information sind gerade in den neuen Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern unerlässlich.

4.2.4 Gewährleistung einer Gesamtkohärenz zwischen Wettbewerbspolitik und anderen Politikfeldern der EU

4.2.4.1 Die Wettbewerbspolitik ist eine grundlegende Voraussetzung, um das effektive Funktionieren des europäischen Binnenmarktes gewährleisten zu können. Ihre Funktionsmängel sind ein Indikator für die unabdingbare Notwendigkeit, die Vollendung des Binnenmarktes sicherzustellen und den Praktiken, die systematisch darauf abzielen, ihn einzuschränken, Einhalt zu gebieten. Doch diese Politik allein kann ohne eine Koordination aller Politikbereiche der EU in dem Bemühen um den Erfolg der überarbeiteten Lissabon-Strategie und der Wirksamkeit der Verbraucherschutzpolitik nicht genügen. Es ist auf jeden Fall dringend geboten, ein wirtschaftliches und soziales Vorhaben des Zusammenhalts für die Union zu entwerfen, in dessen Rahmen die Wettbewerbspolitik ihre spezifische Rolle beibehalten und eine neue Legitimation finden kann: die Gewährleistung der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Binnenmarkt, damit die Verbraucher, die Unternehmen und die Arbeitnehmer auch wirklich von den Vorteilen des größten Marktes der Welt profitieren können.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM(2004) 83 endg. vom 9. Februar 2004, SEK(2005) 1064).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung der europäischen Normung“

(KOM(2005) 377 endg. — 2005/0157 (COD))

(2006/C 110/03)

Der Rat beschloss am 16. September 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr PEZZINI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15. März 2006 mit 140 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission, der Finanzierung der europäischen Normung einen sicheren, klaren und transparenten Rechtsrahmen zu geben, da das Normungssystem für das ordentliche Funktionieren des Binnenmarktes, für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und angesichts der Rolle der europäischen technischen Normen zur Unterstützung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung und Politiken von Bedeutung ist.

1.2 Der Ausschuss bekräftigt, dass die europäische Normung eine freiwillige Tätigkeit der betroffenen Parteien ist und bleiben muss und diese die genaue Aufgabe haben, Normen und sonstige Normierungsprodukte zu erarbeiten, die ihren Ansprüchen genügen.

1.3 Der Ausschuss empfiehlt dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission, im Hinblick auf die europäische Normungspolitik eine proaktivere Haltung einzunehmen. Die Normungspolitik muss im Hinblick auf die Verwirklichung der jüngst aktualisierten Lissabon-Agenda als einer der grundlegenden Politikbereiche der Union angesehen werden und zur Entwicklung einer echten „Normungskultur“ in den europäischen und einzelstaatlichen Institutionen und Unternehmen beitragen, die ein strategisches Element auf gemeinschaftlicher und internationaler Ebene darstellt.

1.4 Nach Auffassung des Ausschusses ist es überaus wichtig, die volle Beteiligung aller betroffenen Parteien, und insbesondere der NGO, der KMU sowie der Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen, an einem konsolidierteren europäischen Normungssystem zu gewährleisten, wobei Bildungsmaßnahmen für qualifizierte Humanressourcen auch finanziell gefördert werden müssen.

1.5 Der Ausschuss hebt hervor, dass die europäische Normung für das Funktionieren und die Konsolidierung des Binnenmarktes wesentlich ist, insbesondere dank den Richtlinien nach dem „neuen Ansatz“ in den Bereichen Gesundheitswesen, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz oder auch zur Gewährleistung der Interoperabilität in vielen Sektoren, v.a. im Verkehrswesen und Telekommunikationsbereich. Die Normung ermöglicht darüber hinaus eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, da sie den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt und auf dem Weltmarkt fördert.

1.6 Nach Auffassung des Ausschusses muss sichergestellt werden, dass die im Rahmen des europäischen Normungssystems als strategisch wichtige und unverzichtbare Ressource

finanzierten Maßnahmen ordentlich und langfristig verwaltet werden; dass die Möglichkeit besteht, die gemeinsamen Zusammenarbeitsziele weiterzuverfolgen; und dass die erforderlichen Verwaltungs- und Finanzvoraussetzungen gegeben sind, um einerseits die Unabhängigkeit und Neutralität des Normungssystems zu bewahren und andererseits die Operativität und Normungsarbeit zu verstärken.

1.7 Nach Ansicht des Ausschusses ist der vorgeschlagene Gesamtbetrag unzureichend, um das gesamte europäische Normungssystem im betreffenden Fünfjahreszeitraum zu finanzieren; daher muss dieser über die derzeitige Schwelle von 2 % hinaus angehoben werden, um die Freiheit der Schaffung und Verbreitung von Normen zu gewährleisten, damit diese der EU-Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten und den Aussichten auf künftige weitere Beitritte der Kandidatenländer angemessen sein werden.

1.8 Der Ausschuss unterstreicht die Notwendigkeit folgender Maßnahmen:

- Schaffung der größtmöglichen Transparenz und Gewissheit bei der Finanzierung der zentralen europäischen Normungsstrukturen, Klärung der zulässigen Kosten für Infrastrukturen und Verfahrensdienstleistungen der europäischen Normungsorgane (ENO) bei der Schaffung von Normen, die ja die Produkte der Experten in den technischen Ausschüssen sind;
- Vereinfachung und Verschlankeung der Finanzierungsverfahren, wobei die Zulässigkeit pauschaler Stückkosten gewährt sein muss, um komplexe Verfahren der finanziellen Rechenschaftspflicht zu vermeiden, da diese oft etwa 30 % der gewährten Finanzmittel verschlingen;
- Anwendung von Ausschreibungsverfahren auf Dienstleistungen wie die von den ENO erbrachten, welche wirklich die Bedingungen einer „gleichberechtigten Partnerschaft“ zwischen den ENO und der Europäischen Kommission erfüllen, d.h. zwischen Erbringer und Käufer von Dienstleistungen; dies darf jedoch keinesfalls für die freiwillig geschaffenen Normen gelten, die weiterhin in der Hand der Normungsorgane bleiben.

1.9 Die ENO bieten die für die Schaffung der Normen erforderlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen, erzeugen die Normen jedoch nicht selbst, die vielmehr Ergebnis der Arbeit der technischen Experten sind. Dies sollte nach Ansicht des EWSA als wichtiger Punkt unter den Erwägungsgründen aufgenommen werden.

1.10 Der von der Kommission für den Zeitraum 2006-2010 vorgeschlagene Gesamtbetrag von 134 Mio. EUR erscheint kaum ausreichend.

2. Begründung

2.1 Der Ausschuss hat sich stets für einen stärkeren Einsatz der europäischen Normung in den Politiken und der Rechtsetzung der EU ausgesprochen, um entsprechend den gesellschaftlichen wie auch unternehmerischen Bedürfnissen die technische Normung in neuen Bereichen wie folgenden auszuweiten: Dienstleistungen, Informations- und Kommunikationstechnologien, Verkehr, Verbraucher- und Umweltschutz.

2.2 Insbesondere nimmt das Bewusstsein sowohl der Unternehmensvertreter als auch der sonstigen betroffenen Parteien zu, dass die europäische Normung der Geschäftswelt Vorteile bringt: dieses Bewusstsein zeigt sich in der Stärkung der wichtigsten europäischen Normungseinrichtungen (CEN/CENELEC/ETSI) ⁽¹⁾ und der uneingeschränkten Teilnahme aller Betroffenen, insbesondere der KMU, am Erarbeitungsprozess der Normen.

2.2.1 Angesichts des Potenzials dieser Einrichtungen zur Erreichung der Ziele der Strategie von Lissabon wünscht der Ausschuss, dass die organisierte Zivilgesellschaft in den Verwaltungsräten der o.g. Einrichtungen stark vertreten ist.

2.3 Zur Stärkung der Präsenz und Teilnahme der verschiedenen Akteure der Zivilgesellschaft an den Normierungsprozessen im Rahmen von CEN, CENELEC und ETSI nehmen daran als Vollmitglieder Einrichtungen wie ANEC, ETUI-REMS, NORMAPME und zuletzt das im November 2002 geschaffene ECOS ⁽²⁾ teil.

2.4 Der Ausschuss hat sich schon mehrmals ⁽³⁾ für eine Überarbeitung des derzeit geltenden Rechtsrahmens für die Normung ausgesprochen, um diesen besser an die jüngsten Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich europäischer technischer Normen und der Vereinfachung von Rechtsakten anzupassen, ihn stärker auf den Grundsatz der *besseren Rechtsetzung* ⁽⁴⁾ abzustimmen und ihn an die Vorgaben der *Industriepolitik in einem erweiterten Europa* ⁽⁵⁾ und die Prioritäten der Strategie für den Binnenmarkt 2003-2006 ⁽⁶⁾ anzugleichen.

2.5 Der Ausschuss hatte auch schon Gelegenheit, sich für die Einführung eines stabilen Finanzrahmens für die europäische Normung auszusprechen, der auf soliden Rechtsgrundlagen beruht. Ebenso muss eine Kofinanzierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sichergestellt sein, was die Normungsarbeiten, die europäischen Infrastrukturen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Synergien zwischen den ENO, zur Steigerung ihrer Effizienz bei der Schaffung europäischer technischer Normen und bei der Förderung internationaler Standards anbelangt.

2.5.1 Eine stärkere Einbeziehung der Vertreter der Mitgliedstaaten könnte eine bessere und zweckmäßigere Schaffung von Normen für die Betroffenen gewährleisten.

2.6 Die Entwicklung einer europäischen Kultur der technischen Normung ist wesentlich, um ein wirksames und ausgewogenes Funktionieren des Binnenmarktes in der EU der 25 zu gewährleisten. Daher müssen auf europäischer Ebene Strukturen geschaffen werden, die wirksam Folgendes erfüllen:

- die Anforderungen des „neuen Ansatzes“;
- die Erfordernisse der Interoperativität auf den Märkten;
- die Zwänge und Chancen der Wettbewerbsfähigkeit, die auf den Weltmärkten immer wichtiger werden.

2.7 2004 gab es ca. 1 200 neue europäische Standards von CEN und ca. 400 von CENELEC; die Gesamtzahl der bisher von den beiden Einrichtungen geschaffenen europäischen Standards beläuft sich damit bislang auf etwa 15 000.

2.8 Die Merkmale, die zu einem solchen Erfolg geführt haben, müssen nach Dafürhalten des Ausschusses uneingeschränkt aufrechterhalten und ggf. ausgebaut werden. Der neue Rechtsrahmen, der auf der Grundlage von Artikel 95 und 157 des Vertrags steht und die Finanzierung der Normungsarbeiten regelt, darf nach Ansicht des Ausschusses in keiner Weise die Art und Wesensmerkmale des Normungsprozesses beeinträchtigen; dieser muss vielmehr frei, freiwillig und einvernehmlich bleiben.

2.9 Andererseits ist sich der Ausschuss bewusst, dass der Finanzrahmen der zentralen europäischen Strukturen rationalisiert, konsolidiert und mittelfristig gesichert werden muss, auch im Hinblick auf die in den letzten Jahren verzeichnete Beschleunigung des Einsatzes technisch-normativer Standards.

2.9.1 So besteht steigendes Interesse daran, neue Handelshemmnisse dadurch zu vermeiden, dass ein Normungssystem geschaffen wird, das in der Lage ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte, Dienstleistungen und Verfahren der europäischen Industrie zu unterstützen, und zwar mit dem Ziel, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen der Entwicklung zu erreichen, die in der Strategie von Lissabon vorgegeben sind.

⁽¹⁾ CEN = Europäischer Normungsausschuss, CENELEC = Europäischer Ausschuss für elektrotechnische Normung, ETSI = Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen.

⁽²⁾ ANEC = Verbraucherverband, ETUI-REMS (ehm. TUTB) = Arbeitnehmervertretung, NORMAPME = KMU-Verband, ECOS = Konsortium von Umweltverbänden.

⁽³⁾ ABl. C 48 vom 21.2.2002 und ABl. C 74 vom 23.3.2005.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 278 endg.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 714 endg.

⁽⁶⁾ KOM(2003) 238 endg.

2.10 Bislang besteht auf europäischer Ebene keinerlei ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Finanzierung des Systems der technischen Normung, das es der Kommission erlauben würde, alle Normungsarbeiten durch zusätzliche Mittel finanziell zu unterstützen.

2.10.1 Bekanntlich reichen diese Arbeiten von den Informations- und Kommunikationstechnologien bis zum Verkehrswesen; vom Umwelt- und Verbraucherschutz bis zur Sicherheit der Lebensmittelverarbeitung und -produkte; von der Forschung vor und während der Normung bis hin zum Dienstleistungssektor und den „new deliverables“⁽⁷⁾.

2.11 Darüber hinaus muss größere Kohärenz und Stabilität für die zentralen Strukturen von CEN, CENELEC und ETSI gewährleistet werden, insbesondere nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten und im Hinblick auf die künftigen EU-Erweiterungen.

2.12 Während sich die nationalen Normungseinrichtungen durch ihre direkten Erträge aus dem Verkauf von Produkten und der Erbringung von Dienstleistungen finanzieren können, sind die EU-Infrastrukturen allein auf die Beiträge der Mitglieder und weitere Finanzmittel der EU und EFTA angewiesen, die in vielerlei Hinsicht unzureichend sind, um die Effizienz und Solidität des europäischen Normungssystems zu sichern.

2.13 Der Rat hatte in seinen Schlussfolgerungen von 2002 die Behörden aufgefordert, der Normung strategische Bedeutung beizumessen und sich deutlich dafür zu engagieren, v.a. durch einen spezifischen Beitrag zur Erhaltung wirksamer und effizienter Normungsinfrastrukturen.

2.14 Im Dezember 2004 hat der Rat die Initiative der Kommission zur Kenntnis genommen, die darauf abzielte, den institutionellen Rahmen zu reformieren und eine neue Rechtsgrundlage für die Finanzierung der europäischen Normung⁽⁸⁾ vorzuschlagen; dabei hat der Rat die Kommission, die Mitgliedstaaten sowie die europäischen und einzelstaatlichen Normungsorgane aufgefordert zu prüfen, auf welche Art und Weise das europäische Normungssystem optimiert werden kann, um die verfügbaren Ressourcen bestmöglich zu nutzen, sowie weitere Optionen zu untersuchen, um das wirksame Funktionieren der Normung in Europa zu gewährleisten⁽⁹⁾.

2.15 Die Kommission hat verschiedene Vorschläge⁽¹⁰⁾ über die möglichen Szenarien entwickelt, was die Finanzierung des europäischen Normungssystems anbelangt:

- ein Szenario des Nichttätigwerdens;
- eine Option mit ausschließlicher Finanzierung durch die Industrie und die „stakeholders“;

⁽⁷⁾ „New deliverables“ sind spezifische Techniken, die Gegenstand schlanker und rascher Konsensverfahren sind; sie ermöglichen eine rasche Reduzierung der Marktunsicherheiten, ohne formale, längere und umständlichere Standards einhalten zu müssen; sie sind zeitlich befristet und werden in der Informationsgesellschaft angewandt; sie werden im Rahmen der „CEN-Workshop-Vereinbarungen“ erarbeitet.

⁽⁸⁾ Schlussfolgerungen des Rates vom 21.12.2004.

⁽⁹⁾ Empfehlung B 2 des Rates vom 21.12.2004.

⁽¹⁰⁾ SEK(2005) 333 vom 19.8.2005 (vorherige Bewertung).

- eine Option mit ausschließlicher Finanzierung durch die Mitgliedstaaten und nationalen Normungsorgane;
- eine Option mit Mehrwert unter finanzieller Beteiligung der Gemeinschaft.

2.16 Die ausschließliche Finanzierung durch die Industrie und sonstigen „stakeholders“ hätte den Nachteil, dass sie sich fast ausschließlich auf die Schaffung von „marktorientierten“ technischen Normen konzentrieren würde, die also der Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt dienen.

2.16.1 Diese Art Finanzierung hätte jedoch den Vorteil, dass sie direkt dem Willen der Unternehmen entspränge und die Markterfordernisse widerspiegeln würde, ohne von außen beeinflusst zu sein. Gleichzeitig könnte sie jedoch erhebliche Auswirkungen auf den Schutz — insbesondere den ausgewogenen Schutz — aller vertretenen Interessen, insbesondere der Interessen der KMU, haben.

2.17 Die Option einer ausschließlichen Finanzierung durch die Mitgliedstaaten über die ENO, die Mitglieder von CEN, CENELEC und ETSI sind, könnte das Ausmaß der europäischen Koordinierung und die Kohärenz des europäischen Normungssystems schwächen.

2.17.1 Andererseits könnte diese Option weitgehend dem im Vertrag vorgesehenen Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.

2.18 Eine stärkere Beteiligung der Kommission hätte den Vorteil, den technischen Normen einen starken europäischen Mehrwert zu verschaffen, zur Abschaffung der nicht konformen einzelstaatlichen Standards zu führen und die Funktionsweise des Binnenmarktes zu stärken, auch hinsichtlich Skalenerträgen für die Produktion der europäischen Industrie.

2.18.1 Die Kommission hätte dadurch die Möglichkeit, den Normungsprozess zu beeinflussen und gemeinschaftlich auszurichten, mit möglichen Verbesserungen bei den Aspekten Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz der Unterstützung ihrer Politiken.

2.19 Auf der Ausgabenseite würden sich die Jahreskosten des CEN-CENELEC/ETSI-Normungssystems jüngsten Studien zufolge⁽¹¹⁾ auf etwa 700 Mio. EUR belaufen, die sich wie folgt aufteilen:

- 26 % für die institutionellen Kosten der ENO;
- 2 % für die Verwaltungskosten des CEN Management Center (CMC);
- 72 % für die Kosten der Teilnahme nationaler Experten an den verschiedenen Normungsausschüssen.

⁽¹¹⁾ Ronald Berger & Partner GmbH, Dezember 2000.

2.20 Auf der Einnahmenseite können die wesentlichen derzeitigen Finanzquellen wie folgt aufgeteilt werden:

- 2 % aus EG- und EFTA-Beiträgen;
- 8 % aus Beiträgen der Regierungen;
- 90 % aus Beiträgen der Industrie und der betroffenen Akteure.

2.21 Derzeit beruht die finanzielle Unterstützung der europäischen Normung auf mehreren Rechtsakten, von denen die allermeisten keine ausdrücklichen oder einschlägigen Bestimmungen über die Finanzierungsbedingungen enthalten. Diese Rechtsakte liefern eine Grundlage, die es der Kommission ermöglicht, die ENO (CEN, CENELEC, ETSI) zu beauftragen, europäische Normen zur Unterstützung ihrer Politiken zu erarbeiten.

2.22 Die finanzielle Unterstützung der europäischen Normung steht im Rahmen der festgelegten Partnerschaftsbeziehungen zwischen der Kommission, der EFTA und den ENO, wie sie in den am 28. März 2003 unterzeichneten allgemeinen Vorgaben für die Zusammenarbeit vorgesehen sind.

2.23 Die Finanzierung der europäischen Normungsarbeit betrifft v.a.:

- Jahresverträge für Leistungen der ENO zur Verbesserung der Arbeitsweise ihrer zentralen Sekretariate hinsichtlich Kohärenz, Effizienz, Qualität und Sichtbarkeit;
- qualitative Verbesserung der europäischen Normung durch Auswertung der Projekte für harmonisierte Normen durch externe Berater und erforderlichenfalls durch die Übersetzung der endgültigen Fassung derselben;
- Dienstleistungen für die Erarbeitung europäischer Normen oder anderer Normungsprodukte zur Unterstützung der gemeinschaftlichen Politiken und Rechtsetzung;
- Bekanntmachung und Sichtbarkeit des europäischen Normungssystems und der europäischen Normen;
- technische Unterstützung für und Zusammenarbeit mit Drittländern sowie internationale Zusammenarbeit.

2.23.1 Ebenso trägt die technische Normung dazu bei, die technischen Handelshemmnisse im Welthandel dadurch abzubauen, dass auf WTO-Ebene Vereinbarungen erörtert werden wie der TABD (Trans Atlantic Business Dialogue) und das MEBF (Mercosur European Business Forum) und dass die europäischen technischen Normen in internationale Normen umgesetzt werden: ISO, IEC, ITU.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Zum Schutz der unabdingbaren Merkmale des europäischen Normungsprozesses, der auf freiwilliger Basis erfolgen, auf Konsens beruhen und marktorientiert sein muss, wäre es nach Auffassung des Ausschusses zweckmäßig, einen neuen Erwägungsgrund mit folgendem Wortlaut hinzuzufügen:

„Der Normungsprozess muss weiterhin freiwillig erfolgen, auf Konsens beruhen und marktorientiert sein. Diese Merk-

male müssen in den neuen Rechtsgrundlagen der Gemeinschaft für die Finanzierung der europäischen Normung gebührend berücksichtigt und sichergestellt werden; so im Rahmen des von der Kommission im Oktober 2005 angenommenen Aktionsplans für die europäische Normung, der im Einvernehmen mit den ENO und den 'Stakeholdern' jährlich aktualisiert werden sollte.“

3.2 Die Geschwindigkeit des technologischen Fortschritts ist nach Auffassung des Ausschusses keine Rechtfertigung dafür, dass von der Industrie zunehmend Konsortien und Foren zur Entwicklung technischer Spezifikationen außerhalb des Rahmens der offiziellen europäischen Normung geschaffen werden. Dadurch könnten nämlich grundlegende Bestandteile der europäischen Normung geschwächt werden, so z.B. die potenzielle Teilnahme aller Experten (insbesondere in den Kleinunternehmen), die Transparenz des gesamten Prozesses und die Ausweitung der Grundlage des freiwilligen Konsens. Aus diesem Grund sollte der folgende Erwägungsgrund hinzugefügt werden:

„Im Rahmen der neuen Finanzierungsvorschriften muss eine größere Wirksamkeit und Stärkung der Normung gewährleistet werden, um im Rahmen eines transparenten, offenen und freiwilligen Prozesses den „new deliverables“,⁽¹²⁾ (Fachberichte, technische Spezifikationen, Leitfaden) gerecht werden zu können. Die ENO sollten über die „deliverables“ wachen können, um sowohl den Bedürfnissen aller Beteiligten (und insbesondere der weniger strukturierten und kleineren Stakeholder) als auch den berechtigten Forderungen der Verbraucherorganisationen nachzukommen“.

3.3 Nach Auffassung des Ausschusses wäre es zweckmäßig, den derzeitigen vierten Erwägungsgrund dahingehend zu ändern, dass das Ziel sein muss, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, mit der **durch die Gemeinschaft nicht nur sämtliche europäischen Normungsarbeiten, die für die Durchführung der politischen und rechtsetzenden Maßnahmen der Gemeinschaft erforderlich sind, finanziert werden können**, sondern mit der ferner der europäische Normungsprozess gestärkt werden kann. Er ist nämlich ein wesentlicher Bestandteil der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, des Verbraucherschutzes, des Schutzes der Gesundheit und des Wohlergehens der europäischen Bürger.

„Es muss eine eindeutige, vollständige und detaillierte Rechtsgrundlage geschaffen werden, auf der sämtliche europäischen Normungsarbeiten, die für die Durchführung der politischen und rechtsetzenden Maßnahmen der Gemeinschaft erforderlich sind, von der Gemeinschaft finanziert werden können und auf der der europäische Normungsprozess als wesentlicher Bestandteil der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, der Verbreitung neuer innovativer Technologien, des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes und des Wohlergehens der Unionsbürger gestärkt werden kann“.

⁽¹²⁾ Siehe Fußnote 7.

3.4 Nach Auffassung des Ausschusses sollte verstärkt hervorgehoben werden, dass die ENO nicht nur technische Normen schaffen, sondern auch einen europäischen Infrastrukturdienst erbringen, in dessen Rahmen die Normen von Sachverständigen im Namen der betroffenen Stakeholder erarbeitet werden. Nach dem achten Erwägungsgrund sollte folglich ein neuer Erwägungsgrund eingefügt werden:

„Die europäischen Normungsorgane stellen im Wesentlichen die Infrastrukturdienste für die Ausarbeitung der technischen Normen bereit. Diese werden hauptsächlich im Rahmen eines freien, einvernehmlichen und fachspezifischen Verfahrens durch die Vertreter der Stakeholder erarbeitet.“

3.5 Der Ausschuss schlägt vor, in Artikel 3 des Vorschlags („Förderfähige Normungstätigkeiten“) nach dem Buchstaben f) zwei neue Buchstaben g) und h) hinzuzufügen:

3.5.1 Wie bereits unter Ziffer 1.4 dieser Stellungnahme erklärt, kommt Bildungsmaßnahmen für die Betroffenen zum Thema Normung besondere Bedeutung zu (Artikel 3, neuer Buchstabe g).

„Bildungsmaßnahmen für die Vertreter der Stakeholder (insbesondere der Kleinunternehmen, des Dienstleistungssektors, des Handels und der weniger strukturierten Organisationen) sowohl im allgemeinen Bereich des Normungsprozesses, als auch im fachtechnischen Bereich, um die Kapazitäten zur gemeinsamen Erarbeitung europäischer und internationaler Normen zu stärken.“

3.5.2 Um eine stärkere Beteiligung der zahlreichen Akteure der Zivilgesellschaft an den Normungsprozessen zu gewährleisten, scheint ihre bessere Vernetzung unabdingbar (Artikel 3, neuer Buchstabe h).

„Stärkung der bereichsübergreifenden Koordinierung von Methoden, Verfahren, Politiken und interaktiven europäischen Informatiknetzen zwischen den nationalen/regionalen Normungsorganisationen.“

3.6 Finanzierungsmodalitäten

3.6.1 Die Arbeit der Normungsorgane ist insofern mit einer Leistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zu vergleichen, als sie unverzichtbare Dienstleistungen für die Gesundheit, Umwelt und nachhaltige Entwicklung erbringt.

3.6.2 Nach Auffassung des EWSA könnte die Finanzierung der Arbeit der zentralen Sekretariate der ENO nicht nur durch Zuschüsse für Aktionen und Betriebskostenzuschüsse⁽¹³⁾ erfolgen, sondern auch durch Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen (Procurement) entsprechend dem Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Im Grunde nach den Prinzipien stärkerer Flexibilität.

3.6.3 Artikel 5 („Finanzierungsmodalitäten“), Absatz 5: Nach Auffassung des Ausschusses sollten die Partnerschaftsrahmenvereinbarungen zwischen den ENO und der Kommission (nach Artikel 5) das Ergebnis einer echten „gleichberechtigten Partnerschaft“ sein und nicht einseitig vorgegeben werden. Ebenso erstrebenswert ist es, die bürokratischen Verfahren und die Verwaltungsaufsicht zu vereinfachen. Dabei sind schwerfällige Systeme zur Zertifizierung und Prüfung der anfallenden Kosten zu vermeiden und Pauschalregelungen mit einer 100 %igen Deckung der Grenzkosten einzuführen.

3.7 Umweltaspekte

3.7.1 Neben den Hauptzielsetzungen der Normen — Erleichterung des Handelsaustauschs, Verbesserung der Lebensqualität, Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit und der Sicherheit der Verfahren und der Dienstleistungen — sollte Umweltaspekten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.7.2 Als Beispiel sei die integrierte Produktpolitik angeführt, die sich auf das Konzept der ökologischen Lebensdauer⁽¹⁴⁾ konzentriert hat. Die Prüfung der Umweltaspekte auf betrieblicher und lokaler Ebene ist bereits in EN/ISO 14.001 eingegangen, die als europäische Norm verabschiedet wurde. Auch die übrigen Normen der Reihe ISO 14.000 (Umweltmanagement) sind in die europäische Praxis eingegangen: ISO 14.020 (Etiketten und Umweltangaben); ISO 14.030 (Bewertung der Umweltverträglichkeit); ISO 14.040 (LCA = Bewertung des Lebenszyklus).

3.8 Modalitäten für die Verwaltung, die Durchführung und die Überwachung

3.8.1 Nach Auffassung des Ausschusses sollte der zweite Absatz in Artikel 6 im Einklang mit dem neuen vierten Erwägungsgrund geändert werden.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹³⁾ KOM(2005) 377, Artikel 5 Absatz 2.

⁽¹⁴⁾ KOM(2003) 302 endg.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über den Ausbau des europäischen Rahmens für Investmentfonds“

(KOM(2005) 314 endg.)

(2006/C 110/04)

Die Europäische Kommission beschloss am 12. Juli 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Grünbuch: Ausbau des europäischen Rahmens für Investmentfonds“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr GRASSO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15. März 2006 mit 138 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Vorbemerkungen

1.1 Auf dem Weg zur vollständigen Integration der europäischen Finanzmärkte liefert das Grünbuch der Kommission wertvolle strategische Hinweise. Wirtschaftsentwicklung und Wachstum der europäischen Länder sind bekanntlich eng mit der Entwicklung und Integration der Finanzmärkte verbunden, wobei diese Integration auch die Vollendung der dritten Phase der Union selbst darstellt.

1.2 Abgesehen von der wissenschaftlichen Debatte darüber, ob die Entwicklung des Finanzsystems der Wirtschaftsentwicklung vorausgeht oder folgt, sei hervorgehoben, dass sich im Rahmen des Dualismus zwischen Bankenorientierung und Finanzmarktorientierung, der das so genannte angelsächsische (und insbesondere US-amerikanische) Modell vom „europäischen Modell“ unterscheidet, die Rechtsvorschriften und **Leitlinien der Union gegenwärtig offenbar in Richtung einer vollständigen Einbindung beider Ausrichtungen** in unser Wirtschaftssystem weiterentwickeln.

1.3 In der Tat nehmen die Finanzmärkte und -institutionen in unserer Gesellschaft die wichtige Aufgabe wahr, Einheiten mit einer finanziellen Deckungslücke und Einheiten mit finanziellem Überschuss zusammenzubringen, wobei sie Spielregeln gehorchen, die auf Kriterien der effizienten Kapitalallokation und der Zweckmäßigkeit beruhen. Doch gilt es außerdem zu bedenken, dass ein reibungsloser Wettbewerb zwischen den Unternehmen auf dem Kapital- und Kreditmarkt noch vor dem Wettbewerb auf dem Warenmarkt stattfindet.

2. Der OGAW-Markt in der EU und die Notwendigkeit der Harmonisierung

2.1 Dreh- und Angelpunkt der europäischen Rechtsvorschriften für verwaltete Spareinlagen im Allgemeinen und OGAW (*Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren*) im Besonderen bildet eine Kernvorschrift, die Richtlinie 85/611/EWG, die in den letzten Jahren den Regelungsrahmen für die Entwicklung des Sektors vorgegeben hat. Obwohl der Abbau der rechtlichen Barrieren für die Niederlassung und grenzübergreifende Vermarktung der Produkte innerhalb der Union noch keineswegs vollendet ist, bewegt sich der OGAW-Markt in einem harmonisierten rechtlichen Bezugsrahmen.

2.2 Die Entwicklung des OGAW-Marktes scheint unaufhaltsam voranzuschreiten. Das verwaltete Nettovermögen ist in den letzten Jahren mit zweistelligen Wachstumsraten gestiegen. Nach Angaben von *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association* hatte der Markt bestehend aus den EU-15, der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen, Norwegen und der Schweiz im Zeitraum 1996-2005 eine jährliche Wachstumsrate von insgesamt 14,5 % zu verzeichnen, wobei der verwaltete Netto-Vermögensbestand von etwa 1,450 Billionen EUR auf mehr als 4,900 Billionen EUR angestiegen ist.

2.3 Die Veröffentlichung ⁽¹⁾ der jährlichen Entwicklung von Anzahl und Gesamtkapital der Fonds weltweit zeigt, dass dieser Bereich sowohl zahlenmäßig als auch in Bezug auf das verwaltete Vermögen gewachsen ist.

2.4 Nach Ansicht des EWSA ist es sehr wichtig, wenngleich schwierig, das Problem der Steuerharmonisierung zu lösen, um den Wachstumstrend bei den OGAW zu verstärken. Die Strategien zur Internationalisierung des Bereichs können sowohl durch Markteintritts- als auch durch Marktaustrittsschranken beeinflusst werden. Die Marktaustrittsschranken resultieren aus der Besteuerung gebietsfremder Zeichner nach den inländischen Rechtsvorschriften des Landes, in dem der Fonds seinen Sitz hat; die Markteintrittsschranken resultieren aus den Rechtsvorschriften des Wohnsitzlandes des Zeichners.

2.5 Im europäischen Rahmen scheinen sich die steuerlichen Regelungen für die OGAW fast überall am Grundsatz der Neutralität der Fondsanlage gegenüber der Direktinvestition zu orientieren; **in nahezu allen europäischen Ländern gibt es das Modell der formalen oder substantiellen steuerlichen Transparenz (no-veil) der Organismen, was die Besteuerung der Erträge direkt bei den Anlegern mit sich bringt. Das Modell der Transparenz** ist auf die Anwendung des Grundsatzes der *capital export neutrality* (Kapitalexportneutralität) zugeschnitten und kommt, wenn keine Quellensteuer auf die durch den Fonds erzielten Finanzerträge erhoben wird, in der Besteuerung der Anleger nach dem Wohnsitzkriterium zum Ausdruck.

⁽¹⁾ Quelle: *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*.

3. Bemerkungen zum Abschnitt „Allgemeine Bewertung“

3.1 In der **europäischen Finanzindustrie** sind die OGAW im Durchschnitt weniger als ein Drittel so groß wie ihre US-amerikanischen Konkurrenten; daraus ergeben sich wohl geringere Skalenerträge, **was für die Anleger eine Minderung ihrer Nettorendite bedeutet.**

3.2 Obwohl das vorrangige Ziel der EU-Rechtssetzung darin besteht, eine Regelung für das Produktfinanzwesen zu treffen, **ist der EWSA der Auffassung, dass der effektive Nutzen für die Anleger von der Gesamtregulierung des Finanzsystems abhängt** (und folglich von der Regelung für Waren und Dienstleistungen).

3.3 In dem Grünbuch wird darüber hinaus die Möglichkeit des erhöhten operativen Risikos als Folge der Auslagerung bestimmter Funktionen hervorgehoben, die auch zu Interessenkonflikten führen können: **diese Sorge ist berechtigt und sollte entsprechende Rechtssetzungsmaßnahmen nach sich ziehen.**

3.4 Wird ein Prozess in mehrere, verschiedenen Einrichtungen übertragene Teile zerlegt, liegt das Problem nicht so sehr in den technischen Aspekten, nach denen die Unterteilung erfolgt, als vielmehr in den ausgewogenen Bedingungen, unter denen sich der (neue) Markt, der die Beziehungen zwischen Käufer und Verkäufer regelt, entwickelt. Als Beispiel mag das Segment der Finanzanalyse dienen. Nach üblicher Praxis werden Finanzanalysen nicht gesondert gehandelt, sondern in andere, in der Regel operative Dienstleistungen eingebunden: so ist z.B. ein Wertpapiervermittler bestrebt, Analysen zu einzelnen Wertpapieren als Gegenleistung für geschäftliche Kontinuität zu vertreiben, basierend auf Provisionen in einer Höhe, die auch die Kosten für die Analyse umfasst.

3.5 Der Umlauf der Informationen (Analysen) erfolgt demzufolge nach Marktlogiken, wie sie für ein „öffentliches Gut“ typisch sind: der Informationsbedarf ist in einem bestimmten Umfang gegeben, und der Preis errechnet sich aus der Summe der Preise, die von den verschiedenen Käufern gezahlt werden; unter diesen Käufern gibt es jedoch nur wenige, die wirklich zahlen. Das bewirkt zumindest eine Schieflage: die Analysetätigkeit wird zu gering bezahlt, was einen Anreiz zur Entwicklung von Skalenerträgen bei der Analyserstellung, verbunden mit einer unvermeidlichen Qualitätsminderung, schafft und zudem dazu anregt, Kostenvorteile zu nutzen, die auch aus Interessenkonflikten resultieren (siehe beispielsweise das Eingreifen der britischen Aufsichtsbehörde für Finanzdienstleistungen FSA in der Frage der „soft commission“ zwischen broker/dealer und Vermögensverwaltern). Nach Ansicht des EWSA sollten Regeln festgelegt werden, um möglichst zu verhindern, dass die Preisbildungsmechanismen in der Industrie der Vermittlung der dem Finanzkapital innewohnenden Risiken mit denen in der Industrie der Vermittlung/Umwandlung der Anlagerisiken verwechselt werden.

4. Beantwortung der Fragen

4.1 *Frage 1: Wird mit den nachstehend genannten Initiativen ausreichend Rechtssicherheit für die Umsetzung der Richtlinie geschaffen?*

A. Beseitigung der Unsicherheit betreffend die Anerkennung der Fonds während des Übergangs von OGAW I nach OGAW III;

B. Vereinfachung des Anzeigeverfahrens für Fonds, die den „Europäischen Pass“ in Anspruch nehmen;

C. Förderung der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zur Verwendung von Derivaten und des vereinfachten Prospekts;

D. Klärung der Definition der Vermögenswerte, die von einem OGAW erworben werden können.

4.1.1 Für die Beantwortung der Frage muss **zwischen „Produktfinanzwesen“ und „Dienstleistungsfinanzwesen“ unterschieden** werden. Ersteres hat die Bestimmung der Geschäftsinstrumente zum Ziel, die es ermöglichen, Finanzkapitalgeber und Finanzkapitalempfänger zusammenzubringen; das Ziel des Dienstleistungsfinanzwesens besteht hingegen darin, nach Instrumenten zu suchen, die sich besser an die Erfordernisse des Kapitalnehmers oder Kapitalgebers anpassen, und im Falle des Fehlens geeigneter Produkte aufzuzeigen, welche Merkmale sie vermissen lassen.

4.1.2 Durch die Umgestaltung der Finanzsysteme von „bankzentrierten“ zu „marktzentrierten“ Systemen ändert sich die Zweckbestimmung der Finanzvermittlung, die sich immer häufiger genötigt sieht, Risiken zu vermitteln anstelle des Finanzkapitals, dem diese innewohnen. Die Risikovermittlung lohnt sich, sofern der Vermittler imstande ist, die Risiken kostengünstiger zu managen als der Anleger. Demzufolge muss man sich fragen, ob ein auf die Risikominderung abzielendes Legislativsystem wirksamer ist als ein System, das auf die Gewährleistung eines angemessenen Effizienzniveaus des Risikovermittlungsprozesses ausgerichtet ist.

4.1.3 Es muss berücksichtigt werden, dass auch im Rahmen effizienter Finanzmärkte das auf einer Anlage lastende Gesamtrisiko theoretisch aufgeteilt werden müsste in ein **„Pay-off-Risiko“ und ein „Informationsrisiko“**. Ersteres misst die effektive Volatilität der Rendite einer Anlage. Letzteres hingegen bewertet die (im Wesentlichen auf den Informationsmangel der Wirtschaftsakteure zurückzuführende) Schwierigkeit, das Pay-off-Risiko richtig einzuschätzen. Es gilt, sich bewusst zu machen, dass sich die Prämie für das Risiko, das den Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte innewohnt, aus beiden Risikosachverhalten ergibt und dass die Verbindungen zwischen diesen Sachverhalten nicht durch eine bloße Additionalität gekennzeichnet sind, sondern durch unterschiedlich starke Wechselbeziehungen.

4.1.4 Demzufolge kann der EWSA die Frage bejahen, allerdings mit der Einschränkung, dass dies für den Bereich des „Produktfinanzwesens“ gilt. **Was das „Dienstleistungsfinanzwesen“ anbelangt, so sollte eine größere Freiheit bei den Anlagedienstleistungen eingeführt werden, indem beispielsweise die gegenwärtigen Beschränkungen bei der Werbung für Finanzprodukte, die den Grundsatz der so genannten Herkunftslandkontrolle nicht vollständig übernehmen, aufgehoben werden.**

4.1.5 Das Anliegen, das dieser Verfahrensweise zugrunde liegt, ist klar: es soll **die Vorschriftenumgehung** durch solche Wirtschaftssubjekte **verhindern**, die bestrebt sind, ein Netz zur Verkaufsförderung aufzubauen, indem sie günstigere Regelungen von EU-Ländern auszunutzen. Doch diese Logik leidet nach Ansicht des EWSA an einem anfänglichen Denkfehler: wenn die Umgehung möglich ist, bedeutet dies, dass die Regelungen nicht wirklich angeglichen wurden.

4.1.6 Deshalb empfiehlt der EWSA, den „freien Verkehr“ der Tätigkeiten des Dienstleistungsfinanzwesens zu fördern, um somit mehr Einheitlichkeit bei der einzelstaatlichen Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien im Bereich Anlagen und Wertpapiere (einschließlich der OGAW III) zu erzielen.

4.2 *Frage 2: Bestehen weitere Bedenken hinsichtlich der alltäglichen Umsetzung der Richtlinie in die Praxis, die vorrangig behandelt werden sollten?*

4.2.1 Die Angleichung der Rechtsvorschriften muss durch Maßnahmen zur Koordinierung der einschlägigen Steuerregelungen flankiert werden. Bis zum heutigen Tage bestehen auf dem europäischen Markt wie auf allen anderen Finanzplätzen unterschiedliche nationale Systeme nebeneinander, zu denen bei bestimmten Profilen noch Regeln hinzukommen, die sich aus bilateralen Vereinbarungen zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen ergeben.

4.2.2 Das Geflecht unterschiedlicher Steuervorschriften führt zu Wettbewerbsverzerrungen, **Doppelbesteuerungen und Möglichkeiten für Arbitragegeschäfte**, zu Steuerumgehung und Steuerhinterziehung. Deshalb müssen die einzelstaatlichen Vorschriften mit der zunehmenden Internationalisierung des Marktes in diesem Sinne effizienter werden.

4.2.3 Für die Nationalstaaten ist die Steuer-Variable ein hervorragendes protektionistisches Fördermittel. Die unterschiedlichen steuerlichen Auslegungen, die für die aus anderen EU-Ländern kommenden OGAW-Instrumente vorgenommen werden können, gestatten die Anwendung weniger günstiger Steuerregelungen, wodurch faktisch eine Art Markteintrittsschranke errichtet wird. Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass die Steuerharmonisierung nicht als ein Ziel betrachtet werden kann, das kurzfristig leicht zu erreichen ist, auch weil Maßnahmen in diesem Bereich nur einstimmig beschlossen werden dürfen. Gleichwohl wird empfohlen, **die Festlegung einer gemeinschaftlichen Steuerregelung für Investmentprodukte auf der Ebene der Besteuerung und der Abschöpfung** in Erwägung zu ziehen.

4.3 *Frage 3: Würde ein wirksamer „Europäischer Pass“ für Verwaltungsgesellschaften zu weiteren bedeutenden wirtschaftlichen Vorteilen gegenüber den bisherigen Delegationsvereinbarungen führen? Geben Sie bitte Ihre Datenquellen und das wahrscheinliche Ausmaß des erwarteten Nutzens an.*

4.3.1 Der Pass und der „vereinfachte Prospekt“ erscheinen als zweckmäßige Maßnahmen, um die Probleme im Zusammenhang mit der Marktfragmentierung und die Hindernisse für eine reibungslose Kapitalmobilität und Vollandung der Märkte zu überwinden, und außerdem als **geeignet, ausreichende Rechtssicherheit herzustellen**; desgleichen hält es der EWSA

für unerlässlich, den Weg weiter zu verfolgen, der darauf hinausläuft, dass die Unsicherheiten in Bezug auf die Anerkennung der während des Übergangs von OGAW I nach OGAW III aufgelegten Fonds beseitigt werden.

4.4 *Frage 4: Würde eine Aufteilung der aufsichtlichen Zuständigkeit für die Verwaltungsgesellschaft und den Fonds zwischen zwei Mitgliedstaaten zu zusätzlichen operationellen Risiken oder aufsichtlichen Bedenken führen? Bitte beschreiben Sie die Ursachen des Problems und Mittel und Wege für eine wirksame Eindämmung dieser Risiken.*

4.4.1 Der EWSA ist sich bewusst, dass innerhalb der EU zwei Finanzsysteme koexistieren — das englische und das kontinentale —, die auf absehbare Zeit kaum angeglichen werden können. Gleichwohl wünscht der EWSA auch in diesem Fall, **dass die neuen Vorschriften die Anwendung einer einzigen Regulierungsquelle vorsehen, um den Angleichungsprozess zu erleichtern**, denn die Einführung gesetzlicher Schranken gegen die wahllose Inanspruchnahme der Einrichtungen des einen oder des anderen Regulierungssystems würde lediglich der Verstärkung der gegenwärtigen Unausgewogenheit dienen.

4.4.2 Der EWSA ist überzeugt, dass die Aufteilung der aufsichtlichen Zuständigkeit für die Verwaltungsgesellschaft und den Fonds zwischen zwei Mitgliedstaaten zu zusätzlichen aufsichtsrechtlichen Schwierigkeiten und somit operativen Risiken führt, was die Effizienz ihrer Tätigkeit zu beeinträchtigen droht. **Der Ausschuss hält es daher für zweckmäßig, die Verantwortung gegenüber dem Anleger beim Fonds seines Herkunftslandes zu belassen, und zwar auch dann, wenn die Verwaltungsgesellschaft eine ausländische Gesellschaft ist.**

4.5 *Frage 5: Sollte eine größere Transparenz, Vergleichbarkeit und Beachtung der Anlegerbedürfnisse beim Fondsvertrieb die Funktionsweise der europäischen Investmentfondsmärkte und das Niveau des Anlegerschutzes wesentlich verbessern? Sollte dies eine Priorität sein?*

4.5.1 Die bloße Regulierung der produktiven Phase der Finanzinstrumente reicht nicht aus, um die Funktionsweise der Investmentfondsmärkte und den Anlegerschutz zu verbessern. Der Ausschuss empfiehlt eine angemessene Beachtung der Vertriebsphase und eine bessere Transparenz, um den Anlegern das Treffen bewusster Entscheidungen zu ermöglichen.

4.5.2 Bei der Information der Anleger kann das gesellschaftliche und kulturelle Umfeld, in dem die Anleger selbst aufgewachsen sind und gelebt haben, nicht völlig außer Acht gelassen werden. **Die Erweiterung der Europäischen Union um Länder, die bis vor 15 Jahren nicht an der Marktwirtschaft teilhatten, wirft die Frage auf, ob es angebracht ist, an einem einheitlichen Informationsstandard festzuhalten.** Der Ausschuss ist der Auffassung, dass diesbezüglich Überlegungen eingeleitet werden sollten, wobei zum einen die Notwendigkeit des Aufbaus eines möglichst einfachen und einheitlichen Rechtsrahmens und zum anderen die unterschiedliche Wirtschafts- und Finanzkultur, die noch zwischen einigen Mitgliedstaaten besteht, berücksichtigt werden müssen.

4.6 *Frage 6: Würde eine Klärung der Wohlverhaltensregeln für Wertpapierfirmen, die die Fondsanteile bei den Anlegern vertreiben, deutlich zur Erreichung dieses Ziels beitragen? Sollen weitere Schritte (verstärkte Offenlegung) ins Auge gefasst werden?*

4.6.1 Eine Klärung der Wohlverhaltensregeln für Wertpapierfirmen, die die Fondsanteile vertreiben, kann vom EWSA nur begrüßt werden. Gleichwohl darf nicht unterschätzt werden, dass die tagtägliche Umsetzung der Richtlinie in Bezug auf das Risikomanagement und die Offenlegung von Provisionen mit objektiven Schwierigkeiten verbunden ist, die nicht immer leicht zu überwinden sind.

4.6.2 Man schaue sich nur die technische Problematik der Rechnungslegung im Vergleich zu den Benchmarks an. Sie erlangt eine völlig andere Bedeutung, wenn der Auftrag der Vermögensverwaltung auf die *Überbietung der Benchmark* ausgerichtet ist, als wenn die „Benchmark erneut erreicht werden“ soll; das unterschiedliche Delegationsverfahren — bei gleichen technischen Instrumenten — verlangt die Übernahme verschiedenartiger Risiken, denn um „die Benchmark zu überbieten“, müssen dem Vermögensverwalter Abweichungen in den Allokationen und somit die Übernahme zusätzlicher Risiken erlaubt werden.

4.6.3 Vor diesem Hintergrund wird die Einführung von Regelungen empfohlen, die darauf abzielen, auch die Modalitäten (nicht den Umfang) des Umschlags der in die Portefeuilles aufgenommenen Anlagen transparenter zu gestalten: Bei gleicher Brutto-Performance führen nämlich stärkere Portfolioumschläge dazu, dass höhere Transaktionskosten in Rechnung gestellt werden, wodurch sich die Netto-Performance für den Kunden verringert. Dabei handelt es sich um ein besonders heikles Thema, wenn später ein Teil der Transaktionskosten dem Fondsmanager selbst auferlegt/rückübertragen werden sollte.

4.7 *Frage 7: Gibt es fondsspezifische Themen, die von den laufenden Arbeiten auf dem Gebiet der detaillierten Umsetzung der MiFID-Wohlverhaltensregeln nicht abgedeckt sind?*

4.7.1 Die MiFID-Richtlinie kann vor allem im Hinblick auf die Erreichung hoher Transparenzstandards in der Vertriebsphase der OGAW eine wichtige Rechtsgrundlage sein.

4.7.2 **Die MiFID-Richtlinie enthält jedoch keine Transparenzregeln für den Handel mit Schuldverschreibungen**, der mitunter einen erheblichen Mangel an Transparenz aufweisen kann. Demzufolge kann diese Richtlinie nach Auffassung des EWSA nicht als Instrument zur Vervollständigung des OGAW-Rechtsrahmens und Schließung seiner etwaigen Lücken betrachtet werden.

4.8 *Frage 8: Gibt es eine kommerzielle oder wirtschaftliche Logik (Netto-Vorteile) für grenzüberschreitende Fonds-Fusionen? Könnten diese Vorteile weitgehend durch eine Rationalisierung innerhalb der nationalen Grenzen erzielt werden?*

4.8.1 Europäische Fonds weisen immer noch eine relativ geringe Durchschnittsgröße auf: 2004 lag sie bei 195 Mio. Dollar, gegenüber dem USA-Durchschnitt von 628 Mio. Dollar im selben Jahr. Dieser Aspekt wirkt sich auf die Möglichkeit der Erzielung von Skalenerträgen aus, somit auf die Renditen und

nicht zuletzt auf die Rentabilität der Fondsverwaltungsgesellschaft.

4.8.2 Bekanntlich besteht einer der finanziellen Effekte des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses in der Minderung des absoluten Risikoniveaus, was mit einer Neuordnung zwischen (steigenden) systematischen Risiken und (sinkenden) spezifischen Risiken einhergeht. Auch wenn **grenzüberschreitende Fonds-Fusionen** zugegebenermaßen **die Skalenerträge steigern können**, muss **ihre Anwendung auf jene Produkte beschränkt bleiben, für die sie ein effektiver Erfolgsmotor sind**, d.h. auf alle Bereiche des verwalteten Sparens, in denen die Effizienz erheblicher ist als die Wirksamkeit. In den Segmenten hingegen, in denen die Wirksamkeit zu wünschen übrig lässt, könnten Zusammenballungen Auswirkungen haben, die alles andere als vorteilhaft wären.

4.9 *Frage 9: Könnten die gewünschten Vorteile durch „Pooling“ (gemeinsame Fondsverwaltung) erzielt werden?*

4.9.1 Das Pooling der Verwaltung von Vermögenswerten aus unterschiedlichen Fonds mit im Wesentlichen ähnlichen Merkmalen ermöglicht offenkundige Skalenerträge und ist ein Instrument, das bereits von Fondsverwaltungsgesellschaften genutzt wird, um die Effizienz der Anlageverwaltung zu verbessern. Das grenzüberschreitende Pooling stößt jedoch auf die bereits ausführlich erörterten steuerrechtlichen und normativen Probleme bezüglich der Investmentfonds. Deshalb kann es nach Ansicht des EWSA keine Alternative sein, um die Probleme und die normativen und institutionellen Schwierigkeiten zu umgehen, die sich bei der Konsolidierung der Investmentfondsindustrie stellen.

4.10 *Frage 10: Ist der Wettbewerb auf Ebene der Fondsverwaltung und/oder des Fondsvertriebs ausreichend, um sicherzustellen, dass alle Anleger von einer höheren Effizienz profitieren?*

4.10.1 Die Antwort auf diese Frage lautet „Nein“, was sich auch bei den Erfahrungen der USA zeigt. Auf dem US-amerikanischen Markt existieren die Investmentfonds seit 60 Jahren: trotz des spektakulären Wachstums der Anzahl der angebotenen Fonds und ihrer Größe haben sich die Kosten zu Lasten der Fonds und der Anleger insgesamt etwa verdoppelt⁽²⁾. Das kam in einer weniger zufriedenstellenden Netto-Performance im Vergleich zu den Benchmarks zum Ausdruck: während nämlich im Zeitraum 1945-1965 die Performance der Benchmarks im Durchschnitt um jährlich 1,7 % über der Performance der Fonds lag, hat sich dieser Abstand im Zeitraum 1983-2003 vergrößert und wird mit 2,7 % jährlich ausgewiesen.

4.11 *Frage 11: Welches sind die Vor- und Nachteile (aufsichtliche oder kommerzielle Risiken), die sich aus der Möglichkeit der Wahl einer Verwahrstelle in einem anderen Mitgliedstaat ergeben? Inwiefern machen Delegations- oder andere Vereinbarungen legislative Maßnahmen auf diesem Gebiet überflüssig?*

4.11.1 Die Möglichkeit der Wahl einer Verwahrstelle in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Fondsverwaltungsgesellschaft könnte **den Wettbewerb zwischen Verwahrstellen** steigern und die Fondskosten senken.

⁽²⁾ Bogle J.C. (2005), „The Mutual Fund Industry 60 Years Later: For Better or Worse?“, *Financial Analysts Journal*, Januar/Februar.

4.11.2 Gleichzeitig könnte dies größere aufsichtliche Risiken für den Fall mit sich bringen, dass die Zusammenarbeit und die Harmonisierung zwischen den einschlägigen Regulierungsbehörden nicht ausreichend gediehen ist.

4.11.3 Obgleich sie nicht unerheblich sind, liegen die der Verwahrstelle gezahlten Provisionen doch niedriger als andere Kosten, wie z.B. die für die Vertriebsstruktur. Deshalb regt der EWSA an, die Vor- und Nachteile einer solchen Rechtssetzungsmaßnahme gegeneinander abzuwägen.

4.12 *Frage 12: Sind Sie der Meinung, dass ein von der Branche betriebener andauernder Standardisierungsprozess innerhalb einer vernünftigen Frist zu Ergebnissen führen würde? Bedarf es einer Intervention von öffentlicher Seite?*

4.12.1 Die Standardisierung, Automatisierung und Computerisierung der Orderplatzierung und Fondsabwicklung sind eine Grundbedingung, um die Fondsvertreiber in die Lage zu versetzen, ihr Produktangebot zu erweitern und den Wettbewerb zu steigern.

4.12.2 Das würde jedoch tiefe Eingriffe in die Protokolle und Standards der operativen und Informatikverfahren erforderlich machen, was sich in erheblichen Kosten für die Marktteilnehmer niederschlagen würde. Es muss berücksichtigt werden, dass in Kontinentaleuropa die Fondsverwaltungsgesellschaften und die Fondsvertreiber oft demselben Konzern angehören. In einem solchen Kontext sind die Marktteilnehmer wahrscheinlich weniger motiviert, die nötigen Kosten für eine Erhöhung des Wettbewerbs auf der Vertriebsebene zu tragen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass eine Intervention von öffentlicher Seite diesen Prozess vorantreiben und beschleunigen kann.

4.13 *Frage 13: Stellt ein massiver Einsatz von formellen Anlagebeschränkungen einen guten Ansatz für die Gewährleistung eines hohen Anlegerschutzniveaus dar?*

4.13.1 Die Wirksamkeit rigider Verhaltensmuster hinsichtlich des Risikos ist seit jeher Gegenstand einer umfassenden Debatte in der Wirtschaft, speziell im Lichte der wechselnden Vorteile, die sich aus den nach den Wechselkursabkommen von Bretton-Woods gesammelten Erfahrungen ergaben. Das resultiert aus dem unterschiedlichen Charakter, den das Risiko im Verhältnis zur Zeit aufweist: kurzfristig ist nämlich riskant, was im Verhältnis zu einer Beschränkung fluktuiert, während langfristig risikoreich ist, was im Vergleich zu den Entwicklungen des Systems starr ist. Demzufolge würde die Einführung starrer Regeln, die durch formelle Anlagebeschränkungen auferlegt würden, auf kurze Sicht vorteilhafte Effekte, auf lange Sicht jedoch wesentliche Risiken hervorbringen.

4.13.2 Dem ist ein Aspekt hinzuzufügen, der sich aus den jüngsten Studien der Strömung der so genannten „behavioural finance“ ergibt: Verhalten und Entscheidungen der einzelnen Vermittler werden der Tendenz nach wesentlich vom Grad des Risikos beeinflusst, mit dem sie verbunden sind. Mit zunehmendem Risikograd sind stärkere Reaktionen zu beobachten und umgekehrt; daher lehnt der EWSA eine Regelung ab, die übermäßig starre Vorschriften einführt und langfristig einen doppelten Effekt hätte: die operative Trägheit der Instrumente und

eine verminderte Reaktionsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte, deren Auswirkungen alle noch zu ermitteln wären, die aber gewiss negativ sind. Andererseits könnte das Bewusstsein, „wirklich“ sein Kapital „zu verlieren“, der wirksamste Anreiz sein, es zu schützen.

4.13.3 Dieses Phänomen bringt eine weitere Verzerrung auf den Märkten mit sich: die Erwartungshaltung, wonach der etwaige Erfolg, den das Risiko zeitigt, vom Anleger geerntet wird, während eventuelle Misserfolge an den Markt weitergegeben werden.

4.14 *Frage 14: Meinen Sie, dass die Schutzmaßnahmen auf Ebene der Verwaltungsgesellschaft und der Verwahrstelle solide genug sind, um neuen Risiken bei der Verwaltung und administrativen Handhabung der OGAW entgegenzuwirken? Welche anderen Maßnahmen zur Beibehaltung eines hohen Anlegerschutzniveaus wären Ihrer Meinung nach zweckmäßig?*

4.14.1 Der Ausschuss regt an, einzugreifen, eventuell mit formalen und starren Regelungen, die jedoch nur darauf gerichtet sein sollten, Vereinbarungen über abgestimmte Verhaltensweisen aufzubrechen; wenn das geschähe, dürfte der Markt reifer sein und somit keine strengen Auflagen mehr erfordern. Ein Bereich von besonderem Interesse ist die Rechnungslegung: zu häufig sind die Rechnungslegungspflichten nach Zeiträumen angelegt, die überhaupt nicht (weil sie zu kurz sind) mit denen der Finanzprodukte übereinstimmen, sodass in den Berichten der Nutzen einer zeitlichen Diversifizierung, den manche Anlagen mit sich bringen, kaum erkennbar wird.

4.14.2 Zur Stärkung des Anlegerschutzniveaus regt der EWSA an, die Schaffung eines **Sondergarantiefonds** zu erwägen, dem auch die Einnahmen aus Sanktionen der Aufsichtsbehörden zufließen würden. Dieser Fonds sollte natürlich nicht die Marktrisiken abdecken, die mit Investitionen in OGAW einhergehen; vielmehr sollte er zur Erstattung von Verlusten der Anleger durch nicht ordnungsgemäße Verhaltensweisen der Vermittler beitragen.

4.15 *Frage 15: Gibt es Beispiele für Verzerrungen der Wahl der Anleger, die von den europäischen und/oder nationalen politischen Entscheidungssträgern besonders beachtet werden sollten?*

4.15.1 Investmentfonds konkurrieren mit Finanzprodukten wie den **anteilsgebundenen Lebensversicherungen**, die von den Anlegern ähnlich wahrgenommen werden, obwohl sie auf recht unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen beruhen.

4.15.2 Das kann Verzerrungen in den Entscheidungen der Anleger bewirken, verbunden mit negativen Folgen auf der Kostenebene und hinsichtlich der Risiken der getätigten Anlagen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass das Problem nicht mit einem Rabatt-Wettbewerb durch Lockerung der Auflagen und der bei Fondsanlagen geforderten Garantien gelöst werden kann. Vielmehr wäre es wünschenswert, eine Anhebung der Regulierungsstandards anzustreben, durch die Finanzprodukte, bei denen sich wirklich zeigt, dass sie als eine direkte Alternative zu Investmentfonds aufgefasst werden, vergleichbaren regulatorischen Anforderungen unterworfen werden wie Investmentfonds.

4.16 Frage 16: Inwiefern verursachen Probleme der regulatorischen Fragmentierung Marktzugangsprobleme, die einen gemeinsamen EU-Ansatz für a) „Private Equity“-Fonds, b) „Hedge-Fonds“ und „Dach-Hedge-Fonds“ erforderlich machen?

4.16.1 Die Beantwortung dieser Frage bedarf einer Vorbemerkung, die auch mehr Klarheit in das in der vorhergehenden Frage aufgeworfene Problem bringt. **Es ist erforderlich, dass der Gesetzgeber den Begriff Wertpapier eindeutig definiert.** Es muss zweifelsfrei geklärt werden, **ob dieser Begriff dem Begriff der Liquidität des Instruments übergeordnet ist oder nicht.** Gegenwärtig werden die beiden Begriffe nämlich faktisch als Ersatzbegriffe verwendet, wobei versucht wird, sowohl die alternativen Anlageformen als auch die OGAW aus dem Wertpapierbegriff „herauszudrängen“. Nach Ansicht des Ausschusses handelt es sich um ein Missverständnis, das unter Umständen schwerwiegend sein kann, weil es zur Verwechslung von zwei völlig verschiedenen Grundsätzen der Finanzmarkttheorie führen könnte: dem der Effizienz und dem der Vollständigkeit.

4.16.2 Ein Finanzmarkt ist effizient, wenn die Transaktionskosten für die in ihn erfolgten Investitionen vertretbar sind; ein Finanzmarkt ist vollständig, wenn er alle möglichen Investitionen in ihn umfasst.

4.16.3 „Private Equity“-Fonds und Hedge-Fonds müssen eher nach der Wirksamkeit (Fähigkeit, die besten Anlagen auszuwählen) als nach der Effizienz (Fähigkeit, Skalenerträge bei den Kosten zu erzielen) beurteilt werden. Aus diesem Grund ist die Frage der Fondsgröße weniger relevant: vielmehr legen die Probleme im Zusammenhang mit der Wirksamkeit (Fähigkeit, sich schnell auf dem Markt zu bewegen, ohne seine Entwicklung zu beeinflussen) und der Eindämmung des Systemrisikos (siehe Rettung des LTCM-Fonds 1998) nahe, vorzugsweise keine Ziele eines übermäßigen Größenwachstums anzustreben.

4.17 Frage 17: Gibt es spezifische Risiken (aus Sicht des Anlegerschutzes oder der Marktstabilität), die sich aus den Tätigkeiten der „Private Equity“-Fonds oder der „Hedge-Fonds“ ergeben, und die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen?

4.17.1 Diese Anlagen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie neben dem Pay-off-Risiko ein massives **Informationsrisiko** aufweisen. Es ist richtig, Regeln für dieses Risiko aufzustellen, vor allem, um die Gefahr von Betrugereien zu begrenzen, doch wäre es falsch, seine übertriebene Reduzierung anzustreben. Eine vollständige Entwicklung der Transparenz dieser Fonds würde nämlich die Gefahr entstehen lassen, dass die Kompetenz des Fondsmanagers, die doch die Grundlage für die Erzielung von schwach an den Markt gebundenen Renditen bildet, überflüssig würde.

4.17.2 Die Maßnahme, die ergriffen werden müsste, sollte nach Ansicht des Ausschusses nicht darin bestehen, den aussichtslosen Versuch zu unternehmen, einen komplexen Prozess transparent zu gestalten, sondern dem „Durchschnittsanleger“ bewusst zu machen, dass alternative Anlageformen eine höhere Sachkenntnis oder, falls diese nicht vorhanden ist, die Hinzuziehung eines Experten erfordern.

4.18 Frage 18: Inwiefern könnte eine gemeinsame Regelung für „Private Placement“ dazu beitragen, die Hindernisse für das grenzübergreifende Angebot alternativer Anlagen an qualifizierte Anleger zu überwinden? Kann diese Klärung der Marketing- und Vertriebsprozesse unabhängig von flankierenden Maßnahmen auf Ebene der Fondsverwaltung usw. umgesetzt werden?

4.18.1 Die Festlegung einer gemeinsamen Regelung für das „Private Placement“ qualifizierter Anleger könnte der Entwicklung von „Private Equity“-Fonds in der Europäischen Union erheblichen Auftrieb verleihen.

4.18.2 Qualifizierte Anleger müssen per definitionem über Sachverständnis und Eigenkapital verfügen, die für risikoreiche Anlagen wie „Private Equity“-Fonds erforderlich sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass sie die Fähigkeit und Glaubwürdigkeit der Fondsmanager beurteilen können. Wird außerdem berücksichtigt, dass „Private Equity“-Fonds an sich eine gewisse Risikostreuung gewährleisten, dürften keine weiteren Flankierungsmaßnahmen zur strengen Regulierung der Tätigkeit der Verwaltungsgesellschaften nötig sein.

4.19 Frage 19: Stellen die derzeitigen produktbasierten und Details vorschreibenden OGAW-Rechtsvorschriften langfristig eine gute Basis für einen gut beaufsichtigten und integrierten europäischen Investmentfondsmarkt dar? Unter welchen Bedingungen bzw. zu welchem Zeitpunkt sollte eine Entwicklung hin zu einer mehr auf Prinzipien beruhenden, risikobasierten Regelung überlegt werden?

4.19.1 Es gibt verschiedene Beispiele, die auf die Mängel des derzeitigen Ansatzes hinweisen: man denke nur an den Fall der ETF (Exchange Traded Funds), die die positiven Aspekte eines Fonds (v.a. Diversifizierung) mit jenen einer Aktie (ständige Möglichkeit des Kaufs und Verkaufs auf dem Markt) miteinander kombinieren. Die Richtlinie erleichtert die Verbreitung dieses Instruments, indem es als OGAW den „Pass“ nutzen kann, andererseits beschränkt sie den Besitz desselben durch einen anderen OGAW, weil sie es in dieser Hinsicht wie eine Aktie betrachtet.

4.19.2 Auch im Lichte der zu den alternativen Anlageformen angestellten Erwägungen und der Notwendigkeit, die Aufmerksamkeit nicht auf das Produktfinanzwesen zu beschränken, sondern auch auf das Dienstleistungsfinanzwesen auszudehnen, vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass eine Entwicklung in Richtung einer auf Prinzipien basierenden Regelung wünschenswert ist. Gleichzeitig ist er der Auffassung, dass die Aktualisierung des normativen Rahmens schrittweise erfolgen sollte, um ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen Konsultationsfristen und Geschwindigkeit des Revisionsverfahrens zu erreichen.

5. Künftige Herausforderungen

5.1 Wie aufgezeigt wurde, **erweckt das europäische OGAW-System immer noch den Eindruck eines zersplitterten Marktes**, der aus relativ kleinen Unternehmen (im Verhältnis zu den amerikanischen) besteht und auf dem die Zusammenarbeit und die grenzüberschreitenden Ströme immer noch sehr zähflüssig erscheinen — Faktoren, welche das Erzielen hoher Skalenerträge und somit die Senkung der Kosten behindern.

5.2 Andererseits würde die auch in dem Grünbuch ⁽³⁾ zum Ausdruck gebrachte übertriebene Sorge um die Definition der Vermögenswerte, die von den OGAW erworben werden können, wonach die Fonds verpflichtet werden sollen, in erster Linie in liquide Finanzinstrumente zu investieren, die Intervention auf nicht reglementierten Märkten verhindern.

5.3 **Deshalb wäre es wünschenswert, die Möglichkeit des Eintritts in „Private Equity“-Geschäfte in Erwägung zu ziehen.** Das würde mit dem Ziel im Einklang stehen, das Kapital der KMU für die Beteiligung von Risikokapital und somit von „Private Equity“ zu öffnen.

5.4 Das europäische Wirtschaftssystem ist stark durch das **Vorhandensein kleiner und mittlerer Unternehmen geprägt, die oftmals** aufgrund ihrer Besonderheit, vorwiegend auf Banken zurückzugreifen, **eine unzureichende Kapitalausstattung besitzen.**

5.5 Diese unzureichende Kapitaldecke **geht oft mit einer Überschuldung, vor allem in Form kurzfristiger Verbindlichkeiten, einher** sowie mit einem hohen Bestand an kommerziellen Verbindlichkeiten und Forderungen, die mit der extremen gegenseitigen Abhängigkeit der Unternehmen ein und desselben Produktionszweigs zusammenhängen. Diese Merkmale sind auch die Folge eines Eigentumssystems, das typisch für den Familienkapitalismus ist, bei dem das Vermögen des Unternehmers und das Firmenkapital häufig vermischt sind.

5.6 Diese Problematiken auf Unternehmensebene und die Notwendigkeit, allgemeinere Ziele eines Produktions-„Systems“ auf europäischer Ebene zu erreichen, verleihen den Lösungen für die finanziellen Probleme der KMU strategische Bedeutung. Diese Ziele gliedern sich in drei Richtlinien, die folgendermaßen zusammengefasst werden können:

- Förderung einer Unternehmenskultur, die darauf abzielt, das Kapital der KMU für die Zuführung von Risikokapital durch Dritte und durch Finanzorganismen zu öffnen,
- Förderung der Innovation als Instrument der Wettbewerbsfähigkeit auf globalisierten Märkten,
- Flankierung der Unternehmenskontinuität (und -nachfolge), verstanden als ein Prozess, der keine die Unternehmensexistenz beeinträchtigende „Diskontinuität“ hervorrufen darf.

5.7 Ausgehend von diesen Prämissen hofft der Ausschuss, dass die EU-Rechtssetzung ihre Aufmerksamkeit auf den wichtigen „Private Equity“-Sektor ausdehnt, wogegen der Bereich des Risikokapitals ein Sektor ist, der in Europa noch zu schwach entwickelt ist.

5.8 Der Ausschuss ist außerdem der Meinung, dass der derzeitige Überlegungsprozess zum Rechtsrahmen der Investmentfonds als Gelegenheit wahrgenommen werden sollte, sich auch der Entwicklung des **sozialverantwortlichen Investierens zuzuwenden, ohne die Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung und des Umweltschutzes dem Profit zu opfern.** 2003 entfielen zirka 0,37 % des von den europäischen OGAW

verwalteten Gesamtvermögens auf „*ethische Fonds*“ ⁽⁴⁾. Der Vergleich mit dem US-amerikanischen Markt, wo im selben Jahr 11,3 % des insgesamt von den OGAW verwalteten Vermögens auf ethische Fonds entfielen, lässt erkennen, dass es in Europa noch sehr hohe Wachstumsmargen für das sozialverantwortliche Finanzwesen gibt.

5.9 Um eine raschere Entwicklung des sozialverantwortlichen Finanzwesens zu fördern, könnten die Mitgliedstaaten Steueranreize vorsehen, v.a. eine Steuersenkung für Gewinne aus diesen Investitionen; damit würden sie dem in einigen Mitgliedstaaten schon vorgesehenen Ansatz folgen, freiwillige Beiträge an gemeinnützige Organisationen vom Gewinn abzuziehen. Darüber hinaus sollten auch Gewinne aus Fonds, die ggf. in gemeinnützige Organisationen reinvestiert werden, steuerbegünstigt werden.

5.10 Da dieser Vorschlag so innovativ ist, wünscht der Ausschuss eine eingehendere Untersuchung des Themas und eine Durchführbarkeitsstudie, wobei auch die Analyse der vorhandenen *bewährten Praktiken* genutzt werden sollte.

5.11 Mittel- und langfristig stehen demnach im Wesentlichen die folgenden Herausforderungen an:

- Befassung mit den neuen Produkten, die durch die Innovation im Finanzwesen zwangsläufig „geschaffen“ werden — insbesondere mit den alternativen Anlageformen -, die für die Innovations-„Finanzierung“ der KMU zunehmend unentbehrlicher sind;
- Überwindung, auch durch Fusionen, der zu kleinen Fondsgrößen in Europa, die nicht wettbewerbsfähige Verwaltungskosten verursachen, und gleichzeitig Schaffung eines Informations- und Analysemarktes;
- Verwirklichung eines „vollständigen“ Marktes, auf dem das „Produktfinanzwesen“ und das „Dienstleistungsfinanzwesen“ geregelt sind.

5.12 Korrekte Informationen über die Risiken und die ihnen unterliegenden Produkte sowie die Glaubwürdigkeit der Fondsmanager hinsichtlich Menge und Modalitäten der Transaktionen sind Faktoren, die, ungeachtet der gleichwohl erforderlichen Regeln, dem Markt zu Vertrauen, Zuverlässigkeit und Wohlverhaltensregeln verhelfen können — Faktoren, die von grundlegender Bedeutung für seine Effizienz und für die Wirksamkeit der Ressourcenallokation sind.

5.13 Die Harmonisierung der steuerlichen Regelungen, die Förderung von Fusionen, die Ermöglichung des gemeinsamen Fondsmanagements („Pooling“), die Förderung des Wettbewerbs in Management und Vertrieb von Produkten und Dienstleistungen, die Abschaffung der Vorschrift, wonach Verwaltungsgesellschaft und Verwahrstelle ein und demselben Mitgliedstaat angehören müssen, und die Vermeidung hoher „Transaktionskosten“ als Folge unterschiedlicher Zeichnungs- und Rückzahlungsverfahren werden dem Markt zu mehr Effizienz und Wirksamkeit verhelfen.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ KOM(2005) 314 endg., S. 5, Ziffer 4.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — eAccessibility“

(KOM(2005) 425 endg.)

(2006/C 110/05)

Die Kommission beschloss am 13. September 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 23. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr CABRA DE LUNA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 142 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Begründung

1.1 Im Bereich der barrierefreien IKT-Produkte und -Dienstleistungen muss sowohl europa- als auch weltweit dringend für Interoperabilität und Kompatibilität gesorgt werden.

1.2 Die IKT-Industrie wird sich allmählich der Tatsache bewusst, dass die Verbraucher mit Behinderungen und die immer größere Bevölkerungsgruppe der älteren Verbraucher, die erheblich davon profitieren könnten, wenn Konzeption und Produktion von IKT-Erzeugnissen und -Dienstleistungen auf Barrierefreiheit abstellen würden, einen noch unerschlossenen Absatzmarkt darstellen.

1.3 Die EU-Mitgliedstaaten ergreifen gemeinsam wie auch jeder einzelne für sich immer mehr verbindliche und unverbindliche Maßnahmen, um die digitale Kluft zu verringern und die Konzepte von eInclusion und eAccessibility zu fördern. Eine Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ist unerlässlich, um der schon bestehenden Aufsplitterung des Marktes entgegenzuwirken, seine weitere Aufsplitterung zu verhindern und Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen, die dazu führten, dass die gängigen Informations- und Kommunikationstechnologien nicht barrierefrei waren und die assistiven Technologien und die gängigen Produkte und Dienstleistungen nicht zusammenpassten, wodurch wiederum zahlreiche potenzielle Verbraucher vom Markt ausgeschlossen waren. Derartige Fehler wirkten sich außerdem auch im weiteren wirtschaftlichen Sinn, insbesondere dadurch negativ aus, dass viele Menschen dauerhaft sozial ausgegrenzt wurden und keinen Zugang zum Arbeitsmarkt fanden.

1.4 In ihrer Mitteilung „eAccessibility“ legt die Europäische Kommission dar, wo vorrangig angesetzt werden muss, um eine Fragmentierung des Marktes zu vermeiden und für eine größere Übereinstimmung und ein stärkeres Wirtschaftswachstum in diesem Bereich zu sorgen.

2. Hintergrund der Mitteilung „eAccessibility“

2.1 Die Kommissionsmitteilung „eAccessibility“ soll den grundlegenden strategischen Rahmen ergänzen, der mit der im

Juni 2005 veröffentlichten „i2010“-Mitteilung ⁽¹⁾ geschaffen wurde.

2.2 Mit dieser Mitteilung wird in erster Linie das Ziel verfolgt, einen schlüssigen Ansatz für Initiativen im Bereich Barrierefreiheit in den Mitgliedstaaten sowie seitens der Wirtschaft zu fördern.

2.3 In der Mitteilung werden sowohl ausführlich die Vorteile der neuen Technologien für Menschen mit Behinderungen dargestellt als auch die im Zuge der Entwicklung dieser Technologien entstehenden Schwierigkeiten und neuen Barrieren erörtert.

2.4 Die Europäische Kommission äußert sich besorgt über die derzeitige Fragmentierung des Marktes für barrierefreie Technologien und die Gefahr einer weiteren Verschärfung der Probleme aufgrund mangelnder Harmonisierung und Interoperabilität auf diesem Markt.

2.5 In der Mitteilung werden drei Ansätze vorgestellt, um diese Probleme anzugehen:

- die Förderung der Barrierefreiheit im öffentlichen Beschaffungswesen;
- die Zertifizierung der Barrierefreiheit;
- die bessere Nutzung geltender Rechtsvorschriften.

3. Menschen mit Behinderungen und die Informationsgesellschaft

3.1 Es setzt sich immer mehr die Einsicht durch, dass die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) den Bedürfnissen aller Menschen in unserer Gesellschaft, insbesondere derjenigen, die am stärksten von der sozialen Ausgrenzung bedroht sind, gerecht werden müssen, um die digitale Kluft und eine eingefahrene Zwei-Klassen-Gesellschaft zu überwinden.

⁽¹⁾ KOM(2005) 229 endg.

3.2 Der Zugang zu Informationen für Menschen mit Behinderungen muss zu allererst als ein Recht anerkannt werden. Menschen mit Behinderungen machen 10 % der EU-Gesamtbevölkerung aus. Sie haben dasselbe Recht auf den Zugang zu Produkten und Dienstleistungen wie alle anderen Bürger, auch im IKT-Bereich.

3.3 Außerdem gibt es auch schlagkräftige wirtschaftliche Argumente für die Regierungen und Unternehmen, dieses Thema mit der nötigen Sorgfalt zu behandeln. Die Auseinandersetzung mit den Schwierigkeiten, mit denen Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu IKT zu kämpfen haben, und die Suche nach Lösungen sind zum Wohle und zum Vorteil **aller** Nutzer, insbesondere der immer größeren Bevölkerungsgruppe der älteren Verbraucher sowie von Kindern und Menschen mit vorübergehenden Einschränkungen.

3.4 Menschen mit Behinderungen sind eine heterogene Gruppe. Von den Schwierigkeiten beim Zugang zu IKT sind aber im Wesentlichen folgende Behinderungen betroffen: Menschen mit kognitiven oder Lernschwierigkeiten, Menschen mit sensorischen Behinderungen (gehörlose oder schwerhörige, blinde oder sehbehinderte Menschen, Taubblinde, Menschen mit Sprachbeeinträchtigungen) und Menschen mit körperlichen Behinderungen.

3.5 Menschen mit Behinderungen haben in vielerlei Hinsicht von den Fortschritten im IKT-Bereich sowohl in Bezug auf gängige als auch auf assistive Technologien profitiert, beispielsweise durch:

- die Vorteile der SMS-Textübermittlung für gehörlose Menschen, die allerdings noch immer kein Echtzeit-Kommunikationsmittel darstellt;
- die Verfügbarkeit von Bildschirmvorlese- und -vergrößerungsprogrammen für blinde und sehbehinderte PC-Nutzer;
- die Entwicklung von Spracherkennungssystemen.

3.6 Gleichzeitig entstehen jedoch neue Barrieren, wie beispielsweise:

- Durch die Entwicklung neuer Computertechnologien wurde die Möglichkeit der Nutzung von PC durch blinde Menschen drastisch eingeschränkt. So konnten 1990 noch 99 % aller PC von Blinden bedient werden, heute sind es aufgrund der zunehmenden grafischen Navigation nur mehr ein Drittel ^(?).
- Die immer komplexeren Mobiltelefone und die verstärkte Bedienungsführung direkt über den Bildschirm benachteiligen sowohl Menschen mit als auch zahlreiche Menschen ohne Behinderungen.

^(?) Quelle: Europäische Blindenunion (EBU).

- In Europa gibt es unterschiedliche Texttelefonie-Systeme, die untereinander jedoch nicht kompatibel sind. Gehörlose oder schwerhörige Menschen können mit den derzeitigen Telekommunikationssystemen weder europa- noch weltweit in Echtzeit kommunizieren.

- Im Vergleich zum Analogfernsehen ist Digitalfernsehen, dessen Bedeutung für interaktive Kommunikation und öffentliche Information zunimmt, für Menschen mit Behinderungen weniger zugänglich, da die äußerst komplizierte Bedienungsführung bei dieser Technologie vor allem über den Bildschirm erfolgt. Dadurch könnten weitere 4,4 % der Fernsehzuschauer von der Nutzung des Digitalfernsehens ausgeschlossen werden ⁽³⁾.

- In der Kommissionsmitteilung werden zahlreiche Beispiele für die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Interoperabilität von IKT-Geräten und -Systemen aufgelistet.

4. Die wirtschaftlichen Gründe, die für eAccessibility und eInclusion sprechen

4.1 In der Lissabon-Strategie wird die Notwendigkeit betont, die soziale und wirtschaftliche Eingliederung aller Bürger über die Beschäftigungsfähigkeit sicherzustellen. Wenn jedoch Informations- und Kommunikationstechnologien nicht barrierefrei gestaltet sind, so werden Menschen mit Behinderungen auf Dauer und in immer stärkerem Maße vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Die vollständige und wirksame Umsetzung der Grundsätze und Verfahren zur Gewährleistung der Barrierefreiheit sind für die wirtschaftliche wie auch soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen unerlässlich. Das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Barrierefreiheit impliziert auch die Einhaltung von Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen (beispielsweise müssen die Kompatibilitätsprobleme von Hörgeräten und Mobiltelefonen gelöst werden, die zu elektrischen und akustischen Interferenzen führen). Der durchschnittliche Anteil von Menschen mit Behinderungen an der Erwerbsbevölkerung in der EU liegt unter 35 % — im Vergleich zu einer Beschäftigungsquote von 70 % für Arbeitnehmer ohne Behinderungen. Laut Schätzungen der Europäischen Kommission ⁽⁴⁾ könnten potenziell 2 bis 3,5 Millionen Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, sofern angemessene Maßnahmen zum Abbau der jeweiligen Barrieren ergriffen werden. Die wirtschaftliche Eingliederung von Menschen mit Behinderungen wird für die europäische Gesellschaft und Wirtschaft insgesamt von Nutzen sein, da vielen Menschen mit Behinderungen dadurch ein unabhängiges Leben ermöglicht wird.

⁽³⁾ „Digital Television For All - A report on usability and accessible design“, ein von Generics Group verfasster Bericht für das britische Digitalfernsehprojekt.

⁽⁴⁾ Bericht der Europäischen Kommission „Aktive Arbeitsmarktprogramme für Menschen mit Behinderungen - Fakten und Zahlen über Nutzen und Wirkungen“ (2002).

4.2 In der IKT-Industrie muss sich die Erkenntnis verbreiten, dass die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen oder älteren Verbrauchern bei der Konzipierung von Produkten und Dienstleistung wirtschaftlich sinnvoll ist. Gleichzeitig muss das Bewusstsein für diese wirtschaftlichen Vorteile auch aktiv, und zwar in der gesamten Wirtschaftswelt gefördert werden. So müssen insbesondere die Arbeitnehmer in dieser Branche — und zwar von den in der Unternehmensführung bis hin zu den im Technikbereich und in der Kundenbetreuung tätigen Mitarbeitern — über die Anforderungen und Möglichkeiten der Barrierefreiheit aufgeklärt werden, um dem wachsenden Bedarf Rechnung tragen zu können.

4.3 Menschen mit Behinderungen stellen in Europa einen Bevölkerungsanteil von 10 bis 12 %. Europa steht außerdem vor einem grundlegenden demografischen Wandel, wobei die Alterung der Bevölkerung das Phänomen mit den weitreichendsten Auswirkungen sein wird. So werden 2050 34,5 % aller Europäer über 60 Jahre alt sein.

4.4 Menschen mit Behinderungen, Menschen mit vorübergehenden Einschränkungen und ältere Menschen machen insgesamt 30 % der europäischen Bevölkerung aus ⁽⁵⁾. Barrierefreie Technologien würden darüber hinaus allgemein auch noch anderen Verbrauchergruppen, wie z.B. Kindern, mit neuen Technologien nicht vertrauten Menschen sowie anderweitig sozial ausgegrenzten Menschen zu Gute kommen. Ein Beispiel ist die Textkommunikation in Echtzeit, deren potenzieller Absatzmarkt eine weitaus größere Zielgruppe erfasst als die Menschen mit Behinderungen.

4.5 Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen sind ein noch nicht erschlossener Markt, den die Industrie besser nutzen und anders als bisher bedienen muss. Nach einer deutschen Studie sind 48 % der Befragten über 50 Jahre der Meinung, dass die IKT-Produkte und -Dienstleistungen nicht in geeigneter Weise auf ihre Altersgruppe abgestimmt sind ⁽⁶⁾. In einer vor Kurzem von Microsoft durchgeführten Studie wurde außerdem ermittelt, dass 50 % der Bevölkerung über 59 Jahren erheblich davon profitieren würden, wenn IKT-Technologien auf Barrierefreiheit abstellen würden. Barrierefreie und „Design-für-alle“(DFA)-Technologien haben zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der IKT-Branche geführt, insbesondere in KMU, die den Weg für neue Entwicklungen im Bereich der barrierefreien Technologien, für die Erschließung neuer Gebiete und für die Entstehung neuer Berufsbilder bereitet haben.

5. Allgemeine Bemerkungen

— Der Ausschuss begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission „eAccessibility“, in der sie in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, Zertifizierung und Rechtsvorschriften wichtige Vorschläge unterbreitet und Verpflichtungen eingeht. Diese Mitteilung stellt eine wesentliche Ergänzung der i2010-Mitteilung über eine Europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung dar.

⁽⁵⁾ Studie der OECD und der Konferenz der Europäischen Verkehrsmi-nister: „Improving Transport for People with Mobility Handicaps: A Guide to Good Practice“, 1999 (EU-15).

⁽⁶⁾ Siehe www.seniorwatch.de

- Der Ausschuss fordert die Gemeinschaftsinstitutionen auf, die in der Mitteilung „eAccessibility“ vorgeschlagenen Maßnahmen in den Mittelpunkt des strategischen europäischen Rahmens für die Informationsgesellschaft zu stellen. Dem Ziel der Förderung von eAccessibility and eInclusion wird im Rahmen der i2010-Maßnahmen ein größerer Stellenwert eingeräumt.
- Der Ausschuss ist sich bewusst, dass viele Einzelpersonen und Familien aufgrund ihres begrenzten Einkommens keinen kontinuierlichen Zugang zu Telefondiensten haben. Außerdem können IKT-Produkte und -Dienstleistungen (wie der Internetzugang) für diese Menschen sowie für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen unerschwinglich sein. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, diese verletzlichen und sozial ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen wirtschaftlich zu unterstützen, um ihren Zugang zu IKT-Produkten und -Dienstleistungen zu erleichtern.
- Der Ausschuss nimmt die laufenden Arbeiten des Inclusive Communication Sub-Committee (INCOM) und der Arbeitsgruppen zum Thema Behinderungen des TCAM ⁽⁷⁾ unter Vorsitz der Europäischen Kommission zur Kenntnis und begrüßt diese. In diesen Arbeitsgruppen sind alle betroffenen Akteure vereint, um Schlüsselprioritäten und -bereiche für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit für IKT-Produkte und -Dienstleistungen festzulegen.
- Der Ausschuss verweist darauf, dass er in zahlreichen Stellungnahmen die Förderung der Barrierefreiheit in allen Bereichen und den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Produkten und Dienstleistungen befürwortet hat, unter anderem in
 - der Ausschussstellungnahme zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 (KOM(2001) 271 endg. — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001);
 - der Ausschussstellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — eEurope 2002: Zugang zu öffentlichen Webseiten und deren Inhalten (KOM(2001) 529 endg., CES 1546/2001);
 - der Ausschussstellungnahme zum Thema „Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen“ (CES 853/2002);
 - der Ausschussstellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan (KOM(2003) 650 endg., CESE 311/2004);
 - der Ausschussstellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte von Flugreisenden eingeschränkter Mobilität (KOM(2005) 47 endg., CESE 730/2005).

⁽⁷⁾ Ausschuss für Konformitätsbewertung von Telekommunikationsgeräten und Marktüberwachung - TCAM.

6. Allgemeine Bemerkungen zu den wichtigsten Vorschlägen dieser Mitteilung

6.1 Harmonisierte Normen und Interoperabilität

6.1.1 Der Ausschuss teilt die Besorgnis der Europäischen Kommission in Bezug auf den Mangel an auf einander abgestimmten Lösungen für die Barrierefreiheit. Da die IKT-Industrie eine globale Industrie ist, muss eine Fragmentierung des europäischen Marktes aufgrund des Bestehens bzw. der Entwicklung unterschiedlicher Lösungen in den einzelnen Mitgliedstaaten verkündet werden. Um jedoch die besten Größenvorteile zu erzielen und den Verbrauchern die größtmögliche Auswahl zu bieten, ist es ebenso wichtig, eine Aufsplitterung des Weltmarkts durch die Einführung einheitlicher Anforderungen, die aber nur auf eine einzige Weltregion begrenzt sind, zu vermeiden.

6.1.2 Zwar wird sich die IKT-Industrie wohl immer stärker der Tatsache bewusst, dass Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen europa- wie auch weltweit einen noch unerschlossenen Markt darstellen, doch muss dieses Bewusstsein noch intensiver gefördert und unterstützt werden.

6.1.3 Der Ausschuss stimmt der Festlegung und Einführung offener, konsensgetragener und objektiver europäischer Normen für die Barrierefreiheit ausdrücklich zu, die jedoch gleichzeitig die weltweite Lage berücksichtigen und internationale Normen ergänzen müssen. Wenn die europäischen und internationalen Normen einander nicht ergänzen, führt dies zu Verwirrung und Frustration sowohl bei den Verbrauchern mit Behinderungen als auch bei den Unternehmen.

6.1.4 Es gilt, eine aktive Beteiligung der Verbraucher an dem Normungsverfahren und die entsprechende Unterstützung für die Einbindung repräsentativer Behindertenorganisationen in die Entscheidungsfindung bei der Festlegung europäischer Normen für die Barrierefreiheit sicherzustellen.

6.1.5 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die europäischen Normungseinrichtungen allgemein zur Berücksichtigung der IKT-Barrierefreiheit bei der Festlegung von Normen verpflichtet werden müssen.

6.2 Öffentliches Auftragswesen

6.2.1 Die Einführung von Anforderungen für die Barrierefreiheit im Bereich öffentliches Beschaffungswesen hat sich als sehr wirksam für die querschnittsübergreifende Förderung von DFA- und barrierefreien Technologien sowie für Beschäftigung und Wachstum erwiesen. Die Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens zum Voranbringen der Barrierefreiheit ist eine Möglichkeit, um Unternehmen wirklich zu motivieren, dieses Konzept in ihre Arbeitsweise zu integrieren. Ferner muss sichergestellt werden, dass die neue Kommissionsinitiative eProcurement zur Förderung des elektronischen Beschaffungswesens Menschen mit Behinderungen im Einklang mit den Zielen für die Barrierefreiheit in vollem Umfang zugänglich ist und Fehlbedienungen bzw. eine missbräuchliche Nutzung ausgeschlossen werden.

6.2.2 Die Überarbeitung der EU-Richtlinien über öffentliche Aufträge bietet Gelegenheit, die Barrierefreiheit als ein Kriterium bei der öffentlichen Beschaffung im Bereich IKT-Produkte und -Dienstleistungen anzulegen. Öffentliche Aufträge machen in Europa 16 % des Bruttoinlandsprodukts aus, d.h. 1.500 Mrd. EUR, wovon 6 % auf den IKT-Sektor entfallen. Im Durchschnitt werden 0,8 % des BIP, d.h. ein Betrag in Höhe von 76 Mrd. EUR, im öffentlichen Beschaffungswesen für IKT ausgegeben. Bei einem derartigen Investitionsniveau ist es von grundlegender Bedeutung, dass im öffentlichen Beschaffungswesen eine langfristige und nachhaltige Politik verfolgt wird, um den Zugang **aller** Bürger zu den angebotenen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Eine derartige Politik der Eingliederung (eInclusion) ist für eine effiziente lokale Wirtschaft und die Förderung des Wohlbefindens und der Selbständigkeit aller Bürger in diesem lokalen Wirtschaftsraum unerlässlich.

6.2.3 Der Ausschuss stimmt daher dem Vorschlag der Europäischen Kommission uneingeschränkt zu, gemeinsam mit den europäischen Normungsgremien europäische Anforderungen für die Barrierefreiheit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für IKT-Produkte und -Dienstleistungen auszuarbeiten. All diese Anforderungen müssen jedoch in ausgewogener Weise auf die Bedürfnisse sowohl der Verbraucher als auch der Unternehmen abgestimmt und für die öffentlichen Behörden umsetzbar sein und einer Fragmentierung des europäischen und so weit wie möglich auch des weltweiten Marktes entgegenwirken.

6.2.4 Des Weiteren würde der Ausschuss im Zusammenhang mit einer künftigen Überarbeitung der EU-Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge ⁽⁸⁾ die Aufnahme strengerer Vorschriften für die verbindliche Einführung der Barrierefreiheit im öffentlichen Beschaffungswesen in der Richtlinie begrüßen.

6.3 Zertifizierung: Zertifizierung durch Dritte oder Eigenerklärung

6.3.1 Die IKT-Industrie muss ihren Kunden besser vermitteln, welche Anforderungen hinsichtlich Barrierefreiheit und DFA ihre gängigen Produkte und Dienstleistungen erfüllen.

6.3.2 Der Ausschuss steht dem Vorschlag der Europäischen Kommission aufgeschlossen gegenüber, die Möglichkeiten für die Einführung von Zertifizierungs- und Eigenerklärungsregelungen zu prüfen sowie die Transparenz und Anerkennung der Barrierefreiheit zu verbessern, indem eventuell Produkte und Dienstleistungen, die den Normen für Barrierefreiheit genügen, im Rahmen der Zertifizierung mit einem eAccessibility-Kennzeichen versehen werden.

6.3.3 Die angekündigte Prüfung und Datenerhebung in Bezug auf die unterschiedlichen Möglichkeiten werden dazu beitragen, die beste Lösung zu finden. Auch die kommende(n) EU-Konferenz(en) und Initiativen in diesem Bereich dürften wegweisend sein.

⁽⁸⁾ Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG.

6.4 Nutzung der Rechtsvorschriften

6.4.1 Die Europäische Kommission verweist richtigerweise auf die bestehenden Gemeinschaftsvorschriften, die zur Förderung und Verwirklichung der Barrierefreiheit genutzt werden können.

6.4.2 Freiwillige Verpflichtungen seitens der Wirtschaft sind zu begrüßen und zu fördern. Sie zeigen, wie viel Interesse und Aufmerksamkeit die Unternehmen der Frage der Barrierefreiheit bei der Konzipierung von Produkten und Dienstleistungen widmen. Allerdings haben sie sich alleine als nicht ausreichend erwiesen, um eine angemessene Umsetzung der Anforderungen für die Barrierefreiheit zum Abbau von denjenigen Barrieren sicherzustellen, mit denen Menschen mit Behinderungen bei der Verwendung gängiger Technologien zu kämpfen haben. Freiwillige Verpflichtungen sollten durch Legislativinitiativen ergänzt werden, auch im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens.

6.4.3 Das Engagement der EU für eInclusion und eAccessibility muss in allen weiteren relevanten EU-Initiativen ausdrücklich anerkannt und querschnittsübergreifend integriert werden.

6.4.4 So werden beispielsweise die bestehenden Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und die elektronische Kommunikation durch die Antidiskriminierungsvorschriften im Beschäftigungsbereich gestärkt, die einige grundlegende Möglichkeiten bieten, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen für den barrierefreien Zugang zu IKT gerecht zu werden.

- Die Europäische Kommission wie auch die Mitgliedstaaten müssen regelmäßig umfassend überprüfen, wie wirksam gesetzlich festgeschriebenen Verpflichtungen zur IKT-Barrierefreiheit in der Praxis umgesetzt werden.
- Außerdem sollte untersucht werden, wie bei künftigen Änderungen bestehender Rechtsvorschriften dem Anliegen der IKT-Barrierefreiheit besser und umfangreicher Genüge getan werden kann. In den EU-Verordnungen über die Strukturfonds und im Forschungsrahmenprogramm für den Zeitraum 2007-2013 sollte die Unterstützung und Förderung der IKT-Barrierefreiheit ausdrücklich festgeschrieben werden.
- Die EU-Institutionen müssen strengere und umfassendere Vorschriften für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Produkten und Dienstleistungen, einschl. im IKT-Bereich, einführen, damit die EU den Schutz der sozialen und der Menschenrechte behinderter Menschen sicherstellen und den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf gleichberechtigten Zugang zu Produkten und Dienstleistungen erfüllen kann.
- Darüber hinaus müssen die Vorschriften für die Barrierefreiheit in dem Richtlinienpaket zur elektronischen Kommunikation verstärkt und ausgeweitet werden.

6.4.5 Die Universaldienstrichtlinie⁽⁹⁾ gilt derzeit für den Zugang zu öffentlichen Münz- und Kartentelefonen und öffentlich zugänglichen Telefondiensten wie Notrufen und Telefonauskunftsdiensten, bedauerlicherweise jedoch nicht für Mobiltelefone und Breitbanddienste. Der Anwendungsbereich der Universaldienstrichtlinie sollte auch auf Mobiltelefonie und Breitbanddienste ausgeweitet werden⁽¹⁰⁾. Außerdem muss der gleichberechtigte Zugang zu Netzen und Diensten durch eine faire und erforderlichenfalls soziale Tarifgestaltung sichergestellt werden.

6.4.6 Viele Menschen mit Behinderungen haben immer noch mit gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf die Benutzerfreundlichkeit und den Zugang zur Mobiltelefonie zu kämpfen. Für Gehörlose oder hörgeschädigte Menschen, Menschen mit Sprachbehinderungen und Taubblinde muss es eine interaktive Mobilkommunikation in Echtzeit geben, und zwar dergestalt, dass sie in Bezug auf Benutzerfreundlichkeit und Qualität der Dienstleistungen und Produkte, Auswahl, Verfügbarkeit und Kosten den Menschen ohne Behinderungen gleichgestellt sind.

6.4.7 Ferner muss auch die Interoperabilität bestehender Systeme für Menschen mit sensorischen Behinderungen angegangen werden. Menschen mit Behinderungen müssen europä- und weltweit problemlos in Echtzeit telefonieren können.

6.4.8 Das Internet wird immer stärker als öffentliches Dienstleistungs- und Kommunikationsinstrument eingesetzt; Menschen mit Behinderungen haben jedoch nach wie vor weitreichende Probleme bei der Internetnutzung. So gibt es beispielsweise Zugangsprobleme im Zusammenhang mit dem Breitbandangebot: Neue Sprachübertragungsdienste wie Sprachtelefonie über das Internet-Protokoll (VoIP) bieten bereits breitbandgestützte „Telefondienste“ an. Diese sind kostengünstig und daher sehr beliebt, insbesondere für internationale Gespräche. Es gibt jedoch keine Garantie, dass die Sprachtelefonie über das Internet-Protokoll auch Zugang zu Notrufen und Telefonauskunftsdiensten bietet. Dieses Problem muss geklärt werden.

7. Besondere Bemerkungen

In Anbetracht der angesprochenen Zielsetzungen und Aspekte möchte der Ausschuss mit folgenden Vorschlägen einen sachdienlichen Beitrag im Hinblick auf das übergeordnete Ziel leisten.

⁽⁹⁾ Richtlinie 2002/22/EG.

⁽¹⁰⁾ Der Ausschuss hält fest, dass Prepaid-Karten in der Mobiltelefonie stark zur Ausweitung des Zugangs von Menschen mit geringem Einkommen zu Telefondiensten beigetragen und in diesem Zusammenhang zweifelsohne mehr als viele nationale Anbieter bewirkt haben.

7.1 Harmonisierte Normen und Interoperabilität

7.1.1 Der Ausschuss fordert, dass die europäischen Normungsgremien bei der Festlegung von IKT-Normen zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit verpflichtet werden müssen.

7.1.2 Der Ausschuss fordert die Annahme von gemeinschaftlichen Normen und Rechtsvorschriften, um die Anforderungen für die Barrierefreiheit insbesondere in folgenden Bereichen zu harmonisieren:

- Integration von Notrufsystemen in die Internet-Telefonie;
- Entwicklung einer Echtzeit-Kommunikation insbesondere für gehörlose und hörgeschädigte Menschen;
- Zugang zum interaktiven Digitalfernsehen;
- Sicherstellung, dass für die Nutzung barrierefreier Dienstleistungen auch entsprechende barrierefreie Geräte verfügbar sind.

7.2 Zertifizierung: Zertifizierung durch Dritte oder Eigenerklärung

7.2.1 Der Ausschuss unterstützt den Kommissionsvorschlag, die Möglichkeiten einer Zertifikationsregelung, einer Produktkennzeichnung und einer Eigenerklärung der Konformität zu prüfen sowie den verpflichtenden bzw. freiwilligen Charakter dieser Verfahren abzuwägen, und begrüßt die Einbeziehung aller interessierten Akteure, insbesondere repräsentativer Behindertenorganisationen. Die Europäische Kommission sollte dem Ausschuss ihre Ergebnisse 2007 übermitteln.

7.3 Öffentliches Auftragswesen

7.3.1 Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, die Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen unverzüglich und vollständig in einzelstaatliches Recht umzusetzen und strenge Anforderungen für die Barrierefreiheit fest in ihren einzelstaatlichen Gesetzen zu verankern.

7.3.2 Der Ausschuss fordert alle öffentlichen Behörden auf, Kriterien für die Barrierefreiheit in ihre Ausschreibungen aufzunehmen.

7.3.3 Der Ausschuss fordert die Aufnahme verpflichtender Vorschriften im Hinblick auf barrierefreie IKT-Produkte und -Dienstleistungen im Rahmen künftiger Änderungsrichtlinien zum öffentlichen Auftragswesen. Auf diese Weise soll es öffentlichen Behörden von Rechts wegen verboten werden, Soft- und Hardware bzw. IKT-Produkte und -Dienstleistungen zu verwenden, die nicht die geltenden Normen für Barrierefreiheit erfüllen.

7.3.4 Im Einklang mit dem Normungsmandat an das Europäische Komitee für Normung (CEN), das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung (CENELEC) und das Europäische Normungsinstitut für Telekommunikation (ETSI) zur Fest-

legung europäischer Anforderungen für die Barrierefreiheit im öffentlichen Auftragswesen in Bezug auf IKT-Produkte und -Dienstleistungen fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, einen Aktionsplan für die wirksame harmonisierte und kohärente Umsetzung der europäischen Normen auf einzelstaatlicher Ebene auszuarbeiten.

7.4 Querschnittsübergreifende Berücksichtigung

7.4.1 Der Ausschuss fordert eine ausdrückliche Anerkennung der Bedeutung von Barrierefreiheit und DFA-Lösungen sowie ergonomischen Konzepten im IKT-Bereich in allen einschlägigen Legislativ- und Nichtlegislativvorschlägen der Europäischen Union, insbesondere in Schlüsseldokumenten zur Informationsgesellschaft sowie in Bezug auf die Strukturfondsverordnungen, die Finanzierungsinstrumente für neue Beitrittsländer und das Siebente Forschungsrahmenprogramm.

7.5 Barrierefreies Internet

7.5.1 Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, formell Version 2 der Richtlinien der WAI (Web Accessibility Initiative) in der vorliegenden Form anzunehmen und diese für alle öffentlichen Websites anzuwenden.

7.5.2 Der Ausschuss fordert die Anwendung der Konformitätsstufe AA von Version 2 der W3C-WAI-Web Content Accessibility-Richtlinien für alle Websites, die einen höheren Grad an Barrierefreiheit beinhaltet.

7.5.3 Der Ausschuss verweist auf die dringend erforderliche Entwicklung von einfach zugänglichen Autorenwerkzeugen⁽¹¹⁾ für die Barrierefreiheit, mit denen Webdesigner die W3C-WAI-WCAG 2.0-Kompatibilität ihrer Websites sicherstellen können. Diese Werkzeuge sollten mit Version 2 der W3C-WAI-Authoring Tool Accessibility Guidelines (ATAG), der Richtlinien für die Zugänglichkeit von Autorenwerkzeugen, übereinstimmen.

7.6 Rechtsvorschriften

7.6.1 Die Europäische Kommission muss nachdrücklicher gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen gegenüber Verbrauchern mit Behinderungen im Rahmen der bestehenden Richtlinien zur elektronischen Kommunikation erfüllen. Aus den Antworten, die die Europäische Kommission auf den INCOM-Fragebogen zum Richtlinienpaket zur elektronischen Kommunikation erhalten hat, ist ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht ausreichend nachgekommen sind.

7.6.2 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, Vertragsverletzungsverfahren gegen diejenigen Mitgliedstaaten einzuleiten, die ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht einhalten, um eine vollständige Umsetzung sicherzustellen.

⁽¹¹⁾ Der Begriff „Autorenwerkzeug“ umfasst zahlreiche Programme zur Schaffung von Webinhalten.

7.6.3 Der Ausschuss fordert, die Bestimmungen über die Barrierefreiheit bei künftigen Änderungen der Gemeinschaftsvorschriften zur elektronischen Kommunikation zu verschärfen und verpflichtend vorzuschreiben.

7.6.4 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, einen Vergleichsbericht über die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die IKT-Barrierefreiheit auszuarbeiten und rechtliche Schritte einzuleiten, sollte ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen gemäß der Richtlinien zur elektronischen Kommunikation nicht einhalten.

7.6.5 Der Ausschuss fordert eine Stärkung und Ausweitung von Vorschriften zur Barrierefreiheit in den Richtlinien zur elektronischen Kommunikation für Dienstleistungen und Produkte, insbesondere

- in Bezug auf den Anwendungsbereich der Universaldienstleistungsrichtlinie, in der auch Mobilkommunikations- und Breitbandtechnologien erfasst werden müssen;
- in Bezug auf die Richtlinie zu Funkanlagen und Telekommunikationsendgeräten, die im Hinblick auf um verpflichtende Anforderungen für die Barrierefreiheit in elektronischen Geräten dahingehend überarbeitet werden muss.

7.7 *Der neue strategische Rahmen für die Europäische Informationsgesellschaft*

7.7.1 Der Ausschuss stellt fest, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Strategie für eine Europäische Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission ⁽¹²⁾ verpflichtet sind, jährlich über ihre Fortschritte und die Umsetzung ihrer einzelstaatlichen Reformprogramme zu berichten.

7.7.2 Der Ausschuss plädiert dafür, dass die Mitgliedstaaten einen eigenen Abschnitt über eAccessibility und eInclusion in ihren Jahresbericht aufnehmen und ersucht die Europäische Kommission diese Forderung zu unterstützen.

7.7.3 Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, in ihren einzelstaatlichen Aktionsplänen klare und eindeutige Ziele und Fahrpläne für die Umsetzung der Barrierefreiheitsvorschriften aufzustellen.

7.8 *Einbindung der Verbraucher*

7.8.1 Der Ausschuss fordert die Entscheidungsträger in der EU auf, eine umfassende und gleichberechtigte Anhörung und

systematische Einbindung von Verbrauchern mit Behinderungen, die repräsentativen Behindertenorganisationen bei der Konzipierung und Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen sowie bei der Festlegung von Normen sicherzustellen. Die EU-Institutionen müssen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen, um eine angemessene Beteiligung der Verbraucher mit Behinderungen an diesem Prozess zu gewährleisten.

7.9 *Aus- und Weiterbildung und DFA-Curriculum*

7.9.1 Der Ausschuss fordert alle Regierungen und Unternehmen auf, IKT-Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen und bestimmte Gruppen älterer Menschen im Rahmen des lebenslangen Lernens sowie weitere ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen zu entwickeln und zu fördern, um ihnen einen einfacheren, kostengünstigeren und besseren Zugang zu diesen Technologien zu ermöglichen.

7.9.2 Bewusstseinsbildungsmaßnahmen wie die Förderung eines europäischen DFA-Curriculums sind bestens dazu geeignet, das Verständnis für die Anforderungen der Barrierefreiheit und deren Berücksichtigung in IKT zu verbessern.

7.9.3 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft auf, die Aufnahme eines DFA-Curriculums in alle Schulungs- und Fortbildungsprogramme im IKT-Bereich aktiv zu unterstützen.

7.9.4 Der Ausschuss fordert die Unternehmen auf, eine systematische interne oder externe Schulung ihrer Mitarbeiter zum Thema barrierefreies Design sicherzustellen.

7.10 *Ausschussinterne Maßnahmen*

7.10.1 Der Ausschuss wird „vor seiner eigenen Tür fegen“ und sicherstellen, dass er den Grundsatz und die Praxis der Barrierefreiheit im Beschaffungswesen für seine eigenen Ausschreibungen berücksichtigt.

7.10.2 Der Ausschuss wird prüfen, welche Verbesserungen erforderlich sind, um Menschen mit Behinderungen einen umfassenden und gleichberechtigten Zugang zu seinem Internetportal, seinen Computersystemen und -programmen sowie seiner IKT-Ausrüstung zu sichern.

7.10.3 Der Ausschuss wird interne Verfahren einführen, um sicherzustellen, dass alle Dokumente in barrierefreiem Format veröffentlicht werden.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ KOM(2005) 229 endg.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf das Basisjahr für die Zuteilung der Quoten für teilhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe an die Mitgliedstaaten, die am 1. Mai 2004 beigetreten sind“

(KOM(2004) 550 endg. — 13632/05 Add.1 + Korr. 1)

(2006/C 110/06)

Der Rat beschloss am 16. November 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 27. Februar 2006 an. Berichterstatterin war Frau CASSINA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15. März 2006 mit 139 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1.1 Der EWSA begrüßt die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 (Artikel 4 Absatz 3 neuer Buchstabe i)), befürwortet die Ergänzung in der betreffenden Rechtsvorschrift des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber und unterstützt die vorgeschlagene Änderung der Rechtsgrundlage für diese Verordnung.

2. Inhalt und Bewertung des Änderungsvorschlags

2.1 Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 zielt darauf ab, in Artikel 4 Absatz 3 einen Buchstaben i) einzuführen, demzufolge für die Mitgliedstaaten, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind, das Basisdatum für die Zuteilung von Quoten für teilhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe geändert wird: diese werden künftig nicht mehr auf der Grundlage der Quoten aus dem Jahr 1999, sondern auf der Grundlage des durchschnittlichen Marktanteils der Jahre 2002 und 2003 zugeteilt.

2.1.1 Mit dieser Änderung des Basisdatums wird einem rein wirtschaftlichen Erfordernis Rechnung getragen, insofern als dadurch der Ausschluss von Unternehmen, die erst nach 1999 auf dem Markt waren, verhindert wird. Die Auswirkung auf die Gesamtverteilung der mengenmäßig unveränderten Zuteilungsquoten, ist geringfügig und somit ohne Folgen für die Umwelt. Mit der Änderung des Basisdatums wird ferner möglichen Klagen wegen etwaiger Verstöße gegen die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und der legitimen Erwartungen vorgebeugt.

2.2 Der EWSA nimmt die Ergänzung des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber in der betreffenden Rechtsvorschrift billigend zur Kenntnis.

2.3 Schließlich befürwortet der EWSA die Änderung der Rechtsgrundlage der Verordnung, die künftig nicht mehr Artikel 57 Absatz 2 des Beitrittsvertrags, sondern Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags ist, wie es in Korrigendum 1, Addendum 1 vorgesehen ist und in der „Umweltgruppe“ am 21. Oktober 2005 vereinbart wurde.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die soziale Dimension der Kultur“

(2006/C 110/07)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. September 2004 gemäß Artikel 29 der Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung, eine ergänzende Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die soziale Dimension der Kultur“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 22. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr LE SCORNET.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 137 gegen 3 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Mit der vorliegenden ergänzenden Stellungnahme sollen einige Folgemaßnahmen und konkrete Instrumente im Zusammenhang mit der am 31. März 2004 verabschiedeten Stellungnahme zum Thema „Soziale Dimension der Kultur“ vorgeschlagen werden.

1.2 Es wird der Versuch unternommen, das Konzept der „sozialen Dimension der Kultur“ anhand von drei Schlüsselbegriffen zu erläutern, mit denen sich der Ausschuss regelmäßig und eingehend befasst, nämlich „Wissengesellschaft“, „Globalisierung der Wirtschaft“ und „Zivilgesellschaft“.

1.3 Dabei werden die in der ersten Stellungnahme in Bezug auf die Errichtung neuer Strukturen in der Art einer „Beobachtungsstelle“, eines „Labors“ oder einer „Task-Force“ aufgestellten Hypothesen nicht automatisch übernommen.

1.4 Die Kommission wird jedoch ersucht, die quantitativen und qualitativen Indikatoren anzugeben, aus denen sie schließt, dass die derzeitigen Gemeinschaftsinstrumente ausreichen, um Folgendes zu messen:

- die Entwicklung der Beschäftigung in den Bereichen Kultur und Kunst in der Europäischen Union sowie deren qualitative und quantitative Auswirkungen auf die allgemeine Beschäftigungssituation, das Wachstum, den sozialen Zusammenhalt sowie die Anerkennung und die Einbindung aller Bürgerinnen und Bürger, insbesondere aber der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten;
- den tatsächlichen Stand der Vertiefung des interkulturellen Dialogs. In diesem Zusammenhang ist es mit der reinen Nennung der Zahl der durchgeführten Austauschprogramme und diversen Initiativen jedoch nicht getan. Der Ausschuss stellt mit großer Besorgnis fest, dass (selbst dort, wo Maßnahmen zur Förderung der Integration und/oder der kulturellen Vielfalt zu anscheinend einem stabilen Modus des Zusammenlebens geführt hatten, wie z.B. in den Niederlanden und in Frankreich) Ausgrenzung, Rassismus, die Entkoppelung individueller Interessen vom Gemeinwohl sowie die gesellschaftliche Zersplitterung — und nicht der Zusammenhalt — im Vormarsch sind, und erwartet von der Kommission diesbezüglich daher substantiellere Analysen.

1.5 Der Ausschuss schlägt vor, dass die Kommission anlässlich des Jahres des interkulturellen Dialogs 2008 einen sehr detaillierten Bericht zum Stand und zur Zielsetzung dieses Dialogs vorlegt, und erklärt sich bereit, an der Ausarbeitung eines solchen Berichts aktiv mitzuwirken.

1.6 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es eines neuen, von einem kulturellen Gesichtspunkt ausgehenden Kulturdiskurses bedarf, da dieser bislang noch zu stark von Konzepten geprägt ist, die auf den Erhalt von Kulturgütern und des kulturellen Erbes ausgerichtet sind, wobei Konzepte, die das Schöpferische, den Prozesscharakter und neue Vorstellungswelten in den Vordergrund stellen, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Auch wird der kulturellen Dimension der Bereiche Soziales, Wirtschaft und Umwelt nicht ausreichend Raum gegeben.

1.7 Der Ausschuss wünscht, dass der Tätigkeit der Dubliner Stiftung in diesen Bereichen größere Bedeutung beigemessen wird, und schlägt vor, im Zusammenhang mit den vom EWSA bearbeiteten Themen erhobene Forderungen nach einer „kulturellen Revolution“, einem „Mentalitätswandel“ oder einem „Paradigmenwechsel“ stets einer konkreten Analyse zu unterziehen und ihnen daher zumindest eine eigene Ziffer zu widmen.

1.8 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hebt hervor, dass „bewährte bzw. vorbildliche Verfahren“ — unter der Voraussetzung, dass sie anders als oftmals üblich nicht nur in der Theorie zum Einsatz gelangen — eines der wichtigsten Instrumente zur Bewerkstelligung des Dialogs, des Austausches und des Wissens- und Kulturtransfers sein könnten.

2. Einleitung

Am 31. März 2004 wurde eine auf Ersuchen des Europäischen Parlaments erarbeitete Stellungnahme zum Thema „Soziale Dimension der Kultur“ verabschiedet.

2.1 In dieser Stellungnahme wurden als Quintessenz folgende Möglichkeiten angesprochen:

2.2 Betonung des **kulturellen Auftrags des EWSA**, obwohl ihm bislang in diesem Bereich offiziell keine Zuständigkeit übertragen wurde;

2.2.1 Unterstützung der schrittweisen Errichtung **einer europäischen Beobachtungsstelle für kulturelle Zusammenarbeit**, die gemeinsam mit dem Europäischen Parlament einen eigenen Jahresbericht erstellen könnte;

2.2.2 Intensivierung der **Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem EWSA**, so dass neben der Errichtung der erwähnten Beobachtungsstelle „ein jährliches Ziel zur Förderung zumindest eines wirklich gemeinsamen kulturellen Wertes“ festgelegt werden kann;

2.2.3 Konzeption eines **Labors des kulturellen Wandels**, der sich in den Bereichen Soziales, Wirtschaft und Umweltschutz vollzieht;

2.2.4 Einrichtung **einer** europäischen „Task-Force“ zur Förderung des kulturellen und künstlerischen Austauschs in Konfliktgebieten.

2.3 Die Vorlage dieser ergänzenden Stellungnahme erklärt sich aus dem hohen Zeitdruck, unter dem die erste Stellungnahme erarbeitet werden musste. Das Europäische Parlament hatte den EWSA am Ende der damaligen Wahlperiode damit beauftragt, einen Prozess der Zusammenarbeit und eine Partnerschaft EWSA/EP einzuleiten. Der Ausschuss hat sich der Fortsetzung dieser Arbeit mit umso größerem Eifer gewidmet, als sich bei der Konzipierung des Ansatzes zur Behandlung der kulturellen „Dimension“ in den europäischen Institutionen scheinbar eine von zwei Seiten kommende neue Dynamik abzeichnete.

2.3.1 Die ersten Äußerungen von Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der betonte, dass „nun die Zeit der Kultur gekommen sei“ und dass „in der Hierarchie der Werte die kulturellen höher zu bewerten sind als die wirtschaftlichen⁽¹⁾“, erschienen sehr ermutigend und waren Ausdruck einer entscheidenden Wende. Dies stellte für den Ausschuss den ersten Aspekt der neuen Dynamik dar.

2.3.2 Der zweite Impuls ging vom EWSA selbst aus, als nämlich sein von EWSA-Präsidentin Anne-Marie Sigmund vorgestelltes Programm einstimmig angenommen wurde, in dem das Thema Kultur als eine zentrale Priorität ihrer Amtszeit seinen Platz fand.

2.3.3 Allerdings müssen wir feststellen, dass hiermit kein fester Ausgangsrahmen geschaffen wurde, denn eine Untermauerung dieser Wende durch konkrete Vorhaben sucht man im Programm der neuen Kommission vergebens. Es wird nicht einmal ausdrücklich auf diese neue hierarchische Ordnung zugunsten der Kultur verwiesen! Per definitionem wird das von der Kommission vorgelegte Programm „Kultur“ (2007-2013) dem Ausschuss nicht zur Stellungnahme vorgelegt. Es steht diesem daher nicht zu, das Programm im Rahmen dieser Stellungnahme zu kommentieren. Es sei nur so viel gesagt, dass die „soziale Dimension der Kultur“ darin offensichtlich nicht spontan berücksichtigt wird und die dafür bereitgestellten Mittel weit geringer sind als der Betrag, den ihm das Europäische Parlament gern zugewiesen hätte. Aber selbst im Hinblick auf den hohen Stellenwert, den die Kultur im Programm des EWSA einnehmen soll, lässt sich wohl kaum ohne Übertreibung sagen, dass hier bereits wirklich konkrete Schritte unternommen wurden.

2.3.4 Außerdem ist angesichts der vom Rat nach der Ablehnung des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa durch Frankreich und die Niederlande verordneten Denkpause (in diesem Vertrag sollte die Kultur als Ziel der Europäischen Union festgeschrieben werden (Artikel I-3 Absatz 3); ferner sollten die Entscheidungsmechanismen im Kulturbereich geändert und das lähmende Einstimmigkeitsprinzip (Artikel I-17 und III-280) zum Großteil überwunden werden) sowie aufgrund der bescheidenen Kompromisslösung, die für die finanzielle Vorausschau der Union gefunden wurde, die Rolle der Kultur und umso mehr der „sozialen Dimension der Kultur“ bei einer Erneuerung der EU noch weitgehend ungewiss.

⁽¹⁾ Rede auf der Konferenz „Europa und Kultur“, Berlin, 26.11.2004.

3. Das Konzept der „sozialen Dimension der Kultur“ bedarf der weiteren Klärung, es müssen Leitlinien gefunden werden, die Bestandteil aller Bereiche der EU-Politik werden können

3.1 Die vom Ausschuss verabschiedete Stellungnahme zum Thema „Die soziale Dimension der Kultur“ enthält zunächst drei wesentliche Überlegungsansätze:

- Erforschung einer neuen Kultur der Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichem, sozialem und ökologischem Handeln;
- Erforschung der Auswirkungen, die Veränderungen in der Arbeitswelt auf Sozialstruktur und kulturelle Werte haben;
- Erforschung einer neuen Kultur der Demokratie.

3.2 Die vorliegende ergänzende Stellungnahme soll dazu beitragen, die Leitlinien und „Schlüsselbegriffe“ herauszuarbeiten, mit denen es möglich wird, diese ersten Überlegungen auf möglichst einfache Weise auf die derzeitigen Politikbereiche der EU zu übertragen.

3.3 Der erste Schlüsselbegriff lautet „Wissensgesellschaft“

3.3.1 Wie in der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die soziale Dimension der Kultur“ ausgeführt wurde, stehen die weltweite Tendenz, alle Arbeitswelten, einschließlich die der „Konsumarbeit“, geistig zu erfassen und zu verarbeiten, und die gestiegene Bedeutung von Beziehungs-, Stilistik- und Kreativitätskriterien heute schon im Zentrum der Unterschiede in puncto Wettbewerbsfähigkeit, Attraktivität, Bürgersinn und Unternehmergeist zwischen den geokulturellen Räumen auf der Welt, und dies wird künftig noch zunehmen. Europa kann und muss dem Leitbild einer „kreativen Wirtschaft“ verpflichtet sein.

3.3.2 Daher hebt der EWSA in seiner Stellungnahme u.a. die Frage der Arbeit und der Beschäftigung im kulturellen und künstlerischen Bereich sowie jene nach einer Kulturwirtschaft hervor und wünscht in diesem Zusammenhang, dass den Arbeiten der Stiftung von Dublin mehr Gewicht beigemessen wird. Es wäre sinnvoll zu untersuchen, wie die Formen, welche die kulturelle und künstlerische Arbeit angenommen hat, von einer kreativen Beurteilung der Arbeit insgesamt zeugen und zur Ausbildung einer wissensbasierten Wirtschaft beitragen können.

3.3.3 Der Ausschuss gibt sich nicht damit zufrieden, dass die Bereiche der „Elitekultur“ und jene der kulturellen Dimensionen der Technik, der Wirtschaft, des Sozial- und Gesundheitsbereichs und der Ökologie noch stark voneinander abgeschottet sind. Vor allem im Rahmen seines ständigen Bemühens, konkrete Formen für das lebensbegleitende Lernen zu finden und eine „lernende“ Gesellschaft mitzugestalten, tritt er entschieden für eine Aufhebung dieser Trennung ein.

3.3.4 Dem enormen Bedarf an gleichzeitig flexiblen und abgesicherten Praktiken und Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Wissensübermittlung, der Mediation, der Kunst, der Darstellung in allen ihren Formen, des Wissens über das Wissen stehen paradoxerweise Arbeitsmodelle gegenüber, die bisweilen von Starrheit und Unsicherheit gekennzeichnet sind.

3.3.5 Die Starrheit der überkommenen Hierarchien im Bereich der Anerkennung von Berufsabschlüssen kann die Entstehung neuer Berufe ebenfalls behindern. Bei einer allgemeineren Betrachtung ist das Fehlen einer echten Einbindung des Immateriellen in die Wirtschaft, ein unterentwickelter freier Verkehr der Künstler und Kulturschaffenden sowie ihrer Leistungen und Werke im europäischen Raum festzustellen. Außerdem ist auf einen Mangel an Möglichkeiten zum Vergleich und zur Vergemeinschaftung von kulturellen Innovationen hinzuweisen, die es überflüssig machen würden, immer wieder aufs Neue mit bereits Bekanntem zu experimentieren.

3.3.6 Die Erfolge der Programme ERASMUS und „Fernsehen ohne Grenzen“, der Beitrag Europas zur Sanierung von heruntergekommenen Wohnsiedlungen, die Wiederbelebung großer städtischer Gebiete durch die Entfaltung künstlerischer Aktivitäten, die Erhöhung der Anziehungskraft, von der die europäischen Kulturhauptstädte dauerhaft profitieren, vermitteln eine ungefähre Vorstellung von dem, was unter „sozialer Dimension der Kultur“ zu verstehen ist. Die Tatsache, dass die Europäische Union, deren Kompetenzen sich nur auf die Begleitung der nationalen Maßnahmen erstrecken, häufig schon bei kulturellen Aktivitäten und Ereignissen als entscheidender Akteur auftritt, verdeutlicht, dass es sich um eine Politik mit „Hebelwirkung“ handelt. Die kontinuierliche Einspeisung von Daten in eine „Wissensbank“ über das Wissen könnte erhebliche Multiplikatoreffekte haben.

3.3.7 Hingegen zeugt der erhebliche Verlust an Einnahmen und Kontakten, zu dem es im gesamten wirtschaftlichen und sozialen Gefüge kommt, wenn die Aktivitäten von Festivals und kulturellen Veranstaltungen — und sei es nur zeitweilig — gestoppt werden, davon, wie weit sich die Beschäftigung und die Praktiken im Bereich des kulturellen und künstlerischen Schaffens und der Mediation, ihr freier Verkehr und ihre gegenseitige Befruchtung „ganzheitlich“ auf die nachhaltige Entwicklung auswirken.

3.4 Der zweite Schlüsselbegriff lautet „Globalisierung der Wirtschaft“

3.4.1 Nach Ansicht des EWSA resultieren die — gemessen an den anspruchsvollen Zielen — mittelmäßigen Ergebnisse der Lissabon-Strategie im Wesentlichen aus der Unterbewertung des menschlichen, kulturellen und partizipativen Faktors. In einer „globalisierten Wirtschaft“ kann es allein die Förderung einer europäischen Kultur, in der die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltfaktoren nicht mehr getrennt und nach zugeordnetem Rang behandelt werden, Europa ermöglichen, den sich immer stärker ausprägenden Entwicklungsrückgang gegenüber den meisten anderen Weltregionen zu stoppen oder umzukehren.

3.4.2 Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Kultur- und Kreativwirtschaft ist mittlerweile in vielen Ländern Europas, aber auch in anderen Teilen der Welt, unumstritten und durch zahlreiche Studien, Berichte und Berechnungen belegt. Zahlreiche Unternehmen und damit auch Arbeitsplätze sind in den letzten Jahren in diesen Bereichen entstanden. Dabei ist der Trend zu Klein-, Kleinst- und Einpersonunternehmen unübersehbar und mit vielschichtigen sozialen Auswirkungen verbunden.

So sind z.B. Netzwerke notwendig, da aufgrund der Kleinstrukturiertheit der Betriebe oft Aufgaben ausgelagert werden müssen. Dies erfordert von den handelnden Personen Fähigkeiten in der Kommunikations-, Verhandlungs- und Präsentationstechnik, Kenntnisse im Vertrags- und Lizenzrecht etc.

Diese Fähigkeiten sind im modernen Geschäftsalltag unabdingbar, stellen aber insbesondere kleine Unternehmen oft vor große Herausforderungen, da dieses Wissen mitunter nicht oder nur in Ansätzen vorhanden ist und professionelle Lösungen oft die betriebliche Finanzkraft überfordern, auch wenn es kleine und mittlere Unternehmen gibt, die auf diesen Gebieten hervorragende Ergebnisse erzielt haben.

Die Sozialpolitik wiederum muss Antworten finden auf die Fragen, die sich durch die neuen Strukturen der Betriebe, neue Formen von Beschäftigungsverhältnissen usw. in Bezug auf soziale Absicherung (z.B. Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) ergeben.

3.4.3 Eine weitere soziale Dimension entsteht dadurch, dass Betriebe, die in „neuen“ Wirtschaftssektoren wie der Kreativwirtschaft tätig sind, oft auf sich allein gestellt sind, weil sie eben in Bereichen arbeiten, in denen es noch wenig oder keine Erfahrungswerte, Vertragsmuster, Branchenkenntnisse etc. gibt. Auch dieser Umstand ist für die weitere Entwicklung der Kreativwirtschaft von Bedeutung und sollte entsprechend berücksichtigt werden, umso mehr, als durch die fortschreitende Globalisierung, die Notwendigkeit, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten, gerade diese Basisinformationen von entscheidender Bedeutung für das wirtschaftliche Fortkommen sind.

3.4.4 Die Europäische Union kann umso besser verstehen, auf welche Art und Weise die wirtschaftliche Globalisierung die Herausbildung neuer, globaler kultureller Werte beeinflusst und weiter beeinflussen wird, als sie selbst ihre Ziele neu formulieren muss, weil sie kein Klub, kein kleines Bündnis „hoch entwickelter“ und wirtschaftlich, kulturell und geistig relativ homogener Staaten mehr ist und sein kann; weil sie sich für protestantische, orthodoxe und islamische Glaubensrichtungen umfassend geöffnet hat; weil sie die Verhandlungen über den Beitritt der Türkei einleitet — eine Erweiterung, die, sollte sie zustande kommen, keiner anderen gleichen wird; weil sie ihre Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn systematisch gestaltet und ihren Platz und ihre spezielle Funktion im Rahmen der Globalisierung, der Planetarisierung neu bestimmen muss, deren Gegebenheiten sich ebenfalls ungeheuer schnell gewandelt haben (?).

3.4.5 Ein „Europa der Kultur“, das aus Nationalstaaten hervorgegangen ist, die in der Geschichte Meister der Kriegsführung, der Kolonialherrschaft und des Imperialismus waren, ist heute vielleicht die am besten geeignete Form eines „Europas der Macht“, das in der Lage ist, eine „Kultur des Friedens“, des Bürgersinns und der Qualität nach außen zu tragen, zu verbreiten und „professionell“ zu gestalten. Dies bedeutet eine Rückkehr zu der ursprünglichen, dem europäischen Aufbauwerk zugrunde liegenden Idee, zu dem Bestreben, einen Beitrag zur weltweiten Verbreitung der Werte und der Kunst des Friedens, der Beziehungen und des Austauschs anstelle von Hegemonial- und Hierarchiewerten und -strategien zu leisten.

(?) Nicht nur der rasante Aufschwung von Kontinentalstaaten wie China, Indien, Russland, Brasilien usw. (zwar wurde der Aufschwung vorhergesehen, doch ist das Tempo weit größer als wir uns vorgestellt hatten), - der jedoch anders verläuft, als wir erwartet haben (Umwälzung der klassischen internationalen Arbeitsteilung, bei der die „Werkbänke“ des „hoch entwickelten“ Europas außerhalb liegen), - sondern auch die erschreckende Zunahme der Umweltrisiken und der Konfrontation von Vorstellungswelten.

3.5 Der dritte Schlüsselbegriff lautet „Zivilgesellschaft“

3.5.1 Es ist von **exemplarischer Bedeutung**, dass der EWSA, dessen offizielle Zuständigkeiten nicht ausdrücklich den Bereich Kultur umfassen, nach Vorlage durch seine Präsidentin ein umfassendes Aktionsprogramm annimmt, in dem der **Kultur Vorrang** ⁽³⁾ eingeräumt wird.

3.5.2 Es handelt sich dabei sogar um eine Art Widerstand gegen jegliche Hegemonie eines strikt auf die Wirtschaft, die Produktion oder sogar ausschließlich auf den sozialen und Umweltbereich ausgerichteten Denkens. Dieser Widerstand ist umso wertvoller, als er von wirtschaftlichen und sozialen Akteuren der EU und der organisierten Zivilgesellschaft in allen Bereichen der Produktion, des Verbrauchs und der Umverteilung ausgeht.

3.5.3 Diese sich entwickelnde und durch die historisch bedeutsamen Erweiterungen zu sich selbst zurückfindende europäische Kultur ist Ergebnis einer besonderen Geschichte, einer Ebene und Art der Entwicklung, die mit nichts anderem vergleichbar sind ⁽⁴⁾. Umso mehr ist es erforderlich, sich bewusst zu werden, dass sie einem Phänomen entgegentreten kann, das nicht vertuscht und unterschätzt werden darf: „einem tief sitzenden Mangel an Interesse und Neugier, um nicht zu sagen, einer echten Gleichgültigkeit der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten gegenüber den anderen EU-Ländern ⁽⁵⁾“. Ein Mangel, den Anreize schaffende Strategien (Kulturprogramme der Europäischen Union) sicherlich merklich ändern können, der aber nur durch eine „ganzheitliche“ Auffassung von Kultur und die uneingeschränkte Anerkennung der sozialen Dimension der Kultur vollständig überwunden werden kann.

3.5.4 Die Vielzahl von Kernfragen, die sich bei der Gestaltung einer echten sozialen und kulturellen Demokratie stellen, sollte zusammen mit den sozialen Bewegungen, den kulturellen Netzwerken und den Sozialpartnern und nicht nur im Zusammenspiel der Institutionen vertieft werden. Die Einführung einer Ethik und einer Technologie der Zusammenarbeit zwischen allen Partnern ist zweifellos eine der größten Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, wenn man konstruktiv darauf hinwirken will, dass der Übergang zu einem weltweiten, auf Gewaltlosigkeit beruhenden kulturellen Miteinander vollzogen werden kann.

3.5.5 Für unsere Gesellschaften ist es heute unverzichtbar, alle ihre Akteure und alle ihre Rahmenbedingungen anzuerkennen und einzubeziehen. Wie das „Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen“ und die entsprechenden Stellungnahmen und Initiativen des EWSA gezeigt haben — und das gilt auch für alle Themen im Zusammenhang mit Diskriminierung und extremer Armut — werden unsere Gesellschaften daran gemessen, welchen Platz und welche Rolle sie den Ärmsten und den am stärksten Ausgegrenzten zuteilen. Und das nicht nur, um ihnen den Platz einzuräumen, der jedem Menschen gebührt, sondern damit die kulturelle Leistung, die die Bekämpfung der extremen Armut darstellt, die gesamte Menschheit durchdringt und die Gestaltung eines neuen,

modernen Humanismus ermöglicht. Geht es nicht darum, der so klassischen hierarchischen Steuerung von oben und der „fürsorglichen Abhängigkeit“ (vgl. die verschiedenen Formen des Wohlfahrtsstaats) heute ein Paradigma der aktiven Teilnahme aller, der „Befähigung“ aller wirtschaftlichen, sozialen, familiären und kulturellen Akteure entgegenzusetzen? Das heißt, dass die „Zivilgesellschaft“, obgleich die Ausübung von Macht nicht ihr eigentliches Ziel ist, in den neuen Demokratievorstellungen, die durch eine globalisierte Wirtschaft nicht nur erforderlich, sondern auch möglich werden, nicht mehr an untergeordneter Stelle oder als bloße Gegenmacht dargestellt werden darf. Um ihre Zukunft zu sichern und sich vor einem Abgleiten in die Beliebigkeit zu schützen, muss sie den von ihr hochgehaltenen Wert der Solidarität fördern und sich für den Erhalt der Möglichkeiten zum „kollektiven Denken“ einsetzen sowie dafür sorgen, dass diese gewährleistet bleiben.

4. Vorschläge zur weiteren Erforschung des Konzepts „soziale Dimension der Kultur“

4.1 Der EWSA stellt fest, dass — zumindest momentan — die Errichtung neuer Strukturen in der Art einer „Beobachtungsstelle“, eines „Labors“ oder einer „Task-Force“ den institutionellen Partnern (Kommission, Parlament) und teilweise auch ihm selbst entweder unnötig, verfrüht oder unerreichbar erscheint.

4.2 Nach Ansicht der Europäischen Kommission und anscheinend auch des Europäischen Parlaments könnten durch die Vernetzung der Strukturen, vor allem der bereits bestehenden Beobachtungsstellen verschiedenen Typs, im Rahmen der kulturellen Zusammenarbeit in Europa geeignete Ergebnisse erzielt werden, ohne dass neue Instrumente geschaffen werden müssten.

4.3 Gleichwohl fordert der EWSA die Kommission auf, quantitative und qualitative Indikatoren zu entwickeln — und sich zu den bestehenden zu äußern —, mit deren Hilfe Ziele wie der Fortschritt des interkulturellen Dialogs, die Mobilität der Künstler und der Produktionen, der Transfer von Wissen und Konzepten zwischen verschiedenen, bislang extrem abgeschotteten Bereichen erörtert, gesteuert und bewertet werden können.

4.4 Dem EWSA geht es nicht allein darum, im Nachhinein zu bewerten, welcher quantitative Fortschritt im Hinblick auf das angestrebte Ziel zu verzeichnen ist. In einem erweiterten Europa und einem vor allem im Dienstleistungsbereich stärker entwickelten Binnenmarkt ist damit zu rechnen, dass die interkulturellen Kontakte und Veranstaltungen immer stärker zunehmen.

Es gilt zu ermitteln, ob eine messbare Zunahme des kulturellen Konsums und des Fremdenverkehrs automatisch einen Zuwachs an Wissen, an Aufmerksamkeit für den anderen und an Kultur bedeutet. Die Tatsache, dass (selbst dort, wo langfristige Maßnahmen zur Förderung der Integration und der kulturellen Vielfalt anscheinend zu einem stabilen Zusammenleben geführt haben, wie z.B. in den Niederlanden und in Frankreich) Ausgrenzung, Rassismus, die Entkoppelung individueller Interessen vom Gemeinwohl sowie die gesellschaftliche Zersplitterung — und nicht der Zusammenhalt — im Vormarsch sind, muss nicht nur mit Zahlen belegt und genau beschrieben, sondern auch verstanden werden.

⁽³⁾ Vom EWSA auf seiner Plenartagung am 15./16. Dezember 2004 angenommenes Programm.

⁽⁴⁾ In einer Untersuchung der in Dublin ansässigen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa wird festgestellt, dass die Bürger Europas (es handelt sich um das Europa der 15) ihre Lebensbedingungen als zu 80 % zufrieden stellend einschätzen, was dazu beiträgt, die These zu bestätigen, dass eine in der Bewertung einheitliche Vorstellungswelt der Europäer und ein spezieller europäischer „Way of life“ bestehen.

⁽⁵⁾ Studie über die Mobilität und den freien Verkehr von Personen und Produktionen im kulturellen Bereich. Olivier AUDIARD, April 2002, Universität Paris X.

4.5 Darüber hinaus ist uns allen bewusst, dass ein Großteil der nationalen Kulturpolitik, auch wenn sie gezielt und im Lauf der Jahrzehnte von den Mitgliedsländern der Union im Großen und Ganzen konstant betrieben wurde, zu keiner Veränderung der überkommenen sozialen Schichtungen geführt hat.

4.6 Deshalb drängt der EWSA mit Nachdruck darauf, dass die Europäische Union einen Raum für die Selbstreflektierung und die gegenseitige Hinterfragung der Kulturpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten bietet — einen geeigneten Raum für neue kulturelle Überlegungen zur Kultur. Die Kommission sollte die Vorarbeiten für das Jahr des interkulturellen Dialogs (2008) zum Anlass nehmen, einen detaillierten Bericht über das tatsächliche Ausmaß dieses Dialogs, nach wie vor bestehende bzw. neue Hindernisse sowie mögliche Wege für dessen tatsächliche Vertiefung vorzulegen. Der EWSA ist bereit, unter besonderer Berücksichtigung der „sozialen Dimension der Kultur“ sowie der „kulturellen Dimension des Sozialen“, insbesondere unter Einbeziehung des Gesichtspunkts der „Beziehungen zwischen den Generationen“, aktiv an der Ausarbeitung eines solchen Berichts mitzuarbeiten.

4.7 In der vorliegenden ergänzenden Stellungnahme wird unter anderem Folgendes vorgeschlagen:

4.7.1 – eine fortlaufende „kulturelle Hygiene“ des Ausschusses: Setzt sich dieser in einer Stellungnahme mit einem Thema auseinander, bei dem der kulturelle Aspekt eine ausschlaggebende Rolle spielt, so sollte stets explizit auf diesen Aspekt eingegangen werden. Man darf sich künftig nicht mehr damit begnügen, auf dem Papier die notwendige „kulturelle Revolution“, den unabdingbaren „Mentalitätswandel“ oder den unumgänglichen Wechsel althergebrachter und nunmehr obsoletter Paradigmen einzufordern. Die Voraussetzungen für einen solchen kulturellen Wandel müssen so konkret wie irgend möglich beschrieben werden;

4.7.2 – verstärktes Augenmerk auf die Methode der offenen Koordinierung und die Nutzung der „vorbildlichen Verfahrensweisen“;

Sollten diese Konzepte und Verfahren nicht „gehärtet“ werden, damit sie in einem weitaus konkreteren Maße einsatzfähig werden können? Hiermit würde das Ziel verfolgt, bei der Ermittlung und dem Transfer von Wissen und kulturellen Veränderungen, die in konvergierende, auf Effizienz und Einsparungen ausgerichtete Reformen münden, für klare Erläuterungen, eigenverantwortliche Übernahme und damit Wiederholbarkeit zu sorgen;

4.7.3 – ein Bemühen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — der gewissermaßen ein ideales Terrain bietet, auf dem die nationalen Kulturen im beruflichen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich miteinander in Berührung kommen –, damit zu beginnen, auf ganz konkreten Gebieten zu erforschen, was zwischen den Bereichen der Praxis ausgetauscht werden kann. Beispielsweise zwischen dem Gesundheits- und dem Bildungssektor, wo die Ähnlichkeit sich bereits vollziehender und wünschenswerter kultureller Veränderungen mehr Auseinandersetzung, mehr Austausch und mehr gemeinsame Verantwortung bei der Neuordnung dieser komplexen Systeme erfordern würde. So zum Beispiel im Hinblick auf die starken Parallelen bei der Aufhebung der Abschottung der einzelnen beruflichen Praktiken durch die Förderung der disziplinübergreifenden Teamarbeit und viele andere Ähnlichkeiten. Damit Abschottung und Ressortdenken abnehmen. Damit die sich in einem Bereich abzeichnenden Fortschritte den anderen schneller und umfassender als gewöhnlich zugute kommen können. Damit sich die systemische Kultur, die den wirtschaftlichen, den sozialen und den ökologischen Aspekt nicht mehr voneinander losgelöst betrachtet, durchsetzen kann, denn die kulturelle Einheit Europas beruht auf seiner Vielfalt und der Verbesserung der Lebensbedingungen seiner Bevölkerung.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)“

(2006/C 110/08)

Am 20. Dezember 2005 ersuchte EU-Kommissionsmitglied Margot WALLSTRÖM den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen der Kommission um Ausarbeitung einer Stellungnahme zu „JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 24. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr PEZZINI.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 142 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt mit Interesse und Zustimmung das Dokument der Kommission zur Kenntnis, in dem das Programm JEREMIE ⁽¹⁾ (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises* — Gemeinschaftsmittel für kleine und mittlere Unternehmen) vorgestellt wird.

1.1.1 Er dankt Danuta HÜBNER, dem für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglied, sowie den Dienststellen der GD REGIO und des EIF für ihr Engagement bei der Entwicklung dieses diffizilen Programms sowie ihre Unterstützung für die Arbeit des Ausschusses.

1.1.2 Der EWSA hat die Initiativen der Kommission zur Vereinfachung des Zugangs zu Finanzierungsquellen für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen stets unterstützt, da er der — im Übrigen vom Europäischen Parlament geteilten — Überzeugung ist, dass dieser Zugang zur Finanzierung schon immer ein Schwachpunkt für die mittelständischen Unternehmen war.

1.1.3 Die Stärkung der mittelständischen Unternehmen ist ein wichtiges Element der Lissabon-Strategie, da sie mit Innovation verbunden ist, stabile Arbeitsplätze schafft und zur ständigen Weiterbildung der Arbeitskräfte beiträgt.

1.1.4 Der EWSA hat sich — insbesondere ab 1982 ⁽²⁾ — in zahlreichen Stellungnahmen mit den Bemühungen der Kommission, vor allem der GD XXIII ⁽³⁾, beschäftigt, die Unternehmen bei der Verbesserung ihrer Beziehungen zur Kreditwirtschaft und insbesondere zu den Banken zu unterstützen.

1.1.5 Der EWSA hat des Weiteren die Notwendigkeit unterstrichen, bei sämtlichen die Unternehmen und insbesondere deren Finanzierung betreffenden Fragen, die erhebliche Auswirkungen auf den Wohlstand und die soziale Entwicklung haben, die Sozialpartner umfassend zu beteiligen.

1.2 Während der gesamten 90er Jahre hat die GD XXIII ⁽⁴⁾ in enger Zusammenarbeit mit den Vertretungsorganisationen des Handwerks und der KMU versucht, die Finanzierungsprobleme anzupacken. Die verschiedenen europäischen Konferenzen des Handwerks und der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ⁽⁵⁾ sowie die zahlreichen Vorbereitungstreffen (im Durchschnitt 10 vor jeder Konferenz, an denen Hunderte von Kleinunternehmen teilnahmen) haben:

- dazu beigetragen, die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) auf Investitionen zugunsten der KMU auszuweiten;
- den Weg für die Errichtung des Europäischen Investitionsfonds (EIF) ⁽⁶⁾ bereitet, dessen Aufgabe vor allem in der wirkungsvollen Unterstützung des Handwerks und der KMU besteht;
- zur Schaffung von Rechtsvorschriften über die Zahlungsbedingungen geführt;
- den Anstoß dazu gegeben, dass auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Luxemburg Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederankurbelung der Beschäftigung in Europa u.a. mittels spezieller Finanzhilfen für mittelständische Unternehmen beschlossen wurden ⁽⁷⁾;
- der Kommission die Möglichkeit gegeben, mit direkter Beteiligung der EIB und des EIF das auf die in Luxemburg beschlossenen Fazilitäten ausgerichtete Programm „Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung (1998-2000)“ zu starten;

⁽¹⁾ JEREMIE: une initiative commune DG REGIO-BEI visant un meilleur accès aux financements pour le développement des PME et des micro-entreprise dans les régions (JEREMIE - eine Gemeinschaftsinitiative der GD Regio und der EIB zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzierung für die Entwicklung von KMU und Kleinstunternehmen in den Regionen) (Dok. 2 vom 21.11.2005), vorgestellt auf der Konferenz „Le financement de la croissance et de la cohésion dans l'Union élargie“ am 24.11.2005 in Brüssel.

⁽²⁾ 1982: Europäisches Jahr für KMU und Handwerk.

⁽³⁾ Auch aufgrund der 1982 festgestellten Probleme richtete die Kommission eine Task Force unter der Leitung von Kommissionsmitglied Cresson ein, um die Gemeinschaftspolitik auf die Erfordernisse der KMU auszurichten. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde diese Task Force in die GD XXIII umgewandelt.

⁽⁴⁾ Die gegenwärtige Generaldirektion Unternehmen und Industrie.

⁽⁵⁾ 1990 in Avignon, 1994 in Berlin und 1997 in Mailand.

⁽⁶⁾ Vgl. Fußnote 28.

⁽⁷⁾ Der Europäische Rat, der sich auf seiner außerordentlichen Tagung am 20./21. November 1997 in Luxemburg ausschließlich mit dem Thema Beschäftigung befasste, verabschiedete u.a. drei konkrete Initiativen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und ersuchte die Kommission, Vorschläge zur Stärkung der Wirtschaft und zur Erhöhung der Beschäftigung vorzulegen. Die drei Initiativen waren: die ETF-Startkapitalfazilität, die Fazilität Joint European Venture (JEV) und die KMU-Bürgschaftfazilität.

- die Grundlage geschaffen für die Aufstellung der Mehrjahresprogramme für Unternehmen und unternehmerische Initiative, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), wobei der Schwerpunkt auf der Finanzierung lag. Das vierte dieser Programme (2001-2005), das bis Ende 2006 verlängert wurde, wurde am 20. Dezember 2000 angenommen;
- die Voraussetzungen für die Einrichtung des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP: Competitiveness Innovation Program) ⁽⁸⁾ geschaffen, das mit klar definierten Zielsetzungen auf die KMU ausgerichtet ist;
- den KMU die Notwendigkeit gezeigt, durch Vernetzung Größenvorteile zu erzielen, eine bessere Fähigkeit zur Marktdurchdringung sowie schließlich die erforderliche kritische Masse sowohl für Innovationsprozesse als auch für die Stärkung ihrer Position gegenüber den Finanzinstituten zu erreichen. Was die Möglichkeiten der Vernetzung angeht, bleibt derzeit noch viel zu tun.

1.2.1 Aufgrund der obengenannten Erfahrungen vertritt der EWSA die Auffassung, dass es auch mit Blick auf den neuen Programmplanungszeitraum 2007-2013 und die Lissabon-Ziele zweckmäßig wäre, durch Treffen, die in den Mitgliedstaaten mit den Vertretern der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft organisiert werden, umfassender über die neuen Programme zu informieren, insbesondere über diejenigen, die sich an die Kleinst- und Kleinunternehmen richten.

1.2.2 Trotz der Bemühungen und Maßnahmen der letzten zwanzig Jahre mangelt es in vielen Regionen der EU-25, vor allem in denjenigen mit dem größten Entwicklungsrückstand, an einem geeigneten Konzept für die Koordinierung und den wirkungsvollen Einsatz der zahlreichen derzeit bestehenden Finanzierungsinstrumente.

1.2.2.1 Ca. 4 Millionen Unternehmen, d.h. 20 % der bestehenden Unternehmen, sind der Auffassung, dass der begrenzte Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten ein gravierendes Hemmnis für ihr Wachstum ist ⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Nur wenige zehntausende Unternehmen konnten die gemeinschaftlichen Finanzierungsinstrumente nutzen ⁽¹⁰⁾. Es klafft somit eine große Lücke zwischen der Phänomenologie des Problems und den erzielten Resultaten. Infolgedessen muss über die konkreten Möglichkeiten nachgedacht werden, mit entsprechenden Instrumenten eine stärkere Beteiligung der Finanzinstitute und eine Steigerung der Ergebnisse zu erzielen.

1.2.2.3 Der EWSA ist sich der Notwendigkeit bewusst, dass mehr unternommen werden muss, um die Information über die von Kommission, EIB, EIF, EBWE sowie den nationalen und regionalen Verwaltungen angebotenen Darlehensmöglichkeiten zu verbessern. Sehr häufig sind Kleinst- und Kleinunternehmen — im Übrigen auch durch ihre eigene Schuld — nicht in den Informationsfluss eingebunden.

⁽⁸⁾ Vgl. KOM(2005) 121 endg.

⁽⁹⁾ Konsultationspapier über das Gemeinschaftsprogramm für unternehmerische Initiative und Wettbewerbsfähigkeit 2006-2010, GD Unternehmen, Ziffer 46. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open.

⁽¹⁰⁾ Ebd. Ziffer 118.

1.3 JEREMIE könnte sich daher als ein intelligentes Instrument zur Koordinierung und rationelleren Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten anbieten.

1.3.1 Die Initiative JEREMIE steht im Kontext der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für Kohäsion, Wachstum und Beschäftigung. Der diesbezügliche Standpunkt des Ausschusses lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Es ist notwendig, die zuschussfreien Finanzinstrumente wie Darlehen, Finanzierung von nachrangigen Krediten über gesichertes Fremdkapital, wandelbare Instrumente (Mezzanine-Finanzierung) und Risikokapital (d.h. Startkapital und Risikokapital) zu fördern.
- Die Zuschüsse sollten der Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturen dienen, die den Zugang zu Finanzmitteln vereinfachen (d.h. Technologietransferbüros, Gründerzentren, *Business-Angels*-Netze, Investitionsförderungsprogramme usw.).
- Bürgschaftsmechanismen und Kreditgarantiegemeinschaften sind zu fördern, um insbesondere den KMU den Zugang zu Mikrokrediten zu erleichtern. Die EIB und der EIF ⁽¹¹⁾ könnten in dieser Hinsicht wertvolle Beratungstätigkeit leisten.
- Es ist von entscheidender Bedeutung, bestimmte Gruppen wie Jungunternehmer, Unternehmerinnen oder Angehörige benachteiligter Bevölkerungsgruppen und ethnischer Minderheiten zu erreichen.
- Angesichts des über Jahre hinweg entstandenen Fachwissens des EIF ist die enge Zusammenarbeit mit ihm besonders wichtig, um den KMU die nötige Unterstützung zu leisten und gleichzeitig den europäischen Risikokapitalmarkt auszubauen.
- Die Verbriefung von Forderungen sollte gefördert und weiter ausgebaut werden ⁽¹²⁾, um die Darlehenskapazitäten der Kreditgenossenschaften zu steigern.

1.3.2 Der Ausschuss unterstreicht, dass die Kommission die Initiative JEREMIE nicht nur nach außen hin unterstützen muss, sondern auch intern durch eine entsprechende Koordinierung zwischen den Kommissionsdienststellen, die die Interventionsinstrumente für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen verwalten, indem sie eine *Anlaufstelle JEREMIE* einrichtet, die als Koordinations- und Informationsschnittstelle für die verschiedenen Maßnahmen mit dem Ziel der Ergebnisoptimierung fungiert.

1.3.3 Nach Einschätzung des EWSA empfiehlt es sich, dass die Kommission alle zwei Jahre in einem Bericht an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuss Bilanz über den Verlauf des Programms und seine Wirkung zieht, damit die so gewonnenen wichtigen Erfahrungen auf andere Sektoren übertragen werden können.

⁽¹¹⁾ Vgl. Fußnote 29.

⁽¹²⁾ Die Verbriefung ermöglicht es, einen Teil des Ausfallrisikos an Dritte abzutreten, wodurch verstärkt Möglichkeiten für die Gewährung von Darlehen für KMU geschaffen werden. Vgl. auch Fußnote 56.

1.3.4 Der Ausschuss empfiehlt außerdem, bei den Ausschreibungs- und Auftragserteilungsverfahren, bei der Verwaltung der regionalen *Holdings* sowie bei der Zulassung der mit der Verwaltung der Projekte betrauten Finanzvermittler die vollständige Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Transparenz zu gewährleisten: Insbesondere muss die volle Anwendung der einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften — auch im Falle ausschließlicher Rechte — sowie die Möglichkeit von Sanktionen, der Enthebung ineffizienter *Holdings* und der Revision der Liste der zugelassenen Finanzvermittler gegeben sein.

2. Begründung

2.1 Der EWSA hat mehrfach unterstrichen, dass die mittelständischen Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Funktion erfüllen, und dies in verschiedenen Stellungnahmen u.a. aus den Jahren 1992 ⁽¹³⁾, 1997 ⁽¹⁴⁾, 2001 ⁽¹⁵⁾ und 2003 ⁽¹⁶⁾ sowie in seiner Stellungnahme zur Europäischen Charta für Kleinunternehmen ⁽¹⁷⁾ eingehend herausgearbeitet.

2.1.1 Kleinst- und Kleinunternehmen spielen in der europäischen Wirtschaft eine entscheidende Rolle. Diese ca. 25 Millionen Unternehmen machen 99 % aller Unternehmen aus, und mit ca. 95 Millionen Beschäftigten stellen sie 55 % der gesamten Arbeitsplätze des privaten Sektors bereit ⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Diese Ziffern verdeutlichen die Bedeutung und Rolle der KMU im Rahmen der Lissabon-Strategie und zeigen, dass eine starke Partnerschaft mit den Vertretern der Sozialpartner geschlossen werden muss, um neue Formen der Zusammenarbeit entwickeln zu können ⁽¹⁹⁾, die auf die konkrete Verwirklichung der sozialen und wirtschaftlichen Werte abzielen, die Europa zu einer sozialen Marktwirtschaft machen ⁽²⁰⁾.

2.1.3 Die Gründung und Entwicklung von Kleinst- und Kleinunternehmen wird vor allem durch folgende — in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufgeführten — Probleme behindert:

- Finanz- und Kreditprobleme;
- schwerfällige und kostspielige Bürokratie;
- Arbeitsmarktaspekte (Definition der Berufsprofile und Stärkung der beruflichen Bildung, da dies für die Flexibilität der Arbeitskräfte und die Erweiterung der Betätigungsmöglichkeiten der Unternehmen wie auch der Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer notwendig ist).

2.1.4 Der Zugang zu Finanzierung ist daher erste Voraussetzung für die Gründung eines Unternehmens und von fundamentaler Bedeutung für das Wachsen und Gedeihen von

Kleinst- und Kleinunternehmen, für die seitens der Kreditwirtschaft viel stärkere und deutlichere Beschränkungen gelten als für Großunternehmen.

2.1.5 Nur der unmittelbare Kontakt mit den Unternehmen und deren Probleme und das Wissen der Unternehmen um die insbesondere in ihrer jeweiligen Region verfügbaren Kreditmöglichkeiten ermöglichen eine optimale Wirkung von Krediten; dabei muss ein allzu restriktives Vorgehen bei der Gewährung von Finanzmitteln und eine daraus resultierende Zunahme des Risikograds vermieden werden, insbesondere im Zusammenhang mit dem Basler Abkommen. Die Unternehmen müssen folglich ihr finanzielles Gleichgewicht und die notwendigen Instrumente selbst bestimmen.

2.1.6 Eine entscheidende Rolle spielt die Eigenfinanzierung, wenn auch kleine Unternehmen nur selten ihren Investitionsplan mit diesem Instrument realisieren können. In 90 % der Fälle ist es notwendig:

- die Wahl der Art des Kapitals durch Information und Beratung über die möglichen Alternativen zu erleichtern (Risikokapital, verzinsliches Fremdkapital, *Mezzanine-Finanzierung*);
- die geeigneten Finanzierungsinstrumente und Finanzierungskanäle zu bestimmen.

2.1.7 Von allen verfügbaren Instrumenten wird vor allem das Risikokapital von Kleinunternehmen häufig mit Argwohn betrachtet. Wenn von Risikokapital im Zusammenhang mit Kleinstunternehmen ⁽²¹⁾ und Kleinunternehmen ⁽²²⁾ (bei denen es sich zu 90 % um Einzelunternehmen und Personengesellschaften handelt) die Rede ist, bezieht sich dies in der Regel auf nur 5 bis 6 % dieses riesigen Volumens. Damit die Verwendung dieses Instruments nicht auf die Restfinanzierung beschränkt bleibt, müssen neue Formen des Risikokapitals vorgesehen werden, die auch im Fall von Personengesellschaften zum Einsatz kommen können.

2.1.8 Die prioritären Maßnahmen für die Überwindung der Kluft zwischen der Kreditwirtschaft und den Kleinst- und Kleinunternehmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Verbesserung der Qualität der von der Kreditwirtschaft erbrachten Leistungen.
- Stärkere Einbindung der Kreditunternehmen in die Unternehmensprozesse in Form von Beratung, um eine verstärkte Transparenz und Offenlegung der Bilanzen zu ermöglichen. Vor allem die kleinen Unternehmen bedürfen dieser Art von Hilfe, entweder zwecks Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft bzw. Vorbereitung auf die Nutzung von *Venture Capital*, oder in einigen Fällen zwecks Zugangs zu speziellen Börsensegmenten ⁽²³⁾.

⁽¹³⁾ „KMU und Handwerksbetriebe“, ABl. C 332 vom 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ „Das Handwerk und die kleinen und mittleren Unternehmen“, ABl. C 156 vom 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 221 vom 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ „Die Rolle der Klein- und Kleinstunternehmen im wirtschaftlichen Leben und im europäischen Produktionsgefüge“, ABl. C 220 vom 16.9.2003.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 48 vom 21.2.2002.

⁽¹⁸⁾ Beobachtungsnetz der Europäischen KMU, 2003/7, EU-2 5.

⁽¹⁹⁾ Beispiel: die Erfahrungen der in Italien und anderen europäischen Ländern verbreiteten bilateralen Gremien.

⁽²⁰⁾ Siehe EWSA-Stellungnahmen zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“ ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 21.

⁽²¹⁾ 23 Millionen in der EU-25, KMU-Beobachtungsstelle 2005.

⁽²²⁾ 1,8 Millionen, KMU-Beobachtungsstelle 2005.

⁽²³⁾ Das spezielle Börsensegment für KMU heißt in Italien STAR.

- Die Kreditvergabe muss weniger als bisher von Vermögenssicherheiten abhängig gemacht werden. Hierzu müssten stärker die finanztechnischen Instrumente mobilisiert werden. Als besonders bewährtes Instrument ist das in zahlreichen europäischen Staaten anzutreffende Modell der Kreditgenossenschaften zu nennen. Derartige Instrumente sind zwar an die Gewährung eines Bankkredits gebunden, müssen aber gefördert und weiterentwickelt werden, und hierzu kann JEREMIE einen sehr wichtigen Beitrag leisten.
- Die Kreditkosten müssen stärker an die den Großunternehmen üblicherweise gewährten Konditionen angeglichen werden ⁽²⁴⁾.

2.1.9 Die Analysen und Bewertungen der Erfordernisse und Möglichkeiten in der Vorlaufphase von JEREMIE müssen in den einzelnen Regionen der Union unter effektiver Beteiligung der interessierten wirtschaftlichen und sozialen Kreise im Rahmen einer echten und verantwortungsvollen Partnerschaft durchgeführt werden.

2.2 Regionale Dimension

2.2.1 Das in den obigen Ausführungen dargelegte Problem des Zugangs zur Finanzierung ist in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Wirtschaft und des Marktes unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Konvergenzregionen ⁽²⁵⁾, die die Finanzierungsinstrumente für die Förderung von Beschäftigung mittels unternehmerischer Initiative eigentlich am dringendsten benötigen würden, sind im Gegenteil diejenigen, wo der Zugang zur Finanzierung schwieriger ist und die Zinsen höher sind als in den Regionen mit einem höheren Entwicklungsstand ⁽²⁶⁾.

2.2.2 Die EIB-Darlehen, die im Rotationsverfahren ⁽²⁷⁾ den Treuhandbanken gewährt werden, um dann aufgeteilt und zu variablen und moderaten ⁽²⁸⁾ Zinssätzen an die KMU vergeben zu werden, werden vor allem von den in wohlhabenden Regionen operierenden Banken in Anspruch genommen, wo der Wettbewerb im Bankwesen größer ist und die Gewährung eines EIB-Darlehens eingesetzt wird, die Kunden zu halten und an die Bank zu binden.

2.2.3 Da in den benachteiligten Regionen die Banken, und insbesondere Kreditgenossenschaftsbanken oder „Volksbanken“, weniger zahlreich sind, gibt es dort keinen nennenswerten Wettbewerb zwischen den Banken und auch kein besonderes Augenmerk auf die „Kleinen“; die interessanten Instrumente, die die EIB bereitstellt, werden in diesen Regionen daher nur selten genutzt.

⁽²⁴⁾ Cross-selling muss vermieden werden.

⁽²⁵⁾ In der EU- 25 gibt es 254 NUTS-II-Regionen. Unter diesen liegt in ca. 100 Konvergenzregionen das Einkommensniveau unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts.

⁽²⁶⁾ In den am stärksten benachteiligten Regionen liegen die Zinsen im Durchschnitt um drei Punkte höher als in den wohlhabenden Regionen (Quelle: Artigiancassa, Italia).

⁽²⁷⁾ Im Allgemeinen in Höhe von 30 oder 50 Mio. EUR, Revolving-Kredite.

⁽²⁸⁾ Im Allgemeinen ein Punkt über Euribor bei 6 Monaten.

2.2.4 Wenn also nichts zur Umkehrung dieses Trends unternommen wird — auch über die finanziellen Möglichkeiten der Instrumente, mit denen durch JEREMIE die traditionellen Instrumente der EIB und des EIF ⁽²⁹⁾ flankiert werden können, werden die ärmsten Regionen noch lange unter ihrer Armut zu leiden haben.

2.2.5 Zum Zwecke einer erleichterten Kreditvergabe, vor allem in den Konvergenzregionen, könnte mit JEREMIE eine Anlaufstelle beim EIF eingerichtet werden; mit Hilfe ihrer Bürgschaftsinstrumente könnte diese zur Absicherung der Kredite beitragen, die von Banken, Kreditgenossenschaften und anderen vor allem in den am stärksten benachteiligten Regionen tätigen Finanzorganismen gewährt werden.

2.3 Soziale Dimension des Kredits und Finanzengineering

2.3.1 Das Problem des Zugangs kleinster, kleiner und mittlerer Unternehmen zu Finanzierung machen deutlich, dass die Märkte in verschiedenerlei Hinsicht versagen:

- Die Finanzinstitute müssen sich für ihr Management gegenüber den jeweiligen Aufsichtsräten verantworten: es liegt auf der Hand, dass sie häufig zögern, kleinen, kaum bekannten Unternehmen mit nicht vorhandenen oder oberflächlich aufgestellten Bilanzen und somit einem potenziellen Insolvenzrisiko Kredite zu gewähren.
- Sehr häufig sind die leitenden Bankangestellten nicht mit dem „Unternehmensrisiko“ vertraut und fühlen sich bei der Kreditgewährung beruhigt, wenn reale Garantien (Immobilien oder von Verwandten bzw. Dritten geleistete Bürgschaften) vorliegen. Auf Bürgschaften wird häufig und sogar zu häufig zurückgegriffen, vor allem bei der Kreditvergabe an Unternehmerinnen und Jungunternehmer.
- Die Aufteilung des Gesamtkreditvolumens auf eine große Zahl kleiner Unternehmen kostet die Banken in Bezug auf den personellen und bürokratischen Aufwand viel mehr als die Verwaltung einiger weniger Kredite deutlich größeren Umfangs, die einer begrenzten Zahl von großen Unternehmen gewährt werden, die über einen entsprechenden Immobilienbesitz verfügen.
- Der Wettbewerb zwischen den Finanzinstituten, der es ermöglicht, die günstigsten Angebote auf dem Markt zu ermitteln, ist in den wohlhabenden Regionen groß, in den Konvergenzregionen jedoch niedrig, also genau dort, wo ein größeres Angebot zu gemäßigeren Zinsen vonnöten wäre, um den Bedürfnissen der — häufig kleinen und finanzschwachen — örtlichen Unternehmen Rechnung zu tragen.

⁽²⁹⁾ Der Europäische Investitionsfonds (EIF) wurde 1994 mit 2 Zielen errichtet: 1) die Europäischen Netze zu unterstützen; 2) Für KMU den Zugang zu Krediten zu erleichtern. Die Aktionäre des EIF sind: die EIB, die Europäische Kommission und zahlreiche europäische Banken. Vor allem in den letzten Jahren war die Tätigkeit des EIF von der Unterstützung der Kleinst- und Kleinunternehmen geprägt (siehe u.a. die KMU-Bürgschaftsfazilität, die zusammen mit der ETF-Startkapitalfazilität und Fazilität Joint European Venture (JEV) im Jahr 1997 auf der Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg geschaffen wurde).

2.3.2 Dem Marktversagen muss daher mit Maßnahmen begegnet werden, die:

- mit den staatlichen Beihilfen kompatibel sind;
- im Rahmen des Finanzengineering mit Hilfe der Mittel eingesetzt werden können, die in den vom EIF verwalteten mehrjährigen Programmen ⁽³⁰⁾ vorgesehen sind;
- bereits in das CIP (Competitiveness Innovation Program) eingestellt sind;
- in den Strukturfonds vorgesehen sind;
- insgesamt über JEREMIE koordiniert werden.

2.3.3 Auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2005 wurden der Lissabon-Strategie neue Impulse verliehen, und die Regierungen und die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden aufgefordert, in drei prioritären Bereichen tätig zu werden:

- Wissen und Innovation zu den Motoren eines nachhaltigen Wachstums zu machen;
- die EU für Investoren und Arbeitskräfte attraktiv zu machen;
- Beschäftigung und Unternehmergeist zu fördern, um den Zusammenhalt zu verbessern.

2.3.4 Die Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Erhaltung von bestehenden und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen sind bisweilen hoch, aber durch die sozialen Ergebnisse gerechtfertigt ⁽³¹⁾. Würde generell ein Darlehen in Höhe von 20.000 EUR für die Hälfte der bestehenden KMU in der EU-25 gewährt, d.h. für ca. 12 Millionen Unternehmen, würde der vorhersehbare Verlust aufgrund von Insolvenzen ⁽³²⁾ einen Betrag von 6,5 Mrd. EUR nicht überschreiten, was 0,07 % des BIP der EU-25 entspricht. Die generelle Gewährung von Krediten würde jedoch den meisten Unternehmen eine Festigung ihrer Position und die Entwicklung innovativer Verfahren und Produkte ermöglichen.

2.3.5 Würde die Kreditvergabe über eine Kreditgenossenschaft vermittelt, durch die 50 % der Insolvenzen aufgefangen werden könnten, würde der Verlust hälftig (50 % für beide) zwischen der Genossenschaft und der Bank aufgeteilt.

2.3.6 Eine Sichtweise, die dem Kredit eine soziale Funktion einräumt, ermöglicht die Entwicklung der notwendigen finanztechnischen Instrumente, die öffentliche Mittel sowie Mittel aus den Gemeinschaftsfonds und Solidaritätsfonds einschließen, die an die Kreditgenossenschaften der Unternehmen entweder bei Verbuchung bei der Genossenschaft oder in Form eines Prozentsatzes auf die Bankzinsen ausgeschüttet werden ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Vom EIF werden gegenwärtig drei Projekte verwaltet: 1) Starthilfe für neugegründete Unternehmen; 2) ETF-Startkapitalfazilität (für technologisch fortgeschrittene Unternehmen), Beiträge zu Gesellschaftsfonds, Mezzanine-Investitionen; 3) Sicherheiten für KMU (Kreditsicherheiten, Mikrokredite, Eigenmittel, Verbriefung von Forderungen).

⁽³¹⁾ „Sviluppo Italia“, die Instanz, die sich im Auftrag des italienischen Staates um die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Süditalien bemüht, hat errechnet, dass die Schaffung eines Arbeitsplatzes durchschnittlich 40.000 EUR kostet.

⁽³²⁾ Die Insolvenzen von Klein- und Kleinunternehmen betragen im Durchschnitt nicht über 3 % der gewährten Darlehen.

⁽³³⁾ Im Allgemeinen 0,5 %.

2.4 Die Funktion von Kreditgenossenschaften, Finanzengineering und JEREMIE

2.4.1 Die Gewährung vieler kleiner Kredite, wie sie die *Start-ups* und Klein- und Kleinunternehmen in Europa brauchen, hängt von folgenden Faktoren ab:

- der Verfügbarkeit von Mitteln zu einem moderaten Preis auf den Kapitalmärkten;
- einer Organisation des Kreditinstituts, die diesem eine angemessene Verbreitung in dem betreffenden Gebiet mit Zweigstellen in der Nähe der Unternehmen ermöglicht;
- einer Sichtweise, die es den Bankangestellten ermöglicht, auf die Erfordernisse der „Kleinen“ einzugehen;
- der Möglichkeit, die Risiken mit anderen Partnern zu teilen (finanztechnische Regelungen);
- der Möglichkeit, die Verwaltungsausgaben einzudämmen, damit die Zinssätze für gewährte Kredite gesenkt werden können.

2.4.2 Einige der oben dargelegten Probleme lassen sich mit Instrumenten lösen, die bereits bestehen, aber besser und umfassender eingesetzt werden müssten:

- Die EIB-Mittel haben sich dort, wo sie eingesetzt wurden, als ein äußerst nützliches Instrument erwiesen, um Klein- und Kleinunternehmen den Zugang zu Finanzierung zu erleichtern. Die Banken, die als „EIB-Treuhänder“ fungieren wollten, haben im Rotationsverfahren zinsgünstige Darlehen erhalten ⁽³⁴⁾. Der reduzierte *Spread*, der den Banken eingeräumt wurde (115 Basispunkte), hat bewirkt, dass nur die Banken, die in wohlhabenden Regionen mit einem starken Wettbewerb tätig sind, diese Form der Finanzierung verwendet haben, die nützlich für die Unternehmen, aber wenig lukrativ für die Banken ist. In den Konvergenzregionen war das nicht der Fall, was den Grundsatz bestätigt, dass arme Gebiete schlechtere Entwicklungschancen haben als reiche.
- Das System der Kreditgenossenschaftsbanken ist in wirtschaftlich hochentwickelten Regionen weiter verbreitet. Auch dies ist ein gravierendes Hindernis für den Zugang zur Finanzierung in den Regionen mit Entwicklungsrückstand. Mit JEREMIE könnte die Schaffung, Unterstützung und Verbreitung von Kreditformen unter Verwendung von finanztechnischen Instrumenten gefördert werden, bei denen die Berufsorganisationen in denjenigen Regionen einbezogen werden, in denen Ausbildungsmaßnahmen und das Kreditsystem die Grundlagen für die Entwicklung sind.

⁽³⁴⁾ Im Durchschnitt 15 Basispunkte niedriger im Vergleich zum Euribor auf 6 Monate mit der Auflage, das Darlehen an die Unternehmen zu einem durchschnittlichen Zinssatz von nicht über 100 Basispunkte (ein Prozent) auf den Euribor auf 6 Monate abzugeben.

- Damit eine Kultur der Berücksichtigung der „Kleinen“ entsteht, müssen unbedingt die Bemühungen der Berufsorganisationen unterstützt werden, vor allem derjenigen, die sich im sozialen Dialog engagieren, damit sie dazu beitragen, in den am stärksten benachteiligten Regionen die positiven Erfahrungen nachzuvollziehen, die in den wohlhabenderen Regionen bereits gemacht wurden. Auch bei derartigen Maßnahmen könnte sich JEREMIE als wichtiges Instrument anbieten.
- Die Kreditgenossenschaften sind in denjenigen Ländern, in denen es sie gibt, von grundlegender Bedeutung sowohl für die Durchführung des Finanzengineering als auch für die Verbreitung der Kultur der sozialen Funktion des Kredits, die dazu beiträgt, Europa zu einer sozialen Marktwirtschaft zu machen, wo die Beschäftigung der Schlüssel zum Erfolg ist ⁽³⁵⁾. Wenn es mit JEREMIE gelingt, die von der EU bereits mittels EIB und BEI geleistete Hilfe rationeller einzusetzen und weiter auszubauen, können viele der Unternehmen, die jedes Jahr zum Aufgeben gezwungen sind, gerettet werden (20 %).
- Eine von den Kreditgenossenschaften durchgeführte Risikobewertung und anschließende Übernahme von 50 % der Insolvenzen im Verhältnis zu den gewährten Krediten, verringert konkret die Belastungen für die Banken, senkt das Gesamtrisiko und bewirkt dadurch einen moderateren Schuldzinssatz ⁽³⁶⁾.

2.5 Die Funktion des Multiplikators beim Kreditmanagement und die Funktion von JEREMIE

2.5.1 Der Multiplikator wurde vor allem in den letzten Jahren zu einem Instrument, das sowohl von den Kreditgenossenschaften als auch von den Banken untersucht und eingesetzt wurde, um die Kreditmöglichkeiten zu erweitern ⁽³⁷⁾. Die systematische Analyse der Insolvenzlage insbesondere in den Konvergenzregionen ermöglicht die Anpassung des Multiplikators an die lokalen Gegebenheiten. Der Prozentsatz der Insolvenzen erhöht sich natürlich in den benachteiligten Regionen, in denen er 10 % erreicht, wohingegen er in den wohlhabenderen Regionen — stets bezogen auf die Kleinst- und Kleinunternehmen — bei rund 2,5 % bleibt.

2.5.2 Gerade in den Konvergenzregionen könnte JEREMIE sein Potenzial entfalten, indem den Kreditgenossenschaften Bürgschaftssicherheiten gewährt und die Verbriefung von Forderungen gefördert wird, um die Kreditmöglichkeiten zu erweitern und den schwachen Multiplikator auszugleichen.

⁽³⁵⁾ Die von der Beobachtungsstelle für Unternehmen durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass die „Mortalitätsrate“ der Unternehmen rund 20 % pro Jahr beträgt und Kreditprobleme hierbei die größte Rolle spielen (Management, Vergrößerung, Innovationsbedarf).

⁽³⁶⁾ In der Größenordnung von 2 %.

⁽³⁷⁾ Der Multiplikator ermöglicht die Erweiterung der Möglichkeiten der Kreditvergabe proportional zum Prozentsatz der für ein bestimmtes Gebiet errechneten Insolvenzen und proportional zu den für die Kredite geleisteten Garantien. Wenn in einem Gebiet die Analyse früherer Insolvenzen im Verhältnis zu den Krediten einen Wert unter 5 % ergibt, können mit einem Betrag von 1 Mio. EUR weitere Kredite bis zu einer Höhe von 20 Mio. EUR für den Einsatz der zur Verfügung stehenden Million EUR zur Verhinderung von Insolvenzen vergeben werden: 5 % von 20 Millionen und somit eine Million. In diesem Fall kommt ein Multiplikator von 20 zur Anwendung. Wenn die Kreditgenossenschaft Garantien in Höhe von 50 % leistet und die anderen 50 % von der Bank übernommen werden, erhöht sich der Multiplikator auf 40, d.h. mit einer Million können mit einer angemessenen Stückelung Kredite über 40 Mio. EUR vergeben werden.

2.6 JEREMIE und das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)

2.6.1 In dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007/2013- (CIP) ⁽³⁸⁾ — sind verschiedene Gemeinschaftsaktionen und -programme zusammengefasst, u.a.:

- das gemeinschaftliche Aktionsprogramm für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ⁽³⁹⁾ und das Mehrjahresprogramm für Unternehmen und unternehmerische Initiative, insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen ⁽⁴⁰⁾;
- das Finanzierungsinstrument für die Umwelt LIFE (Financial Instrument for the Environment) ⁽⁴¹⁾;
- das Mehrjahresprogramm zur Verfolgung der Umsetzung des Aktionsplans *eEurope* 2005 ⁽⁴²⁾;
- das mehrjährige Gemeinschaftsprogramm zur Unterstützung der Entwicklung und Nutzung europäischer digitaler Inhalte in globalen Netzen ⁽⁴³⁾;
- die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze ⁽⁴⁴⁾;
- die Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze ⁽⁴⁵⁾;
- das mehrjährige Programm „Intelligente Energie — Europa“ ⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 Außerdem sollten die Finanzinstrumente untersucht werden, die im vierten Mehrjahresprogramm 2000-2005 (*Multi annual programme* — MAP) vorgesehen sind; das bis zum 31. Dezember 2006 verlängerte und mit einem Finanzrahmen von 531,5 Mio. EUR ⁽⁴⁷⁾ ausgestattete Programm soll zusammen mit dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in die Strategie der Gemeinschaftsinitiative JEREMIE eingebunden werden.

2.6.2.1 Das MAP ist in drei Maßnahmenbereiche untergliedert:

Aktivitäten im Bereich der Unternehmensentwicklung;

Netzwerk der Euro-Info-Zentren;

Finanzinstrumente.

⁽³⁸⁾ KOM(2005) 121 vom 6.4.2005.

⁽³⁹⁾ ABl. L 167 vom 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ ABl. C 333 vom 29.12.2000, geändert durch ABl. C 268 vom 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ ABl. C 192 vom 28.7.2000, geändert durch ABl. C 308 vom 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Entscheidung 2256/2003/EG vom 22.7.2002.

⁽⁴³⁾ Entscheidung 2001/48/EG.

⁽⁴⁴⁾ Verordnung 2236/95.

⁽⁴⁵⁾ ABl. C 183 vom 11.7.1997, geändert durch ABl. C 200 vom 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ ABl. L 176 vom 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Vgl. Dossier INT/261 aus dem Jahr 2005, Berichterstatte: Herr Pezzini.

2.6.2.2 Durch eine Analyse der Tätigkeit der im Rahmen des Mehrjahresprogramms eingesetzten Finanzinstrumente können diejenigen ermittelt werden, die zu den besten Ergebnissen geführt haben und daher in der Gemeinschaftsinitiative JEREMIE erneut verwendet werden können. Derartige Instrumente machen den weitaus größten Teil der Ausgaben der vierten Mehrjahresprogramms aus und beliefen sich z.B. 2003 auf 67 % des Gesamtbudgets des Programms⁽⁴⁸⁾. Innerhalb dieser Finanzinstrumente sind die Mittel wie folgt aufgeteilt:

— KMU-Bürgschaftsfazilität⁽⁴⁹⁾: 90 % der Mittel⁽⁵⁰⁾;

— ETF-Startkapitalfazilität⁽⁵¹⁾: 10 % der Mittel.

2.6.2.3 Diese Instrumente wurden bereits im Zeitraum 1998-2000 im Rahmen des Programms „Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung“ zusammen mit folgenden weiteren Instrumenten eingesetzt:

— SCA (Seed Capital Action) im Rahmen der Pilotaktion CREA (Risikokapital für Unternehmen in der Anfangsphase — *Startkapital*) des Mehrjahresprogramms 1997-2000;

— die Fazilität Joint European Venture (JEV), die 1997 geschaffen und am 29.12.2004⁽⁵²⁾ eingestellt wurde.

2.6.2.4 Die SCA hat bisher wenig Wirkung gezeigt, ebenso wenig wie die Fazilität JEV.

2.6.2.5 Bis Ende 2003 haben von der KMU-Bürgschaftsfazilität ca. 178.000⁽⁵³⁾ KMU profitiert (136.000 unter dem Teil Wachstum und Beschäftigung, 32.000 unter dem Teil Bürgschaften, 10.000 unter dem Teil Kleinstkredite).

2.6.2.6 Im gleichen Zeitraum wurde die ETF-Startkapitalfazilität von ca. 240.000⁽⁵⁴⁾ KMU in Anspruch genommen.

2.6.3 JEREMIE könnte daher diese beiden Finanzinstrumente weiter nutzen und einer größeren Zahl von begünstigten KMU insbesondere in den Konvergenzregionen zugute kommen lassen.

2.6.4 Man muss sich vor Augen führen, dass von den gemeinsamen Interventionen der GD Unternehmen, der GD Wirtschaft und Finanzen und des EIF in all diesen Jahren nur 0,81 % der KMU Nutzen ziehen konnten.

2.6.5 Es ist daher wichtig, dass mit JEREMIE neue Wege beschritten werden, die teilweise bereits in den neuen Programmen vorgesehen sind, insbesondere:

⁽⁴⁸⁾ Vgl. Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Ziffer 6, Fußnote 15.

⁽⁴⁹⁾ SMEG, SME-Garantie bzw. KMU-Bürgschaftsfazilität.

⁽⁵⁰⁾ Quelle: Jahresbericht des Europäischen Investitionsfonds (EIF).

⁽⁵¹⁾ ETF-Startkapitalfazilität: European Technology Facility, Start-up Scheme.

⁽⁵²⁾ Entscheidung 593/2004/EG vom 21.7.2004.

⁽⁵³⁾ Quelle: 4. Bericht des EIF, 1. Quartal 2004.

⁽⁵⁴⁾ Ebd., Zugang zu „Mezzanine-Finanzierung“.

— die KMU-Bürgschaftsfazilität als Mechanismus gegenseitiger Bürgschaften, von dem bereits im Zusammenhang mit den Kreditgenossenschaften die Rede war;

— der Mezzanine-Kredit⁽⁵⁵⁾, der über die KMU-Bürgschaftsfazilität genutzt werden kann: er ist für die Unternehmer sehr wichtig, da sie nicht einen Teil des Kapitals abtreten müssen, und kann für die Übertragung von Unternehmen nützlich sein;

— Verbriefung der Risikomittel⁽⁵⁶⁾ der Banken und Kreditgenossenschaften;

— Einrichtung von SBIC-Programmen (*Small Business Investment Companies Programs*), die 1958 in den USA entstanden sind und Beteiligungen und langfristige Kredite vorsehen; sie werden als gewerbliche Programme auf der Grundlage einer Lizenzierung bei der *Small Business Administration* abgewickelt.

2.6.6 Nach Auffassung des EWSA gibt es jedoch bei all diesen Interventionen noch ein großes Informations- und Ausbildungsproblem, an dessen Lösung sowohl die Finanzinstitute als auch die Vertretungsorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer beteiligt werden müssen, um die Wahrung der Grundsätze der sozialen Verantwortung der Unternehmen und der sozialen Zweckbestimmung der Finanzierung sicherzustellen.

2.7 JEREMIE und die Ausschreibungs- und Zulassungsverfahren

2.7.1 Nach Ansicht des Ausschusses ist uneingeschränkte Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften für öffentliche Dienstleistungsaufträge von entscheidender Bedeutung, damit die Gemeinschaftsinitiative JEREMIE ein voller Erfolg werden kann.

2.7.2 In jedem Fall müssen die für JEREMIE zuständigen Dienststellen der Kommission bzw. des EIF überprüfen und sicherstellen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Unparteilichkeit, Gleichbehandlung und Transparenz bei den Ausschreibungsverfahren in vollem Umfang eingehalten werden. Insbesondere müssen die von der Kommission ausgearbeiteten Standardpflichtenhefte unter den obligatorischen Kriterien für die Zulassung der sich bewerbenden Einrichtungen oder Konsortien folgende Kriterien enthalten:

— die erfolgreiche Ausübung der vorgesehenen Tätigkeiten über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren;

⁽⁵⁵⁾ Die Mezzanine-Finanzierung stützt sich stärker auf den Cashflow der finanzierten Unternehmen als auf reale Garantien. Sie kann in zwei Formen erfolgen: 1) als nachrangiger Kredit (festverzinsliche oder Indexanleihe); 2) als *Equity kicker* (der Kreditgeber/Investor hat Anspruch auf eine prozentuale Beteiligung an der Wertsteigerung des Unternehmens, für das der Kredit gewährt wird). Die Mezzanine-Finanzierung hat eine Laufzeit von 4 bis 8 Jahre.

⁽⁵⁶⁾ Die Verbriefung erfolgt mittels der Abtretung eines Teils oder des Gesamtbetrags der Forderungen einer Kreditgenossenschaft (oder einer Bank) an spezialisierte Finanzinstitute, um insbesondere den Kreditgenossenschaften eine Steigerung ihrer Kreditbürgschaftskapazitäten gegenüber den Unternehmen zu ermöglichen.

- die Einhaltung der CEN-Normen bei den erbrachten Leistungen;
- das Vorhandensein der erforderlichen technischen, fachlichen, finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, überprüft anhand objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien.

2.7.2.1 Sofern Vereinbarungen in Bezug auf *Holding Funds*/ Operationelle Programme 2007-2015 bestehen, muss die Möglichkeit von Vertragsstrafen bzw. der Kündigung oder Enthebung eines *Holding Fund* im Falle von Ineffizienz, Unregelmäßigkeiten oder schweren Vertragsbrüchen vorgesehen werden. Das Management sollte alle zwei Jahre mit der Unterstützung der Wirtschafts- und Sozialpartner in der betreffenden Region überprüft werden, wobei unter Anwendung transparenter Verfahren Bewertungsberichte veröffentlicht werden, die den nationalen Zentralbehörden, dem Europäischen Parlament, dem EWSA und dem Ausschuss der Regionen zu übermitteln sind.

2.7.3 Finanzinstituten oder Konsortien, die in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem der im Anhang zum WTO-Übereinkommen aufgeführten Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen niedergelassen sind, muss die Qualifizierung zu den gleichen Bedingungen wie nationalen Bewerbern ermöglicht werden; Grundlage muss eine den einschlägigen Rechtsvorschriften der betreffenden Länder entsprechende Dokumentation sein, anhand derer der Nachweis erbracht werden kann, dass alle Voraussetzungen für die Qualifizierung erfüllt sind.

2.7.4 Derartige Bestimmungen sollten auch für die Verfahren zur Zulassung der zwischengeschalteten Kreditinstitute gelten: sie sollten einer systematischen Leistungskontrolle unterliegen, deren Mechanismen unter Beteiligung der Vertreter der zuständigen Wirtschafts- und Sozialpartner festzulegen sind; außerdem sollte eine regelmäßige Überprüfung der Zulassung stattfinden, die in jedem Fall im Dreijahresturnus den Austausch eines Teils der zugelassenen Institute vorsieht.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Verordnung (EG, Euratom) der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften“

(SEK(2005) 1240 endg.)

(2006/C 110/09)

Die Europäische Kommission beschloss am 12. Oktober 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 24. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 146 Stimmen gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der EWSA gratuliert der Kommission zu ihrer umfassenden und gründlichen Arbeit an der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Er bemerkt gleichwohl ein gewisses **Missverhältnis zwischen dem** eingangs formulierten **Postulat** („der nachstehende Entwurf (sieht) technische Änderungen vor, die (...) im Rahmen der geltenden Haushaltsordnung vorgenommen werden können“) einerseits und der **konkreten Tragweite zahlreicher Bestimmungen** andererseits.

1.1.1 Zahlreiche „technische“ Änderungen bezüglich der Beziehungen zu den Unternehmen und den Bürgern haben politische Bedeutung und politische Tragweite: die größere Transparenz, die Verschlankeung der Verfahren, die schnellere

Bearbeitungszeiten und das den Sozialpartnern zugesprochene größere Vertrauen sprechen von einer ganz und gar begrüßenswerten Weiterentwicklung der „Good Governance“ der öffentlichen Verwaltung.

1.2 Andererseits kann der EWSA nicht umhin, **zur Vorsicht zu gemahnen**: Beim Wunsch nach Förderung der Sozialpartner darf nicht vergessen werden, dass der Flexibilität bei der Verwaltung öffentlicher Mittel gewisse Grenzen gesetzt sind in Form möglicher Verluste, die gegenüber den ermittelten Einsparungen abgewogen werden müssen, oder anders ausgedrückt, in Form einer schwierigen, aber notwendigen **Risikokalkulation**. Diese könnte sich für die Verwaltung als sehr undankbar erweisen, scheint indes der einzig logisch gangbare Weg zu sein.

2. Hintergrund

2.1 Das Kommissionsdokument befasst sich mit den **Durchführungsbestimmungen** zur derzeit geltenden Verordnung Nr. 1605/2002 über die Haushaltsordnung. Berücksichtigt werden allerdings auch verschiedene technische Änderungen bezüglich der Verkürzung der Ausführungsfristen, die mit der gegenwärtig im Legislativverfahren befindlichen Verordnung des Rates über die Haushaltsordnung ⁽¹⁾ eingeführt werden. Der EWSA hat sich zu letztgenanntem Dokument bereits in einer Stellungnahme ⁽²⁾ geäußert.

2.2 In Übereinstimmung mit dem in der vorherigen Stellungnahme gewählten Ansatz möchte sich der EWSA nicht zu technischen und haushaltsspezifischen Aspekten äußern, die von den Institutionen mit Fachkompetenz und direkter Erfahrung angemessener behandelt werden können. Wie zuvor konzentriert sich der Ausschuss vielmehr auf diejenigen Vorschriften, die Auswirkungen auf Dritte (Organisationen der Zivilgesellschaft) mit Beziehungen zu den Gemeinschaftsinstitutionen haben können.

2.3 Drei der technischen und haushaltsspezifischen Grundsätze — bezüglich der Einheit des Haushalts, der Jährlichkeit und der Rechnungseinheit — werden nicht grundlegend umgewandelt, sondern lediglich leicht geändert oder präzisiert. Was den vierten Haushaltsgrundsatz — die **Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung** — betrifft, so orientiert sich der Verordnungsvorschlag an den bereits geltenden Kriterien, wobei allerdings der Inhalt der Ex-ante-Bewertung präzisiert und der Anwendungsbereich der Ex-ante-, Zwischen- und Ex-post-Bewertung unter Beachtung des Grundsatzes der *Verhältnismäßigkeit* gezielter ausgerichtet wird. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission die Bewertungsprioritäten neu ausrichten möchte, „damit der Schwerpunkt gezielt auf Vorschläge gelegt wird, die *für Wirtschaft und Bürger konkret von Belang* sind“ — eine in besonderem Maße begrüßenswerte Erklärung.

2.4 Gleichermaßen von Sensibilität gegenüber den Erwartungen der Unternehmen und der Bürger, aber auch von größtmöglicher Aufmerksamkeit für den rationalen Umgang mit öffentlichen Mitteln zeugt die Äußerung der Kommission, Pilotvorhaben und Vorbereitungsmaßnahmen vernünftigerweise Weise einer *Bewertung* zu unterziehen, wenn sie als Programm fortgesetzt werden sollen. Aus Gründen der Vereinfachung der Verfahren sollte indes die Bewertung bei Vorhaben und Maßnahmen, die bereits bewertet wurden (wie z.B. im Fall der Aufgabenteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten), nicht wiederholt werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die vom EWSA in der oben genannten Stellungnahme vorgebrachten Bemerkungen zum Verordnungsvorschlag gelten natürlich auch für die entsprechenden Durchführungsbestimmungen: Sind einerseits Vereinfachungen in Verfahrensfragen und eine größere Flexibilität bei der Anwendung der Vorschriften durchaus zu begrüßen, wäre andererseits die Tendenz, jeden Betrag unterhalb bestimmter Schwellenwerte für geringfügig zu erachten, nicht akzeptabel. In anderen Worten: der EWSA ist mit der Anhebung der Schwellenwerte einverstanden, unterhalb derer vereinfachte Verfahren angewandt werden. Das darf aber nicht zu nachlassender Aufmerksamkeit und elastischeren Ausgabenkontrollen führen — in der fälschlichen Überzeugung,

der eventuelle materielle Schaden wäre für den Gesamthaushalt praktisch nicht von Belang.

3.2 Der EWSA möchte — ohne sich auf den sattsam verwandten und mitunter überstrapazierten Grundsatz der öffentlichen Sittlichkeit berufen zu wollen — auf die Gefahr aufmerksam machen, die eine verminderte Aufmerksamkeit bezüglich korrekter Ausgabenvorgänge bei „geringen“ Beträgen, insbesondere bei Auftragsvergabe und Finanzhilfen, mit sich bringt. Die Verschlinkung der Verfahren darf in der Öffentlichkeit nicht den Eindruck entstehen lassen, es gäbe halblegale Möglichkeiten, um Mittel der öffentlichen Hand zu erlangen: das Ansehen Europas würde durch eine derartige Auffassung schwer beschädigt werden.

3.3 Eine sorgfältige Lektüre der OLAF-Berichte durch die Buchhaltungsstellen der Kommission würde nach Ansicht des EWSA eine sinnvolle Überprüfung der Stärken und Schwächen der bereits bestehenden oder noch durchzuführenden Vereinfachungen ermöglichen: den Details über aufgedeckte Betrugsfälle könnten wertvolle Hinweise entnommen werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der neue Artikel 85a betrifft den **Einspruch Dritter gegen einen Beschluss**, mit dem die **Kommission** eine Geldbuße, ein Zwangsgeld oder eine Vertragsstrafe verhängt. Der Rechnungsführer muss zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vom Einspruchsführer die vorläufige Hinterlegung der betreffenden Beträge bzw. die Leistung einer **finanziellen Sicherheit** (einer Bürgschaft) verlangen. Diese Sicherheit muss über eine Klausel versehen sein, dass im Falle einer Ablehnung des Einspruchs der Bürge den von der Verwaltung geforderten Betrag unverzüglich, bedingungslos und ohne vorgängige Inanspruchnahme des Schuldners leistet. Finanztechnisch handelt es sich dabei um eine auf *erste Anforderung vollstreckbare Sicherheit*, die gemäß dem von zahlreichen Finanzverwaltungen angewandten und bei öffentlichen Ausschreibungen üblichen Verfahren keine zahlungsaufschiebende Wirkung des Einspruchs („*solve et repete*“) kennt.

4.1.1 Der EWSA hat keine besonderen Einwände gegen diese Art von Sicherheit; er stellt nur fest, dass die auf erste Anforderung vollstreckbare Bürgschaft kostspieliger ist als die normale Bürgschaft und die entsprechenden Gebühren von der Geltungsdauer der Bürgschaft abhängen. Angesichts der finanziellen Belastung des Einspruchsführers sollten die **Verfahren der Einspruchsprüfung** vernünftigerweise kürzer sein als die gegenwärtigen Verfahren. Dieser von einigen Sozialpartnern beklagte Sachverhalt, wenngleich weder mit der Haushaltsordnung noch den Durchführungsbestimmungen unmittelbar verbunden, sollte im Rahmen der Beziehungen der Verwaltungsbehörden zu Dritten sorgfältig überprüft werden.

4.2 Im neuen Artikel 90 wird u.a. verfügt, dass bei der **Auftragsvergabe** und bei **Finanzhilfen im Zusammenhang mit sektorspezifischen Programmen** die Annahme der jährlichen Arbeitspläne als **Finanzierungsbeschluss** gilt, der für die Aufnahme der Mittelbindung in den Gemeinschaftshaushalt erforderlich ist. Diese Vorschrift, auch wenn sie lediglich interne Rechnungsführungs- und Verwaltungsaspekte betrifft, kann durchaus die Verfahren der Mittelzuteilung beschleunigen und könnte nach Auffassung des EWSA positive Auswirkungen für Gläubiger oder Begünstigte haben.

⁽¹⁾ KOM(2005) 181 endg.

⁽²⁾ ABl. C 28 vom 3.2.2006, S. 83.

4.3 In Artikel 129 wird für die **Vergabe von Aufträgen**, die bestimmte Schwellenwerte nicht übersteigen, eine vereinfachte **Abwicklung** vorgesehen. In der Praxis heißt das, dass die Verwaltung bei nicht erheblichen Beträgen berechtigt ist, auf ein „**Verhandlungsverfahren**“ (oder deutlicher: auf eine freihändige Vergabe) zurückzugreifen, nachdem mehrere Bewerber konsultiert wurden, und zwar:

- bei einem Wert von 60 000 EUR oder darunter, fünf Bewerber;
- bei einem Wert von 25 000 EUR oder darunter, drei Bewerber;
- bei einem Wert von 3 500 EUR oder darunter ist ein einziges Angebot ausreichend.

Praktisch stellt diese neue Bestimmung keine Neuerung dar, sondern ist nur eine Anpassung mittels Erhöhung der in den vorherigen Regelungen festgelegten Schwellenwerte.

4.3.1 In den folgenden Artikeln 130 und 134 werden allerdings **einige Vereinfachungen** eingeführt. Im erstgenannten Artikel kann der öffentliche Auftraggeber bei Aufträgen im Wert von 60 000 EUR oder darunter den **erforderlichen dokumentarischen Nachweis auf das notwendige Mindestmaß beschränken** (offensichtlich nach dessen Kriterien und in dessen Verantwortung); gemäß Artikel 134 kann der erforderliche Nachweis der Befähigung zur Teilnahme am Ausschreibungsverfahren durch eine **ehrenwörtliche Erklärung** ersetzt werden. Dabei bleibt es der Verwaltung vorbehalten, einen entsprechenden Nachweis der Stichhaltigkeit der ursprünglichen Erklärung zu einem späteren Zeitpunkt einzufordern.

4.3.2 Eine weitere in Artikel 134 enthaltene Vereinfachung besteht darin, dass ein Bewerber von der **Verpflichtung zur Vorlage von Unterlagen** entbunden wird, wenn diese bereits vor nicht mehr als sechs Monaten zu anderen Zwecken bei der selben oder einer anderen Verwaltung vorgelegt wurden. Auch in diesem Fall werden die Unterlagen durch eine ehrenwörtliche Erklärung ersetzt.

4.3.3 Weitere Vereinfachungen sind in Artikel 135 vorgesehen und betreffen den Nachweis der **finanziellen, wirtschaftlichen, technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit** der Bewerber. In diesem Artikel wird verfügt, dass die Verwaltung je nach Bewertung des Risikos **von einem dokumentarischen Nachweis absehen** kann. Diese Wahlmöglichkeit ist jedoch nur gegeben, wenn die Aufträge den Wert von 60 000 EUR nicht übersteigen und die Verwaltung selbst vertraglich Begünstigter ist, oder — falls es sich bei den Begünstigten um Dritte handelt, je nach Sachlage verschiedene Beträge nicht überstiegen werden. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass im Falle eines Verzichts auf den dokumentarischen Nachweis keine Vorfinanzierung oder Zwischenzahlung geleistet werden kann. Dies bietet der Verwaltung Sicherheit, konditioniert aber den Vertragsnehmer, der sich allerdings für eine Vorlage des entsprechenden Nachweises entscheiden könnte, um dieser eventuell erheblichen Belastung zu entgehen.

4.3.4 Der EWSA befürwortet im Großen und Ganzen diese Bestimmungen, mit denen die — für die Bewerber und die Verwaltung — kostspieligen Auftragsvergabeverfahren bei *relativ* bescheidenen Beträgen vereinfacht werden sollen; er betont allerdings, dass sorgfältig auf die Vorbeugung von Missbrauch

geachtet werden muss, da die Verlockungen mit dem Grad der Flexibilität der Verfahren ansteigen.

4.4 Der Bereich der **Finanzhilfen** wird in den Durchführungsbestimmungen im Geiste der Offenheit gegenüber den Sozialpartnern und unter Berücksichtigung der besonderen Eigenschaften der Begünstigten behandelt — sofern dies der Gesamtheit der Bestimmungen entnommen werden kann. Als erste Maßnahme wird in Artikel 164 vorgesehen, dass der Anweisungsbefugte bei Finanzhilfen im Wert von 25 000 EUR oder darunter lediglich einen **stark vereinfachten dokumentarischen Nachweis** anfordern kann: Der EWSA begrüßt dieses Verfahren, kann jedoch nicht umhin, darauf hinzuweisen, dass dem Anweisungsbefugten dadurch einerseits eine **schwerwiegende Verantwortung** aufgebürdet wird und zum anderen das Risiko besteht, dass in bestimmten Fällen diese Erleichterungen durch ein verständliches Zurückschrecken vor der Verantwortungsübernahme zunichte gemacht werden.

4.5 Weitere Bestimmungen verfolgen den Zweck, **den Zugang zu Gemeinschaftsfonds zu erleichtern oder zu ermöglichen**: Artikel 168 sieht diesbezüglich für Einrichtungen, die **de jure oder de facto eine Monopolstellung** innehaben, lediglich eine einfache formlose Auskunft in Form einer begründeten Erklärung des Anweisungsbefugten vor; in Artikel 162, der Betriebskostenzuschüsse — ohne Abschläge im Falle der Vertragsverlängerung — für Einrichtungen, die **Ziele von allgemeinem europäischen Interesse** verfolgen vorsieht, soll die Liste der möglichen Begünstigten auf Einrichtungen erweitert werden, die im Bereich der Forschung und Innovation sowie der Förderung der Unionsbürgerschaft tätig sind; Artikel 172 soll dem Anweisungsbefugten ermöglichen, **Kofinanzierungen in Form von Sachleistungen** (wie z.B. freiwillige Tätigkeiten) als Beitrag der zu unterstützenden Einrichtung zu akzeptieren.

4.5.1 Der EWSA begrüßt diese Bestimmungen im Großen und Ganzen, erinnert aber nochmals daran, dass die Flexibilität der Bestimmungen mit Risiken für den Gemeinschaftshaushalt, mit zusätzlicher Verantwortung der Anweisungsbefugten und mit der Notwendigkeit verstärkter Kontrollen verbunden ist.

4.6 Eine Reihe von Bestimmungen zielt auf die **Vereinfachung der Verfahren** ab: für alle Bildungseinrichtungen (und nicht nur, wie zuvor, für die des Sekundar- oder des höheren Bereichs) entfällt die **Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit** (Artikel 176); bei Finanzhilfen im Wert von 25 000 EUR oder darunter kann der Anweisungsbefugte eine Vereinbarung mit einer beschränkten Anzahl von Angaben aufsetzen (Artikel 164). Ferner entfällt laut Artikel 173 die **Verpflichtung, eine externe Prüfbescheinigung vorzulegen**, bei Finanzhilfevereinbarungen über einen Wert von 750 000 EUR oder darunter, bei Betriebskostenzuschüssen über einen Wert von 100 000 EUR oder darunter sowie bei Vereinbarungen mit mehreren Empfängern, die gesamtschuldnerisch haften.

4.6.1 Der EWSA kann durchaus nachvollziehen, dass die Verfahren weitmöglichst vereinfacht werden sollen und kann dies im Grunde nur begrüßen. Er fragt sich indes, ob die Kommission dabei nicht über das Ziel hinausgeschossen ist: Die Bewerber davon zu entbinden, einen kostspieligen und mitunter überbordenden dokumentarischen Nachweis beizubringen,

ist eine Sache, dabei aber darauf zu verzichten, die Finanzlage der Finanzhilfeempfänger zu kennen ist eine andere, zumal in Verbindung mit — wie insbesondere bei den in Artikel 173 vorgesehenen Fällen — entschieden zu hoch erscheinenden Schwellenwerten. Es sollte stets vom Leitkriterium ausgegangen werden, dass ein **angemessenes Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Nutzen** (Ersparnis von Zeit und Geld für die Kommission und für die Bürger) **und den möglichen Kosten** (nach Wahrscheinlichkeit und Risikovolumen abgeschätzter Verlust öffentlicher Mittel) angestrebt werden muss.

4.7 Das in der vorstehenden Ziffer angesprochene **Kriterium der vorsichtigen Risikoabwägung** scheint hingegen bei der **Vorfinanzierung** Anwendung zu finden: eine **Sicherheitsleistung** (Bürgschaft o.ä.) wird generell für *alle* Vorfinanzierungen **verlangt**, die dem Wert der Finanzhilfe entsprechen und die mehr als 80 % des Gesamtbetrags der Finanzhilfe ausmachen und den Wert von 60 000 EUR übersteigen.

4.7.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die oben genannte Bestimmung von Kriterien gesunder Vorsicht zeugt, wie sie unter Ziffer 4.6.1 angesprochen werden. Es stellt sich aber die Frage, ob die selben Kriterien nicht auch für die eigentlichen Finanzhilfen (z.B. in den in Ziffer 4.6 genannten Fällen) ange-

wandt werden könnten angesichts der Tatsache, dass der **Unterschied zwischen Vorfinanzierung und Finanzhilfe mit Bezug auf das konkrete Risiko** — gleichwohl mit einigen mitunter relevanten Ausnahmen — sehr häufig eher verwaltungstechnischer als realer Natur ist.

4.8 In Artikel 165 wird ein durchaus begrüßenswerter, indes in der Vergangenheit nicht immer angewandter Grundsatz eingeführt: Sind die Begünstigten der Finanzhilfen **Einrichtungen, die Ziele von allgemeinem europäischen Interesse verfolgen**, ist die Kommission **berechtigt, den Jahresgewinn proportional** zum prozentualen Beitrag der Gemeinschaft zum Betriebsbudget der betreffenden Einrichtungen einzuziehen. Diese Bestimmung gilt jedoch nur dann, wenn das restliche Budget **durch Behörden der Mitgliedstaaten finanziert** wird, die selbst den ihrem Beitrag entsprechenden prozentualen Anteil am Jahresgewinn einziehen müssen.

4.8.1 Der EWSA ist mit dieser Vorschrift voll und ganz einverstanden, kann sich aber kaum vorstellen, dass — wie es der Text in seiner jetzigen Fassung nahe legt — ein Einziehen eines Gewinnanteils durch die Kommission dann *nicht* erfolgen soll, wenn das restliche Budget nicht durch öffentliche Stellen, sondern vielmehr durch private Einrichtungen finanziert wird.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachwachsende Rohstoffe — Entwicklungsperspektiven für die stoffliche und energetische Nutzung“

(2006/C 110/10)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2005, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „*Nachwachsende Rohstoffe — Entwicklungsperspektiven für die stoffliche und energetische Nutzung*“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 27. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr VOSS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 95 gegen 19 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Mit der Wiederbelebung der **Strategie von Lissabon** sind die Kriterien der Nachhaltigkeit in den vorrangigen Zielsetzungen der EU-Politik verankert. Nach Auffassung des EWSA kann diese Initiativstellungnahme zu nachwachsenden Rohstoffen an wichtigen Schnittstellen Impulse geben:

— nachhaltige, umweltverträgliche Rohstoffbasis mit Arbeitsplätzen in den Regionen Europas;

— Europa als dynamischer, auf Wissen basierender Wirtschaftsraum mit zukuntorientierten Technologien mit zunehmendem weltweitem Bedarf;

— sicherheits- und entwicklungspolitisch steigende Anforderungen hin zu nachhaltigen Lösungen;

— Rohstoffsicherung und Rohstoffdiversifizierung in Europa;

— Rohstoffwende als Klimaschutzstrategie bei gleichzeitiger Sicherung der Biodiversität.

1.1.1 Auch bei einem steigenden Einsatz nachwachsender Rohstoffe bleibt ein sparsamer und effizienter Rohstoffeinsatz in allen Bereichen die zentrale Herausforderung für die zukünftige Entwicklung.

1.1.2 Der Ausschuss erkennt die hohe Beschäftigungswirkung einer nachwachsenden Rohstoffwirtschaft in den Regionen und sieht den Bedarf für die Entwicklung einer adäquaten Politik für Qualifikation und Weiterbildung von Beschäftigten und Anwendern in allen Bereichen, die mit der Erzeugung und Nutzung nachwachsender Rohstoffe zusammenhängen.

1.2 Der Ausschuss sieht, dass sich in der Kommission sehr viele verschiedene Dienststellen aus der jeweiligen Betroffenheit heraus mit dem Thema beschäftigen. Er vermisst aber eine klare **Koordinierungsstelle** oder Task-Force für dieses Politikfeld in der EU. Er fordert daher die Kommission auf, durch eine entsprechende Neustrukturierung die Zielorientierung der Politik für nachwachsende Rohstoffe sicherzustellen.

1.3 Mit der **Entkopplung** der Direktzahlungen in der EU-Agrarreform von Luxemburg 2003 und der ELER-Verordnung wie auch mit der künftigen Freigabe von Zuckerrüben als nachwachsende Rohstoffpflanze sind wichtige Eckpunkte für einen breiteren Anbau in Europa gesetzt.

1.3.1 Die Energiepflanzenprämie sollte bei ihrer Überprüfung 2006 in folgenden Punkten angepasst werden:

- Möglichkeit, sie auch in den neuen Mitgliedsländern mit vereinfachten GAP-Verfahren zu beantragen,
- auch eine gesonderte Möglichkeit, sie infolge des Transformationsprozesses auf prämienlosen Standorten zu bekommen,
- Verwaltungsvereinfachung
- und Prämienhöhe.

1.4 Der Ausschuss erwartet, dass auch bei der Vergabe der **Strukturfondsmittel** die Entwicklung dieses Wirtschaftsbereichs mit hohen Anteilen eingeplant wird.

1.5 **Forschung und Entwicklung** der Technologien für nachwachsende Rohstoffe wurden im 6. Forschungsrahmenprogramm stark vernachlässigt. Der EWSA fordert daher im 7. Forschungsrahmenprogramm — neben Mitteln für Energie aus Biomasse — spezifische Maßnahmen für die Entwicklung nachwachsender Rohstoffe sowie der entsprechenden stofflichen Nutzung. Dies erfordert eine erheblich höhere finanzielle Ausstattung.

1.6 Der Ausschuss stellt fest, dass derzeit **nicht das Mengenangebot** an gewachsenen oder heute bereits erzeugbaren nachwachsenden Rohstoffen der begrenzende Entwicklungs-

faktor ist. Zurückgeblieben ist der **Stand der Verarbeitungstechnologien** zu den jeweils möglichen Marktprodukten.

1.7 Der Ausschuss begrüßt den **Aktionsplan Biomasse** der EU. Er bedauert, dass keine stoffliche Nutzung, sondern nur Energie aus Biomasse behandelt wird und erwartet eine Evaluierung des Aktionsplans sowie Impulse für nationale und regionale Aktionspläne.

1.7.1 Bei den regenerativen Energien und insbesondere bei der Biomasse werden aufgrund ungenügender rechtlicher Rahmenbedingungen die Potenziale in den meisten Mitgliedsländern nur unzureichend genutzt. Der Ausschuss fordert daher Kommission und Rat auf, hier eine wirksamere Politik zu gestalten.

1.8 Der EWSA spricht sich ausdrücklich für **Zielformulierungen** für den Anteil regenerativer Rohstoffquellen seitens der EU aus. Er schlägt 4x25 bis 2020 vor, d.h. jeweils 25 % Strom, Wärme, Treibstoff und neue Materialien, wie z.B. Verbundwerkstoffe, naturfaserverstärkte Kunststoffe oder andere Produkte der Ölchemie.

1.9 Der Ausschuss hebt hervor, dass es von entscheidender Bedeutung ist, für alle Einsatzbereiche (Strom, Wärme, Kraftstoffe sowie stoffliche Nutzungen) wirksame **Markteinführungsmaßnahmen** zu entwickeln und auch umzusetzen. Erfolgreiche Beispiele könnten hierfür die Energieeinsparungsmaßnahmen einiger Mitgliedsländer sein. Wichtig ist eine flexible Gestaltung, die Investitionssicherheit und Anreize in neue Technologien gibt und unterschiedliche Ausgangssituationen z.B. in Technologie und Kostendegression berücksichtigt.

1.10 Hinsichtlich der Identifizierung der **Politikansätze und der politischen Hemmnisse** werden in der Stellungnahme verschiedene weitere Punkte behandelt: Emissions- und Abfallrecht, Verpackungs- und Altkraftfahrzeugverordnung, Steuerrecht, Normung und Marktordnung für Faserpflanzen. Mit der REACH-Verordnung zum Chemikalienrecht sind hier neue Perspektiven für auf Biomasse basierende Verfahren entstanden. Die politischen und administrativen Hemmnisse sind in den 25 Mitgliedsländern infolge der unterschiedlichen Politikumsetzung und Systeme sehr vielschichtig. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, politische Hemmnisse zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

1.11 Der Ausschuss formuliert für den Anbau **Anforderungen bezüglich der Flächenkonkurrenz** mit Nahrungspflanzen, der Energie und Ökobilanz sowie dem Natur-, Umwelt- und Landschaftsschutz. Er schlägt ein Akkreditierungssystem vor, dass die Herkunft und Verarbeitung der Produkte kennzeichnet.

1.12 **Zur internationalen Dimension** betont diese Stellungnahme die Chancen der EU im Bereich des Technologieexports. Der EWSA fordert für den internationalen Handel mit Bioenergieträgern aber qualifizierende WTO-Regeln. Sie müssen insbesondere Ernährungssouveränität sowie ökologische und soziale Standards beinhalten.

1.13 Der Ausschuss wird in einer gesonderten Stellungnahme auf den gemeinschaftlichen Aktionsplan Biomasse eingehen.

2. Begründung der Ausgangslage und Situationsbeschreibung für eine nachwachsende Rohstoffbasis

2.1 **Ziele der EU-Politik:** Mit der Wiederbelebung der Strategie von Lissabon und den Kriterien der Nachhaltigkeit fehlen an folgenden wichtigen Schnittstellen zukunftsweisende Impulse:

- nachhaltige, umweltverträgliche Rohstoffbasis mit Arbeitsplätzen in den Regionen Europas;
- Europa als dynamischer, wissensbasierter Wirtschaftsraum mit zukunftsorientierten Technologien mit weltweitem Bedarf;
- Steigerung der sicherheits- und entwicklungspolitischen Anforderungen an nachhaltige Lösungen in Europa;
- durch Rohstoffsicherung und Rohstoffdiversifizierung auf einer europäischen Basis zu mehr wirtschaftlicher Unabhängigkeit;
- Umstellung der Rohstoffbasis als Maßnahme zum Klimaschutz bei gleichzeitiger Sicherung der Biodiversität.

Diese Initiativstellungnahme soll hier wesentliche Eckpunkte aus Sicht der europäischen Zivilgesellschaft setzen.

2.2 **Definition:** Nachwachsende Rohstoffe werden definiert als land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Erzeugnisse, die einer Verwertung im Nichtnahrungs- bzw. Nichtfütterungsbereich zugeführt werden. Zu diesem Themenbereich gehört damit alles, was aus der Fotosynthese und den nachfolgenden Lebensprozessen entstanden ist. Sie sind gespeicherte Sonnenenergie. Die Nutzung der Biomasse kann dabei stofflich wie energetisch erfolgen.

2.3 **Geschichte:** Die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe gehört neben der Nahrungs- und Futtermittelherstellung zu den Hauptaufgaben der Landbewirtschaftung. Die Verdrängung dieser landwirtschaftlichen Erzeugnisse begann mit der industriellen Revolution. Maßgeblich substituierten petrochemische Produkte erst ab Mitte des 20. Jahrhunderts biomassebasierte Produkte. Aufbauend auf altem Wissen, unterstützt durch neue Technologien und kreative Wissenschaft stellen sich heute vielschichtige neue Verwertungsmöglichkeiten in Bereichen der Energie, der Pharmazie, der Chemie, der Bauwirtschaft und des Verkehrs dar.

2.4 **Der weltweite Rahmen der Ressourcenpolitik:** Die Volkswirtschaften der EU sind extrem abhängig von weltweitem Import ihrer Energie- und Rohstoffträger. Der zunehmende Verbrauch und die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen, wie des Erdöls, des Erdgases aber auch der Kohle, stößt an Grenzen und hat zahlreiche negative Folgen.

2.4.1 Ein Mangel an innovativen Entwicklungen und Investitionen für eine Rohstoffwende in den Industriestaaten ist Ergebnis einer einseitigen Ausrichtung der Politiken. Neben ökologischen Folgeschäden und globalem Klimawandel sind außen- und sicherheitspolitische Risiken dramatische Begleiterscheinungen der Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen.

2.4.2 Die Folgen des weltweiten Klimawandels, Energiepreisteigerungen und der Mangel an effizienten Alternativen sind weitere Facetten von Fehlentwicklungen, die u.a. die Armut in den Entwicklungsländern bedingen.

2.4.3 Die **Dramatik des Klimawandels**, die weltweiten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls wie auch die hohen Erwartungen und begrenzten Ergebnisse der Klimaschutzkonferenz von Montreal sind in den Dokumenten des EWSA intensiv erörtert. Europäische und internationale Lösungswege werden überall und täglich neu gefordert.

2.5 **Nachwachsende Rohstoffe sind** eine sich ständig erneuernde Rohstoff- und Energiequelle. Sie können, auf Basis einer positiven Ökobilanz, Umweltbelastungen, insbesondere CO₂-Anreicherung, reduzieren. Sie bieten Chancen für regionale Wirtschafts- und Wertschöpfungsketten. Sie leisten einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den ländlichen Räumen Europas und können hier wie auch in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Land- und Forstwirtschaft Motor einer neuen Wirtschaftsdynamik werden. Sie können landwirtschaftliche Fruchtfolgen auflockern und so einen Beitrag zur Biodiversität leisten. Sie bieten mit ihren Innovationspotenzialen vielfältige Einsatzmöglichkeiten und eine breite stoffliche Basis für chemische Produkte.

2.6 Nationale Politiken in der EU reagieren auf die sich verändernde Rohstoffsituation

Zahlreiche europäische Länder haben erneuerbare Energiegesetze zur Einspeisung von regenerativ erzeugtem Strom. Hier wird ein Einspeisepreis nach unterschiedlichen technologischen und wirtschaftlichen Kriterien höher festgelegt. Effekte sind die breite Produktion und Markteinführung neuer Technologien, Kostensenkung durch umfangreiche Betriebserfahrungen und Vervollkommen der Technologien. Wie aber u.a. aus den Mitteilungen der Kommission KOM(2005) 627 und 628 hervorgeht, besteht in vielen europäischen Ländern erheblicher Handlungsbedarf, um wirksame Anreize für Entwicklung und Markteinführung zu geben.

2.7 Weltweite Politiken: Nachwachsende Rohstoffe spielen in den unterschiedlichen Kulturen und Ländern, besonders in den ländlichen Regionen, eine zunehmend herausgehobene Rolle. Politik- und Wirtschaftsinitiativen sind beispielsweise das Ethanolprogramm in Brasilien, Versuche mit Jatrophanüssen (Ölplanze) in den Trockenzone Indiens und Afrikas. Es gibt aber auch sehr bedenkliche Entwicklungstendenzen z.B. in Südostasien und Südamerika, wo Waldbereiche vernichtet werden, um bei der weltweiten Nachfragesteigerung nach Treibstoffölen anbieten zu können. Hierbei sind nicht nur die Klimabilanzen extrem negativ. Die USA planen eine längst überfällige energiepolitische Neuorientierung. Sie wollen bis 2030 20 % der Kraftstoffe und 25 % der Chemikalien auf der Basis von Biomasse produzieren. Präsident und US-Kongress sind zur Zeit dabei, über das Energiesicherheitsgesetz die Biomassewirtschaft als Stützfeiler der US-Ökonomie zu verankern.

2.8 Nachwachsende Rohstoffe in der Arbeit der EU: In der Kommission der EU beschäftigen sich über zehn verschiedene Generaldirektionen aus unterschiedlichen Perspektiven mit dem Thema. Schwerpunkte liegen in der DG Landwirtschaft und der DG Energie und Verkehr. Aber auch die Generaldirektionen Unternehmen, Industrie, Entwicklung, Forschung, Regionalpolitik, Handel, Wettbewerb, Steuer arbeiten in diesem Bereich. Die europäische Umweltagentur in Kopenhagen leistet wesentliche Beiträge.

2.8.1 Initiativen der EU für die Entwicklung nachwachsender Rohstoffe sind:

- Richtlinie 2001/77 EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen;
- Richtlinie 2003/30 EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen;
- Richtlinie 2003/96 zur Besteuerung von Energie und Elektrizität;
- Richtlinie 98/70 EG zu Treibstoffqualitäten;
- Weißbuch der EU-Kommission mit der Forderung nach Verdoppelung des REG-Anteils bis 2010;
- Reform der Marktordnung für Faserpflanzen;
- Flächenstilllegungen in der EU seit 1992 mit dem Anbau von Nichtnahrungsmittelrohstoffen;
- Agrarreform Luxemburg 2003: Flächenstilllegung mit Anbauoption bleibt, die Entkopplung ermöglicht grundsätzlich freie Kulturwahl ohne Verluste bei den Direktzahlungen, die gekoppelte Förderung von 1,5 Mio. ha Energiepflanzen in der EU ist neu;

- die ELER-Verordnung Ländliche Entwicklung sieht auch die Förderung dieses Politikfeldes vor;
- Strukturfonds;
- 6. Forschungsrahmenprogramm.

Zuletzt veröffentlicht wurden am 7.12.2005 von der Kommission:

- der Aktionsplan Biomasse KOM(2005) 628;
- Mitteilung der Kommission, Förderung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen KOM(2005) 627.

Folgende Entscheidungsprozesse der europäischen Gremien sind in Arbeit:

- Strategische Leitlinien der EU zur ländlichen Entwicklung;
- Anerkennung der Zuckerrübe u.a. als Energiepflanze gemäß der neuen Zuckermarktreform;
- 7. Forschungsrahmenplan;
- Mitteilung der Kommission zu Biokraftstoffen (in 2006);
- Chemikalienverordnung REACH, (mit neuen Perspektiven für die Nutzung nachwachsender Rohstoffe, insbesondere im Falle der Substitution).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA betont aber die grundsätzliche Bedeutung der nachwachsenden Rohstoffwirtschaft in der Nachhaltigkeit der Volkswirtschaften. Er sieht auch, dass bei wesentlichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Energiewert heute höher ist als der Lebens- oder Futtermittelwert dieser Produkte. Auch wenn hiermit keine Wertedebatte ausgelöst werden soll: Der Energiepreis gibt derzeit häufig das Niveau am Markt vor, bei dem die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine untere Grenze finden. Vor diesem Hintergrund eröffnen sich im Bereich der stofflichen und energetischen Verwertung neue Alternativen und insbesondere die Notwendigkeit, neue Techniken zu entwickeln und etablieren.

3.2 Die integrierte Flächennutzung: Der Ausschuss erkennt grundsätzlich die Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Flächenansprüchen für Nahrungsmittel, Sicherung der Biodiversität, Natur- und Umweltschutz, Futtermittel und Nichtnahrungsmittelrohstoffe. Diese Konkurrenz ist regional sehr unterschiedlich und wird sich sehr differenziert entwickeln. Es ist auch ein sehr differenziertes Bild, wie viele Flächen für diese Erzeugnisse zur Verfügung stehen.

3.2.1 Aufgrund von **Produktivitätszuwächsen** und sinkendem Nahrungsmittelverbrauch wird in der EU erwartet, dass mittelfristig weitere 13,7 Mio. ha der 104 Mio. ha Ackerfläche zur Verfügung stehen. Hinzu kommen die Flächen, die derzeit im Rahmen der GAP stillgelegt werden. Bei der derzeitigen Konsumstruktur bezüglich tierischer Veredelungsprodukte wird zugleich ein großer Anteil der europäischen Ackerfläche für die Futterproduktion benötigt.

3.2.2 Aber auch aus europäischer Sicht ist land- und forstwirtschaftliche Fläche knapp. Europa ist weltweit der größte Importeur von Lebens- und Futtermitteln. Der EWSA sieht die weltweite **Verknappung der Ackerflächen** mit großer Sorge. Jährlich gehen rund 7 Mio. ha landwirtschaftliche Nutzfläche weltweit verloren. 25 % aller genutzten Böden gelten als gefährdet. 1970 standen weltweit noch 0,18 ha Ackerfläche pro Einwohner zur Verfügung, heute sind es noch 0,11 ha. Hinzu kommen große Unsicherheiten hinsichtlich einer negativen weltweiten Ertragsentwicklung und Ertragsausfällen aufgrund des Klimawandels.

3.2.3 Der Ausschuss kommt zu dem Schluss, dass neben der Ertragssteigerung insbesondere der effizienten Nutzung von lignozellulosehaltigen Pflanzen wie Gräser und Hölzer und von landwirtschaftlichen Kuppelprodukten, wie z.B. Stroh, eine große Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Weiterhin sind Bei- und Restprodukte der Stoffkreisläufe, wie z.B. Gülle in Biogasanlagen, einer energetischen Verwertung zuzuführen. Es sind neue hohe Anforderungen an die Entwicklung effizienterer Verwertungs- und Konversionstechnologien zu stellen. Hier sind derzeit die größten Herausforderungen festzustellen, die zum integralen Bestandteil der europäischen Forschungs- und Entwicklungspolitik werden müssen.

3.2.4 Der Ausschuss stellt fest, dass **die neuen Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas** über einen hohen Anteil agrarischer Flächen verfügen. Zugleich geht ein großer Teil der Strukturfondsmittel in diese Länder. Somit sind hier gute Voraussetzungen für die EU und die nationalen Politiken, Investitions- und Innovationsanreize für nachwachsende Rohstoffe zu setzen. Der EWSA fordert nachdrücklich die EU und besonders die Mitgliedsländer auf sicherzustellen, dass durch entsprechende Rechtsetzungen und Planungsvorgaben signifikante Strukturfondsmittel im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe verwendet werden.

3.2.4.1 In einigen Mitgliedsländern sind infolge des Transformationsprozesses große landwirtschaftliche Flächen nicht bewirtschaftet worden. Da für diese Flächen in der Regel keine Zahlungsansprüche nach der GAP bestehen, weist der Ausschuss auf die schlechtere Wettbewerbsposition bei der Bewirtschaftung dieser Flächen hin. Er fordert die Kommission, den Rat und die Mitgliedsländer auf, hier eine gezielte Verwendung der Strukturfonds zu prüfen, um diese Flächen strukturbildend und beschäftigungswirksam in den Regionen zu nutzen.

3.2.4.2 Die Energiepflanzenprämie (45 EUR/ha) für 1,5 Mio. ha, beschlossen in den Luxemburger Beschlüssen zur EU-Agrarreform (2003), wird bereits Ende 2006 überprüft. Der EWSA fordert die Kommission auf zu berücksichtigen, ob die Höhe der Prämie ausreicht. Der Ausschuss hält das derzeitige Antragsverfahren für zu bürokratisch und schlägt dringende Verwaltungsanpassungen vor. Die Energiepflanzenprämie kann derzeit nicht in den neuen Beitrittsländern beantragt werden, die ein vereinfachtes Verfahren zur GAP gewählt haben (8 von 10 neuen Mitgliedsländern). Der Ausschuss fordert, im Rahmen der Anpassung ab Ende 2006 auch diesen Ländern die Möglichkeit des Zugangs zu dieser Flächenprämie zu geben. Hinsichtlich der Höhe sollte eine gesonderte Anpassung für die Standorte überprüft werden, die infolge des Transformationsprozesses keine Zahlungsrechte bekommen haben.

3.3 Regionale Wertschöpfung — neue Arbeitsplätze schaffen

3.3.1 Für die Stärkung der regionalen Wirtschaft im ländlichen Raum ist es nach Ansicht des EWSA notwendig, dass gerade die ersten Verarbeitungsstufen soweit wie möglich in der Region bleiben. Ein großes Potenzial zur Entwicklung und zur Stärkung der Regionen bieten in diesem Zusammenhang dezentrale Technologien, um einerseits Transportkosten für biogene Rohstoffe zu senken und durch die regionale Veredelung und Verwertung die Wertschöpfung in der Region zu erhöhen. Durch solche regionalen Wirtschaftskreisläufe werden einerseits Arbeitsplätze im Agrarsektor erhalten und zusätzliche in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen geschaffen.

3.3.1.1 Eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger um 5 % bis 2010 würde allein im Bereich der Biomasse 250 000-300 000 neue Arbeitsplätze zum großen Teil im ländlichen Raum schaffen, vorausgesetzt 70-90 % der Biomasse werden in Europa erzeugt. Die Beschäftigungsintensität von Biokraftstoffen liegt um den Faktor 50-100 über fossilen Kraftstoffen. Die Elektrizitätserzeugung aus Biomasse ist 10-20mal beschäftigungsintensiver. Die Wärmeerzeugung ist doppelt so beschäftigungsintensiv. Hier kommen aber sehr viele Arbeitsplätze im Bereich der Umstellung und dem Bau von Heizungssystemen hinzu, so dass im Bereich der Wärmenutzung in vielen Regionen die größten Effekte zu erwarten sind. Der MITRE Syntesis Report von 2003 ermittelt bei einer ehrgeizigen Rohstoffstrategie der EU auf Basis der erneuerbaren Energien allein im Bereich der EU 15 fast 2,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze netto bis 2020. Hiervon werden ca. 2/3 im Bereich der Biomasse prognostiziert. Der EWSA betont daher die großen Beschäftigungspotenziale im Biomassebereich, vorausgesetzt sie gehen — angesichts der hohen absehbaren Kosten — mit geeigneten Anreizmaßnahmen einher. Erforderlich ist das Setzen sich dynamisch fortentwickelnder aber verlässlicher Rahmenbedingungen.

3.3.1.2 Diese positiven Beschäftigungsperspektiven werden gerade auch ländlichen Regionen zugute kommen. Es besteht auf der einen Seite ein neuer Bedarf an hochqualifizierten Kräften insbesondere in Forschung und Entwicklung. Dieser wird mit ca. 400 000 angegeben. Zugleich entsteht auch ein Bedarf an Arbeitskräften mit niedriger oder geringer Ausgangsqualifikation. Insgesamt ist eine breite Streuung an neuen Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Erzeuger und Anwender in allen Bereichen erforderlich.

3.3.1.3 Zugleich stellt der EWSA fest, dass in den Bereichen Forschung und Hochschule, Industrie, Handwerk, Landwirtschaft, Verwaltung, Medien und Verbraucher ein steigendes Bildungs- und Fortbildungsangebot im Bereich der erneuerbaren Rohstoffe erforderlich ist.

3.3.2 Im Hinblick auf den Strukturwandel in ländlichen Regionen, wie z.B. aktuell im Rahmen der Reform der Zuckermarktordnung, fordert der Ausschuss eindringlich, die vorhandenen gewerblichen und industriellen Potenziale zu nutzen und auch auf die Verwertung nachwachsender Rohstoffe auszurichten. Zur Neuausrichtung bieten die Umstrukturierungsfonds und für die Neuerschließung von Standorten die Strukturfonds der EU ein geeignetes Instrument. Der EWSA bedauert, dass die Verwendung der Mittel des Umstrukturierungsfonds nicht an innovative und arbeitsplatzwirksame Standortkonzepte gebunden ist.

3.4 Verwertung nachwachsender Rohstoffe in Nutzungskaskaden

Nachwachsende Rohstoffe können stofflich und energetisch genutzt werden. Nutzungsalternativen müssen dem Kaskadenprinzip folgen. Daher ist die stoffliche Verwertung vor der energetischen Nutzung zu prüfen. Bei Öl werden derzeit 80 % in diesen Verarbeitungsprozessen genutzt, bei Biomasse 59 %. Wie bei Kaskaden müssen folgende Anforderungen der Nutzungsreihenfolge bestimmt werden: — Nahrungsmittelnutzung, — stoffliche Nutzung in der jeweiligen Wertigkeit, — Sekundärrohstoff oder Rohstoff im Energiebereich oder auch Futtermittel (Ölkuchen), — Nutzung von niedrigerenergetischen Rohstoffen mit Lignin-Zelluloseverbauung, — Nutzung als Düngemittel.

3.4.1 Stoffliche Verwertung nachwachsender Rohstoffe

Im stofflichen Bereich sieht der EWSA bei den nachwachsenden Rohstoffen eine Vielzahl an Einsatzmöglichkeiten. Im Bereich der deutschen Automobilindustrie stieg der Einsatz von Naturfasern von 1996 bis 2003 von 10 000 t auf 45 000 t. Als Baumaterialien finden Holz und Naturfasern Anwendung und ermöglichen baubiologische und energiesparende Vorteile. Abbaubare Schmierstoffe auf Pflanzenölbasis tragen aufgrund

der Abbaubarkeit dazu bei, Umweltschäden zu vermeiden. Nachwachsende Rohstoffe liefern Grundstoffe für Wasch- und Reinigungsmittel, Lacke und Textilien. Im Automobilbau verbessert der Einsatz von Holz und Naturfasern die Recycling-Eigenschaften und es können Gewichtseinsparungen bei den verwendeten Werkstoffen realisiert werden. Durch den Einsatz lang- und kurzlebiger Kunststoffe auf Basis nachwachsender Rohstoffe ergeben sich auch in der Abfallverwertung völlig neue Perspektiven, denn so genannte biologisch abbaubare Werkstoffe (BAW) können kompostiert und, energetisch sinnvoller, thermisch oder über Biogasanlagen thermisch und elektrisch verwertet werden. Rohstoffe für biologisch abbaubare Werkstoffe sind vor allem Stärkepflanzen sowie Zucker, Öl und Lignozellulose. Ihr Anteil stieg weltweit seit 1995 auf 350 000 t, fast ausschließlich auf Basis nachwachsender Rohstoffe.

3.4.1.1 Nach Einschätzung des Ausschusses sind im Baubereich zahlreiche neue Verwendungsmöglichkeiten von Holz fortzuentwickeln. Hierauf ist auch im Rahmen der forstwirtschaftlichen Planungen intensiv einzugehen. Obwohl bereits eine Reihe von Produkten in den genannten Einsatzfeldern bis zur Marktreife entwickelt wurden ist die dafür notwendige Verfahrenstechnik weiterzuentwickeln.

3.4.1.2 Der Ausschuss sieht im Zuge der Umsetzung der Chemikalienverordnung neue Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung einer auf Biomasse basierenden Chemie, die noch in den Anfängen steckt und daher eine intensive Forschungstätigkeit erfordert. Bei der Ermittlung problematischer Substanzen im Zuge des REACH-Prozesses sind Alternativen zu entwickeln — dies könnte ein vielversprechendes Forschungsgebiet für nachwachsende Rohstoffe sein. So ist bereits in Deutschland der Anteil der nachwachsenden Rohstoffe in der chemischen Industrie von 1991 bis 2005 von 8 % auf 10,4 % gestiegen (nur chemisch-pharmazeutische Industrie, ohne Papierindustrie und naturfaserverarbeitende Industrie).

3.4.1.3 Der Ausschuss betont folgende Ziele bei der Entwicklung von Produktlinien auf Biomassebasis:

- material- und energieeffizienteres Wirtschaften,
- Ersetzung fossiler Rohstoffe und anderer endlicher Rohstoffe,
- Vermeidung von Umweltschäden,
- Nutzung biologischer Abbaubarkeit,
- Realisierung von Gewichtseinsparung durch Leichtbau,
- Nutzung von baubiologischen Vorteilen und
- Realisierung von Arbeitsschutz.

3.4.1.4 Hemmend wirkt in den verschiedenen Produktlinien zur Zeit die vielfach noch nicht realisierte Kostendegression. Ursachen hierfür sind Defizite in der Produkt- und Markteinführungsförderung sowie in den zu geringen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Darüber hinaus sind diese Rohstoffe in einigen Ländern zusätzlich steuerlich benachteiligt. Der Ausschuss schlägt daher für die Rohstoffnutzung vor, durch Verwendungsvorgaben, analog den Einspeiseregulungen bei Strom, eine schnellere Markt- und Konkurrenzfähigkeit zu erreichen.

3.4.2 Wärmemarkt

Nach Auffassung des Ausschusses hat die Bereitstellung von Wärme aus regenerativen Quellen klimapolitisch eine herausragende Bedeutung. Rund 60 % des Endenergieverbrauchs entfällt auf diesen Sektor. Erforderlich sind nur Niedrigenergiequalitäten, sowohl beim Produkt als auch beim Rohstoff. Der EWSA sieht mit Sorge, dass 35 % des jährlich gewachsenen Holzes, auch unter Berücksichtigung eines erforderlichen Anteils an Restholz, in den Wäldern der EU ungenutzt bleibt (ohne Natura 2000-Gebiete). Ein nicht unwichtiger Nebenaspekt ist ein geringeres Waldbrandrisiko bei weniger Restholz und regionale Wirtschaftsimpulse, die von einer forcierten Waldnutzung ausgehen. Die Substitution von Erdöl und Erdgas im Wärmemarkt ist technisch fortgeschritten und ökonomisch viel einfacher als in anderen Sektoren und damit gerade eine umwelt- und wirtschaftspolitische Notwendigkeit. Trotzdem wächst die Biomassenutzung für die Wärmeerzeugung sehr langsam.

3.4.2.1 Es fehlen, anders als im Strombereich und im Kraftstoffbereich, Rechtsvorschriften für den Einsatz erneuerbarer Energien im Wärmebereich. Um die Wärmebereitstellung auf Biomassebasis auf europäischer Ebene zu forcieren, fordert der Ausschuss weitere gesetzliche Initiativen zur regenerativen Wärmeerzeugung und Wärmenutzung. Der EWSA geht davon aus, dass Regelungen, analog den Energieeinspeisegesetzen, eine entsprechende Umsetzungsdynamik auslösen können.

3.4.2.2 Derzeit sind 56 Mio. EU-Bürger an Fernwärmenetze angeschlossen, 61 % davon in den neuen Mitgliedstaaten. Der EWSA fordert den gezielten Einsatz von Strukturmitteln für den Ausbau und die Sanierung dieser Systeme auf der Basis nachwachsender Rohstoffe. Hierbei ist insbesondere auch der Einsatz der Kraftwärmekopplung zu forcieren.

3.4.2.3 Da Investitionen in der Heiztechnik, der Kraftwärmetechnik, der Fernwärme und den Versorgungssystemen langfristig sind, sieht der Ausschuss kurzfristig erheblich mehr Handlungsbedarf auch in den alten EU-Ländern. Hier sind neben Informationen insbesondere administrative Anpassungen dringend erforderlich.

3.4.2.4 Die unterschiedlichen forst- und eigentumsrechtlichen Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten führen zu Problemen von Einzelhaushalten beim Zugang zu Abfallholz aus den Wäldern. Hier sind insbesondere aufgrund der neuen Nachfragesituation unbürokratische Regelungen anzustreben.

3.4.3 Treibstoffmarkt

3.4.3.1 Etwa 30 % des Energieverbrauchs der EU entfallen auf den Verkehr. Mit Pflanzenöl, Biodiesel, Ethanol und synthetischen Kraftstoffen aus Biomasse stehen Alternativen zum Öl zur Verfügung. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Umsetzung der Biokraftstoffrichtlinie nur schleppend vorankommt. Ziel sind 5,75 % Marktanteil bis 2010, der Bezugswert 2 % in 2005 wird mit unter 1,4 % deutlich unterschritten. Der Ausschuss unterstützt ausdrücklich die vom Programm „Intelligente Energie für Europa (EIE)“, Entscheidung 1230/2003/EG, formulierten Zielbereiche:

- Rechtsvorschriften, steuerliche Behandlung und Normen/Standards für Kraftstoffe;
- Verbesserung der Lieferketten;
- Marktnachfrage für Fahrzeuge mit alternativen Kraftstoffen;
- Begleitmaßnahmen.

3.4.3.2 Aktuell wird im Bereich des Ausbaus der europäischen Ethanolherzeugung im Rahmen der WTO-Verhandlungen gefordert, Importkontingente für Ethanol zu gestalten. Nur so kann dieser junge Wirtschaftszweig zum Ersatz von Otto-Kraftstoff (Benzin) auch in der EU eine Entwicklungsperspektive bekommen.

3.4.3.3 Sowohl die EU-Kommission als auch Mitgliedstaaten planen, bei der Förderung der Einführung regenerativer Treibstoffe das Instrument der Steuerbegünstigung durch feste Beimischquoten zu ersetzen. Der EWSA sieht mit Sorge, dass dann viele gerade getätigte Investitionen in diesem jungen Wirtschaftszweig gefährdet wären, und fordert mehr politische Verlässlichkeit. Er betont weiter, dass gerade das Instrument der Steuerbegünstigung im Bereich Biotreibstoffe regional angepasste Investitionen erst ermöglicht.

3.4.3.4 Auch bei günstigsten Prognosen können maximal nur 35 % des derzeitigen Kraftstoffverbrauchs irgendwann pflanzlich substituiert werden. Die BTL-Kraftstoffe der zweiten Generation haben hinsichtlich der Technik und Marktreife noch einen erheblichen Entwicklungsbedarf. Bei diesen Prognosen sei auch daran erinnert, dass eine Fläche nur einmal für einen Nutzungsanspruch verplant werden kann. Der Ausschuss betont, dass eine effizientere Verkehrspolitik und erheblich geringerer Kraftstoffverbrauch vorrangige Ziele bleiben müssen, um die Zukunft unserer Volkswirtschaften zu sichern.

3.4.4 Strommarkt

3.4.4.1 In den kommenden drei Dekaden werden in Europa Kraftwerkskapazitäten in der Größenordnung von 200 000 MW Stromleistung zu ersetzen sein. Dies bedeutet ein Investitionsvolumen von mindestens 200 Mrd. EUR. Es werden hierbei wichtige Weichen für die künftige Energiebasis gestellt. Hier besteht nach Auffassung des Ausschusses auch die Chance, über angepasste Kraftwerksgrößen zu mehr Kraftwärmekopplungssystemen zu kommen. Hierdurch kann die Energieeffizienz erheblich gesteigert werden.

3.4.4.2 Bisher wurden im Strommarkt als Biomasse im Wesentlichen Altholz, Gülle, Bioabfälle und andere Abfallstoffe tierischer und pflanzlicher Herkunft eingesetzt. Der Anteil der Biomasse an der Stromerzeugung wächst nur langsam. Ohne den verstärkten Einsatz von Biomasse werden die Zielvorgaben der Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen (EG 2001/77) nicht erreicht.

3.4.4.3 Da im Strombereich ein Flaschenhals, das Stromversorgungssystem, vorhanden ist, können feste Einspeisekonditionen effizient gestaltet werden. Der EWSA hält folgende Gestaltungspunkte für wichtig: Verlässlichkeit für innovative Investitionen, Einspeisepreise nach Gestehungskosten und entsprechend der verfügbaren Technik ausdifferenziert, 5-jährige Evaluierung zur Anpassung der Einspeisepreise bei Neuinvestitionen mit effizienteren Technologien, Bonussystem für neue Technologien, Wärmenutzung, kleinere damit regionalere Einheiten. Sinnvoll ist auch ein Bonussystem anhand der eingebrachten Rohstoffe. Der Ausschuss sieht die Notwendigkeit, insbesondere Grünland und Zwischenfrüchte, Kuppelprodukte wie Stroh, aber auch die Verwertung von Nebenprodukten, wie Ölkuchen und Schlempen, über ein Bonussystem zu vergüten.

3.4.5 Zielvorgaben

Für Verwertungsbereiche wie Biokraftstoffe und Strom aus erneuerbaren Energien liegen Zielvorgaben der EU vor. Sie sollten angesichts der aktuellen Preisentwicklungen auf den fossilen Energiemärkten aktualisiert werden. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass auch im Bereich der stofflichen Verwertung und Wärmenutzung seitens der Europäischen Union gemeinsame Ziele und ein gemeinsamer Handlungsrahmen formuliert werden müssen.

3.4.5.1 Hinsichtlich von **Zielformulierungen** ist der Ausschuss der Auffassung, das Ziel **4 x 25 bis 2020** zu formulieren. Das bedeutet im Hinblick auf die zukünftige Verwertung von Biomasse, dass 25 % der Stromversorgung, 25 % der Wärmeverversorgung, 25 % der Kraftstoffe und 25 % der stofflichen Erdölprodukte wie etwa Kunststoffe durch nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien gedeckt werden. Basis ist der heutige Verbrauch fossiler Rohstoffträger. Auch bei einer an diesen Zielen ausgerichteten Neuorientierung auf erneuerbare Ressourcen bleibt die effiziente Nutzung aller Ressourcen ent-

scheidend für die Entwicklung der Volkswirtschaften. Das bedeutet für die breite Umsetzung, dass eine erheblich verbesserte Material- und Energieeffizienz innerhalb der europäischen Union unverzichtbar ist.

3.5 Identifizierung von politischen Hemmnissen bei der Entwicklung von Produktlinien!

Die politischen und administrativen Hemmnisse sind in den 25 Mitgliedsländern infolge unterschiedlicher Politikumsetzung und unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen sehr vielschichtig. Im Folgenden sind wesentliche Bereiche erörtert, die sowohl von der EU als auch von den Mitgliedsländern auf ungerechtfertigte, entwicklungshemmende Wirkung beim Einsatz nachwachsender Rohstoffe überprüft werden sollten.

3.5.1 Faserpflanzen

Für Investoren wirken Länderkontingente im Faserbereich für Lang- bzw. Kurzfasern investitionsheimmend. Bezüglich der Ausgestaltung der Verarbeitungsbeihilfen für Kurzfasern, unterstützt der Ausschuss die Aussagen der von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Ernst & Young Studie zur Hanf- und Flachsmarktordnung. Diese Studie schlägt vor, die Beihilfe für Kurzfasern zu erhalten und in eine Beihilfe für alle Fasern zu überführen. Für die dynamische Entwicklung der Naturfasernwirtschaft in der EU fordert der Ausschuss Planungssicherheit in diesem Bereich der Marktordnung.

3.5.2 Baustoffe

Baurechtlich gilt es, die Genehmigungspraxis so anzupassen, dass die Verwertung nachwachsender Rohstoffe als Baustoff aufgrund der positiven Produkt- und Recyclegeigenschaften privilegiert wird. Insbesondere fordert der Ausschuss die EU-Kommission auf zu prüfen, inwieweit rechtliche Rahmenbedingungen die Nutzung im Bausektor ausschließen und fordert sie auf, hier Vorschläge zur Verbesserung zu unterbreiten.

3.5.3 Emissions- und Abfallrecht

Emissionsregeln, insbesondere für kleine Verbrennungsanlagen, und abfallrechtliche Vorgaben bei der Stromerzeugung aus Biomasse und im Bereich der biologisch abbaubaren Werkstoffe verhindern ferner vielerorts die Umsetzung von Nutzungsmöglichkeiten nachwachsender Rohstoffe. Hier fordert der Ausschuss, umweltverträgliche Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass eine dynamische Markteinführung dieser Produkte bzw. die forcierte Nutzung von Biomasse ohne Umweltprobleme ermöglicht wird. Dies gilt auch für die Einhaltung der Luftqualitätsrichtlinie. Der Ausschuss fordert weiterhin, die Altautorichtlinie mit dem Ziel einer besseren Restverwertung anzupassen und in diesem Sektor insbesondere die Energieeffizienz im Hinblick auf neue Werkstoffe, Leichtbau und auf die Recyclegeigenschaften zu prüfen.

3.5.4 Steuerrecht

Hinsichtlich der Angleichung der Steuersysteme im europäischen Rahmen fordert der Ausschuss, Steuersysteme umwelt- und ressourcenorientierter auszurichten. Ziel in diesem Zusammenhang muss auch der Abbau steuerlicher Privilegien für die Verwendung fossiler Rohstoffe sein. Umsatzsteuerreduzierungen, z.B. im Bereich der Naturfasern, sind hingegen zu prüfen. Als weiteres Beispiel sei auch eine Reduzierung des Umsatzsteuersatzes beim Einsatz nachwachsender Rohstoffe in Fernwärmesystemen genannt.

3.5.5 Europäische Normung

Auch wenn Verarbeitungsnormen gesetzlich geregelt sind, ist es notwendig, die Anpassung und Verbesserung der Normungssysteme an die neuen Werkstoffe und Technologien im Bereich der Biomasse laufend zu überprüfen und voranzubringen. Es gilt, über die Prozessnormung insbesondere die positive Bilanz der Herkunft sicherzustellen. Dabei wird die Notwendigkeit einer Akkreditierung eingefordert. Beispielsweise bedeutet im Hinblick auf die Kohlenstoffbilanz die Abholzung eines Regenwaldes mit anschließender Palmölerzeugung eine negative Kohlenstoffbilanz für einen Zeitraum von 30 Jahren. Ferner müssen Normsysteme im europäischen Kontext um positive Produkt- und Recyclingeigenschaften von Biomasse ergänzt werden.

3.6 Politikansätze zur vermehrten Verwendung nachwachsender Rohstoffe in der EU

Der EWSA sieht mit Sorge, dass es derzeit keine Fortschritte hin zu einer wirksameren europäischen Energiepolitik- und Rohstoffpolitik gibt.

Der Ausschuss sieht kritisch, dass sich sehr viele Kommissionsdienststellen unabhängig voneinander mit nachwachsenden Rohstoffen beschäftigen. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Politikfeldes fordert er, eine koordinierende Stelle oder auch Task-Force in der Kommission einzurichten. Unverzichtbar sind, wie in Ziffer 3.4.5.1 beschrieben, ambitionierte Zielformulierungen.

3.6.1 Aktionsplan Biomasse

3.6.1.1 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission einen gemeinschaftlichen Aktionsplan Biomasse erstellt hat. Auf der Basis dieses Aktionsplans müssten nationale/regionale Aktionspläne formuliert werden. Dabei ist ein Monitoring zur Zielerreichung erforderlich. Der EWSA begrüßt, dass im Aktionsplan auf die im großen Umfang nicht ausgenutzten Potenziale im Bereich der Wärme eingegangen wird. Der Ausschuss bedauert aber, dass sich der Biomasse-Aktionsplan nur mit der energetischen Nutzung von Biomasse beschäftigt. Er fordert daher, den Biomasse-Aktionsplan um den Bereich der Nutzung als Rohstoff zu ergänzen, die Forschung nach neuen Anwendungsbereichen zu unterstützen und die Informations-, Öffentlichkeits- und Beratungsarbeit zu forcieren. Für den Bereich der Wirtschaftspolitik ist es notwendig, eine Initiative für Unterneh-

mensgründungen im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe zu starten, um insbesondere KMU zu stärken, die ja Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Risikokapital haben. Der Ausschuss bedauert, dass im Aktionsplan keine ausreichende Anpassung der Marktzugangsbedingungen vorgeschlagen wird, um den Problemen des Welthandels zu begegnen.

3.6.1.2 In der Mitteilung der Kommission zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien (KOM(2005) 627 vom 7.12.2005) ist dargelegt, dass insbesondere in den Bereichen Biomasse und Biogas die Potenziale durch ungenügende rechtliche Rahmenbedingungen in den meisten europäischen Ländern weitgehend nicht ausgenutzt wurden. Als sehr effizient haben sich für die Markteinführung regenerativer Energien Einspeisesysteme mit kostenorientierten Preisen erwiesen. Der EWSA erwartet, dass die Kommission als Konsequenz aus diesem Bericht weitergehende Vorgaben macht.

3.6.2 Forschung und Entwicklung

3.6.2.1 Der Ausschuss erkennt noch nicht, dass im 7. Forschungsrahmenplan der Biomassenutzung ein wesentlicher Anteil zugeordnet wird. Sowohl in der Energieforschung als auch im Bereich der stofflichen Nutzung nachwachsender Rohstoffe sind umfassendere Forschungsprogramme erforderlich. Der EWSA erinnert an die Schnittstellen zu anderen Forschungsbereichen, wie z.B. der Materialforschung, der chemischen Forschung und der Nanotechnologie, die erschlossen werden müssen. Seines Erachtens liefert die Verabschiedung der REACH-Verordnung eine weitere Motivation für forcierte Forschungsaktivitäten in der biomassebasierten Chemie.

3.6.2.2 Ohne den vom Ausschuss geforderten grundlegenden Paradigmenwechsel im neuen Forschungsrahmenprogramm wird eine notwendige Rohstoffwende in der EU behindert. Derzeit ist nicht das Mengenangebot an nachwachsenden Rohstoffen von der Fläche der begrenzende Faktor. Vielmehr ist der technologische Stand der Weiterverarbeitungs- bzw. Konversionstechnik hin zum jeweiligen Markt- oder Verarbeitungsprodukt in der Entwicklung zurückgeblieben. In diesem Bereich sind Forschungsaktivitäten zu stärken.

3.6.3 Strukturfonds

Der Ausschuss erwartet bei der Verwendung der Strukturfondsmittel in der nächsten Finanzperiode einen Mindestanteil für Investitionen im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe.

3.7 Umwelt, Natur und Landschaft schützen — Artenvielfalt sichern

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Ausbau der Nutzung nachwachsender Rohstoffe nicht zu Lasten anderer ökologischer Ziele gehen darf. Daher empfiehlt er folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

— für den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen gelten dieselben Grundsätze der guten fachlichen Praxis wie für die Lebensmittelerzeugung;

- Flächen müssen auch nach dem Anbau von Nichtlebensmittelrohstoffen gemäß den oben unter Ziffer 3.2 bis 3.2.3 genannten Modalitäten für die Lebensmittelerzeugung geeignet bleiben;
- der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen soll auf bereits landwirtschaftlich genutzten Flächen und Stilllegungsflächen stattfinden. Hierzu gehören auch Flächen, die z.B. wegen der Transformation vorübergehend nicht bewirtschaftet sind. Er darf nicht zu einer Verringerung von Dauergrünland führen;
- zur Verringerung von Transporten, die bekanntlich umweltschädlich sind, ist eine Produktion in regionalen bzw. lokalen Kreisläufen anzustreben;
- ökologisch wertvolle Flächen sind für den Naturschutz zu sichern und im Rahmen der Schutzziele zu bewirtschaften;
- es sollen insbesondere nachwachsende Rohstoffe gefördert und angebaut werden, die gute Öko-Bilanzen vorweisen.

Diese Grundsätze sollten auch bei nationalen und internationalen Akkreditierungsnormen Grundlage sein.

Bei einer Berücksichtigung dieser Grundsätze kann sichergestellt werden, dass regenerative Rohstoffgewinnung eine Win-Win-Konzeption für die Wirtschaftsentwicklung und Umwelt bedeutet: „Ziele, die zusammengehören, kommen zusammen“.

Brüssel, den 15. März 2006

3.8 Internationale Dimension der Entwicklung nachwachsender Rohstoffe

Angesichts drohender Konflikte um Rohstoffe wie Öl hat die Entwicklung nachwachsender Rohstoffe in der Europäischen Union auch eine außenpolitische, entwicklungspolitische und friedensstiftende Dimension.

3.8.1 Die Nahrungsmittelversorgung aller Bevölkerungsgruppen muss in allen Ländern erste Priorität haben. Deshalb fordert der Ausschuss im Hinblick auf den internationalen Handel, dass der Anbau und Export von Bioenergieträgern keinesfalls die **Nahrungsmittelversorgung** eines Landes gefährden darf. Die **Regeln der WTO** sind auch in diesem Punkt zu qualifizieren. Die jeweiligen Regierungen müssen die notwendigen politischen Rahmenbedingungen festlegen können, die die Ernährungssicherheit des Landes gewährleisten. Ebenso sieht der EWSA die Notwendigkeit sozialer Arbeitsnormen und ökologischer Standards in den nichttarifären Regeln der Welthandelsorganisation für den internationalen Handel mit erneuerbaren Rohstoffen. Der Ausschuss unterstützt die Errichtung einer internationalen Agentur für erneuerbare Energien (IRENA) und fordert mehr Transparenz in der internationalen Rohstoffwirtschaft.

3.8.2 Der EWSA betont, dass die Wirtschaft der **EU von der Entwicklung und dem Export innovativer Technologien** ⁽¹⁾ abhängig ist. Innovative Verfahren und Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen bieten die Grundlage, im Bereich von Zukunftstechnologien die führende Rolle im Welthandel einzunehmen. Den politischen Rahmenbedingungen zur Entwicklung nachwachsender Rohstoffe kommt daher für die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Europäischen Union die zentrale Bedeutung zu.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA - ABl. C 241 vom 28.9.2004, S. 44-48.

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende Änderungsanträge, die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich vereinigen konnten, wurden abgelehnt:

Ziffer 1.8 — Ziffer streichen

„Der EWSA spricht sich ausdrücklich für **Zielformulierungen** für den Anteil regenerativer Rohstoffquellen seitens der EU aus. Er schlägt 4x25 bis 2020 vor, d.h. jeweils 25 % Strom, Wärme, Treibstoff und neue Materialien, wie z.B. Verbundwerkstoffe, naturfaserverstärkte Kunststoffe oder andere Produkte der Ölchemie.“

Begründung

Die vorgeschlagene Zielformulierung von 4x25 bis 2020 ist zu ambitioniert und berücksichtigt nicht die Interessen von energieintensiven Produktionsbranchen, wie z.B. die Papierindustrie oder die chemische Industrie.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 43

Nein-Stimmen: 66

Stimmenthaltungen: 14

Ziffer 3.4.5.1 — Wie folgt umformulieren:

„Hinsichtlich von **Zielformulierungen** ist der Ausschuss der Auffassung, das Ziel **4 x 25 bis 2020** zu formulieren. Das bedeutet im Hinblick auf die zukünftige Verwertung von Biomasse, dass 25 % der Stromversorgung, 25 % der Wärmeversorgung, 25 % der Kraftstoffe und 25 % der stofflichen Erdölprodukte wie etwa Kunststoffe durch nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien gedeckt werden. Basis ist der heutige Verbrauch fossiler Rohstoffträger. Auch bei einer an diesen Zielen ausgerichteten Neuorientierung auf erneuerbare Ressourcen bleibt die effiziente Nutzung aller Ressourcen bleibt entscheidend für die Entwicklung der Volkswirtschaften. Das bedeutet für die breite Umsetzung, dass eine erheblich verbesserte Material- und Energieeffizienz innerhalb der europäischen Union unverzichtbar ist.“

Begründung

Die vorgeschlagene Zielformulierung von 4x25 bis 2020 ist zu ambitioniert und berücksichtigt nicht die Interessen von energieintensiven Produktionsbranchen, wie z.B. die Papierindustrie oder die chemische Industrie.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 44

Nein-Stimmen: 70

Stimmenthaltungen: 12

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Wald: Energielieferant im erweiterten Europa“

(2006/C 110/11)

Die Mitglieder der Europäischen Kommission REHN, FISCHER BOEL und PIEBALGS ersuchten den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in einem Schreiben vom 11. Juli 2005 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um eine Stellungnahme zu folgendem Thema: „Der Wald: Energielieferant im erweiterten Europa“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 27. Februar 2006 an. Berichterstatte war Herr KALLIO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 130 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass die Nutzung von Holz als Energieträger vor allem unter den Gesichtspunkten der Erschließung eines zu wenig ausgeschöpften und nachhaltig zur Verfügung stehenden europäischen Energiepotenzials⁽¹⁾, der Senkung der Emissionen des Treibhausgases Kohlendioxid und unter dem Aspekt der Sicherung der Gemeinwohlfunktionen (Schutzfunktionen und Artenvielfalt der Wälder (Biodiversität)) zu sehen ist. Eine stärkere Nutzung von Holz als Brennstoff würde auch die Erschließung ungenutzter Rohstoffpotenziale für die industrielle Weiterverarbeitung erleichtern. Die energetische Nutzung von Holz hilft bei der Bekämpfung des Klimawandels, und darüber hinaus wird der Selbstversorgungsgrad innerhalb der EU mit Energie erhöht, wodurch ein Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssicherheit geleistet wird — all dies entspricht den energiepolitischen Zielsetzungen der EU. Allerdings kann Holz nur einen begrenzten Beitrag zur Lösung der Energieprobleme bieten und ist nur bei Energieeinsparung (z.B. Wärmedämmung von Gebäuden) und im Mix mit anderen alternativen Energiequellen sinnvoll. Außerdem fungiert Holz bei seiner Entstehung als Kohlendioxidsenke — ein Kubikmeter Holz bindet durchschnittlich rund 800 kg Kohlendioxid. Grundsätzlich haben hohe Holzvorräte große Bedeutung für die langfristige Festlegung von Kohlenstoff im Wald. Eine gute Bewirtschaftung der Wälder und die Sicherstellung ihres Wachstums vergrößern die CO₂-Speicherung. Durch den vermehrten Einsatz der „Holzenergie“ könnten nichterneuerbare Energiequellen ersetzt und die Emissionen aus fossilen Brennstoffen reduziert werden. Die Nutzung von Holz als Energieträger steigert die Effizienz der Waldbewirtschaftung und sorgt langfristig für einen vermehrten Holzzuwachs.

1.2 Bei der verstärkten Nutzung des Energieträgers Holz sieht der Ausschuss zudem die Notwendigkeit, eine langfristige Strategie aufzulegen. Diese muss auf den Abbau von Bestimmungen abzielen, die der Holznutzung im Wege stehen. Für die Nutzung des Energieträgers Holz sind gleichberechtigte Voraussetzungen zu schaffen, etwa im Wege von Steuererleichterungen und durch die Aufhebung von Subventionen, die fossile Brennstoffe begünstigen. Für feste Holzbrennstoffe ist der CEN-Standard für „Feste Biobrennstoffe — Brennstoffspezifikationen und -klassen“ CEN/TS 14961 veröffentlicht worden, in dem die Qualitätsanforderungen und -klassen definiert werden.

1.3 Der EWSA hält es für wichtig, dass alle Länder stärker auf die nachhaltige Nutzung von Holz setzen und dass die Nebenerzeugnisse der Industrie, das zur Energieerzeugung gewonnene Holz aus dem Wald sowie veredelte Holzbrennstoffe Zugang zu den Brennstoffmärkten finden können. Die Nutzung von Holz als Brennstoff ist sehr eng mit der Forst- und Holzwirtschaft verknüpft. Mittlerweile ist ein internationaler Markt für moderne Holzbrennstoffe wie Pellets, Briketts, Hackschnitzel und flüssigen Biotreibstoff entstanden. Zur Weiterentwicklung der Brennstoffmärkte sind wirtschaftliche Lenkungsmaßnahmen gefragt, die auch den Marktzugang neuer Akteure ermöglichen. Diese Lenkungsmaßnahmen können die Nachfrage nach und das Angebot an Holz stimulieren. Eine Kohlendioxidsteuer auf fossile Brennstoffe und eine niedrige Mehrwertsteuer für Holzbrennstoff steigern die Nachfrage nach Holzenergie. Eine Förderung der Angebotsseite könnte durch direkte Beihilfen für die Aufarbeitung von Schlagabraum oder sonstigem Energieholz erfolgen. Mit Investitionsbeihilfen kann die Nachfrage der Energieerzeuger nach Holzbrennstoff gefördert werden. Zugleich muss auch eine finanzielle Unterstützung für eine öffentlichkeitswirksame Propagierung der Holzenergie, für die Schulung sowie für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erfolgen. Wirtschaftliche Steuerungsmaßnahmen sind vornehmlich auf Sektoren außerhalb des Emissionsrechtshandels zu richten. Besonders wichtige Stützmaßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten wären der Technologietransfer, die Weiterverbreitung bewährter Praktiken und die Schaffung einer Informationsstrategie.

1.4 Nach Überzeugung des EWSA kann die Erschließung und Mobilisierung dieser brachliegenden Ressource nur durch Wirtschaftsteilnehmer erfolgen, die auf einem funktionierenden Markt wirtschaftlich überlebensfähig sind. In Ländern, in denen es einen Markt für „Holzenergie“ noch nicht gibt, könnte die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Akteure für eine Übergangszeit beispielsweise aus Mitteln des Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gestützt werden. Äußerst wichtig ist, dass die Organisationen der Waldbesitzer, lokale Unternehmer und Kleinunternehmen gefördert werden.

1.5 Der Ausschuss hofft auf eine steigende Nachfrage nach dem Energieträger Holz, wozu umweltbasierte wirtschaftliche Steuerungsmaßnahmen eingesetzt werden sollten, die alle Nutzer gleich behandeln und die Verwendung in allen Marktbereichen stimulieren. Einsatzgebiete wären die Beheizung von Eigenheimen mit Brennholz und veredeltem Holzbrennstoff,

⁽¹⁾ Richtlinie 2001/77/EG, ABl. L 283, 27.10.2001, S. 35, Artikel 2 Buchstabe b.

die Beheizung einzelner Gebäudekomplexe, zentrale Feuerungs- und Stromerzeugungsanlagen für die Fernwärme- und Elektrizitätsproduktion in Dörfern, kommunalen Zentren und Städten sowie natürlich in der Holzindustrie und in sonstigen Industriebetrieben, die Heizenergie und Strom benötigen und lokal oder regional auf Holz zugreifen können. Der Einsatz von größeren Holzmengen als Energieträger darf erst erfolgen, wenn alle Möglichkeiten der Wärmedämmung ausgenutzt wurden und ein Wärmekonzept unter Verwendung anderer alternativer Energiearten (v.a. Solarenergie) erstellt wurde.

1.6 In fast allen Mitgliedstaaten, insbesondere aber in den neuen Mitgliedstaaten und den Kandidatenstaaten mit ihren zahlreichen kleinen Waldbesitzern, einem niedrigen Organisationsgrad der privaten Waldbesitzer sowie mit einem geringen Nutzungsgrad der Waldressourcen wären besondere Maßnahmen erforderlich, um eine Ausgangsbasis für die kommerzielle Verwertung von Holz zur Erzeugung von Wärme, Elektrizität und Kraftstoffen zu schaffen. Die Schwelle zur Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit ist jedoch oft zu hoch. Wenn es gelingt sie zu senken, könnten unternehmerische Tätigkeiten aktiviert und die Entstehung und die Entwicklung von Märkten begünstigt werden. Die EU-Strukturfonds müssen aktiv für die Förderung der Unternehmenstätigkeit und die Schaffung lokaler und regionaler Märkte eingesetzt werden.

1.7 Alle Bioenergieträger sind gleich zu behandeln. Die Wettbewerbsfähigkeit des Energieträgers Holz im Vergleich zu anderen Bioenergieträgern darf nicht durch die Steuerungsmechanismen anderer Sektoren kompromittiert werden. Der heutige Stand der Technik gestattet den Einsatz von Holzbiomasse für alle Arten der Energieerzeugung, auch als Rohstoff für Fahrzeugkraftstoff.

1.8 Der EWSA tritt für die Abschaffung von Abkommen, Bestimmungen und sonstigen Handelshemmnissen ein, die den freien Warenverkehr für Brennstoffe aus Holz in der EU einschränken. Holz kann einen wichtigen Beitrag zu mehr Wettbewerb im Energiebereich leisten. Vor allem lokal und regional bietet sich Holz als eine wettbewerbsfähige Alternative zu anderen Energieträgern an.

1.9 Der EWSA stellt fest, dass das Potenzial und die Nutzung von Holz zum Zweck der Energiegewinnung in der EU noch nicht hinreichend bekannt sind. Die Erfassung der Energieholzressourcen sollte in allen Mitgliedstaaten sowie in den Kandidatenländern verbessert werden, denn diese Information bildet die Grundlage für die nachhaltige Entwicklung. Dabei muss differenziert vorgegangen werden. So ist in den großen mitteleuropäischen Laubwaldgebieten ein ausreichendes Potenzial an Holz zur Sicherung der Artenvielfalt in den Wäldern zu belassen. Über weite Teile der europäischen Waldressourcen, die aufgrund ihrer Lage von der Industrie nicht genutzt werden können, liegen bisher nur unvollständige Erkenntnisse vor, weshalb diese Ressourcen klar definiert, klassifiziert und standardisiert werden müssten, damit Verzerrungen im Holzhandel in der EU vermieden werden. Hier sollte eine nationale Kartierung und

ein Follow-up der Nutzung von Holzbrennstoffen erfolgen. Die konkreten Möglichkeiten wären auf einheitlicher Vergleichsgrundlage für die verschiedenen Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer auszuloten. Damit können Ziele vorgegeben und die Ergebnisse der verschiedenen Anreizinstrumente messbar gemacht werden.

1.10 Der EWSA sieht in der stärkeren Nutzung des Energieträgers Holz in einigen Gebieten ein wichtiges Element zur Waldbrandbekämpfung in anthropogen bedingten Nadelholzmonokulturen. Eine intensivere Nutzung von Holz für die Energieerzeugung kann wahrscheinlich das Risiko und den Umfang von Waldbränden vermindern.

1.11 Zusätzlich zu dem Programm zur Nutzung des Energieträgers Holz sind Untersuchungen im Hinblick auf die Auswahl geeigneter Gattungen und Arten, intensive Anbaumethoden und die Verkürzung des Produktionszyklus erforderlich. Der Forstplantagenbau muss als Disziplin der Forstwirtschaft ausgebaut werden. Die Suche nach effektiven Methoden zur Gewinnung von Holz als Energieträger darf sich nicht negativ auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt auswirken oder die lokale und regionale Wasserwirtschaft beeinträchtigen. Die Technologie und die Logistik zur Gewinnung von Brenn- und Energieholz aus dem Wald sowie die Verbrennungstechnik sollten weiterentwickelt werden. Mit Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen sowie mit Beihilfen für den Wissens- und Technologietransfer können hier dauerhafte Ergebnisse erzielt werden. Für Kleinfeuerungsanlagen, die auf feste Brennstoffe ausgelegt sind, müssen gemeinsame europäische Normen geschaffen werden, damit der Marktwettbewerb nicht gehemmt wird.

1.12 Nach Auffassung des Ausschusses müsste besser über die Möglichkeiten von Holz als Energieträger informiert werden. Dies trifft für den gesamten Sektor zu, angefangen bei der Verfeuerung von Holzpellets in Einfamilienhäusern bis hin zur Nutzung im großen Maßstab in der Industrie und in den Städten, wobei Hackgut und Abfallprodukte verwertet werden können. In vielen modernen Heizkraftwerken kann Holz parallel mit anderen festen Brennstoffen verfeuert werden.

1.13 Holzbasierte Brennstoffe, Nebenerzeugnisse der Forstindustrie und Schlagabraum (Kronen, Zweige, Stümpfe und das bei notwendigen Durchforstungen ohnehin anfallende Kleinholz) können einen Beitrag zur Rentabilitätssteigerung und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nachhaltigen Forstwirtschaft leisten, ohne dabei die Rohstoffgrundlage im Forstsektor nennenswert zu beeinträchtigen oder die Arbeitsplätze in der Forstwirtschaft oder der Holzverarbeitenden Industrie zu gefährden. Durch die verstärkte Nutzung der Holzenergie könnte so auch der Forstsektor besser dazu beitragen, die Ziele der Lissabon-Strategie zu erreichen.

1.14 Zur Gewinnung von Holz als Energieträger sollen auch Flächen vorgesehen werden, die aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden (Aufforstung als Energiewälder).

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die Europäische Union hat keine gemeinsame Energiepolitik. In den vergangenen Jahren wurden Beschlüsse gefasst, die den Elektrizitäts- (96/92/EG) ⁽²⁾ und Erdgasmarkt (98/30/EG) ⁽³⁾, die Energieversorgungssicherheit, die stärkere Nutzung erneuerbarer Energieträger und mit der Energieerzeugung zusammenhängende Umweltfragen betreffen. Versuche, über eine einheitliche Besteuerung der Kohlendioxidemissionen aus fossilen Brennstoffen erneuerbare Energieträger spürbar zu fördern, sind fehlgeschlagen.

2.2 Das Weißbuch ⁽⁴⁾ von 1997 gab als Ziel für erneuerbare Energieträger eine Steigerung von 45 Mio. t RÖE im Vergleichsjahr 1995 auf 135 Mio. t RÖE im Jahr 2010 vor (RÖE = Rohöleinheiten). Dieses für alle damaligen 15 Mitgliedstaaten der EU anvisierte Ziel entspricht einer Steigerung des Anteils erneuerbarer Energiequellen von 5,2 % auf 12 % bis zum Jahr 2010. Im Jahr 2001 betrug ihr Anteil 6 % — günstigenfalls würde er auf 10 % steigen, im ungünstigsten Fall aber bei 8 % verharren. In Anbetracht dessen ist festzuhalten, dass die ergriffenen Maßnahmen die Entwicklung nicht schnell genug in die richtige Richtung gelenkt haben. Die Kommission kommt in ihrer Mitteilung ⁽⁵⁾ zu einem ähnlichen Schluss.

2.3 Das Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“ ⁽⁶⁾ aus dem Jahr 2000 ist Ausdruck der Entschlossenheit, die Abhängigkeit der EU von importierten Energieträgern zu mindern und die Selbstversorgung zu verbessern. Der Selbstversorgungsgrad liegt heute bei gut 50 % — ein strategisch betrachtet viel zu geringer Wert.

2.4 In der Richtlinie 2001/77/EG ⁽⁷⁾ zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen wurde das Ziel für den Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen im Binnenmarkt auf 22 % bis zum Jahr 2010 beziffert. Die Bewertung der ergriffenen Maßnahmen und der anschließend kontrollierten Resultate zeigt, dass der Anteil zum anvisierten Zeitpunkt nur bei 18-19 % liegen wird. Der Anteil des aus Biomasse erzeugten Stroms ist eindeutig gestiegen. Der Unterschied zwischen verschiedenen Ländern ist jedoch sehr groß.

2.5 Um die Nutzung von Biokraftstoffen zu erhöhen, gibt die Richtlinie 2003/30/EG ⁽⁸⁾ als Ziel für 2010 einen Anteil von 5,75 % der totalen Kraftstoffmenge vor. Als Etappenziel wurde in der Richtlinie für 2005 die 2 %-Marke angepeilt, erzielt wurden jedoch nur 1,4 %.

2.6 Die Richtlinie über gemeinschaftliche Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (2003/96/EG) ⁽⁹⁾ gestattet den Mitgliedstaaten, Holz-

brennstoffe von der Steuer zu befreien oder einen niedrigeren Steuersatz anzuwenden. Dies erlaubt die vollständige oder partielle Steuerbefreiung für den Bioanteil im Brennstoff, und es kann sich ein Gesamtsteuersatz unter dem angegebenen Minimalniveau ergeben. Die Steuerbefreiung kann für Zeiträume von höchstens sechs Jahren gewährt werden. Nach dem 31. Dezember 2012 dürfen der Richtlinie zufolge Steuererleichterungen nicht mehr bewilligt werden und laufen spätestens 2018 ganz aus.

2.7 Eine Richtlinie über den Handel mit Emissionsberechtigungen in der EU (2003/87/EG) ⁽¹⁰⁾ wurde im Herbst 2003 verabschiedet. Eine im September 2004 verabschiedete Anschlussrichtlinie (2004/101/EG) ⁽¹¹⁾ ermöglicht den Handel mit Emissionsberechtigungen in Entwicklungsprojekten außerhalb der EU (CDM, Clean Development Mechanism) oder zwischen den Industrieländern (JI, Joint Implementation).

2.8 Die Kommission legte im Dezember 2005 einen europäischen Aktionsplan für Biomasse ⁽¹²⁾ vor, der auf die beschleunigte und effizientere Nutzung von Bioenergie in den Mitgliedstaaten abzielt.

2.9 Der größte Teil der für die Energieproduktion nutzbaren Biomasse wird für die Gewinnung von Heizenergie eingesetzt. Eine Richtlinie zur Förderung der Verwendung von Biomasse in der Wärmegewinnung sollte erarbeitet werden.

2.10 Die im Hinblick auf den Wirkungsgrad effizienteste Art der Strom- und Wärmegewinnung ist die zeitgleiche Erzeugung von Strom und Wärme in ein und derselben Anlage. Besonders wichtig ist die Kraft-Wärme-Kopplung in der Fernwärmeerzeugung sowie bei den Bestrebungen zur vermehrten Nutzung der Biomasse. Eine Richtlinie zur Kraft-Wärme-Kopplung (2004/8/EG) ⁽¹³⁾ ist erarbeitet worden.

2.11 In das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU für den Zeitraum 2007-2013 fließen umfangreiche Vorarbeiten ein. Vom europäischen Forstsektor wurde die „Forest-based sector technology platform“ ins Leben gerufen, deren Forschungsprogramm in hohem Maße auch auf Forschung und Entwicklung im Bereich der Holzenergie setzt.

2.12 Die Wettbewerbssituation auf dem Energiemarkt hat sich in verschiedenen Teilen Europas sehr uneinheitlich entwickelt. Dies gilt sowohl für die Erzeugung als auch die Distribution insbesondere in der Elektrizitätswirtschaft, aber vielfach auch für den Absatz fossiler Brennstoffe. Der Wettbewerb innerhalb der Energiebranche funktioniert schlecht. Holz könnte als lokaler oder regionaler Brennstoffträger für mehr Wettbewerb auf dem Markt sorgen.

⁽²⁾ Richtlinie 96/92/EG, ABl. L 27 vom 30.1.1997, S. 20-29.

⁽³⁾ Richtlinie 98/30/EG, ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 1-2.

⁽⁴⁾ KOM(97) 599 endg., 26.11.1997.

⁽⁵⁾ KOM(2004) 366 endg., 26.5.2004.

⁽⁶⁾ KOM(2000) 769 endg., 1.12.2000.

⁽⁷⁾ Richtlinie 2001/77/EG, ABl. L 283 vom 27.10.2001, S. 33-40.

⁽⁸⁾ Richtlinie 2003/30/EG, ABl. L 123 vom 17.5.2003, S. 42-46.

⁽⁹⁾ Richtlinie 2003/96/EG, ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51-70.

⁽¹⁰⁾ Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32-46.

⁽¹¹⁾ Richtlinie 2004/101/EG, ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 18-23.

⁽¹²⁾ KOM(2005) 628 endg., 7.12.2005.

⁽¹³⁾ Richtlinie 2004/8/EG, ABl. L 52 vom 21.2.2004, S. 50-66.

2.13 Neue Akteure des Energiesektors, besonders jedoch die kleinen Energielieferanten, die Elektrizität zu gleichen Bedingungen wie ihre Wettbewerber in das Netz einspeisen wollen, haben es schwer, sich zu behaupten. Die Situation stellt sich in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr uneinheitlich dar.

2.14 Das Europäische Parlament verabschiedete am 30. September 2005 einen Bericht, in dem für den Anteil erneuerbarer Energien das Ziel von 20 % im Jahr 2020 anvisiert wurde. Dieser EP-Bericht kommt zu dem Schluss, dass erneuerbare Energieträger keinen freien Marktzugang haben. Verwaltungstechnische Maßnahmen, die die Entwicklung bremsen, sollten abgeschafft werden. Externe Kosten der Nutzung fossiler Brennstoffe sollten im Energiepreis inbegriffen sein. Beihilfen für schädliche konventionelle Energieformen müssten zurückgefahren und Steuern, die erneuerbare Energieträger belasten, abgeschafft werden.

2.15 Europäische nichtstaatliche Organisationen bemühen sich aktiv um die Förderung erneuerbarer Energieträger durch die Umweltzertifizierung von Elektrizität. Holz als erneuerbarer Biobrennstoff erfüllt die Anforderungen an die nachhaltige Energieproduktion. Die Nutzung des Energieträgers Holz unterstützt die nachhaltige Bewirtschaftung von Waldbeständen. Nachhaltigkeit bedeutet, dass jährlich nicht mehr Holz genutzt wird als nachwächst. Die Beschlüsse der Europäischen Forstministerkonferenz MCPFE (*Ministerial conference on the protection of Forests in Europe*) und die Forstzertifizierungen gewährleisten eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder in Europa. Gemäß den von der Lissaboner Forstministerkonferenz verabschiedeten Kriterien zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung hat die Entnahme von Biomasse für Energiezwecke so zu erfolgen, dass die Kontinuität des Kohlenstoffkreislaufs im Boden gewahrt bleibt. Die Evolution, die Nährstoffversorgung und die Erhaltung der physikalisch-chemischen Bedingungen im Boden müssen gesichert sein. In der jetzigen Situation kommt es darauf an, die Nutzung von Holz nachhaltig zu steigern. Zugleich sind rationelle Verfahren zur Nutzbarmachung der Holzenergie zu entwickeln. In vielen Mitgliedstaaten der EU gibt es bereits gute Beispiele für Holzenergie-Kennzeichnungssysteme, die die Überwachung der Energieerzeugung garantieren und dem Verbraucher Auskunft über die Einhaltung von Umweltkriterien geben.

2.16 Durch die EU-Erweiterung im Jahr 2004 um zehn neue Mitgliedstaaten erhöhten sich die Waldressourcen Europas (Stammholzvolumen in Kubikmetern ohne Restholz) um ca. 30 %. Die Gesamtwaldflächen in der EU betragen heute 140 Mio. Hektar, in den Kandidatenstaaten ca. 22 Mio. Hektar. Die wirtschaftlich genutzten Waldflächen (Wälder, bei denen gesetzliche, wirtschaftliche oder Umweltschutzzorgaben keinen bedeutenden Einfluss auf die Holzproduktion haben) belaufen sich in den Mitgliedstaaten der EU auf nunmehr 117 Mio. Hektar und in den Kandidatenländern auf 19 Mio. Hektar. Der jährliche Nettozuwachs an Holzmasse (= Bruttozuwachs abzüglich der natürlichen Verluste) beträgt in der EU 560 Mio. m³. Im

Jahr 2002 wurden 350 Mio. m³ eingeschlagen, von denen 41 Mio. traditioneller Heizholzeinschlag waren. Der Nettoimport von Rundholz in die EU beträgt rund 25 Mio. m³. Industrie und Privathaushalte nutzen 62 % des jährlichen Holzzuwachses, wobei ca. 7 % als traditionelles Brennholz in Privathaushalten genutzt wird. Gut 10 % des Gesamtholzzuwachses entfallen auf geschützte Waldbestände oder sind auf sonstige Weise der Waldbewirtschaftung entzogen.

2.16.1 Mithin bleiben noch fast 30 % des Zuwachses ungenutzt, weshalb das „Holzkapital“ so wie in den letzten 50 Jahren stetig zunimmt. Zum Teil handelt es sich bei dieser nicht mobilisierten Holzmasse (170 Mio. m³) um junge Waldbestände, für die es kaum eine andere Verwendung als die Energiegewinnung gibt. Von dieser Menge können 30 Mio. m³ für die Energiegewinnung eingesetzt werden. Der bei der Stammholzgewinnung anfallende Schlagabraum und sonstiges Holz, das bei der Holzernte nebenbei anfällt, summieren sich auf 173 Mio. m³ jährlich, die in den Wäldern verbleiben. Unter Berücksichtigung der technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen können hiervon 70 Mio. m³ Kronenrestholz und Stümpfe genutzt werden.

2.16.2 Das größte Potenzial bergen die Nebenprodukte der Forstindustrie (Schwarzlauge, Rinde, Sägemehl usw.) und sog. Altholz (Recyclingholz aus demontierten baulichen Anlagen), die in vielen Ländern, besonders im Rahmen der integrierten Forstindustrie, intensiv genutzt werden. Die aus Nebenprodukten und Recyclingholz gewonnene Energie kann bis zu 30-50 % der Rundholznutzung ausmachen (entspricht 100-167 Mio. m³ Rundholz).

2.16.3 Das nachhaltige Potenzial des Energieholzes in der EU ist aufgrund dessen mit 267 Mio. m³ zu veranschlagen, wobei von den darin eingerechneten industriellen Nebenprodukten bereits ein Teil genutzt wird. Diese Holzmenge entspricht einer Energiemenge von rund 50 Mio. t RÖE. Das ungenutzte Energiepotenzial unserer Wälder beziffert sich somit auf mindestens 100 Mio. m³. In dem Maße, in dem die Forstindustrie mehr Rundholz nutzt, wächst auch die Menge der Nebenprodukte. Geringere Mengen „Energieholz“ können in Verbindung mit Landschaftspflegemaßnahmen gewonnen werden. Der Holz-Ausschuss der FAO/UNECE entwickelt derzeit ein Follow-up für die Nutzung von Holzbrennstoffen und testet ein System zur Datenerhebung in zehn Ländern.

2.16.4 Im Jahr 2001 wurde im EU-Gebiet (bezogen auf 25 Mitgliedstaaten) nur 101,3 Mio. t RÖE des europäischen Energieverbrauchs von 1.668 Mio. t RÖE aus erneuerbaren Energiequellen gewonnen. In den meisten Ländern (mit Ausnahme von vier) hatte die Biomasse den größten Anteil an den erneuerbaren Energieträgern. In elf Staaten lag ihr Anteil bei über 75 %. In den übrigen neuen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Malta und Zypern war der Anteil besonders groß.

3. Treibhausgase und Holz als CO₂-neutrales Substitut

3.1 Der durch die Kohlendioxidemissionen mitverursachte Klimawandel ist der wichtigste bei fossilen Energieträgern anfallende indirekte Kostenfaktor. Kohlendioxid ist das wichtigste Treibhausgas. In einigen Ländern wird versucht, den Kohlendioxidemissionen durch eine Kohlendioxidsteuer zu begegnen. Sonstige externe Kosten gehen auf das Konto der Schwefeldioxid- und Stickstoffdioxid-Emissionen sowie des Partikelaustritts. Demgegenüber ist Holz ein kohlendioxidneutraler Brennstoff, der keine höheren Nettoemissionen in die Atmosphäre verursacht. Verglichen mit anderen Brennstoffen enthält Holz wenig Schwefel und Stickstoff. Die wichtigste Quelle der Partikelemissionen aus Holz ist die traditionelle Verfeuerung im kleinen Maßstab.

3.2 Gegenwärtig beruht der globale Wohlstand fast ausschließlich auf der Ausbeutung der nicht erneuerbaren Naturressourcen. Dies trifft besonders für unsere Energieerzeugung und -nutzung zu, die in der Hauptsache auf fossilen Brennstoffen wie Braun- und Steinkohle, Erdöl, Ölschiefer und Erdgas basiert.

3.3 Weltweit geht die Emission von Treibhausgasen hauptsächlich (zu 59 %) auf das Konto der Energieerzeugung. Diese Emissionen bestehen in der Hauptsache aus Kohlendioxid, dessen Gehalt in der Luft über Jahrzehnte hinweg gestiegen ist.

3.4 Die Verfeuerung fossiler Brennstoffe setzt auch andere umweltschädliche Stoffe frei, wie z.B. Schwefeldioxid, Stickstoffoxide und Schwebstoffe verschiedener Größe. Die Substituierung durch Holz kann diese Emissionen verringern. So bieten Holzbrennstoffe in der Energiegewinnung einen Ersatz für die eindeutig umweltschädlicheren fossilen Brennstoffe.

3.5 Die Verwendung von Holz in Erzeugnissen unterschiedlicher Art wäre ein effektiver Weg zur Reduzierung der Kohlendioxidemission, da auch die industrielle Herstellung von Produkten aus Holz gewöhnlich einen weitaus geringeren Energieaufwand erfordert als bei der Verwendung anderer Werkstoffe. Der Werkstoff Holz ist ein Substitut für andere, nichterneuerbare Naturressourcen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Holzprodukten im Vergleich zu „energieintensiven“ Produkten verbessert sich im Zuge des Emissionshandels, etwa im Vergleich mit Stahl und Beton.

3.6 Durch die Nutzung erneuerbarer Energieträger anstelle von fossilen Brennstoffen können die Treibhausgasemissionen reduziert werden. Der Umfang dieser Verminderung hängt natürlich davon ab, welcher Brennstoff und welche Produktionsmethode durch erneuerbare Energieformen ersetzt werden. Die einzelnen fossilen Brennstoffe haben unterschiedliche Kohlendioxid-Emissionskoeffizienten. In puncto Emissionssenkung kommt es deshalb besonders darauf an, auf diejenigen Formen der Energieerzeugung zu setzen, deren Emissionen pro erzeugter Energieeinheit besonders gering sind.

3.7 Die reine Verstromung fossiler Energieträger ist unter Umweltgesichtspunkten eine unbefriedigende Lösung. Viele

industrielle Prozesse erfordern große Mengen Wärme, Dampf und Elektrizität, weshalb gerade hier die Kopplung der Stromerzeugung an industrielle Prozesse angezeigt ist.

3.8 Die Industrie, die Holz mechanisch oder chemisch verarbeitet, verwendet es in erster Linie zur Herstellung von Bauholz- und Papiererzeugnissen. Nebenbei fällt eine Reihe von Restprodukten an, die sich hervorragend als Brennstoff für die Energiegewinnung eignen. Die moderne chemische Zellstoffindustrie und Sägewerke sind zumeist Netto-Energieerzeuger, d.h. sie können mehr Energie produzieren, als sie selbst verbrauchen. Soweit diese Nebenprodukte nicht für die innerbetriebliche Energiegewinnung eingesetzt werden, könnten sie Absatz auf einem Markt für Biobrennstoffe finden.

3.9 Das wichtigste Nebenprodukt von Sulfatzellstofffabriken ist die ligninhaltige Schwarzlauge, die zur Erzeugung von Strom und Heizenergie verwendet werden kann. Schwarzlauge könnte künftig auch als Ausgangsstoff zur Kraftstoffproduktion herangezogen werden. Hier bestünde noch ein weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf. Die Ethanolherstellung aus Lignozellulose, die Vergasung und die anschließende Herstellung synthetischen Diesels wären potenzielle Energieträger.

3.10 Die neuen Mitgliedstaaten bieten ein bedeutendes Potenzial für die Ausweitung der Holzindustrie und die Verwendung von Holz als Rohstoff für holzbasierte Produkte und die Energiegewinnung.

3.11 Der Markt für Biobrennstoff ist für gewöhnlich ein lokaler oder regionaler Markt, was unter anderem durch die Transportkosten bedingt ist. Durch die Weiterverarbeitung beispielsweise der Restprodukte der Möbelindustrie oder der Sägewerke zu Pellets, Bioöl aus Pyrolyse oder Briketts könnten neue, größere Absatzgebiete leichter erschlossen werden. Außerdem müssten Distributionsnetze geschaffen sowie ihr Funktionieren sichergestellt werden, sodass es für den Verbraucher leichter wird, diese Produkte einzusetzen. Die neue CEN-Brennstoffspezifikationen erleichtert Distribution und Handel.

3.12 Waldbrände sind ein großes Problem für große Teile der europäischen Wälder, besonders in den Ländern des Mittelmeerraums, wie Portugal, Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland. Auch in Nordeuropa stellen sie eine gewisse Bedrohung dar. Durch eine Bewirtschaftung dieser Gebiete und eine verstärkte Entnahme von Hölzern, die sonst das Waldbrandrisiko erhöhen, können wirtschaftliche Schäden begrenzt werden. Es gibt zahlreiche Ursachen für die Waldbrandentstehung, von denen jedoch drei besonders hervorzuheben sind: der Zustand des Waldes — Schlagabraum muss zur Verminderung des Brandrisikos entfernt werden –, das Verhalten der Menschen sowie unzureichende Überwachungs- und Brandbekämpfungssysteme. Waldbrände sind große Naturkatastrophen, denen vorgebeugt werden sollte und die mit allen zu Gebote stehenden Mitteln sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU bekämpft werden müssen.

4. Internationale Politik und Entwicklung

4.1 Auf dem Energiemarkt lösten die gestiegenen Rohölpreise und die unzureichenden Raffineriekapazitäten für Mineralölprodukte 2005 eine prekäre Situation aus. Gleichzeitig ist ein allgemeiner Anstieg der Strompreise zu verzeichnen — ein Grund hierfür ist der Handel mit Emissionsrechten, dessen Gesamtauswirkungen bislang noch nicht abgeschätzt werden können. Hinzu kommt, dass die Liberalisierung des Strommarktes stark hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

4.2 Die Nutzung erneuerbarer Energieformen wird durch die internationale Klimapolitik maßgeblich angetrieben. Die EU hat sich gemäß dem am 18. Februar 2005 in Kraft getretenen Kyoto-Protokoll verpflichtet, die CO₂-Emissionen gegenüber dem Vergleichsjahr 1992 um 8 % zu senken. Diese Reduktion wurde zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt, so dass der Umfang der Emissionsminderung je nach Fähigkeit des jeweiligen Landes bemessen wird. Der Handel mit Emissionsrechten der EU ist Teil der EU-Klimastrategie und nur zum Teil an das Kyoto-Protokoll gekoppelt.

4.3 Der Handel mit Emissionsrechten in der EU wurde am 1. Januar 2005 aufgenommen. Der erste Zeitraum — von 2005 bis 2007 — betrifft ausschließlich Kohlendioxid. Der interne Verteilungsschlüssel der EU-15 gilt für den Fall, dass es ihr insgesamt gelingt, die Emissionen zu reduzieren, anderenfalls muss jedes Land wie auch die anderen Länder dafür Sorge tragen, einen Wert von 8 % zu erreichen. Einige Mitgliedstaaten haben sogar noch ehrgeizigere Pläne für den Zeitraum 2008-2012. Was nach 2012 geschehen soll, ist international noch unklar. Einzelne EU-Mitgliedstaaten haben abweichende Ziele für die EU und sich selbst aufgestellt.

4.4 Die Europäische Union hat keine gemeinsame Forstpolitik. Die Mitgliedstaaten setzen ihre eigenen nationalen Forstprogramme und -politiken um. Der EU-Ministerrat verabschiedete 1998 eine EU-Forststrategie. Zu den Grundlagen der Forststrategie gehört das Subsidiaritätsprinzip, das die Verantwortung für die Forstpolitik in erster Linie bei den Mitgliedstaaten ansiedelt. Im März 2005 gab die Kommission eine Mitteilung⁽¹⁴⁾ über die Umsetzung der Forststrategie heraus, in der sie darauf hinwies, dass Maßnahmen im Holzenergiesektor einen Mehrwert für die EU-Politik der nachhaltigen Entwicklung schaffen. Im Oktober 2005 gab der EWSA eine Stellungnahme⁽¹⁵⁾ zu der Kommissionsmitteilung ab, in der diese unterstützt wird. Gegenwärtig erarbeitet die Kommission einen Aktionsplan für die nachhaltige Forstwirtschaft in der EU, der für 2006 erwartet wird.

4.5 Seit 1998 hat sich die Waldfläche in der EU um 20 % vergrößert. Zugleich stieg die Zahl der privaten Waldbesitzer

von 12 auf 16 Millionen. In den meisten neuen Mitgliedstaaten ist der Staat immer noch ein bedeutender Waldbesitzer. Das Handlungsumfeld für die Unternehmen muss in den neuen und in den künftigen Mitgliedstaaten unbedingt verbessert werden. Die Holzmärkte stecken in vielen dieser Länder noch in den Kinderschuhen. Die Entwicklung der privaten Forstwirtschaft in diesen Ländern ist bis dato noch nicht weit gediehen, jedoch sind die Voraussetzungen für die Entwicklung einer nachhaltigen Forstwirtschaft durchaus als gut zu bewerten, sofern es gelingt, eine funktionierende und effiziente Forstpolitik zu gestalten. Zugleich kann das Interesse für die Erzeugung von „Energieholz“ gefördert werden. Eine Voraussetzung hierfür ist die umfassende Mobilisierung der gesamten Forst- und Holzbranche, besonders am Beginn der Produktionskette.

4.6 Im EU-Raum gibt es Waldbesitzstrukturen, deren Organisationsgrade und Kooperationsmöglichkeiten im Sinne der Entwicklung der Forstwirtschaft und der vermehrten Erzeugung von „Holzenergie“ noch förderungswürdig sind. Von Seiten der Europäischen Union könnte der Aufbau von Know-how und von effizienten Organisationen innerhalb der Forstwirtschaft gefördert werden.

4.7 Konkurrierende Energieformen wurden oftmals im Schutz monopolistischer Marktstrukturen entwickelt, die nur schwerlich die Schaffung lokaler, regionaler oder nationaler Märkte für holzbasierte Brennstoffe zulassen.

4.8 Die Brennstoffmärkte sind globaler Natur. Auch Strom kann in großen Mengen über Landesgrenzen hinweg transportiert werden. Ungeachtet dessen ist Europa zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollkommen „energieautark“ und wird es auch niemals werden. Um die Energieversorgung zu verbessern, müssen besonders diejenigen Ziele gestärkt werden, die auf einen höheren Energieselbstversorgungsgrad der EU und eine verminderte Abhängigkeit von Energieimporten ausgerichtet sind.

5. Holzbasierte Brennstoffe und deren Förderung

5.1 In waldreichen Ländern ist Holz ein sehr wichtiges Element der Energieversorgung. Da das industriell nutzbare Potenzial des Waldes nur zu gut 50 % ausgeschöpft wird, könnten zum einen die Nebenprodukte bei der Holzernte besser ausgenutzt und zum anderen das unausgeschöpfte Potenzial der Energieproduktion erschlossen werden. Unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung ist „Holzenergie“ stets die bessere Alternative als die Energieerzeugung aus fossilen Rohstoffen. Dies würde gleichzeitig einer guten und nachhaltigen Waldbewirtschaftungspraxis zugute kommen, besonders im Zusammenhang mit der Erneuerung und der Ausdünnung junger Wälder.

⁽¹⁴⁾ KOM(2005) 84 endg., 10.3.2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, ABl. C 28 vom 3.2.2006, S. 57-65.

5.2 Holz ist ein nachwachsender Rohstoff, und Holzprodukte wirken gleichzeitig als Kohlenstoffspeicher. Holzprodukte werden immer stärker wiederverwertet.

5.3 Holzprodukte können am Ende ihrer diversen Wiederverwertungszyklus verbrannt und so in Energie umgewandelt werden. Dementsprechend können alle Produkte der Forst- und Holzindustrie als Rohstoff in der Energieproduktion eingesetzt werden. Holzindustrie und Energieerzeugung sind eine umweltfreundliche Kombination.

5.4 Holz kann als Brennstoff für die Energiegewinnung beispielsweise in Privathäusern und in mehrstöckigen Gebäuden, in der Fernwärmeversorgung und zur Deckung des Energiebedarfs der Industrie eingesetzt werden. Strom wird am effizientesten zusammen mit Fernwärme oder dem Heiz- und Prozessdampf der Industrie erzeugt, etwa im Rahmen der sog. CHP-Erzeugung (combined heat and power generation).

5.5 Eine Kohlendioxidsteuer wäre ein wirkungsvolles Instrument zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Holzenergie auf dem Energiemarkt. Weiterhin könnte die Nutzung der Holzenergie beispielsweise dadurch gefördert werden, dass Waldbesitzer für die Bewirtschaftung solcher Wälder gefördert werden, die nicht für die herkömmliche Rohstoffversorgung der Industrie genutzt werden. Allerdings darf eine derartige Steuer nicht zu einer Absenkung der Holzvorräte führen, weil ansonsten die Funktion der Wälder als CO₂-Senke reduziert würde. Als Ergänzung sollte den Waldbesitzern die Vorratszunahme und die damit einhergehende CO₂-Bindung steuerlich honoriert werden.

5.6 Lenkungsmaßnahmen zur Förderung von Holz als Brennstoff erhöhen ebenfalls die Nachfrage nach veredelbaren Holzrohstoffen, die z.B. zu Holzfaserplatten für Bauzwecke weiterverarbeitet werden können. Die Erzeugung von Heizenergie ist regional an den Ort gekoppelt, an dem der Energiebedarf anfällt, weshalb die Energieerzeugung Hand in Hand mit der Holzverarbeitenden Industrie, die auch „sauberes“ Recyclingholz verwerten kann, entwickelt werden muss.

5.7 Die Forstindustrie hat insofern einen bleibenden Vorteil, als dass die Produktionsanlagen bereits über eine Logistik verfügen, die auch bei der Beschaffung und Nutzung von Holzbrennstoffen genutzt werden kann.

5.8 Auch durch Steuererleichterungen ließe sich eine bessere Wettbewerbsfähigkeit der Holzenergie herbeiführen, beispielsweise durch die Erhebung eines geringeren Mehrwertsteuersatzes auf Holzpellets, im Handel angebotenes Brennholz oder „Holzstrom“.

5.9 Um rasch in die Erzeugung z.B. von Strom aus Holzbrennstoffen einsteigen zu können, könnten den Stromerzeugern wettbewerbsfähige Preise für „Holzstrom“ angeboten werden. Investoren, die Produktionsanlagen finanzieren, müssen

die Verfügbarkeit der nachwachsenden Rohstoffe und die Rentabilität der in die Stromerzeugung getätigten Investitionen abschätzen können.

5.10 Um die erneuerbaren Energieträger stärker am Elektrizitätsmarkt zu fördern, haben einige Mitgliedstaaten Fördersysteme eingeführt, die auf Quoten und Einspeisetarifen basieren (Festpreise für erneuerbare Energie). In vielen Ländern sind diese Systeme unumgänglich zur Förderung der Holzenergie. Umweltsiegel für „Ökostrom“ und besonders für den aus Holz erzeugten Strom wären ein Beitrag zur stärkeren Nutzung der Holzenergie.

5.11 In der Anfangsphase müssten Investitionsbeihilfen für die Produktionsanlagen, die Holz als Brennstoff verwenden, sowie für Maschinen und andere technische Spezialanlagen, die gebraucht werden, um Holzbrennstoff zu erzeugen, getätigt werden, da die Anfangsinvestitionen für diese Anlagen sehr hoch sind.

5.12 Forschung und Entwicklung sind ebenfalls zu fördern, besonders in den Bereichen Waldbewirtschaftung, Technik, Energieerzeugung und Nutzung von Holz als Brennstoff. Für die Waldbewirtschaftung müssen Szenarien und Prognosen entwickelt werden, die die umfassende Nachhaltigkeit der Wälder auch in ihrer Funktion für die Biodiversität sicherstellen. Auch die Weiterverarbeitung der Restprodukte der Zellstoffherstellung zu höher veredelten Brennstoffen, wie etwa Flüssigkraftstoffen für Fahrzeuge, ist zu erforschen.

5.13 Auch durch strengere Grenzwerte für Emissionen wie beispielsweise Schwefel könnte der Energieträger Holz gefördert werden. Außerdem kann Holz als Brennstoff begünstigt werden, indem Abgase, Asche oder sonstige Abfälle, die bei der Verwendung anderer Brennstoffe anfallen, besteuert werden.

5.14 Obgleich der Markt für Holzbrennstoff, besonders für Brennholz, ein lokaler Markt ist, würden durch den Einsatz von Holzenergie unionsweit Arbeitsplätze im Maschinen- und Anlagenbau geschaffen, da die zur mechanisierten Ernte des Holzes in den Wäldern eingesetzten Maschinen in allen Ländern ähnlich sind. Auch die Produktion von Pellets, Briketts und sonstigen Holzbrennstoffprodukten erfordert spezielle Maschinen und Anlagen. Für die Energieproduktion werden Heizkessel in großen Mengen und sonstige Anlagen gebraucht, die einen hohen wirtschaftlichen Wert haben — hier eröffnet sich ein großes Wachstumspotenzial! Die verstärkte Nutzung der Holzenergie eröffnet so auch bedeutende Perspektiven für den Technik-Export in Drittländer.

5.15 Die Verbreitung von Technik und Wissen zwischen den EU-Mitgliedstaaten erfordert eine umfassende Informations-tätigkeit. Diese Arbeit kann auch von unabhängigen Organisationen übernommen werden. Etliche Kampagnen können ganz oder teilweise mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

5.16 Die Optimierung der wirtschaftlichen Anreize geschieht am effizientesten durch nationale Beschlüsse, bei denen die EU eine koordinierende Rolle übernehmen sollte.

6. Beschäftigungsaspekte und Entwicklung des ländlichen Raums

6.1 Holz ist eine bedeutende erneuerbare Ressource, die genutzt werden kann, um die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen. Der Netto-Beschäftigungseffekt ist schätzungsweise auf mehr als 1.000 Personenarbeitsjahre pro 1 Mio. Kubikmeter Holz zu beziffern, und die Gesamtwirkung einschließlich des „Multiplikatoreffekts“ auf 1.500-2.000 Personenarbeitsjahre⁽¹⁶⁾. In diesen Ziffern bleibt die Eigennutzung als Heizholz im Hausgebrauch unberücksichtigt.

6.2 Die Substituierung importierter Energieträger durch den Energieträger Holz bedeutet, dass an die Stelle von Kosten für eine durch ausländisches Kapital bereitgestellte Energie lokale Arbeit und andere lokale oder regionale Einsatzgüter treten. Der Gesamteffekt hängt indes davon ab, wie viel Importenergie durch lokal oder regional produzierten Brennstoff ersetzt wird.

6.3 Werden importierte Energieträger durch den Energieträger Holz ersetzt, kommt der davon ausgehende Beschäftigungseffekt vor allem den Menschen auf dem Lande zugute. Die Betriebe sind klein, und ihr Wachstum erfordert sowohl eine Verbesserung des Know-hows als auch Investitionshilfen. In der Entwicklung der holzeinschlagenden Betriebe und der Unternehmensmodelle liegt der Schlüssel zu einer stärkeren Nutzung von Holz und Holzenergie.

6.4 Der Energieträger Holz hat heutzutage noch eine große Bedeutung für die Privathaushalte in den ländlichen Gebieten der waldreichen neuen Mitgliedstaaten, wo die industrielle Nutzung nur in relativ bescheidenem Umfang stattfindet. Die Nutzung der Holzenergie ist auch eine gute Ergänzung zu der Nutzung der Nebenprodukte der durch Kleinbetriebe geprägten Sägeindustrie.

6.5 Damit die forst- und holzwirtschaftlichen Kleinbetriebe in Europa, deren Zahl in die Millionen geht, aktiv an den Holzenergiemärkten teilnehmen können, muss eine marktorientierte Zusammenarbeit gefördert werden, beispielsweise in Form von Vereinigungen oder Gemeinschaftsunternehmen. Viele halten dies für den Schlüssel zur Nutzung des „schlafenden“ Holzpotenzials. Eine bessere Zusammenarbeit, besonders am Anfang der Holzproduktionskette sowie zwischen den verschiedenen Akteuren, würde der Sache dienen. Besonders in vielen neuen Mitgliedstaaten und in den Kandidatenländern sind die Waldbesitzer nur schwach organisiert. Waldbesitzerorganisationen und sonstige Organisationen haben sich in vielen alten Mitgliedstaaten als der effizienteste Weg erwiesen, um Waldbesitzer zu schulen und sie bei der Vermarktung der erneuerbaren Holzenergie auf den Holzmärkten zu aktivieren. Eine richtig umgesetzte Zusammenarbeit kann zu bedeutenden Kosteneinsparungen bei der Beschaffung des Rohstoffes Holz führen.

6.6 Im Maschinen- und Anlagenbau könnten ebenfalls viele neue Arbeitsplätze entstehen, wenn die Verwendung von Holzbrennstoff und der Holzveredlungsgrad zunehmen.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Siehe Quellenverzeichnis.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beziehungen EU-China: die Rolle der Zivilgesellschaft“

(2006/C 110/12)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss war am 7. Februar 2005 in einem Schreiben des britischen Ratsvorsitzes gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um eine Stellungnahme zu folgendem Thema ersucht worden: „Beziehungen EU-China: die Rolle der Zivilgesellschaft“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 20. Februar 2006 an. Berichterstatter war Herr SHARMA, Mitberichterstatter war Herr ETTY.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 93 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Hintergrund

1.1 Dieser Sondierungsstellungnahme liegt ein Ersuchen des britischen Ratsvorsitzes zugrunde. Der Aufbau einer strategischen Partnerschaft mit China gehört zu den Prioritäten des britischen Ratsvorsitzes. Auch Kommissionsmitglied Mandelson hat hervorgehoben, dass die Beziehungen zu China — auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte und mit dem Ziel der Förderung einer reiferen, pluralistischen Zivilgesellschaft — ausgebaut werden sollten.

1.2 Die EU gründet sich auf die allen ihren Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte, die sie bekräftigt und in ihren Beziehungen zur übrigen Welt fördert. Diese Werte schließen die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit sowie der Menschenrechte ein. Die EU bemüht sich, auf Grundlage dieser Werte mit Drittländern und internationalen, regionalen oder weltweiten Organisationen, die die Prinzipien der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilen, Partnerschaften einzurichten.

1.3 Europa hat ein erhebliches politisches und wirtschaftliches Interesse daran, China darin zu unterstützen, den Übergang in eine stabile, prosperierende und offene Gesellschaft erfolgreich zu bewältigen, die sich die demokratischen Grundsätze, die freie Marktwirtschaft und die Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt zu Eigen macht.

1.4 China hat ein rasantes Wirtschaftswachstum und einen starken gesellschaftlichen Strukturwandel aufzuweisen, was für Teile der Bevölkerung ein höheres Einkommen mit sich brachte, jedoch mit steigenden Ungleichheiten in den Lebens-, Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsbedingungen einherging und weniger bevorzugte Gruppen ins Hintertreffen gerieten ließ. Die Tatsache, dass die Benachteiligten keine Möglichkeit haben, legal und effizient ihre Rechte einzufordern und ihren Wünschen Ausdruck zu verleihen, führte zu steigenden sozialen Unruhen, die die Hoffnungen der chinesischen Regierung, und mit ihnen die der EU, auf den Aufbau einer wohlhabenden und in Harmonie lebenden Gesellschaft bedrohen.

1.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat schon früher die Ansicht zum Ausdruck gebracht, dass eine starke und unabhängige Zivilgesellschaft einen großen Beitrag zu verantwortungsvoller Regierungsführung sowie zu politi-

scher, wirtschaftlicher und sozialer Stabilität leistet. Seine Kontakte zur Zivilgesellschaft in Ländern außerhalb der EU — sowohl in Industriestaaten als auch in Entwicklungsländern — bestärken ihn in dieser Überzeugung. Der Ausschuss hat sich daher für die Entwicklung freier, unabhängiger und repräsentativer Nichtregierungsorganisationen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Landwirte, Verbraucher, Umweltschützer, Genossenschaften usw. ausgesprochen. Er fordert Gesetze, die die Rechte dieser Organisationen garantieren, und die Ratifizierung sowie die rechtliche und praktische Umsetzung internationaler Instrumente zum Schutz dieser Rechte. Auf diesen grundlegenden Überzeugungen basiert das große Interesse des Ausschusses an einer Zusammenarbeit mit der bestehenden und entstehenden Zivilgesellschaft in China. Der Ausschuss wird versuchen, die europäischen Vereinigungen der in ihm vertretenen Organisationen hierbei mit einzubeziehen.

1.6 Diese Stellungnahme zielt darauf ab, das Wesen, die Funktion und den operativen Aktionsrahmen zu untersuchen, in dem die zivilgesellschaftlichen Organisationen Chinas agieren, sowie Empfehlungen auszusprechen, die die EU und die Zivilgesellschaft Chinas in die Lage versetzen, die Beziehungen zwischen der EU und China zu verbessern. Bevor kurz auf die wesentlichen Schwierigkeiten eingegangen wird, möchte der Ausschuss hervorheben, dass seine Beobachtungen vor dem Hintergrund gegenseitigen Respekts vorgebracht werden. Wo es um internationale Normen geht, an die sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch China gebunden sind, kann ein Verstoß gegen diese Normen nicht als interne Angelegenheit eines Landes betrachtet werden. In solchen Fällen ist die Einhaltung dieser Normen sowohl auf dem Papier als auch in der Praxis eine gemeinsame Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Nichtstaatliche Organisationen (NGOs)

2.1.1 Die Stellung von NGOs in China

2.1.1.1 NGOs sind in China erst seit dem Beginn der Reformen im Jahr 1978 entstanden. Ende 2004 waren 289 476 NGOs in China registriert. Es ist nicht bekannt, wie viele von ihnen stark genug sind, um als Partnerorganisationen für EU-Gremien in Frage zu kommen. Zusätzlich sind derzeit ca. 3 000 bis 6 500 ausländische NGOs in China tätig.

2.1.1.2 Die chinesische Definition von NGOs umfasst Organisationen aus dem wirtschaftlichen und dem sozialen Bereich, daher zählen auch Handels- und Industrieverbände zu den NGOs. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften wichtige Bestandteile der organisierten Zivilgesellschaft sind, obwohl sie nicht zu den NGOs im engeren Sinne des Wortes gehören.

2.1.1.3 Bei chinesischen NGOs wird unterschieden zwischen „Sozialorganisationen“ mit Mitgliedern und „privaten Nichtunternehmenseinheiten“, die keine Mitglieder haben und nicht gewinnorientiert im sozialen Bereich tätig sind, wie z.B. private Schulen und Krankenhäuser.

2.1.1.4 Es gibt acht große nationale Sozialorganisationen, die häufig als „Volksorganisationen“ oder „Massenorganisationen“ bezeichnet werden. Diese Organisationen, zu denen der Allchinesische Gewerkschaftsbund, die Kommunistische Jugendliga und der Allchinesische Frauenbund zählen, wurden vom Staat gegründet und üben in staatlichem Auftrag administrative und andere Funktionen aus. Diese drei Organisationen fungieren als die Abteilung für Arbeit, Jugend bzw. Frauen der Kommunistischen Partei. Sie als NGOs zu bezeichnen, ist daher irreführend.

2.1.1.5 Um legal zu bestehen, müssen chinesische NGOs vom für Fragen der Zivilgesellschaft zuständigen Ministerium bzw. dessen Zweigstellen genehmigt und registriert werden. Für die Registrierung von NGOs sind drei Regelungen relevant:

- Regelung betreffend die Registrierung und Verwaltung von Sozialorganisationen (1998)
- Vorläufige Regelung betreffend die Registrierung und Verwaltung von privaten Nichtunternehmenseinheiten (1998)
- Regelung betreffend die Verwaltung von Stiftungen (2004)

2.1.1.6 Einigen NGOs bereiten die derzeitigen Regelungen Schwierigkeiten bei der Registrierung, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

- NGOs brauchen eine „professionelle Verwaltungseinheit“ als Aufsichtsbehörde. Die NGO kann ihre Registrierung bei Dienststellen des Ministeriums für Fragen der Zivilgesellschaft erst nach der Zustimmung der Aufsichtsbehörde beantragen. Die Aufsichtsbehörde muss ein staatliches Organ oder eine von einem solchen Organ autorisierte Organisation sein. Ferner muss die Aufsichtsbehörde im beantragten Tätigkeitsbereich der NGO „einschlägig“ tätig sein, d.h. über Zuständigkeiten im Tätigkeitsbereich der NGO verfügen. Eine literarische Gesellschaft sollte also unter der Kuratel des Kulturbüros und nicht der Bildungskommission stehen. Staatliche Organe sind jedoch nicht verpflichtet, die Aufsicht für NGOs in ihrem Bereich zu übernehmen. Das Kulturbüro kann beispielsweise die Aufsicht für eine literarische Gesellschaft, die sich registrieren lassen möchte, ablehnen.

- NGOs mit ähnlichen Zuständigkeitsbereichen dürfen nicht gleichzeitig in einem geografischen Gebiet bestehen. Wenn es z.B. bereits eine Vereinigung von Menschen mit Behinderungen in Peking gibt, darf keine ähnliche Vereinigung in Beijing registriert werden.

2.1.1.7 Aufgrund dieser Vorschriften konnten sich viele Basis-NGOs nicht registrieren lassen, weil sie entweder keine staatliche Agentur finden konnten, die bereit gewesen wäre, als professionelle Verwaltungseinheit für sie tätig zu werden, oder weil bereits andere NGOs mit ähnlichem Auftrag in dem geografischen Gebiet, in dem sie tätig werden wollten, registriert waren. Um rechtlich anerkannt zu werden, haben sich einige NGOs stattdessen bei Industrie- und Handelsbüros als Unternehmen registrieren lassen, obwohl sie gemeinnützige Tätigkeiten ausüben und nicht gewinnorientiert arbeiten.

2.1.1.8 Einige NGOs ließen sich gar nicht registrieren. Zwar begeben sie sich hierdurch in die Illegalität, doch wurden viele dieser Organisationen vom Staat unbehelligt gelassen, da ihre Aktivitäten als harmlos eingestuft wurden. Ihre Illegalität bedeutet jedoch, dass diese NGOs besonders verwundbar für die regelmäßig auftretenden „Säuberungsaktionen“ des Staates im NGO-Bereich sind. Vieles deutet darauf hin, dass die chinesischen Behörden im vergangenen Jahr die Arbeit dieser NGOs verstärkt überwacht und kontrolliert haben, weil sie argwöhnen, dass nicht zugelassene Nichtregierungsorganisationen regierungsfeindlich sind oder sein könnten und somit eine destabilisierende Wirkung entfalten könnten.

2.1.1.9 Dem Ausschuss ist bekannt, dass gegenwärtig eine neue Verordnung über NGOs erarbeitet wird, nach der sich erstmalig auch alle ausländischen NGOs registrieren lassen müssen.

2.1.1.10 Häufig wird zwischen „staatlich organisierten NGOs“ und „zivilgesellschaftlichen Organisationen“ in China unterschieden. Die staatlich organisierten NGOs (GONGOs) werden von der Regierung gegründet und vom Staat unterstützt. Ihre Mitarbeiter werden häufig vom Staat bezahlt, die Führungspositionen bekleiden in der Regel pensionierte Regierungsbeamte. Im Gegensatz dazu werden zivilgesellschaftliche Organisationen von einzelnen Bürgern gegründet und erhalten keine staatliche Unterstützung. Ihre Mitarbeiter sind keine Regierungsangestellten, die Führungspositionen werden nicht von Beamten bekleidet.

2.1.1.11 GONGOs verfügen bisweilen über bessere Kontakte zur Regierung. Aufgrund dieser Kontakte kann die Regierung GONGOs stärker vertrauen und ihnen einen größeren Spielraum gewähren, was ihnen de facto eine größere Autonomie verleiht. GONGOs erhalten außerdem mehr Gehör bei der Regierung und sie haben mehr Möglichkeiten, sich am Beschlussfassungsprozess zu beteiligen.

2.1.1.12 Die große Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen bemüht sich um eine Zusammenarbeit mit der Regierung anstatt ihre Unabhängigkeit hervorzuheben. Nach mehr als zwei Jahrzehnten der Marktreform hat die chinesische Regierung ihre direkte Kontrolle über wirtschaftliche und soziale Aktivitäten zwar zurückgefahren, verfügt jedoch noch immer über erhebliche Macht in diesen Bereichen. Keine NGO kann ohne eine gewisse Billigung und Unterstützung durch den Staat und Beamte wirklich effektiv arbeiten — dies ist NGOs nur über Kontakte zur Regierung möglich. Daher messen chinesische NGOs insgesamt guten Kontakten und Einfluss mehr Bedeutung bei als Unabhängigkeit von der Regierung, da sie wissen, dass der Staat weiterhin Macht über sie hat und diese auch ausüben wird, sollten sie gewisse Grenzen überschreiten.

2.1.1.13 Bei der Verwaltung von NGOs sitzt die chinesische Regierung zwischen zwei Stühlen. Einerseits fördert sie Bildung und Wachstum von NGOs, um ihnen bestimmte Aufgaben zu übertragen, die sie in der Planwirtschaft selbst ausgeübt hat. Beispielsweise hofft die Regierung, dass sie einen Teil der vom Staat zu erbringenden Sozialleistungen auf NGOs übertragen kann und dass diese dabei mithelfen, gesellschaftliche Ressourcen zur Ergänzung der Sozialausgaben des Staates zu mobilisieren. Andererseits ist die Regierung sehr wachsam, was die Entwicklung von NGO-Aktivismus zu Sozialbewegungen angeht, die die Regierung politisch bedrohen und Instabilität verursachen könnten. Daher hat die Regierung in den vergangenen zwanzig Jahren mehrere „Säuberungsaktionen“ durchgeführt, um ihre Kontrolle über die Tätigkeiten von NGOs zu festigen, wenn sie das Gefühl hatte, dass ihr diese Kontrolle entglitten war. Trotz dieser gelegentlichen Aktionen kam der Wachstumstrend der Zivilgesellschaft nicht zum Erliegen, was die gestiegene Anzahl von NGOs belegt.

2.1.1.14 Aus offiziellen Veröffentlichungen der Regierung geht hervor, dass sie die Tätigkeit Hunderter ausländischer NGOs, die auf mehr als zwanzig verschiedenen Feldern in China aktiv sind, dadurch erleichtern werde, dass sie ihnen Legalität zuerkennt.

Sie hat sich allerdings auch mit den ausländischen NGOs und ihren chinesischen Partnerorganisationen ausführlich beschäftigt. So haben einige chinesische NGOs berichtet, dass sie intensiv kontrolliert worden seien. Sie wiesen auch darauf hin, dass Umwelt- und Gleichstellungsthemen von der Regierung nun als „heikel“ angesehen werden.

2.1.1.15 Die wichtigste Begründung für die Regierung besteht darin, dass soziale Stabilität und die Schaffung einer „auf Harmonie gegründeten Gesellschaft“ absolut vorrangig seien. Dieselben Gründe werden im Zusammenhang mit der Festnahme von Dissidenten und der Internetzensur ins Feld geführt. Der Ausschuss weist darauf hin, dass westliche Firmen Sicherheitsinstrumente und Firewalls an China verkauft haben, mit denen die Rede- und Informationsfreiheit kontrolliert und eingeschränkt wird. Einige dieser Firmen sind soweit gegangen, sich schriftlich zur „Selbstdisziplin“ zu verpflichten und das Versprechen abzulegen, die chinesischen Zensurgesetze zu achten.

2.1.1.16 Es ist auffällig, dass sich, obwohl Korruption in China weit verbreitet und durchaus ein aktuelles Thema ist, die örtlichen NGOs bislang noch nicht mit dieser Problematik auseinandergesetzt haben.

2.1.1.17 Die Akademien sind wichtige Kontaktstellen sowohl für ausländische, als auch für die chinesischen NGOs. Ausländische NGOs, aber auch die Europäische Kommission, arbeiten häufig mit ihnen zusammen und unterstützen ihre Forschungsaktivitäten.

2.1.1.18 Hongkong verfügt auch weiterhin über florierende NGOs, die auf dem Gebiet der Dienstleistungen und der Meinungsbildung aktiv sind. In beiden Bereichen stehen sie in Kontakt mit den NGOs der Nachbarregionen im eigentlichen China.

2.2 Die derzeitige Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und China

2.2.1 Sowohl die EU als auch China haben erklärt, dass sie den Austausch zwischen ihren jeweiligen Organisationen der Zivilgesellschaft stärken wollen. Im Dokument zur chinesischen EU-Politik aus dem Jahr 2003 heißt es, dass der Austausch und die Begegnung zwischen Menschen und Nichtregierungsorganisationen aus China und der EU gefördert werden sollten.

2.2.2 Zwar hat ein Austausch zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft der EU und Chinas stattgefunden, doch war sein Einfluss auf die bilateralen Beziehungen bislang gering. In der EWSA-Stellungnahme zu den Beziehungen zwischen der EU und China aus dem Jahr 2003 wurden mehrere Empfehlungen zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Dialogs aufgestellt. In Ziffer 4.7 wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass die „EU den Dialog zwischen der organisierten Zivilgesellschaft, den wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen in China und der EU zu Themen wie der sozialen Gerechtigkeit (Bekämpfung der Armut, Gleichstellung der Geschlechter, stärkere Partizipation, Umweltschutz usw.) unterstützen und fördern sollte. Dies sollte auch den Dialog zu Themen wie Menschenrechte,“ good Governance „und Minderheitenschutz umfassen.“

2.2.3 In Ziffer 4.14 wurde Folgendes empfohlen: „Künftige Besuche des EWSA in China sollten nicht nur der Stärkung von Kontakten zum chinesischen Wirtschafts- und Sozialrat dienen, sondern auch der Pflege und Ausweitung der Kontakte zu den nichtstaatlichen Organisationen in China (insbesondere zu den freien und unabhängigen NGOs), die in Bereichen wie Gesundheitsfürsorge und Umweltschutz tätig sind, nach denselben Grundsätzen wie beim Chinabesuch im Juli 2002.“

2.2.4 Bislang sind bei diesen Punkten noch keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen. Auf der China-Reise des EWSA im Oktober 2005 unterzeichneten die Präsidenten des EWSA und des chinesischen Wirtschafts- und Sozialrates ein Addendum zur Gemeinsamen Erklärung der Präsidenten aus dem Jahr 2002. In dem Addendum werden jährliche Treffen zur Intensivierung der Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft der EU und Chinas vorgeschlagen. Außerdem wird vorgeschlagen, auf dem nächsten Gipfeltreffen zwischen der EU und China die Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Diskussionsforums zwischen der EU und China zu beantragen.

2.2.5 Diese Vorschläge sind konkrete Schritte zur Stärkung der Verbindung zwischen der Zivilgesellschaft in der EU und in China. So kann die Zivilgesellschaft in die Lage versetzt werden, in den Beziehungen zwischen der EU und China einschließlich der Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macao eine wichtigere Funktion zu übernehmen.

2.2.6 Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften, dreiseitige Konzertierung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern

2.2.7 Die chinesischen Gesetze betreffend die Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften sind sehr viel restriktiver als die NGO-Gesetzgebung. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Ausschuss haben wiederholt auf diese Restriktionen hingewiesen, die gegen internationale Arbeitsnormen verstoßen, zu denen sich sowohl China, als auch die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet haben. China verstößt insbesondere regelmäßig gegen internationale Normen (die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 über die Vereinigungsfreiheit bzw. über das Recht auf kollektive Organisation und Tarifverhandlungen).

2.2.8 Die chinesische Regierung vertritt den Standpunkt, dass es umfassende Rechtsvorschriften gebe, durch die die Rechte der Arbeitnehmer und Gewerkschaften gesichert werden. Es besteht jedoch eine große Kluft zwischen dem geschriebenen Gesetz und der gängigen Praxis, wie die chinesische Regierung kürzlich eingestand. Ein Ausschuss des chinesischen Volkskongresses untersuchte die Situation in 200 Unternehmen und kam zu dem Schluss, dass in 80 % von ihnen die Rechte der Arbeitnehmer, wie sie in den Rechtsvorschriften festgeschrieben sind, ernsthaft verletzt werden. Die größten Probleme gibt es in der Leichtindustrie, im Bausektor und im Bergbau.

2.2.9 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass zu einer umfassenden Erörterung der Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und China auch gehört, dass auf diese Schwierigkeiten eingegangen wird. Es ist wichtig, dass der Ausschuss seine diesbezüglichen Ansichten vorträgt und Vorschläge für die Zusammenarbeit zwischen der EU und China in diesem Bereich, die Verbesserungen herbeiführen können, macht. Diese Vorschläge sollten geprüft und im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem EWSA und dem chinesischen Wirtschafts- und Sozialrat erörtert werden.

2.2.10 Als ILO-Mitglied hat China die in den Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 festgeschriebenen Rechte einzuhalten. Diese Rechte sind in der Erklärung von Philadelphia enthalten, die Teil der Verfassung der ILO ist. Eine Verletzung dieser Rechte durch Mitgliedstaaten, die die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 bislang noch nicht ratifiziert haben, kann im Rahmen des Überwachungssystems der ILO bzw. im Ausschuss für Vereinigungsfreiheit des Verwaltungsrats erörtert werden. Grundlage für die Bewertung durch diesen Ausschuss ist die über mehrere Jahrzehnte entwickelte umfangreiche Rechtsprechung zur Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf kollektive Organisation und Tarifverhandlungen, die allgemein als Ergebnis einer objektiven, unparteiischen und unabhängigen rechtlichen Prüfung anerkannt wird.

2.2.11 China wurde in den vergangenen Jahren wiederholt und gelegentlich scharf wegen Verletzungen der in den Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 festgeschriebenen Rechte kritisiert. Die größte Abweichung zwischen dem chinesischen

Gewerkschaftsrecht und dem Übereinkommen Nr. 87 ist die dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund eingeräumte Monopolstellung. Das Übereinkommen schließt nicht aus, dass nur eine einzige Gewerkschaft besteht, die die Interessen der Arbeitnehmer vertritt — wenn die Arbeitnehmer dies so wünschen, ist dies vollkommen im Sinne der ILO-Norm. Hingegen verstößt die Errichtung eines Gewerkschaftsmonopols im Wege eines Gesetzes gegen das Übereinkommen, weil so Bemühungen von Arbeitnehmern, die eine alternative Organisation einrichten wollen, verboten werden.

2.2.12 Im Gewerkschaftsrecht ist auch die politische Ausrichtung der Einheitsgewerkschaft festgelegt, da u.a. bestimmt wird, dass sie die Führung der Kommunistischen Partei Chinas aufrecht zu erhalten hat. Ferner wird der Grundsatz des „demokratischen Zentralismus“ vorgeschrieben, der in seiner chinesischen Ausprägung im Widerspruch zu jeder Art demokratischer Organisation steht.

2.2.13 China hat kein Gesetz über Tarifverhandlungen. Für Kollektivverträge gibt es Vorschriften, die aber eher konsultativer Art sind und keinen Verhandlungscharakter haben. Für die Beilegung von Interessenkonflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird die „gemeinsame Überlegung“ als probates Mittel angesehen. In diesen Vorschriften tauchen die wesentlichen Bestandteile des ILO-Übereinkommens Nr. 98 betreffend das Recht auf Tarifverhandlungen, wie z.B. die Förderung von Tarifverhandlungen durch die Regierung und der Grundsatz, dass sich die Verhandlungsparteien nicht in die internen Angelegenheiten der jeweils anderen Seite einmischen dürfen, nicht auf.

2.2.14 Was die Anwendung des Rechts auf kollektive Organisation angeht, so sind praktisch keine unabhängigen Gewerkschaften in China erlaubt, und jeder Versuch, diese zu errichten, wird strengstens unterdrückt. Die Initiatoren solcher Bemühungen müssen sich auf Verhaftungen, in den meisten Fällen auf eine Haftstrafe und gelegentlich eine „Umerziehung durch Arbeit“ — Arbeitslager oder Einweisung in eine psychiatrische Klinik — einstellen. Trotz dieser repressiven Maßnahmen gibt es eindeutige Tendenzen zu kollektiven Maßnahmen außerhalb des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes, auch die Organisation von Aktivitäten. Unabhängige Aktivisten und die NGOs unterstützende Arbeitnehmer, die ihre Rechte verteidigen wollen, spielen bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit in China eine bedeutende Rolle, waren 2005 jedoch zunehmendem Druck von Verwaltung und Polizei ausgesetzt.

In dem oben erwähnten Bericht des Ausschusses des Volkskongresses wurde in Bezug auf die praktische Anwendung des Gesetzes von 1995 auf Tarifverträge festgestellt, dass in 80 % der Unternehmen des Privatsektors die Verträge nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Wenn es überhaupt einen Vertrag gibt, so beträgt seine Laufzeit gewöhnlich weniger als ein Jahr. Die Verträge enthalten mehr Artikel über die Pflichten der Arbeitnehmer als über ihre Rechte. In den staatlichen Betrieben ist die Situation dem Bericht zufolge etwas besser.

2.2.15 Ein Bereich der Arbeitnehmerrechte, in dem gewerkschaftliche Aktivität notwendig wäre und auf den in Veröffentlichungen zu den Bedingungen am Arbeitsplatz häufig verwiesen wird, ist die Sicherheit und der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Ein wohlbekanntes Beispiel ist der Bergbau.

2.2.16 Es wäre interessant, diesen Bereich bei der Untersuchung der potenziellen Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und China zu erörtern. Das Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist natürlich ganz anders gelagert als die grundlegenden Arbeitnehmerrechte und die Gewerkschaftsrechte. China hat kein einschlägiges ILO-Übereinkommen ratifiziert — viele dieser Übereinkommen wurden nicht einmal von EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Das Recht auf kollektive Organisation ist eindeutig von Relevanz für die Umsetzung bestimmter Bestimmungen zu Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

2.2.17 Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss den Beschluss der chinesischen Regierung, 100 000 Vertretungen für die Sicherheit der Arbeitnehmer in Chinas 24 000 Kohlebergwerken zu benennen, sowie ihre Bereitschaft, an der Schulung dieser Vertreter mitzuwirken.

2.2.18 Mit Blick auf die Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften wies der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen in seiner Reaktion auf Chinas ersten Bericht über die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte neben der Untersagung des Rechts auf kollektive Organisation und gefährlichen Arbeitsbedingungen auf die folgenden wesentlichen Anlässe für Besorgnis hin:

- Diskriminierung in der Arbeitswelt
- Einsatz von Zwangsarbeit als Umerziehungsmaßnahme ohne Verurteilung, Prozess oder Berufungsmöglichkeit
- gesundheitsgefährdende Kinderarbeit
- Verstoß gegen die Rechte von Wanderarbeitnehmern innerhalb Chinas
- Die Löhne reichen vor allem in ländlichen Gebieten nicht zum Überleben aus, das weiterhin bestehende Problem der Lohnrückstände vor allem im Bausektor.

2.3 Organisationen zum Schutz der Arbeitgeberrechte

2.3.1 Die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 schützen nicht nur die Rechte der Arbeitnehmer, sondern auch der Arbeitgeber. Seit Ende der 90er Jahre bemüht sich der chinesische Arbeitgeberverband darum, einige grundlegende Funktionen einer repräsentativen Arbeitgeberorganisation zu entwickeln. Bislang wurden nur wenige Fortschritte erzielt, dies jedoch nicht aufgrund von Einmischung seitens der Regierung. Wesentliche Gründe für den nur sehr begrenzten Einfluss des Arbeitgeberverbands sind seine Finanzschwäche, die Dominanz der großen Staatsunternehmen und das Fehlen eines Systems von Sozialpartnerbeziehungen, in dem der Verband tätig werden könnte. Tochterfirmen ausländischer multinationaler Unternehmen spielen im Arbeitgeberverband keine Rolle.

2.3.2 Der Arbeitgeberverband scheint keine umfassende Vertretung der Interessen seiner Mitglieder anstreben zu wollen. Seiner Ansicht nach ist die Kommunistische Partei in der Lage, alle Interessen in China ohne Widersprüche zu vertreten, daher definiert er seine Funktion bescheiden: Die Mitglieder sollen dazu angehalten werden, die staatlichen Vorschriften im Großen wie im Kleinen einzuhalten, sich an der Suche nach der Lösung für spezifische Probleme zu beteiligen und gegebenenfalls eine faire Behandlung zu verlangen. Die weitere große Arbeitgeberorganisation, der allchinesische Bund für Industrie und Handel, vertritt die gleiche Auffassung.

Interessanterweise kann jedoch festgestellt werden, dass einige neue Organisationen, beispielsweise die Allchinesische Vereinigung der Industriellen und Kaufleute, Interessenvertretungen „neuer Kapitalisten“ sind. Es gibt außerdem eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Organisationen, die die Interessen von Akademikern und Freiberuflern vertreten, eine enge Beziehung zwischen den freien Berufen und der Regierung gewährleisten sowie ein Forum für Treffen und Diskussionen von Ideen und Fortschritt bieten.

2.4 Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und dreiseitige Konzertierung

2.4.1 Angesichts dieser Tatsache muss der Ausschuss seine Besorgnis über die bestehende und zunehmende gesellschaftliche Unzufriedenheit und Unruhe wiederholen. Offiziellen Angaben zufolge gab es 2004 ca. 74 000 größere Arbeitnehmerproteste, an denen sich mehr als 3,7 Millionen Menschen beteiligten. 2003 zählte die Regierung 58 000 Aktionen. Seit 1994 mit 10 000 Aktionen steigt diese Zahl kontinuierlich. Größere soziale Unruhen sind eine ernsthafte Bedrohung der Stabilität. Die Partei und die Regierung sind anscheinend immer noch der Ansicht, dass ein anhaltend hohes Wirtschaftswachstum und die geplanten Bemühungen um einen Abbau der auffälligsten Ungleichheiten den chinesischen Arbeitnehmern genügen werden. Dabei müssen sie allerdings einen Balanceakt zwischen rascher Entwicklung und Stabilität vollführen.

2.4.2 Der Ausschuss bleibt auch weiterhin davon überzeugt, dass die frühzeitige Entwicklung eines modernen Systems sozialpartnerschaftlicher Beziehungen mit freien und unabhängigen Akteuren ein ausschlaggebender Faktor für die Sicherstellung eines stabilen wirtschaftlichen Übergangsprozesses ist. Eine echte dreiseitige Konzertierung, wie sie im ILO-Übereinkommen Nr. 144, das auf dem Begriff der unabhängigen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen basiert, definiert wurde, könnte zum Eckpfeiler eines solchen Systems werden.

2.4.3 Unter den gegebenen Umständen kann die Zivilgesellschaft im Prozess hin zu einem solchen System nur eine sehr begrenzte Funktion ausüben.

Auf Arbeitgeberseite könnten sich die Tochterfirmen ausländischer multinationaler Unternehmen und die Europäische Handelskammer in Peking stärker engagieren. Bislang haben sie jedoch kein allzu großes Engagement gezeigt. Vielleicht könnte sich hier das Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen, an dem die chinesische Regierung bisher ein gewisses Interesse bekundet hat, als nützlich erweisen.

Gewerkschaften in der EU sind im Allgemeinen zögerlich, was die Zusammenarbeit mit dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund angeht, solange diese Organisation nicht geneigt zu sein scheint, sich auf das Gebiet der Interessenvertretung ihrer Mitglieder begeben zu wollen. Es besteht Interesse, Aktivitäten in China zu unterstützen, um die Arbeitnehmer auf ihre Rechte aufmerksam zu machen, sie in Bereichen wie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu schulen und rechtlichen Beistand zu leisten. In einigen Fällen besteht eine Kooperation mit NGOs vor Ort. Wenn solche Aktivitäten letztlich zur Einrichtung eines zulänglichen Systems von Sozialpartnerbeziehungen führen sollen, sind sie ein erster (und notwendigerweise sehr vorsichtiger) Schritt auf einem sehr, sehr langen Weg.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

3.1 Es wird nicht einfach sein, eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Zivilgesellschaften in der EU und China aufzubauen. Die zwei Kulturen und die politischen Systeme unterscheiden sich sehr stark voneinander, und bis jetzt ist noch kein großes gegenseitiges Verständnis gewachsen. Aus diesem Grunde besteht die Gefahr, dass die chinesische Seite als Reaktion auf Besorgnisse der EU anführen wird, dass unsere Erfahrungen auf ihre Situation nicht anwendbar seien. Es hat keinen Zweck, ihnen einfach zu sagen, sie sollten „mehr so sein wie wir“. Dennoch wird eine Zusammenarbeit Früchte tragen und sollte gefördert werden.

3.2 Die EU muss der Komplexität der zivilgesellschaftlichen Entwicklung in China stärker Rechnung tragen. Es ist zwar verständlich, dass in China in erster Linie mit unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengearbeitet wird, und das sollte auch weiterhin so sein, doch sollte die EU erkennen, dass selbst zivilgesellschaftliche (im Gegensatz zu den staatlich organisierten) NGOs über informelle Verbindungen zur Regierung verfügen und dem direkten Kontakt zur Regierung größere Bedeutung beimessen als ihrer eigenen Unabhängigkeit. Die Europäische Kommission sollte auch weiterhin untersuchen, mit welchem Potenzial einige Massenorganisationen wie der Allchinesische Frauenverband zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in China beitragen können. In den vergangenen Jahren wurden einige neue Initiativen und innovative Projekte in diesen Bereichen durch GONGOs (Governmental Organized Non Governmental Organizations), Massenorganisationen und ihre örtlichen Vertretungen ins Leben gerufen.

3.3 Die EU sollte aus diesem Grunde einen mehrgleisigen Ansatz wählen: Sie sollte gleichzeitig mit verschiedenen NGOs zusammenarbeiten und sie je nach ihren Stärken und Zuständigkeitsbereichen in unterschiedlicher Art und Weise einbinden. Außerdem sollte sie ihre Kontakte zu den Organisationen der Zivilgesellschaft auf regionaler und lokaler Ebene ausweiten.

Die zusätzliche Vereinbarung zum Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den europäischen WSR und dem WSR Chinas zielt darauf ab, ihre Arbeitsbeziehungen durch die Organisation von jährlichen Treffen auf Präsidentenebene zu intensivieren, an denen Delegationen aus Vertretern verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft beider Seiten teilnehmen. Des Weiteren ist als gemeinsamer Ansatz geplant, auf dem Gipfel EU-China anzuregen, ein bilaterales Diskussionsforum auf Grundlage der bestehenden Zusammenarbeit zwischen den europäischen WSR und ihrem Partner in China einzurichten. Sollte dieser Vorschlag aufgegriffen werden, bietet es sich an, dass auf chinesischer Seite nicht nur Mitglieder staatlicher Organisationen, sondern in erheblichem Maße auch Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisationen daran teilnehmen und es den Delegierten ermöglicht wird, am Rande dieser Diskussionsforen mit unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenzutreffen.

3.4 Im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit in China wurde der EWSA-Delegation von Seiten zahlreicher Vertreter der Zivilgesellschaft deutlich gemacht, dass die Durchsetzung der bestehenden Gesetze wichtiger sei als die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften. Zahlreiche Probleme und Unzulänglichkeiten auf dem Gebiet des Regierens, der Achtung der Menschenrechte und der Demokratisierung könnten auf die Missachtung und Nichteinhaltung der bestehenden Rechtsvorschriften zurückgeführt werden. Um auf diesen Gebieten einen Fortschritt zu erreichen, sollte die EU mit größerem Nachdruck auf

die Notwendigkeit der Einhaltung bestehender Rechtsvorschriften hinweisen. Dem Engagement der EU kann durch die Aufforderung an die chinesische Regierung, sich an die eigenen Gesetze zu halten, mehr Gewicht verliehen werden.

3.5 Der EWSA erkennt an, dass die chinesische Regierung sehr darum bemüht ist, die politische und soziale Stabilität aufrechtzuerhalten, aber die Befürchtung hegt, uneingeschränkte NGO-Aktivitäten könnten zu Instabilität führen. Die EU sollte auch weiterhin versuchen, die chinesische Regierung darauf hinzuweisen, dass Stabilität und eine vitale Zivilgesellschaft einander nicht ausschließen, wenn die Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleibt. Anhand von Beispielen insbesondere aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa kann der Regierung Chinas verdeutlicht werden, dass eine gut entwickelte Zivilgesellschaft dazu beitragen kann, die Politikgestaltung zu verbessern und die Stabilität zu erhöhen.

3.6 In Anbetracht der Tatsache, dass Arbeitsfragen derzeit in China ein extrem heikles Thema sind, mag die chinesische Regierung nicht dazu bereit sein, die Kontrolle über die Arbeitsorganisationen zu lockern. Nur wenn das Schlüsselthema Vereinigungsfreiheit im internationalen Dialog mit China systematisch zur Sprache gebracht wird, besteht Hoffnung, dass die Regierung den Druck auf die Gewerkschaften allmählich lockert.

3.7 Angesichts der Tatsache, dass die chinesische Regierung an der Entwicklung von Handels- und Industrieverbänden interessiert ist, sollte die EU die Gelegenheit ergreifen und den chinesischen Handels- und Industrieverbänden dabei behilflich sein, von den Erfahrungen ihrer europäischen Partner zu lernen. Jede letztendlich positive Entwicklung in einem Bereich der Zivilgesellschaft könnte sich wieder positiv auf andere Bereiche auswirken.

3.8 Vor dem Hintergrund einer möglichen Reduzierung der EU-Entwicklungshilfe für China sind sowohl die Leiter der chinesischen NGOs als auch die Vertreter ausländischer NGOs in China der Auffassung, dass die EU zumindest die finanzielle Förderung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in China auf dem derzeitigen Stand beibehalten sollte. Zur Zeit werden die Organisationen der Zivilgesellschaft finanziell von Seiten der chinesischen Regierung nur in sehr eingeschränktem Maße gefördert, und die Unterstützung von NGO-Aktivitäten durch den privaten Sektor ist ebenfalls noch unterentwickelt. Aus diesem Grunde sollte die EU in Erwägung ziehen, ihre finanzielle Unterstützung für die zivilgesellschaftlichen Organisationen in China beizubehalten oder sogar noch aufzustocken, dabei jedoch gezielt Maßnahmen zu unterstützen, die auch zur Förderung der Grundrechte und Arbeitnehmerrechte wirksam sind. Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen und ins Leben gerufenen Programme zur Förderung der Entwicklung der chinesischen Zivilgesellschaft und empfiehlt, dass die EU eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung für die zivilgesellschaftlichen Organisationen in China in Erwägung zieht, hält es allerdings auch für wichtig, eine Unterstützung für Basisorganisationen darin aufzunehmen. Dazu könnten Beihilfen in geringer Höhe auf der Grundlage vereinfachter Antragsverfahren mitsamt der technischen Unterstützung für die Vorbereitung solcher Anträge bereitgestellt werden.

3.9 Ebenso wichtig ist es, dass die EU weiterhin die Kapazitätsaufbauprogramme für chinesische NGOs unterstützt. Die Ausarbeitung derartiger Programme sollte im Hinblick darauf, den speziellen Bedürfnissen der chinesischen NGOs Rechnung zu tragen, verbessert werden und in Zusammenarbeit mit ihnen erfolgen.

3.10 Vertreter der chinesischen Zivilgesellschaft sind der Auffassung, dass die EU ihren Einfluss geltend machen sollte, um in China Partnerschaften zwischen NGOs und der Regierung bzw. der Industrie zu fördern. Sie sollte die chinesische Regierung dazu auffordern, den NGOs Möglichkeiten zu eröffnen, der Regierung gegenüber ihre Meinung über Themen von allgemeinem Interesse zu äußern. Diese Problematik sollte die EU zur Sprache bringen. In seiner Stellungnahme über die Beziehungen zwischen der EU und China aus dem Jahre 2003 stellte der EWSA fest, dass eine sinnvolle Interessenvertretung durch die NGOs nur auf der Grundlage der Vereinigungsfreiheit realisiert werden kann (Ziffer 3.13). Da die Vereinigungsfreiheit in China derzeit eingeschränkt wird, ist die Teilnahme der NGOs am Entscheidungsfindungsprozess noch ausbaufähig. Die EU kann der chinesischen Regierung und den NGOs demonstrieren, wie die zivilgesellschaftlichen Organisationen in Europa die Funktion von Interessenvertretern wahrnehmen, die Regierungsarbeit überwachen und sich zu politischen Fragen zu Wort melden. China könnte auf diese Weise von den positiven europäischen Erfahrungen profitieren.

3.11 Ungeachtet verschiedener Einschränkungen der Pressefreiheit waren die chinesischen Medien in ausschlaggebendem Maße daran beteiligt, das Wachstum der Zivilgesellschaft in den vergangenen Jahren zu stärken. Die EU sollte Möglichkeiten erforschen, wie die Medien in China auch weiterhin eine aktive Rolle spielen können.

3.12 Der EWSA räumt ein, dass die Zivilgesellschaft in Hongkong für den Schutz von Demokratie und Menschenrechten auch weiterhin unverzichtbar und eine wichtige Inspirationsquelle für die Zivilgesellschaft im eigentlichen China ist. Der Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Hongkong sollte aufrechterhalten werden.

3.13 Der EWSA und andere Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft sollten gemeinsam mit dem Europäischen

Parlament und dem WSR Chinas Verletzungen der Grundrechte überwachen und die Europäische Kommission auffordern, gegebenenfalls darauf zu reagieren.

3.14 Das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen sollte in den Diskussionen des Ausschusses mit dem WSR Chinas über Menschenrechtsthemen einen zentralen Platz einnehmen.

Die Kommission muss versuchen, ihren Dialog mit der chinesischen Regierung fortzusetzen, damit diese ihr tief sitzendes Misstrauen gegenüber „regierungsfeindlichen Organisationen“, dem „Solidarność-Effekt“ und den „orangen Revolutionen“ überwinden kann. Die Kommission sollte sich bemühen, der „Arbeitszusammenarbeit unterschiedlicher Art“, die von der chinesischen Regierung als wichtiger Punkt der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit in ihrem Dokument zur EU-Politik vom Oktober 2003 genannt wurde, einen positiven Inhalt zu verleihen. Der strukturierte Dialog zwischen der EU und China über Arbeit, Beschäftigung und Soziales, der zwischen Kommissionsmitglied Špidla und dem chinesischen Minister für Arbeit und soziale Sicherheit vereinbart wurde, könnte eine gute Gelegenheit hierzu bieten. Der Ausschuss wird sich bemühen, seine Kontakte zum chinesischen Wirtschafts- und Sozialrat in dieser Hinsicht zu nutzen.

3.15 Der EWSA wird untersuchen, in welcher Weise die soziale Verantwortung der Unternehmen und internationale Verhaltenskodizes für multinationale Unternehmen (insbesondere die OECD-Leitsätze) bei der Beteiligung ausländischer Gesellschaften einen Beitrag zur Entwicklung eines Systems der Sozialpartnerbeziehungen in China leisten können.

Besondere Aufmerksamkeit sollte der Frage gewidmet werden, welchen Beitrag Gewerkschaften, Arbeitnehmerorganisationen und gegebenenfalls NGO dazu leisten können, mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu fördern.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verhütung von Jugendkriminalität, Wege zu ihrer Bekämpfung und Bedeutung der Jugendgerichtsbarkeit in der Europäischen Union“

(2006/C 110/13)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Februar 2005 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zur „Verhütung von Jugendkriminalität, Wege zu ihrer Bekämpfung und Bedeutung der Jugendgerichtsbarkeit in der Europäischen Union“ zu erarbeiten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 22. Februar 2006 an. Berichtersteller war Herr ZUFIAUR NARVAIZA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 15. März) mit 98 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Jugendkriminalität kristallisiert sich derzeit als eines der Phänomene heraus, das in den europäischen Gesellschaften Anlass zu immer größerer Besorgnis gibt, und ist seit dem letzten Jahrhundert auch eines der kriminologischen Probleme, das international im Zentrum kontinuierlicher Beobachtung steht. Den Verhaltensweisen von Jugendlichen wird jedoch häufig eine größere soziale Bedeutung beigemessen als denen von Erwachsenen — insbesondere dann, wenn es sich um Verfehlungen handelt –, wodurch jugendliche Straftäter in den Augen der Gesellschaft besonders negativ wahrgenommen werden. In vielen Fällen sind es aber auch die Jugendlichen selbst, die der Jugendkriminalität zum Opfer fallen. In Anbetracht des Stellenwertes, den die europäische Gesellschaft dem Phänomen der Jugendkriminalität beimisst, müssen daher wirksame Antworten entwickelt werden, die hauptsächlich auf drei Säulen bzw. Aktionslinien aufbauen: Prävention, Sanktions-/Erziehungsmaßnahmen sowie soziale Integration und Wiedereingliederung minderjähriger und jugendlicher Straftäter.

1.2 Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) sollte die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Bekämpfung der Jugendkriminalität ein Ziel sein, dem die Europäische Union (EU) größte Aufmerksamkeit schenkt, und zwar nicht nur, weil dieses Phänomen einen besonders anfälligen Teil der Bevölkerung betrifft (Minderjährige und Jugendliche, darunter häufig auch solche aus von sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen), sondern auch, weil Prävention und Intervention bei minderjährigen und jugendlichen Delinquenten heute nicht nur der Versuch einer sozialen Wiedereingliederung, sondern auch der Verhütung der Erwachsenenkriminalität von morgen ist. Obwohl es bereits einige Vorhaben und Maßnahmen der EU gibt, die sich flankierend auf die Verhütung der Jugendkriminalität auswirken können (wie etwa die auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im November 1997 in Luxemburg angenommene Europäische Beschäftigungsstrategie oder die auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Dezember 2000 in Nizza angenommene Europäische Sozialagenda, der vom Europäischen Rat in Brüssel im März 2005 angenommene Europäische Pakt für die Jugend und Förderung der aktiven Bürgerschaft usw.), und verschiedene an die Jugend gerichtete Vereinbarungen und Entschlüsse⁽¹⁾ angenommen wurden, die den normalen

Prozess der Integration dieses Bevölkerungsteils in ihre jeweiligen Gesellschaften ebenfalls begünstigen, fehlt es an Instrumenten und Maßnahmen, die speziell auf das Phänomen der Jugendkriminalität zugeschnitten sind.

1.3 Eine Untersuchung der Sachlage in den Ländern der EU ist kein einfaches Unterfangen, da jeder der Mitgliedstaaten bei seiner Definition des Begriffs Jugendkriminalität auf unterschiedliche Variablen zurückgreift. So umfasst das Konzept in einigen Ländern die Verhaltensweisen Minderjähriger, die unter einen der in den einschlägigen Rechtsvorschriften oder Stragesetzbüchern vorgesehenen Tatbestände fallen. In anderen Ländern, in denen das Jugendstrafsystem auf dem Modell der Erziehung oder der Wohlfahrt beruht, weitet sich das Feld der strafrechtlich verfolgten Verhaltensweisen Jugendlicher auch auf Handlungen aus, die — würden sie von Erwachsenen begangen — nur auf verwaltungs- oder zivilrechtlichem Weg bzw. überhaupt nicht geahndet würden⁽²⁾. Bei den strafrechtlichen Sanktionen gibt es ebenfalls große Unterschiede, da einige Länder ein Jugendstrafrecht mit einem speziellen Sanktionskanon haben, während andere für Jugendliche dieselben Strafen wie für Erwachsene verhängen, wenn auch mit bestimmten Strafbegrenzungen und -milderungen. Hinzu kommt die unterschiedliche Eingrenzung der Altersspanne für das Erfordernis der Strafmündigkeit Jugendlicher: Während beim Höchstalter größere Ähnlichkeiten zu finden sind (18 Jahre, in einigen Ländern mit der Möglichkeit der Ausweitung auf 21 Jahre) treten beim Mindestalter deutliche Unterschiede zutage (die Altersspanne liegt zwischen 7 und 16 Jahren)⁽³⁾.

1.4 Unter Berücksichtigung der sich aus diesen Divergenzen ergebenden Einschränkungen sei darauf hingewiesen, dass die

⁽¹⁾ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 14. Dezember 2000 zur sozialen Integration der Jugendlichen (ABl. C 374 vom 28. Dezember 2000); Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 27. Juni 2002 zu dem Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (ABl. C 168 vom 13. Juli 2002); Weißbuch der Kommission vom 21. November 2001: „Neuer Schwung für die Jugend Europas“ (KOM(2001) 681 endg.); Mitteilung der Kommission an den Rat über europäische Politiken im Jugendbereich KOM(2005) 206 endg.

⁽²⁾ Dies wäre bei den so genannten „Statusdelikten“ der Fall, wie dem Von-zu-Hause-Weglaufen, Auf-der-Straße-Leben usw.

⁽³⁾ Beim Höchstalter besteht eine größere Ähnlichkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten, da sie das Jugendstrafsystem in allen Fällen uneingeschränkt für Jugendliche bis 18 Jahre anwenden, wobei in einigen Ländern jedoch die Möglichkeit besteht, diese Regelung - in unterschiedlichem Maße und je nach Fall - auf Jugendliche bis 21 Jahre auszuweiten (Deutschland, Griechenland, Italien, die Niederlande, Österreich und Portugal). Beim Mindestalter sind die Unterschiede der Strafmündigkeit augenfälliger: 7 Jahre in Irland; 8 Jahre in Schottland und Griechenland; 10 Jahre in England, Wales und Frankreich; 12 Jahre in den Niederlanden und Portugal; 13 Jahre in Polen; 14 Jahre in Österreich, Estland, Deutschland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Slowenien und Spanien; 15 Jahre in der Tschechischen Republik, Dänemark, Finnland, der Slowakei und Schweden und 16 Jahre in Belgien. Es sollte jedoch bedacht werden, dass es sich bei den vorgesehenen Sanktionen für die Altersspanne zwischen 7 und 13-15 Jahren in den meisten Fällen nicht um Strafmaßnahmen im eigentlichen Sinne handelt bzw. sie stärker auf Freiwilligkeit beruhen als die Sanktionen für Jugendliche zwischen der genannten Altersspanne und 18-21 Jahren und sie die Unterbringung in Anstalten des geschlossenen Vollzugs in vielen Fällen völlig ausschließen.

Jugendkriminalität den vergleichenden Statistiken der Mitgliedstaaten der EU zufolge im Durchschnitt 15 %, in einigen Ländern auch bis zu 22 % der Gesamtkriminalität ausmacht. In jedem Fall aber tritt die so genannte Kriminalitäts„dunkelziffer“ (Prozentsatz oder Anzahl der Delikte, die sich der Kenntnis der Instanzen der formellen sozialen Kontrolle, d.h. Polizei und Gerichten, entziehen) großenteils bei den von Jugendlichen begangenen Straftaten in Erscheinung; dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei generell um geringfügige Delikte handelt und die Opfer häufig auch minderjährig und weniger geneigt sind, die Hilfe dieser Instanzen in Anspruch zu nehmen.

1.5 Fest steht, dass in den europäischen Ländern — unabhängig von den Angaben, die zu einem gegebenen Zeitpunkt aus den Statistiken hervorgehen — die weit verbreitete Auffassung herrscht, dass die Jugendkriminalität ansteigt und die von Jugendlichen begangenen Delikte an Schwere zunehmen. Angesichts dieser Situation fordern die Bürger effizientere Kontrollmaßnahmen, was in vielen Ländern zu einer Verschärfung der Jugendstrafgesetze geführt hat. Zusammen genommen ergibt sich daraus die Notwendigkeit von Koordinierungs- und Orientierungsmaßnahmen, die ein europäisches Vorgehen gegen dieses Phänomen ermöglichen, aber auch von angemessenen Informationspolitiken, die dazu beitragen, die in Ziffer 1 dieser Stellungnahme angesprochene übertrieben negative Wahrnehmung zu entdramatisieren und zu relativieren.

1.6 Ohne die Relevanz einer Ursachenerforschung des Phänomens der Jugendkriminalität (einer Problematik, die, wenn auch kurz, unter der nachfolgenden Ziffer abgehandelt wird) und der Notwendigkeit einer Vertiefung der Präventionsmaßnahmen (auf die im Laufe dieses Dokuments ebenfalls eingegangen wird, die jedoch auf jeden Fall darauf abzielen sollten, die erwähnten Ursachen zu beseitigen) in Abrede zu stellen, **ist das vorrangige Ziel dieser Stellungnahme eine Analyse der Situation jener Jugendlichen, die wegen eines strafbaren Verhaltens der jeweiligen Jugendgerichtsbarkeit unterworfen werden, sowie der Interventionsinstrumente, die zum Schutz, zur Umerziehung und Wiedereingliederung dieser Jugendlichen in die Gesellschaft eingesetzt werden können, um dadurch ihren Rückfall in fehlgeleitete Verhaltensweisen zu vermeiden.**

2. Ursachen der Jugendkriminalität

2.1 Es gibt vielfältige Ursachen oder Umstände, die einen Jugendlichen zum Begehen einer Straftat veranlassen können; unter den Forschern auf dem Gebiet der Jugendkriminalität herrscht diesbezüglich kein allgemeiner Konsens. Ausgehend von den weithin am meisten akzeptierten Ursachen — und unter besonderer Gewichtung der durch wirtschaftliche und umfeldspezifische Faktoren bedingten, die im Rahmen dieser Stellungnahme hauptsächlich interessieren — sind die folgenden zu nennen:

2.1.1 Die Herkunft der Jugendlichen aus zerrütteten Familien (sog. „Broken Homes“) sowie die bisweilen auftretende Schwierigkeit, Familien- und Berufsleben miteinander zu vereinbaren — Situationen, in denen es immer häufiger zu Vernachlässigung und einem Fehlen an Grenzen und Kontrolle gegenüber den Kindern kommt. Dies führt bisweilen dazu, dass einige Jugendliche diese Defizite durch die Zugehörigkeit zu Banden oder Cliquen auszugleichen suchen, deren Mitglieder von Affinitäten unterschiedlichster Art (ideologischen, musikalischen, ethnischen, sportlichen usw.) zusammengehalten werden, in der Regel jedoch durch ihr grenzüberschreitendes Verhalten gekennzeichnet sind. Innerhalb dieser Art von Gruppen wird ein hoher Prozentsatz an asozialen (Vandalismus, Graffiti) oder unmittelbar gewalttätigen und delinquenten Handlungen verübt.

2.1.2 Die soziale und wirtschaftliche Marginalisierung oder die Armut, die den angemessenen Prozess der Sozialisierung des Jugendlichen ebenfalls erschwert. Diese Marginalisierung findet zum größten Teil unter Jugendlichen aus Einwandererfamilien (wobei minderjährige Einwanderer ohne Begleitung besonders gefährdet sind) und in bestimmten großstädtischen „Ghettos“ statt — Orten mit verrohtem urbanem Gefüge, die bei ihren Bewohnern Gefühle der Angst und der Aggression hervorrufen.

2.1.3 Das Schuleschwänzen und Schulversagen, das schon in der Schule eine soziale „Stigmatisierung“ bewirkt, die in vielen Fällen den Weg zu gesellschaftsfeindlichem Verhalten oder Kriminalität vorzeichnet.

2.1.4 Die Arbeitslosigkeit, die unter Jugendlichen am höchsten ist, führt in vielen Fällen zu Frustration und Hoffungslosigkeit, die ebenfalls ein Nährboden für fehlgeleitete Verhaltensweisen sind ⁽⁴⁾.

2.1.5 Die Übertragung gewalttätiger Bilder und Handlungen durch bestimmte Programme einiger Medien der Sozialkommunikation oder in Videospielen für das jugendliche Zielpublikum, die dazu beiträgt, dass den Jugendlichen ein Wertesystem vermittelt wird, in dem Gewalt ein akzeptables Verhalten darstellt.

2.1.6 Der Konsum von Drogen und Rauschmitteln, der in vielen Fälle dazu führt, dass der Drogenabhängige gezwungen ist, Straftaten zu begehen, um sich die wirtschaftlichen Mittel zur Finanzierung seiner Abhängigkeit zu beschaffen. Außerdem verringert sich unter den Folgen des Konsums oder Entzugs die Hemmschwelle oder fällt ganz. Hier ist auch der (selbst sporadisch auftretende) übermäßige Alkoholkonsum zu nennen, der sich insbesondere in Vandalismusdelikten und Vergehen gegen die Straßenverkehrssicherheit niederschlägt.

2.1.7 Persönlichkeits- oder Verhaltensstörungen (mit dem vorgenannten Faktor verbundenen bzw. auch unabhängig davon), die in der Regel mit anderen sozialen oder Umweltfaktoren einhergehen und den Jugendlichen zu impulsivem oder unreflektiertem, durch die gesellschaftlich akzeptierten Verhaltensnormen nicht motiviertem Verhalten verleiten.

⁽⁴⁾ In Zusammenhang damit und dem in Ziffer 2.1.2 genannten Faktor Armut sei hier die Studie „*Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*“ erwähnt, die derzeit von der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission durchgeführt und vom Institut für regionale Innovation und Sozialforschung (IRIS) koordiniert wird.

2.1.8 Die unzulängliche Vermittlung und Weitergabe von prosozialen oder staatsbürgerlichen Werten, wie die Achtung von Normen, Solidarität, Großzügigkeit, Toleranz, Respekt vor dem anderen, Selbstkritik, Einfühlungsvermögen, gut gemachte Arbeit usw., die in unseren „globalisierten“ Gesellschaften durch stärker utilitaristische Werte wie Individualität, Konkurrenz und übermäßigen materiellen Konsum ersetzt werden und unter bestimmten Umständen das Auftreten einer gewissen sozialen Anomie hervorrufen.

2.2 Dieses Faktorenbündel ist in allen Ländern der Europäischen Union — Gesellschaften mit hohem Wohlstandsniveau, in denen jedoch Elemente von Auflösungserscheinungen und fehlender sozialer Zusammenhalt zu finden sind, die diese Art von asozialem oder fehlgeleitetem Verhalten erklären — mehr oder weniger ausgeprägt vorhanden.

2.3 Um gewalttätigem Verhalten vorzubeugen und gegen die Jugendkriminalität anzugehen, müssen die Gesellschaften Strategien anwenden, die eine Kombination aus Präventions-, Interventions- und Repressionsmaßnahmen darstellen. Die Präventions- und Interventionsstrategien müssen auf die — hauptsächlich von der Familie, der Gemeinschaft, der Gruppe von Gleichaltrigen, der Schule, der Ausbildung und dem Arbeitsmarkt getragene — Sozialisierung und Integration aller Minderjährigen und Jugendlichen ausgerichtet sein.

Die Justiz- und Repressionsmaßnahmen bzw. -reaktionen müssen in jedem Fall auf den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Unschuldsvermutung, dem Recht auf Verteidigung, der Gerichtsverhandlung mit allen Garantien, der Achtung des Privatlebens, der Verhältnismäßigkeit und der Flexibilität beruhen. Sowohl der Verlauf des Strafverfahrens als auch die Wahl der Maßnahmen und ihre anschließende Vollstreckung müssen **vom Grundsatz des übergeordneten Interesses des Minderjährigen** geleitet sein ⁽⁹⁾.

3. Beschränkungen der traditionellen Jugendgerichtsbarkeit

3.1 Die klassischen Modelle der Jugendstrafjustiz waren kaum in der Lage, auf die heutige Realität der Kriminalität zu reagieren und sich an sie anzupassen. So waren die Jugendstrafsysteme in Europa langsam, ineffizient und wirtschaftlich unrentabel, mit häufig langen Wartezeiten und sehr hoher Rückfallquote. Gleichzeitig haben auch die traditionellen Instanzen der informellen sozialen Kontrolle (Schule, Familie, Arbeitsplatz usw.) immer mehr an Gewicht verloren.

3.2 Von dem zu Beginn des 20. Jahrhunderts aufgekommenen paternalistischen *Schutzmodell*, bei dem jugendliche Gesetzesbrecher als sozial krank galten (und mit anderen schutzbedürftigen Jugendlichen in einen Topf geworfen und gleichgesetzt wurden), ging man in einigen Ländern (insbesondere Nordeuropas) auf das *Erziehungs- oder Wohlfahrtsmodell* über, ein Modell der sozialen bzw. gemeinschaftlichen Antwort auf die Jugendkriminalität, das — da es am Rande des Justizsystems angesiedelt war — den Jugendlichen jedoch die notwendigen Rechtsgarantien vorenthielt.

⁽⁹⁾ Artikel 40 der Konvention über die Rechte des Kindes, am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.

3.2.1 Seit den 1980er Jahren hat sich dank verschiedener internationaler Übereinkommen und Verträge im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit (die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit — „Beijing-Regeln“ — von 1985; die Leitlinien der Vereinten Nationen für die Verhütung der Jugendkriminalität — „Riad-Leitlinien“ — von 1990; die Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist, von 1990; die Empfehlung Nr. R (87) 20 des Ministerkomitees des Europarats über soziale Reaktionen auf die Jugendkriminalität) ein allmählicher Wandel in den Jugendstrafsystemen der EU-Mitgliedstaaten vollzogen, und es wurde das *Verantwortungsmodell* eingeführt. In diesem Prozess ist insbesondere die am 20. November 1989 von der UNO-Generalversammlung verabschiedete Konvention über die Rechte des Kindes zu nennen -, die von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und somit zu einer für sie verbindlichen Rechtsnorm umgewandelt wurde -, deren Artikel 37 und 40 dem Gegenstand dieser Stellungnahme gewidmet sind. Das Verantwortungsmodell bewirkt eine Stärkung der Rechtsstellung von Jugendlichen und eine Annäherung der Jugendstrafjustiz an das Erwachsenenstrafrecht, indem Jugendlichen dieselben Rechte und Garantien wie Erwachsenen gewährt werden. Dabei geht es darum, das erzieherische Element — unter Anwendung eines Gewährleistungsmodells und von Maßnahmen mit herausragendem Erziehungswert — mit der strafrechtlichen Komponente zu verbinden. Ziel war es, die jugendlichen Straftäter „zur Verantwortung zu erziehen“.

3.3 Dieses von den erwähnten internationalen Normen abgeleitete Modell hat allmählich Eingang in die Rechtsvorschriften der derzeit 25 EU-Mitgliedstaaten gefunden.

3.3.1 Das *Verantwortungsmodell* beruht auf den folgenden Grundsätzen:

- Prävention vor Repression: Die beste Methode zur Bekämpfung der Jugendkriminalität besteht darin zu verhindern, dass Jugendliche überhaupt erst straffällig werden; dafür sind geeignete Sozialhilfe-, Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Bildungsprogramme erforderlich (hierzu zählen auch Programme zur Erleichterung und Ermöglichung des geeigneten Umgangs mit Freizeit).
- Begrenzung der Nutzung des traditionellen Justizsystems auf das erforderliche Mindestmaß und Einrichtung neuer, speziell auf die Jugendkriminalität abgestellte Justizsysteme, die die Handhabung weiterer Situationen, die bei Minderjährigen auftreten können (verlassene, misshandelte, unangepasste Jugendliche usw.), anderen Diensten (Hilfs- und Sozialeinrichtungen) überlassen.
- Verringerung der Strafinterventionen des Staates bei gleichzeitiger Belegung von Präventionsstrategien in den Bereichen Jugendsozialhilfe, Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Freizeitangebote und Kommunalpolitik allgemein sowie parallel dazu stärkere Beteiligung der Gemeinschaft und anderer Gruppen des sozialen Lebens (wie Familie, Sozialarbeiter, Schule, Gemeinwesen, soziale Organisationen usw.) an der Lösung von Konflikten und der Suche nach gangbaren Alternativen.

- Größtmögliche Verringerung der freiheitsberaubenden Maßnahmen oder Sanktionen und deren Reduzierung auf Ausnahmefälle.
- Flexibilisierung und Diversifizierung der strafrechtlichen Antwort anhand flexibler Maßnahmen, die in Abhängigkeit der Bedingungen sowie der Fortentwicklungen und Fortschritte bei der Behandlung oder der Maßnahmendurchführung an die jeweiligen Umstände des Jugendlichen angepasst und als Alternative zum Freiheitsentzug angeboten werden können.
- Anwendung aller Rechte und Garantien, die Erwachsenen im Strafverfahren gewährt werden, auf jugendliche Straftäter (gerechtes, unparteiisches und angemessenes Urteil).
- Professionalisierung und Spezialisierung der im Jugendstrafsystem einschreitenden Instanzen der formellen sozialen Kontrolle. Diesbezüglich ist eine entsprechende Schulung aller in der Strafrechtspflege für Jugendliche tätigen Akteure (Polizei, Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Vollzugsbeauftragte) unbedingt erforderlich.

4. Neue Tendenzen der Jugendgerichtsbarkeit

4.1 Es gibt demnach alternative Wege zur Bekämpfung der Jugendkriminalität, die eine Abkehr vom traditionellen Freiheitsentzugssystem darstellen. So gehen die neuen internationalen Tendenzen — ohne dass die erzieherischen Maßnahmen des Freiheitsentzugs, sofern diese unbedingt erforderlich sind, hiervon berührt werden — in Richtung von Systemen zum Ersatz oder zur Ergänzung dieser Maßnahmen, um die Behandlung von Jugendlichen effizienter und vor allem erzieherisch wertvoller für ihre persönliche und beruflich-soziale Entwicklung zu machen.

4.2 Die vorbildlichen Praktiken auf dem Gebiet der Jugendgerichtsbarkeit in der EU können in drei große Bereiche aufgeteilt werden: Prävention, erzieherische Intervention im eigenen Gemeinwesen oder in Anstalten sowie beruflich-soziale Eingliederung.

4.2.1 Auf die Prävention wurde bereits eingegangen. Die erzieherische Intervention sollte hauptsächlich durch Ressourcen oder Einrichtungen im sozialen Umfeld der Jugendlichen vorgenommen werden, denn es geht darum, ihnen die Bildungsfähigkeiten bzw. -notwendigkeiten zu verschaffen, deren Fehlen überhaupt erst die Ursache dafür war, dass sie mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Die betroffenen Jugendlichen sollten von Spezialisten verschiedener Fachrichtungen eingehend untersucht werden, um festzustellen, um welche Defizite es sich bei ihnen handelt und wie man ihnen helfen kann, das Risiko einer Wiederholung ihres fehlgeleiteten Verhaltens zu verringern. Dementsprechend sollte auch mit den Familien der Jugendlichen gearbeitet werden, um sie im Rahmen der Erziehung und Resozialisierung der Jugendlichen zu Mitarbeit und Engagement zu bewegen.

4.2.2 Andererseits gehören jugendliche Straftäter — ebenso wie behinderte Menschen, ethnische Minderheiten, ältere Menschen usw. — Bevölkerungsgruppen an, die sozial ausgegrenzt sind bzw. bei denen die Gefahr der sozialen Ausgrenzung besteht: Aufgrund ihrer bereits angesprochenen besonderen Schwächen und Probleme sind sie in ihrem Bestreben nach persönlicher Autonomie auf konkrete Unterstützung angewiesen, da sie andernfalls Gefahr laufen, zu scheitern und folglich die Anpassung an ihr Umfeld verlieren, wodurch die Gefahr der

Rückfälligkeit steigt und sie letztendlich in der Erwachsenenstrafjustiz enden.

4.2.3 Deshalb müssen diese Jugendlichen in ihrem Integrationsprozess auf unterschiedlichste Weise unterstützt und geführt werden (soziale, kulturelle, sprachliche Integration usw.). Es gibt weder einen Königsweg, um die soziale Integration jugendlicher Delinquenten zu gewährleisten, noch unfehlbare Formeln, um zu verhindern, dass eine voll integrierte Person ein asoziales Verhalten entwickelt. Es herrscht jedoch breiter Konsens darüber, dass die **berufliche Eingliederung** maßgeblich ist, um jugendliche Straftäter an wirtschaftliche und soziale Integration und Stabilität heranzuführen.

4.3 In Bezug auf die Entwicklung der Jugendstrafsysteme und unter Berufung auf die Bemerkungen in Ziffer 3.2 und 3.3 sei zunächst darauf hingewiesen, dass neben dem **Konzept der retributiven Justiz** (Schadensregulierung) das **Konzept der restaurativen Justiz** (Wiederherstellung oder Wiedergutmachung) aufgekommen ist, das auf die politisch-kriminologische Bewegung zugunsten des Opfers — die Viktimologie — und die Aufwertung seiner Rolle im Strafverfahren zurückgeht. Die restaurative Justiz ist das Paradebeispiel für eine Justiz, in der das Opfer, der Beschuldigte und die Gemeinschaft gemeinsam an der Suche nach Lösungen für die Folgen des durch das Delikt verursachten Konflikts einbezogen werden, um die Wiedergutmachung des Schadens, die Versöhnung zwischen den Beteiligten und die Stärkung des kollektiven Sicherheitsgefühls zu fördern. Die restaurative Justiz ist bemüht, sowohl das Interesse des Opfers (wobei der Angreifer den dem Opfer zugefügten Schaden anerkennen und sich um Wiedergutmachung bemühen muss) als auch das Interesse der Gemeinschaft (das auf die Rehabilitation des Angreifers, die Rezidivprävention und die Reduzierung der Kosten der Strafjustiz ausgerichtet ist) und das Interesse des Beschuldigten (er gerät nicht in den Kreislauf der Strafjustiz, und seine verfassungsrechtlichen Garantien werden geachtet) zu schützen.

4.4 Darüber hinaus hat die Wiedergutmachung eine besondere erzieherische Wirkung auf den Beschuldigten, da der betreffende Jugendliche bei der direkten Konfrontation mit dem Opfer zum Nachdenken über seine Schuld angeregt und möglicherweise davon abgehalten werden kann, künftig ähnlich zu handeln. Da sie kaum stigmatisiert, großen pädagogischen Wert hat und nur geringfügig ahndet, stellt sie für das Jugendstrafsystem ein geeignetes Modell dar.

4.5 Insgesamt haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten sowohl die Verfahrensweisen als auch die Sanktions- und Urteilsarten im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit grundlegend verändert. Die nicht punitiven Sanktionen wie Gemeinschaftsdienst, Schadensausgleich und Schadensregulierung, Mediation zwischen Täter und Opfer bzw. Täter und Herkunftsgemeinschaft, Berufsausbildungspraktika oder Spezialbehandlungen bei Drogenabhängigkeit und anderen Abhängigkeitsstörungen wie Alkoholsucht gewinnen immer mehr an Boden. Bei diesen Arten von Maßnahmen ist eine dauernde Überwachung und Kontrolle der vom Jugendlichen erzielten Fortschritte und Resultate erforderlich. Der Einsatz dieser Maßnahmen nimmt heute immer mehr zu, häufig in Form von offener oder halboffener Unterbringung, Dauerüberwachung und -kontrolle, Strafaufsicht, elektronisch überwachtem Hausarrest usw. oder einer Kombination aus verschiedenen Maßnahmen. Trotz allem ist der Freiheitsentzug in einer Erziehungs- oder Haftanstalt jedoch nach wie vor weit verbreitet.

4.6 Andererseits hat die öffentliche Bedeutung der neuen Phänomene, die insbesondere in den großen europäischen Ballungsräumen aufgetreten sind (organisierte Kriminalität, Jugendbanden, Straßenvandalismus, Gewalt beim Sport, Rowdytum an den Schulen, Übergriffe gegen Eltern, fremdenfeindliche und extremistische Verhaltensweisen, Verbindung zwischen neuen Kriminalitätsformen und Einwanderung, Drogenabhängigkeit usw.), in den letzten Jahren dazu geführt, dass in einigen europäischen Ländern eine Tendenz zur **Verschärfung** des Jugendstrafrechts mit einer Erhöhung der Höchststrafen, der Einführung verschiedener Formen der Unterbringung in Anstalten des geschlossenen Vollzugs und sogar der Forderung nach bestimmten Haftungsverantwortungen der Eltern jugendlicher Delinquenten zu beobachten ist.

4.6.1 Anzuführen sind in diesem Zusammenhang auch die Reformen des Jugendstrafrechts 1995 in den Niederlanden und 1996 in Frankreich sowie der *Criminal Justice Act* des Vereinigten Königreichs von 1994 zur Heraufsetzung der Höchststrafe für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren von einem auf zwei Jahre und zur Verhängung einer Unterbringung im geschlossenen Vollzug zwischen sechs Monaten und zwei Jahren schon für Jugendliche zwischen 12 und 14 Jahren. Außerdem wurde die so genannte „Parenting Order“ eingeführt, mit der die Eltern von straffällig gewordenen Jugendlichen oder von Jugendlichen, die z.B. wegen unentschuldigter Fernbleibens von der Schule polizeilich erfasst wurden, dazu verpflichtet werden, bis zu drei Monaten lang einmal wöchentlich an Erziehungsmaßnahmen teilzunehmen. Gegen Eltern, die ihre Erziehungspflichten wiederholt vernachlässigt haben, können Geldstrafen von bis zu 1 000 GBP verhängt werden.

4.6.2 Das Problem mit Bestimmungen dieser Art ist, dass sie eine „Freistellung von der Verantwortung“ des Jugendlichen mit sich bringen, wo er doch eigentlich derjenige ist, der — entsprechend den heutigen Ansätzen des „verantwortlich machen“ Strafrechts — dazu angehalten werden sollte, den von ihm verursachten Schaden zu regulieren oder auszugleichen. Hinzu kommt, dass Eltern (insbesondere jene mit geringem Einkommen und weniger Möglichkeiten zur Beaufsichtigung und Überwachung ihrer Kinder) unter bestimmten Umständen ungerechtfertigte Nachteile erleiden, wenn sie nicht in der Lage sind, einen Entlastungsnachweis zu erbringen. Was die Eltern jedoch wirklich benötigen, ist eine Hilfestellung, um ihre Kinder angemessen erziehen zu können, und keine ungebührnde Schuldzuweisung.

4.6.3 In einigen Ländern dagegen werden Konzepte wieder aufgenommen, die in den 1980er Jahren schon als überholt galten, wie die Unterbringung in Anstalten des geschlossenen Vollzugs, die gleichzeitig auch zur Erbringung von Fürsorgeleistungen für schutzbedürftige Jugendliche bestimmt sind. Dadurch entsteht erneut eine Durchmischung von Jugendlichen, die dem Schutz- und solchen, die dem Strafsystem unterliegen.

5. Derzeitige Handhabung auf EU-Ebene

5.1 Der Europarat ist schon bei verschiedenen Gelegenheiten speziell auf die Frage der Jugendgerichtsbarkeit eingegangen (darunter vor allem in der bereits genannten *Empfehlung*

Nr. R (87) 20 des Ministerkomitees des Europarats über soziale Reaktionen auf die Jugendkriminalität sowie unlängst in der *Empfehlung Rec(2003) 20 des Ministerkomitees über neue Wege zur Bewältigung der Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* ⁽⁶⁾), wohingegen die Organe und Einrichtungen der EU diese Frage im Rahmen der Abhandlung anderer, allgemeinerer Themen wie der Kriminalitätsverhütung lediglich tangenziell berührt haben.

5.2 Die grundlegenden Texte der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft ermöglichen es, sich dem Gegenstand dieser Stellungnahme auf zweierlei Weise zu nähern: über Titel VI des EU-Vertrags (EUV), *Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen*; und über Titel XI des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), *Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend*.

5.2.1 Auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sind die Bestimmungen von Artikel 29 ff. EUV maßgeblich, die zum Ziel haben, den Bürgern ein hohes Schutzniveau in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten. In diesen Bestimmungen sind Möglichkeiten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf zwischenstaatlicher Ebene vorgesehen, wie u.a. die Verhütung und Bekämpfung der organisierten und nicht organisierten Kriminalität. Zu dieser Frage hat die Kommission am 30. April 2004 das *Grünbuch über die Angleichung, die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen in der EU* vorgelegt. Mit diesem Konsultationsdokument will die Kommission untersuchen, ob das Nebeneinanderbestehen verschiedener Systeme innerhalb der EU Probleme mit der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bereitet, und ermitteln, welche Hindernisse der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung entgegenstehen. Das genannte Dokument enthält keinerlei Verweis auf die Jugendkriminalität oder die Jugendstrafsysteme; einer Anwendung der in seiner Einleitung aufgeführten Ziele oder der Bezugnahmen auf sowohl freiheitsentziehende als auch alternative Strafmaße und die Mediation stünde jedoch nichts entgegen.

5.2.2 An dieser Stelle sei auch das am 22. Juli 2002 von der Europäischen Kommission angenommene *Rahmenprogramm AGIS* ⁽⁷⁾ genannt, das die Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in Strafsachen fördern und die mit der Weiterentwicklung der einschlägigen europäischen Politik in der Praxis befassten Personen unterstützen soll. Auf der Grundlage dieses Programms sind einige Initiativen für die gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften und vorbildliche Praktiken im Bereich der Jugendkriminalität und Jugendgerichtsbarkeit entstanden.

⁽⁶⁾ Anzuführen sind hier auch die Entschließung (66) 25 über Methoden zur Kurzzeitbehandlung jugendlicher Delinquenten unter 21 Jahren, die Entschließung (78) 62 über soziale Umwandlung und Jugendkriminalität, die Empfehlung Nr. R (88) 6 über die gesellschaftlichen Reaktionen auf Kriminalität unter Jugendlichen aus Gastarbeiterfamilien und die Empfehlung Nr. R (2000) 20 über die Rolle des frühzeitigen psychosozialen Einschreitens zur Verhütung kriminellen Verhaltens.

⁽⁷⁾ In diesem Programm werden die Maßnahmen der vorherigen Programme unter Titel VI EUV (*Grotius II - Strafrecht*, *Oisín II*, *Stop II*, *Hippokrates* und *Falcone*) fortgeführt und erweitert.

5.2.3 Im Zusammenhang mit Titel VI EUV sollte ferner auf den Beschluss des Rates vom 28. Mai 2001 zur Einrichtung eines *Europäischen Netzes für Kriminalprävention* ⁽⁸⁾ verwiesen werden, der sich mit allen Kriminalitätsarten befasst, den Schwerpunkt jedoch vor allem auf die Jugendkriminalität ⁽⁹⁾, die Kriminalität in den Städten und die Drogenkriminalität legt.

5.2.4 Im Bereich der Sozial-, Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendpolitik wird in Artikel 137 EGV auf die Tätigkeit der Gemeinschaft zugunsten der beruflichen Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung hingewiesen. Unter Bezugnahme auf die vorstehenden Ausführungen lässt sich zweifelndfrei sagen, dass die beruflich-soziale Eingliederung und die soziale Integration zwei der grundlegenden Komponenten der Verhütung und Bekämpfung der Jugendkriminalität bilden. Diesbezüglich wurden auf sukzessiven Tagungen des Europäischen Rates und seitens der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen zahlreiche Strategien, Agenden, Vorhaben und Programme angenommen, von denen einige bereits unter Ziffer 1.2 aufgeführt sind; aufgrund seines engeren Zusammenhangs mit jugendlichen Straftätern ist dabei besonders das *Operative Programm zur Bekämpfung der Diskriminierung* ⁽¹⁰⁾ hervorzuheben, das Teil von Ziel 1 des Europäischen Sozialfonds ist.

5.3 Das Europäische Parlament hat — wenn auch mit programmatischem Charakter — eine umfassende Tätigkeit auf dem Gebiet des Jugendschutzes entwickelt und zahlreiche Entschlüsse angenommen, darunter in erster Linie die so genannte *Europäische Charta der Rechte des Kindes*, die mit der Entschlüsselung A3-0172/1992 vom 8. Juli 1992 angenommen wurde. Artikel 8.22 und 8.23 dieser Charta enthalten eine Reihe von Garantien für an einem Strafverfahren beteiligte Jugendliche sowie die Grundsätze und Kriterien für die zu verhängenden Sanktionen und die bei der Behandlung jugendlicher Straftäter verfügbaren Rechtsmittel.

6. Zweckmäßigkeit eines europäischen Bezugsrahmens für die Jugendgerichtsbarkeit

6.1 Wie bereits ausgeführt wurde, wird die Jugendkriminalität von einem Großteil der EU-Bürger mit Besorgnis betrachtet. Es besteht die klare Vorstellung, dass es sich dabei um ein gemeinsames Problem aller EU-Mitgliedstaaten handelt und daher ein gemeinsames Vorgehen seitens der Institutionen der EU zweckmäßig wäre. Dies geht aus der Eurobarometer-Studie

von 2001 hervor (der ersten, die sich mit dem Thema innere Sicherheit in den Mitgliedstaaten beschäftigt). Dieser Studie zufolge sind 45 % der EU-Bürger der Auffassung, dass die Politik zur Verhütung der Jugendkriminalität eine gemeinsame Zuständigkeit der einzelstaatlichen Behörden und der EU-Institutionen sein sollte.

6.2 Wie bereits ausgeführt, existieren schon heute verschiedene internationale Normen der Vereinten Nationen und des Europarats zum Thema Jugendkriminalität und Jugendgerichtsbarkeit. Sie besitzen jedoch nur eine geringfügige bzw. überhaupt keine Verbindlichkeit (mit der bereits erwähnten Ausnahme der Konvention über die Rechte des Kindes) und enthalten lediglich einige wenige Mindestnormen für die gesamte internationale Gemeinschaft. Die Europäische Union sollte — freilich auf der Basis des durch diese Normen gelegten Fundaments — angesichts ihres Entwicklungsniveaus und ihrer größeren internen Homogenität danach streben, die international festgelegten Grundsätze auf ihrem Hoheitsgebiet zu verbessern und effizienter zu gestalten.

6.3 Zum anderen könnten die EU-Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Maßnahmen zur Bewältigung der Jugendkriminalität — mit ihren verschiedenen Aspekten wie Verhütung, Rechtsprechung, Schutz und Integration — von den Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken der einzelnen Mitgliedstaaten profitieren, insbesondere, da sich die unterschiedlichen Ursachen und Ausprägungsformen der Jugendkriminalität (Drogenabhängigkeit, Fremdenfeindlichkeit, Gewalt beim Sport, Einsatz neuer Technologien bei der Verübung von Straftaten, Vandalismus in den Städten usw.) in diesen Ländern immer stärker ähneln.

6.4 Für die Zweckmäßigkeit gemeinsamer Regeln für die Jugendgerichtsbarkeit sprechen auch Faktoren, die vom Prozess der europäischen Integration herrühren, wie die Abschaffung der Grenzen und der freie Personenverkehr: Die Jugendlichen können sich von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen frei bewegen — ganz zu schweigen von den Grenzregionen zwischen den 25 Mitgliedstaaten, die sich über Tausende von Kilometern erstrecken. Durch eine größere Homogenität oder bessere Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Maßnahmen in diesem Bereich könnten einige Risiken oder neue Situationen im Zusammenhang mit dieser größeren Mobilität verhindert bzw. verringert werden (wie beispielsweise die Möglichkeit, dass ein jugendlicher Täter in einem EU-Mitgliedstaat lebt und in einem anderen für eine Straftat verurteilt wird).

6.5 Darüber hinaus könnte — angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten ihre Jugendstrafsysteme häufig als Erprobung künftiger Reformen der Erwachsenenstrafgesetzgebung „nutzen“ — die Koordination und Annäherung der Jugendstrafsysteme ihrerseits eine Annäherung der einzelstaatlichen Strafgesetzgebungen bewirken, ein Bestreben, das — wie vorstehend erwähnt — bereits zu den Zielen der Europäischen Union gehört und bei dem bedeutende Fortschritte erzielt worden sind (Europäischer Haftbefehl, gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Gerichtsurteilen usw.). Auch sind die Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Jugendkriminalität relativ neueren

⁽⁸⁾ ABl. L 153 vom 8..6.2001.

⁽⁹⁾ Ein Beispiel für die Arbeiten des Europäischen Netzes für Kriminalprävention ist der Bericht „A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states“, Fitzgerald, Stevens und Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Ein Beispiel für die Anwendung des Programms im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit ist die spanische Nichtregierungsorganisation Fundación Diagrama, die in vielen Autonomen Gemeinschaften freiheitsentziehende Justizmaßnahmen für jugendliche Straftäter verwaltet. Sie leitet zusammen mit diesen Gemeinschaften ein operatives Programm für Jugendliche, die den vom Jugendstrafsystem auferlegten freiheitsentziehenden Maßnahmen oder Sanktionen unterliegen. Das Ziel dieses Programms ist die Konzeption einer individuellen und umfassenden Methode, die ansetzt, noch bevor der Jugendliche die Haftanstalt verlässt - d.h. eines Parcours der beruflich-sozialen Eingliederung für diese Jugendliche -, mit der erstaunliche Ergebnisse erzielt werden.

Datums (die ältesten gehen auf den Anfang des 20. Jahrhunderts zurück), weshalb bei der Einleitung eines Annäherungsprozesses auch weniger Vorbehalte und Schwierigkeiten auftreten würden als in der Erwachsenenstrafjustiz, die auf eine lange, von tief verwurzelten historischen, kulturellen und rechtlichen Faktoren beeinflusste Geschichte zurückblickt.

6.6 Nicht von der Hand zu weisen sind auch die Auswirkungen, die ein gemeinschaftlicher Bezugsrahmen auf die Einschränkung oder Verhinderung rückschrittlicher Tendenzen bei der Behandlung von Jugendkriminalität und des Jugendstrafsystems hätte, die — wie bereits angesprochen — derzeit in einigen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten sind.

6.7 Angesichts der gemeinsamen Phänomene, die in den Ländern der Europäischen Union auf diesem Gebiet zu beobachten sind, erscheint es sowohl unter präventiven und sozialen als auch unter repressiven und justiziellen Gesichtspunkten ratsam, die Ausarbeitung eines gemeinsam Rahmens zur Behandlung dieser Frage in die Wege zu leiten. Dahingehend lautet auch die Forderung des Europarats, der in seiner Empfehlung Rec(2003) 20 ausdrücklich auf die Notwendigkeit verweist, „das Erfordernis eigenständiger und spezifischer europäischer Regeln für die in der Gemeinschaft angewandten Sanktionen und Maßnahmen und europäischer Strafvollzugsgrundsätze für Jugendliche anzuerkennen“.

7. Einige Vorschläge für eine europäische Politik der Jugendgerichtsbarkeit

7.1 Aus den Ausführungen in dieser Stellungnahme lassen sich die folgenden **Leitlinien und Orientierungen** ableiten:

7.1.1 In sämtlichen Mitgliedstaaten der EU treten — mehr oder weniger ausgeprägt — relativ ähnliche Phänomene auf, die auch nach vergleichbaren Antworten verlangen: Krise der traditionellen Instanzen der informellen sozialen Kontrolle (Familie, Schule, Arbeitsplatz), Entstehung von Ghettos in den großen städtischen Ballungszentren, in denen einem Großteil der Bewohner die Gefahr der sozialen Ausgrenzung, neuer Formen von Jugendkriminalität (häusliche und schulische Gewalt, Jugendcliquen, städtischer Vandalismus), Drogen- und Alkoholmissbrauch usw. droht.

7.1.2 Seit den 1970er/1980er Jahren haben sich — mit dem Aufkommen der internationalen Normsetzung, auf die in Ziffer 3.2.1 dieser Stellungnahme Bezug genommen wird — die Modelle der Jugendgerichtsbarkeit der EU-Mitgliedstaaten einander schrittweise angenähert, wobei sich das so genannte *Verantwortungsmodell* durchgesetzt hat, das in der Regel mit dem Konzept der *Wiederherstellung* oder *Wiedergutmachung* einhergeht. Dies schließt jedoch nicht aus, dass zwischen diesen Modellen erhebliche Unterschiede bestehen (u.a. hinsichtlich der Altersspannen für die Strafmündigkeit Jugendlicher).

7.1.3 Aus den unterschiedlichsten Gründen, auf die in diesem Dokument im Einzelnen eingegangen wurde — ähnliche sozioökonomische und politische Situationen in den Mitgliedstaaten, Rechtstraditionen, die in einigen Fällen sehr ähnlich und in anderen zumindest nicht unvereinbar sind, soziale Politiken, die sich flankierend auf die Verhütung der Jugendkriminalität auswirken und bereits aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert oder unterstützt werden –, ist es ratsam, in Richtung einer schrittweisen Vereinheitlichung der Modelle und Systeme

zur Verhütung, zum Schutz und zur Intervention sowie zur Bewältigung des Phänomens der Jugendkriminalität und der Jugendgerichtsbarkeit voranzugehen.

7.1.4 In dem Bereich, der Gegenstand dieser Stellungnahme ist, gibt es schließlich noch verschiedene weitere Faktoren, die für die Zweckmäßigkeit eines solchen Annäherungs-, Koordinierungs- und Austauschprozesses sprechen.

7.1.4.1 Interventionen im Bereich der Jugendkriminalität und der Jugendgerichtsbarkeit finden nicht nur auf rechtlicher Ebene statt (wo die verschiedenen Rechtsmodelle und –traditionen diesem Prozess hinderlich sein können), sondern dabei bemüht man sich auch, disziplinen- und institutionenübergreifend tätig zu sein und andere Wissensbereiche wie die Sozial- und Verhaltenswissenschaften sowie die unterschiedlichsten Einrichtungen, Behörden und Organisationen einzubeziehen (staatliche, regionale und lokale Behörden, Sozialdienste verschiedener Bereiche, Polizei- und Justizapparat, gemeinnützige Organisationen, Privatunternehmen über Projekte der sozialen Verantwortung von Unternehmen, Familienverbände, Wirtschafts- und Sozialakteure usw.), die häufig wenig koordiniert arbeiten.

7.1.4.2 Bei der Verallgemeinerung der Phänomene, auf die in Ziffer 7.1.1 eingegangen wird ⁽¹⁾, spielen sicherlich auch die Informationsgesellschaft, die technologischen Fortschritte, die Durchlässigkeit der Grenzen und andere vergleichbare Faktoren eine wichtige Rolle, und auch der einfache „Nachahmungseffekt“ dieser Verhaltensweisen (der durch die Verbreitung der Ereignisse in den Medien der Sozialkommunikation noch verstärkt wird) ist nicht zu unterschätzen; all dies sind rasante Veränderungen, denen die europäischen Länder nicht tatenlos zusehen dürfen.

7.2 Ausgehend von dieser Prämisse hält es der EWSA für zweckmäßig, folgende Schritte für die Entwicklung einer Gemeinschaftspolitik im Bereich der Jugendkriminalität und der Jugendgerichtsbarkeit zu tun:

7.2.1 Zunächst ist es unerlässlich, **aktualisierte und vergleichbare quantitative Daten** über den Stand der Jugendkriminalität in den 25 Mitgliedstaaten der EU zu erheben, anhand derer zuverlässige Aussagen über die Art des Problems, seinen tatsächlichen Umfang und die verschiedenen Möglichkeiten seiner Bewältigung möglich sind, wobei — unter anderen Faktoren — auch die möglichen Unterschiede zwischen straffälligen männlichen und weiblichen Jugendlichen zu berücksichtigen sind.

7.2.2 Vom qualitativen Standpunkt aus erscheint es ferner zweckdienlich, **Mindeststandards bzw. gemeinsame Orientierungen** aller Mitgliedstaaten festzulegen, die von präventionspolitischen Maßnahmen über die polizeiliche und gerichtliche Behandlung straffällig gewordener Jugendlicher bis zu ihrer Umerziehung und Resozialisierung reichen. Diese Standards sollten auf den Grundsätzen der Konvention über die Rechte des Kindes, insbesondere deren Artikel 37 und 40, sowie der einschlägigen internationalen Leitlinien beruhen, die in den in Ziffer 3.2.1 dieser Stellungnahme genannten Übereinkommen festgeschrieben wurden, und ihre Entwicklung und Anwendung sollte davon ausgehend weiter vertieft und vorangebracht werden.

⁽¹⁾ Es sei hier erwähnt, dass bei den Vorkommnissen in den französischen Vorstädten im November 2005 die Verwendung von Chats, E-Mail, Blogs, Mobiltelefonen usw. allem Anschein nach eine wichtige Rolle spielte.

7.2.3 Der erste Schritt in Richtung der Ausarbeitung dieser Mindeststandards bestünde darin, möglichst präzise Kenntnisse über die verschiedenen Realitäten und Erfahrungen in jedem einzelnen Mitgliedstaat zu erlangen. Diese Kenntnisse könnten auf verschiedenem Wege erworben werden, beispielsweise mit Hilfe von Fragebögen, die an alle Mitgliedstaaten versandt und dort ausgefüllt würden, und durch die Veranstaltung von Sitzungen mit einschlägigen Sachverständigen und Fachleuten, in denen Erfahrungen und vorbildliche Praktiken ausgetauscht würden. Diese Sitzungen könnten durch die Schaffung eines **Sachverständigennetzes** mit einer dem angestrebten Ziel entsprechenden Zusammensetzung und Aufgabenstellung permanenten Charakter erhalten. Schließlich wäre die Veröffentlichung eines **Grünbuchs** der Kommission zu diesem Thema zweckmäßig, um das Nachdenken und die Diskussion über diese Frage besser auszurichten und sie auf möglichst viele Einrichtungen, Organisationen und Einzelpersonen auszuweiten.

7.2.4 Parallel zu den vorstehend genannten Maßnahmen — oder zumindest als anschließender Schritt auf dem Weg zum Kenntniserwerb und zur Annäherung der Modelle der Jugendgerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten — würde sich die Einrichtung einer **europäischen Beobachtungsstelle** für Jugendkriminalität anbieten; dadurch würde nicht nur die beständige Untersuchung dieses Phänomens, sondern auch die Verbreitung der Ergebnisse und die Beratung und Unterstützung der für die Beschlussfassung zuständigen Behörden und Einrichtungen ermöglicht. Mit anderen Worten: Es sollte dafür gesorgt werden, dass sich diese Bemühungen um Erforschung und Kenntniserwerb nicht nur in akademischen Ergebnissen niederschlagen, sondern als Hilfsmittel für die Verabschiedung tatsächlicher Maßnahmen und Strategien dienen ⁽¹²⁾.

7.3 Unbeschadet der vorstehenden Bemerkungen und angesichts der Tatsache, dass die verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Jugendkriminalität und der Jugendgerichtsbarkeit im Rahmen der verschiedenen **Politikbereiche der Europäischen Union** (Freiheit, Sicherheit und Recht; Jugend; Bildung Ausbildung; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten) auf vielfältige Weise angegangen werden, muss eine **operative Koordination** zwischen allen beteiligten Dienststellen und Agenturen stattfinden, damit diese das Phänomen der Jugendkriminalität disziplinen- und institutionenübergreifend angehen können, so wie dies in dieser Stellungnahme wiederholt dargestellt wurde.

7.4 Die Besonderheiten des Phänomens der Jugendkriminalität sowie sein dynamisches und sich änderndes Wesen erfordern eine möglichst spezialisierte Ausbildung und eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Fachleute und Akteure, die am gesamten Prozess der Interventionen mit den betroffe-

nen Jugendlichen beteiligt sind: Richter, Rechts- und Staatsanwälte, Polizisten, Beamte, Mediatoren, Erzieher, Vollzugsbeauftragte usw. Im Rahmen dieses Auftrags obliegt es den Gemeinschaftsinstanzen, über bereits eingesetzte Mechanismen (Sachverständigennetze, Beobachtungsstelle usw.) sowie weitere zusätzliche Maßnahmen, wie etwa Programme zum Austausch von Fachleuten zwischen den Mitgliedstaaten, die Arbeit in Netzwerken, die neuen Möglichkeiten der Fernausbildung wie das eLearning usw., eine maßgebliche Rolle zu übernehmen. Zu diesem Zweck sollten Gemeinschaftsprogramme aufgelegt werden, die darauf abzielen, diesen konkreten Bildungsbedarf abzudecken. Zudem darf nicht vergessen werden, dass auch die Fortschritte im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit in der EU selbst dazu beitragen würden, diesem Wissensbereich Ansehen zu verleihen und die Einführung spezialisierter Studiengänge an den europäischen Universitäten zu fördern, auf die sich dieser Prozess in jeder Hinsicht stützen sollte.

7.5 Da die hier dargelegte Problematik offenkundig eine gesellschaftliche und bürgerrechtliche Dimension aufweist, sollte die Teilnahme all jener Organisationen und Fachleute der Zivilgesellschaft, die direkt mit diesem Bereich verbunden sind (Organisationen des „Tertiärsektors“, Vereinigungen, Familien, NRO usw.), zu Zwecken der Mitwirkung an der Gestaltung und nachfolgenden Anwendung der innerhalb der EU entwickelten Programme und Strategien keinesfalls unterschätzt werden.

7.6 Im Zusammenhang mit der sozialen Integration und Wiedereingliederung minderjähriger und jugendlicher Straftäter — als dritte Säule, auf die in Ziffer 1.1 Bezug genommen wird — sollte auch die Rolle der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und ihrer speziellen Dialogkanäle in Bezug auf die Möglichkeiten der Integration und beruflich-sozialen Eingliederung der sozial ausgegrenzten Jugendlichen berücksichtigt werden. Daher ist es erforderlich, dass sich alle beteiligten Akteure dafür aussprechen, dass die beruflich-soziale Integration eine der Hauptmöglichkeiten zur Wiedereingliederung dieser Jugendlichen in unsere Gesellschaft ist.

7.7 Schließlich ist sich der EWSA im Klaren, dass zur Förderung all dieser Maßnahmen die entsprechende Mittelausstattung erforderlich ist. Daher muss die Europäische Kommission Haushaltslinien zur Unterstützung des Schutzes Minderjähriger, zur Verhütung der Jugendkriminalität und zur Behandlung der jugendlichen Straftäter bereitstellen, und zwar sowohl in bereits bestehenden Projekten oder Haushaltslinien (wie denjenigen, die auf die Beseitigung der Marginalisierung und sozialen Ausgrenzung und die Unterstützung der Jugend und ihre beruflich-soziale Eingliederung abzielen) ⁽¹³⁾ als auch über Programme, die speziell auf die genannten Ziele ausgerichtet sind.

Brüssel, den 15. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Schon am 21. Februar 2003 legte eine große Gruppe von Abgeordneten den Entwurf einer Entschließung zur Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für Jugendkriminalität vor.

⁽¹³⁾ Als laufende Projekte und Programme können hier genannt werden: die Programme AGIS, *Daphne II* und *Equal* sowie das *Operative Programm zur Bekämpfung der Diskriminierung*.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — „i2010 — Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“

(KOM(2005) 229 endg.)

(2006/C 110/14)

Die Kommission beschloss am 1. Juni 2005 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr LAGERHOLM.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425. Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 16. März) mit 141 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Kommissionsmitteilung „i2010“ als wichtiges konzeptionelles Element im Rahmen der künftigen Strategie für die Informationsgesellschaft in der EU. Der EWSA stimmt mit den drei vorgeschlagenen Prioritäten vollkommen überein — erstens die Schaffung eines europäischen Informationsraumes mit universalem Zugang und reichhaltigen digitalen Inhalten, zweitens Leistungssteigerung bei Forschung und Innovation im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und drittens die Förderung einer Informationsgesellschaft, die alle Menschen einbezieht und die Lebensqualität fördert.

1.2 Aufgrund der Bedeutung der IKT für den Lissabon-Prozess möchte der Ausschuss betonen, dass die Anstrengungen intensiviert und die Mitgliedstaaten stärker unterstützt werden müssen, dass jedoch auch mehr Druck auf sie ausgeübt werden muss — insbesondere auf diejenigen, die einen Rückstand aufweisen -, um die Entwicklungen in diesem Bereich zu beschleunigen und die Voraussetzungen für die Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie bis 2010 zu schaffen. Ohne eine erhebliche Aufstockung der Mittel insbesondere für die Bereiche F&E sowie IKT können die in der Mitteilung aufgestellten Ziele nicht erreicht werden. F&E- sowie Innovationsmaßnahmen sind für die IKT-Branche selbst wie auch für die IKT-Nutzer von grundlegender Bedeutung. Von ebenso großer Bedeutung wie eine Aufstockung der Mittel ist aber auch, dafür zu sorgen, dass sich F&E-Vorhaben möglichst umfassend auf die Branche auswirken und so der größtmögliche Nutzen für die Unionsbürger erzielt werden kann.

1.3 In der Mitteilung werden zu Recht auch die Konvergenz und die Interoperabilität angesprochen. Diese Bereiche zählen zu den wichtigsten Aspekten der Strategie für Endnutzer. Nach Auffassung des EWSA sollten die Vorschriften unbedingt Interoperabilität fördern und gleichzeitig technische Neutralität wahren; trotz aller Schwierigkeiten sollte versucht werden, mögliche Widersprüche zwischen Interoperabilität und technischer Neutralität auszuräumen. Nach Ansicht des Ausschusses bergen Forschung und Entwicklung sowie die Normungstätigkeit in diesem Bereich ein Leistungspotenzial. Sie sollten jedoch auch weiterhin marktgesteuert bleiben und alle einschlägigen Akteure einbeziehen.

1.4 Der EWSA hebt hervor, dass die Überwindung der „digitalen Kluft“ eine unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Valorisierung des den IKT innewohnenden wirtschaftlichen und sozialen Potenzials ist. Nur wenn Fragen des technischen Zugangs zu Informationen, ein universaler und erschwinglicher Zugang zu Breitbanddiensten, Kenntnisse der IT-Anwendung und die Benutzerfreundlichkeit von Programmen sichergestellt sind, kann die „digitale Kluft“ überwunden werden. Dies bedeutet auch, dass bei der Gestaltung der Politik die besonderen Bedürfnisse sozial Benachteiligter berücksichtigt werden müssen, um so eine gerechte Informationsgesellschaft sicherzustellen, die alle Menschen einbezieht. Auch muss eine Wissenskultur geschaffen werden, die bei den Informationen die Spreu vom Weizen zu trennen und die Authentizität des Wissens zu erkennen vermag. Bislang ist es den europäischen Bildungssystemen nicht gelungen, den Erfordernissen des digitalen Zeitalters gerecht zu werden. Der EWSA empfiehlt daher eine Kombination der Strategie i2010 mit einer Verbesserung der europäischen Bildungssysteme, insbesondere durch eine Aufstockung ihrer Finanzmittel. Nur wenn die oben genannten Bedingungen erfüllt sind, können die Chancen der Informationsgesellschaft nicht nur für Wachstum und Beschäftigung, sondern auch für die persönliche Entfaltung des Einzelnen, genutzt werden.

1.5 Für die Untermauerung des Konzepts eines universalen und erschwinglichen Zugangs ist ferner eine konkrete technische Maßnahme erforderlich: die Verbesserung und Weiterentwicklung der Telekommunikationsinfrastruktur, des Rückgrats der Informationsgesellschaft. Der Ausschuss betont, dass auch ein stärkeres Sicherheitsbewusstsein entscheidend ist, da das Vertrauen in IKT eine grundlegende Voraussetzung für eine häufige Inanspruchnahme und von besonderer Bedeutung für die Ausschöpfung des vollen Potenzials des Internets ist. Um das Sicherheitsbewusstsein zu steigern, sollten die Behörden auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Bekämpfung der Cyberkriminalität fördern.

2. Einleitung: Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1 Mit diesem Vorschlag (KOM(2005) 229 endg.) möchte die Kommission einen Nachgang zum Aktionsplan eEurope 2005⁽¹⁾ liefern, der seinerseits eine Neuauflage des

⁽¹⁾ „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“ (KOM(2002) 263 endg.).

Aktionsplanes „eEurope 2002“⁽²⁾ war. Der Aktionsplan „eEurope 2002“ wurde im Juni 2000 zur Unterstützung der Lissabon-Strategie aufgelegt, um die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum imstande ist, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen kann und stärkeren sozialen Zusammenhalt ermöglicht. Angesichts des demnächst auslaufenden Aktionsplans „eEurope 2005“, der neuen Herausforderungen der immer höher entwickelten und weltumspannenden IKT und der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie ist die Formulierung einer umfassenden Strategie zur Wachstumsförderung in diesem Bereich dringend erforderlich.

2.2 Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind in den Augen der Kommission eine starke Triebkraft für Wachstum und Beschäftigung und so von entscheidender Bedeutung für die Politikgestaltung auf EU-Ebene. Gleichzeitig räumt sie jedoch ein, dass die digitale Konvergenz der Dienste, Netze und Geräte im Bereich der Informationsgesellschaft und der Medien eine riesige Herausforderung bei der politischen Entscheidungsfindung darstellt, verlangt sie doch nach einem vorausschauenden und integrierten Politikansatz und politischer Konvergenz sowie nach der Bereitschaft, die rechtlichen Rahmenbedingungen umgehend anzupassen.

2.3 Die Kommission schlägt mit „i2010 — für die europäische Informationsgesellschaft bis 2010“ einen neuen strategischen Rahmen mit allgemeinen politischen Orientierungen vor. Sie treibt die Entstehung einer offenen und wettbewerbsfähigen digitalen Wirtschaft voran und hebt die Bedeutung der IKT als Integrationsmotor und für eine bessere Lebensqualität hervor. Als Kernpunkt der überarbeiteten Lissabonner Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung wird die i2010-Initiative auf ein integriertes Gesamtkonzept für EU-Politik im Bereich der Informationsgesellschaft und der audiovisuellen Medien hinarbeiten.

2.4 Ausgehend von einer gründlichen Analyse der Herausforderungen, vor denen die Informationsgesellschaft steht, und gestützt auf eine umfangreiche Konsultation aller Beteiligten zu den bisherigen Initiativen und Instrumenten⁽³⁾ schlägt die Kommission drei Prioritäten vor. Ziel 1 ist die Schaffung eines europäischen Informationsraumes mit erschwinglichen, sicheren und schnellen Breitbandverbindungen, reichhaltigen und vielseitigen Inhalten und digitalen Diensten, in dem die Interoperabilität der Geräte und Plattformen gewährleistet ist. Mit Ziel 2 soll eine weltweite Spitzenleistung in der IKT-Forschung und Entwicklung erreicht werden. Mit Ziel 3 wird die Absicht verfolgt, den Aufbau der Informationsgesellschaft dahingehend zu beeinflussen, dass sie alle Menschen einbezieht, öffentliche Dienste von hoher Qualität bereitstellt und die Lebensqualität fördert.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 In seiner Stellungnahme zum „eEurope-Aktionsplan“⁽⁴⁾, dem Vorläufer des nun vorgeschlagenen i2010-Aktionsplans, hielt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss u.a. Folgendes fest:

⁽²⁾ „eEurope 2002: Zugang zu öffentlichen Webseiten und deren Inhalten“ (KOM(2001) 529 endg.).

⁽³⁾ D.h. die eEurope-Initiativen und die Mitteilung über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich - KOM(2003) 784.

⁽⁴⁾ Berichterstatter für diese Stellungnahme war Herr Koryfidis.

„Der Ausschuss begrüßt die Initiative „eEurope“ und wertet sie als die wichtigste und schwierigste Anstrengung der Europäischen Union, um ihre Wirtschaft und ihre Bürger an die neuen Gegebenheiten, die das digitale Zeitalter und die „Neue Wirtschaft“ mit sich gebracht haben, heranzuführen. Er betrachtet sie auch als ein Projekt, das erst den Ausgangspunkt, den Anfang der besagten Heranführung und Anpassung bildet. Ein Bestreben, das auch den einschlägigen Anstrengungen, die — wenn auch sehr zögerlich — im Markt- und Sozialbereich bereits entwickelt werden, förderlich ist.“⁽⁵⁾

„Der Ausschuss legt Wert auf die Feststellung, dass bei jedweden Maßnahmen, die auf die Förderung der Nutzung des Internet, die Verwirklichung der Gesellschaft des Wissens und des neuen strategischen Ziels der Europäischen Union abheben, der Mensch und seine Bedürfnisse, der europäischen Bürger, das europäische Gemeinwesen und die europäische Wirtschaft im Mittelpunkt stehen müssen. Die Verwirklichung der Informationsgesellschaft — als Vorstufe zur Wissensgesellschaft — wird substantiellen Inhalt bekommen, sobald diesem Grundsatz Genüge getan wird.“⁽⁶⁾

„Der Ausschuss ist sich über die Größenordnung und Vielschichtigkeit der absehbaren Probleme im Zusammenhang mit der Abwicklung des Aktionsplans im einzelnen im klaren. Vor allem ist er sich auch der Gefahren bewusst, die die Überbrückung des Rückstands und die Schließung der Lücken bereiten, die durch das von Europa versäumte rechtzeitige Angehen der neuen technologischen Herausforderungen entstanden sind.“⁽⁷⁾

„Der Ausschuss sieht die große und vielschichtige Gefahr des Ausschlusses von Einzelmenschen, Personengruppen oder gar ganzer Regionen von dem gesamten Unterfangen, weil der Zugang zu Universaldiensten ohne Computer mit zunehmendem Angebot an Dienstleistungen per Computer immer mehr außer Gebrauch geraten wird. Deswegen teilt der Ausschuss auch die Anschauung, dass im gesamten Programm, aber auch in den konkreten Maßnahmen die Dimension der Begegnung dieser Risiken einbezogen werden muss.“⁽⁸⁾

3.2 Aufgrund dieser und weiterer Anmerkungen⁽⁹⁾ des Ausschusses im Zusammenhang mit dem Schlussbericht und anderen Kommissionsdokumenten zum Aktionsplan „eEurope 2002“ zieht der Ausschuss in Bezug auf die Kommissionsmitteilung „i2010 — Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ folgende Schlussfolgerungen:

3.3 Der Ausschuss begrüßt die Kommissionsmitteilung „i2010“. Sie ist ein wichtiger Schritt im Rahmen der Konzipierung der künftigen Strategie für die Informationsgesellschaft in der EU.

⁽⁵⁾ ABl. C 123 vom 25.4.2001.

⁽⁶⁾ ebda. (Ziffer 3.1.4).

⁽⁷⁾ ebda. (Ziffer 3.2).

⁽⁸⁾ ebda. (Ziffer 3.2.2).

⁽⁹⁾ Siehe einschlägige Ausschussstellungen, u.a. ABl. C 123 vom 25.4.2001, ABl. C 139 vom 11.5.2001, ABl. C 80 vom 3.4.2002, ABl. C 94 vom 18.4.2002, ABl. C 116 vom 20.4.2000, ABl. C 61 vom 14.3.2003, ABl. C 133 vom 6.6.2003, ABl. C 36 vom 8.2.2002, ABl. C 311 vom 7.11.2001, ABl. C 85 vom 8.4.2003, ABl. C 241 vom 7.10.2002, ABl. C 221 vom 7.8.2001, usw.

3.4 Der Ausschuss unterstützt die Absicht der Kommission, die eEurope-Initiative nach 2005 fortzuführen und auszubauen.

3.5 Europa hat in den vergangenen zehn Jahren erhebliche Fortschritte in Bezug auf den Einsatz neu entwickelter moderner Informationstechnologien gemacht, und zwar sowohl im Hinblick auf deren Anwendung als auch im Hinblick auf die Erhaltung einer starken IT- und Telekommunikationsindustrie. Diese Entwicklung wurde durch bedeutende politische Initiativen der Kommission gefördert. Nicht zuletzt haben die eEurope-Aktionspläne zu dieser Entwicklung beigetragen. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, bis die gesamte Gesellschaft von der Entwicklung auf dem Weg zu einer Informations- und Wissensgesellschaft wird profitieren können.

3.6 Der EWSA teilt die Ansicht der Kommission, dass die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung in den USA und in Europa teilweise auf IKT-Investitionen und Forschung in diesem Bereich zurückzuführen ist und dass mehr Investitionen in IKT auch in Europa eine raschere Produktivitätsentwicklung ermöglichen und so zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand führen können.

3.7 Die Globalisierung stellt die EU vor neue Herausforderungen. China, Indien und Südamerika sind schnell wachsende Volkswirtschaften. Zudem entwickelt sich die IT- und Telekommunikationsindustrie rasch. Um im globalen Wettbewerb bestehen zu können, muss die EU nicht zuletzt für den IKT-Bereich solide Strategien entwickeln.

3.8 Die Bedeutung der IKT für die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit kommt in der Lissabon-Strategie zum Ausdruck. Der Ausschuss begrüßt i2010 als Baustein zum Erreichen des Lissabon-Zieles, die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen, der zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum imstande ist, mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen kann und stärkeren sozialen Zusammenhalt ermöglicht.

3.8.1 Aufgrund der Bedeutung der IKT für den Lissabon-Prozess betont der Ausschuss, dass die Anstrengungen intensiviert, die Unterstützung gestärkt und der Druck auf die Mitgliedstaaten — insbesondere diejenigen, die einen Rückstand aufweisen — erhöht werden müssen, um die Entwicklungen in diesem Bereich zu beschleunigen und die Voraussetzungen für die Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie bis 2010 zu schaffen.

3.9 IKT ist eine „Allzweck-Technologie“, die, da sie in unzähligen, häufig eingebetteten Anwendungen zu finden ist, eine Veränderung praktisch der gesamten Gesellschaft ermöglicht. Ein anderes Beispiel für eine Allzweck-Technologie für das 20. Jahrhundert ist der Verbrennungsmotor. Bei der Erfindung des Automobils war die treibende Kraft hinter dem anhaltenden Aufschwung der westlichen Wirtschaft des 20. Jahrhunderts nicht die Automobilindustrie, sondern die Infrastruktur, die zur Nutzung des Automobils aufgebaut wurde — angefangen von Straßen und neuen Dienstleistungssektoren bis hin zu grundlegend veränderten Lebensmustern und Warenvertriebssystemen.

3.9.1 Die Einführung einer neuen Technologie schafft für sich genommen noch keinen zusätzlichen Wert oder Nutzen;

dieser stellt sich erst mit der Umgestaltung des Arbeits- und des Produktionsprozesses ein. Produktivitätsgewinne ergeben sich häufig erst, nachdem die Innovation schon längere Zeit Bestand hatte. Dies gilt auch für IKT. Das ganze Potenzial der IKT (eine „Allzweck-Technologie“) kann nur durch eine umfassende Übernahme der Technologie durch alle beteiligten Seiten, einschließlich Unternehmen, Arbeitnehmer, des Einzelnen und der Behörden auf allen Verwaltungsebenen gewährleistet werden. Der EWSA hebt hervor, dass die Überwindung der digitalen Kluft eine Voraussetzung für die Ausschöpfung des Potenzials der IKT ist.

3.10 In der Mitteilung betont die Kommission vor allem die Notwendigkeit von mehr Investitionen zur Stärkung der Angebotsseite. Nach Auffassung des EWSA hätte die Kommission auch näher untersuchen sollen, welche Voraussetzungen erforderlich sind, damit derartige Investitionen tatsächlich getätigt werden können. Seiner Ansicht nach geht es hier auch um Innovationsfähigkeit und die Verbreitung von Technologien.

3.10.1 Eine Voraussetzung für Effizienz- und Produktivitätsgewinne durch neue Technologien ist, dass die Arbeitsorganisation die durch die neuen Technologie entstehenden Möglichkeiten besser nutzt. Dazu muss sich die Unternehmensführung ändern und über den sozialen Dialog müssen offene und innovative Arbeitsstrukturen geschaffen werden. So bekommen auch die Arbeitnehmer die Möglichkeit der Übernahme von mehr Verantwortung und erweiterter Berufsinhalte. Eine eingehendere Erörterung dieses Aspekts durch die Kommission wäre wertvoll gewesen.

3.10.2 Für den Aufbau einer wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft ist es unerlässlich, die Anwendung der IKT in der Herstellungs- und Dienstleistungsindustrie vor dem allgemeinen Hintergrund der im Wandel begriffenen Erzeugungs- und Arbeitsbedingungen zu betrachten. Eine Analyse von Beispielen für die erfolgreiche IKT-Einführung in Unternehmen zeigt, dass diese immer mit einer vorherigen Umgestaltung der Arbeitsorganisation und mit dem Aufbau flacher Hierarchien einhergegangen war, in denen auf die Erfahrung und das Fachwissen der Mitarbeiter vertraut wird und Fachwissen und Entscheidungsfindung überwiegend Hand in Hand gehen.

3.10.3 Die Kommission richtet in ihrer Strategie großes Augenmerk auf die Steigerung des Investitionsvolumens zur Verbesserung des Angebots. Eine eingehendere Diskussion über die erforderlichen Rahmenbedingungen und die Anforderungen der Nutzer, um mit derartigen Investitionen überhaupt erst Innovationserfolge zu erzielen, wäre zweckdienlich gewesen.

3.11 Nach Ansicht des Ausschusses hätte die Kommission die Frage nach der Erhebung von Statistiken über die Informationsgesellschaft in der Mitteilung ansprechen sollen. Die bislang eingesetzten statistischen Instrumente können kaum für die neuen Kommunikationstechnologien und ihre Industriezweige genutzt werden. Eine Politik für diesen Bereich erfordert standardisierte, international vergleichbare Angaben über die Anwendung und Entwicklung von Diensten und Technologien. Zwar wird diese Frage in der Mitteilung nicht erörtert, doch hat der Ausschuss erfreut zur Kenntnis genommen, dass die Kommission in diese Richtung gehende Initiativen ergriffen hat.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss weist auf die zentrale Grundvoraussetzung für die Verwirklichung der in der Kommissionsmitteilung dargelegten Ziele hin: die Verbesserung und Weiterentwicklung der Telekommunikationsinfrastruktur, des Rückgrats der Informationsgesellschaft. Bei der Gestaltung künftiger politischer Initiativen müssen Maßnahmen zur Förderung der Investitionstätigkeit und eines wirksamen Wettbewerbs innerhalb der einzelnen Branchen und zwischen allen an der Wertschöpfungskette Beteiligten im Mittelpunkt stehen, wobei für alle Beteiligten die gleichen Wettbewerbsbedingungen gelten müssen. Der EWSA weist darauf hin, dass die Anwesenheit dominanter Akteure sowie die speziellen Wettbewerbsbedingungen für die IKT-Branche und insbesondere für die Unternehmen, die Software entwickeln, produzieren und auf den Markt bringen, berücksichtigt werden müssen.

4.2 Der EWSA unterstreicht, dass die Breitbanddienste ausgebaut werden müssen, und zwar so, dass fortgeschrittene Anwendungen der neuen Technologie nicht beeinträchtigt werden.

4.2.1 Eine spezifische und allgemein akzeptierte Definition von Breitband ist zwar problematisch, doch ist eine solche Definition selbstverständlich erforderlich, um eine sinnvolle Debatte über die diesbezügliche Entwicklung führen zu können. Dies hätte in der Kommissionsmitteilung deutlicher zum Ausdruck gebracht werden müssen. Nach Auffassung des EWSA sollte als Ausgangspunkt gelten, dass unter Breitband eine asynchrone Übertragungsgeschwindigkeit von mehr als 2 MB/s zu verstehen ist und dass eine Geschwindigkeit von 512 Kbit/s nur in Ausnahmefällen als Breitband akzeptiert werden kann.

4.3 Der Ausschuss begrüßt das Vorhaben der Kommission, den Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation zu überprüfen. Dies ist dringend erforderlich, um vermehrt Investitions- und Innovationsanreize zu schaffen.

4.4 Der EWSA möchte betonen, dass die Konvergenz neue Anforderungen an die Gestaltung der Politik stellt, damit die IT-Anwendung gesteigert wird. Bei der Konvergenz geht es darum, dass die Anwender über eine breite Palette an unterschiedlichen Plattformen (ADSL, Kabel, Satellit, PLC, Kommunikationsgeräte der dritten Generation „G3“ usw.) und über die unterschiedlichsten Endgeräte vom traditionellen Rechner über Mobiltelefone und Fernsehgeräte bis hin zu integrierten Mikroprozessoren in Fahrzeugen, Haushaltsgeräten und zahlreichen weiteren Anwendungen auf die gleichen Inhalte und Dienste (Sprach-, Hochgeschwindigkeitsdaten- und Videoübertragung) zugreifen können. Der Wert der Konvergenz bestimmt sich dadurch, dass den Kunden ein breites Angebot an Dienstleistungen geboten wird und sie Zugang zu Anschlüssen mit hoher Übertragungsgeschwindigkeit haben.

4.4.1 Die rasante Entwicklung neuer Anwendungen und die Einführung disruptiver Technologien, wie per Funk auslesbare Etiketten („Smart Tags“) und Sprachübertragung über das Internet („Voice over IP“), müssen bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften und Normen berücksichtigt werden. Nach

Auffassung des EWSA dürften die Rechtsvorschriften die Interoperabilität, den für die Endnutzer wichtigsten Aspekt, fördern. Gleichzeitig sollte jedoch auf technische Neutralität geachtet und trotz aller Schwierigkeiten versucht werden, mögliche Widersprüche zwischen Interoperabilität und technischer Neutralität auszuräumen.

4.5 Der IKT-Sektor befindet sich derzeit in einem tiefgreifenden Umbruch, der es ihm ermöglichen wird, sich den Herausforderungen der Konvergenz zu stellen. Hierbei handelt es sich um die weitere Verbreitung von Breitbanddiensten, technische Veränderungen, ein verändertes Verbraucherverhalten, neue Unternehmensmodelle und den zunehmenden Wettbewerb zwischen den einzelnen Plattformen.

4.5.1 In der Mitteilung werden zu Recht auch die Konvergenz und die Interoperabilität angesprochen. Nach Ansicht des Ausschusses bergen Forschung und Entwicklung sowie die Normungstätigkeit in diesem Bereich ein Leistungspotenzial. Die Normierungstätigkeit sollte jedoch auch weiterhin marktgesteuert bleiben, alle einschlägigen Akteure einbeziehen und auf die Bedürfnisse der Nutzer ausgerichtet sein. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise auf die früheren Erfahrungen mit der GSM-Norm und dem Internetprotokoll verwiesen.

4.6 Die Entwicklung stärker integrierter internetgestützter Netzwerke sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor hat weitreichende Auswirkungen auf das Zusammenwirken aller Beteiligten: Unternehmen, Behörden und Bürger. So werden umfangreiche Investitionen seitens der Akteure auf dem Telekommunikationsmarkt erforderlich sein, um die notwendige Konvergenz herzustellen, die bestehenden Netzwerke auszubauen, Architekturen zu vereinfachen und Netzwerke der neuen Generation zu entwickeln. Nach Ansicht des EWSA ist für die Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft entscheidend, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ein geeignetes Umfeld schaffen, damit diese großen Investitionen getätigt werden können.

4.7 Im Rahmen der Debatte über die Informationsgesellschaft spielt die Sicherheitsfrage für die Entwicklung der richtigen Einstellung gegenüber der Anwendung von IT und des Vertrauens in diese eine wichtige Rolle. Je nachdem, wie sicher sie den elektronischen Geschäftsverkehr einstufen, sind auch die Unternehmen gewillt, IKT in ihrem Betrieb einzusetzen. In gleicher Weise hängt auch die Bereitschaft der Nutzer, ihre Kreditkartendaten auf einer Homepage bekannt zu geben, stark von ihrer Einschätzung der Sicherheit dieser Transaktion ab. Das Vertrauen der Nutzer in IKT ist auch eine der Grundvoraussetzungen dafür, dass sie elektronische Behördendienste überhaupt in Anspruch nehmen und diese sich weiter ausbreiten.

4.7.1 Die Informationssicherheit und die Bekämpfung der Computerkriminalität werden zu einem immer größeren Problem für Unternehmen, Verwaltungen, Arbeitnehmer wie Verbraucher. Der EWSA unterstreicht, dass die Politik für die Informationsgesellschaft so gestaltet werden muss, dass das Vertrauen zunimmt und alle Beteiligten es wagen, das volle Potenzial des Netzes auszuschöpfen⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Zu beachten sind auch die Sicherheitslösungen quelloffener Betriebssysteme und Software beim Vorgehen gegen Raubkopien und Eindringen in Netzwerke.

4.7.2 Angesichts immer stärker integrierter Informationsnetzwerke ist unsere Gesellschaft in immer größerem Maße von einem Rund-um-die-Uhr-Betrieb des Informationssystems abhängig. Daher steht die Funktionsweise der materiellen Infrastruktur auf dem Spiel, wenn an der Informations- und Netzwerksicherheit gezweifelt wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, für Redundanz in den Systemen zu sorgen.

4.7.3 Das Hauptanliegen der IKT-Nutzer ist die Eindämmung der Computerkriminalität, nach Möglichkeit in einer weltweit harmonisierten Vorgehensweise, und die strikte Anwendung der Rechtsvorschriften, um so ausdrücklich aufzuzeigen, dass sich Verbrechen nicht lohnt. Bei Initiativen zur Eindämmung der Computerkriminalität ist jedoch abzuwägen, ob diese nicht auf Kosten der Unternehmen und/oder der Grundrechte, wie des Rechts auf Privatsphäre, gehen. Solche Erwägungen sind u.a. in der aktuellen Debatte über zusätzliche Anforderungen in Bezug auf eine erweiterte Datenspeicherung von Bedeutung ⁽¹⁾.

4.7.4 Das Sicherheitsproblem wurde von der Kommission in zahlreichen Mitteilungen und Empfehlungen aufgegriffen und auch durch die Einrichtung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) anerkannt. Der EWSA ist der Auffassung, dass durch die Agentur ein einheitliches Umfeld geschaffen werden sollte, in dem öffentliche und private Akteure zum Schutz ihrer Informationssysteme zusammenarbeiten können, wobei den immer schnelleren technologischen Veränderungen Rechnung getragen werden muss, ohne jedoch unangemessen hohe bürokratische oder finanzielle Hürden aufzubauen.

4.7.5 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass ein stärkeres **Sicherheitsbewusstsein** für die Verbesserung der Informations- und Netzwerksicherheit entscheidend ist. Hierfür müssen die öffentlichen Behörden auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene eine intensivere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Bekämpfung der Cyberkriminalität fördern.

4.8 Das Vertrauen in Online-Transaktionen muss auch in Bezug auf weitere Aspekte erhöht werden. Die Vielzahl an Richtlinien und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum elektronischen Geschäftsverkehr und zum Schutz personenbezogener Daten machen es den Bürgern nicht gerade leichter zu verstehen, was nun erlaubt ist — und was nicht. Zumal, da die Umsetzung der geltenden Bestimmungen und die Rechtsprechung in diesem Bereich immer noch unzureichend sind.

4.8.1 Der Ausschuss befürwortet den Kommissionsvorschlag für eine Bewertung der Richtlinien zum elektronischen Geschäftsverkehr und zum Schutz personenbezogener Daten. Häufig ist eine Vereinfachung möglich, führt diese doch zu mehr Transparenz. Eine weitere Harmonisierung ist in einigen Fällen ebenfalls sinnvoll, etwa bei der Vorgehensweise der Mitgliedstaaten bezüglich des Problems von Spam-Mail bei der elektronischen Kommunikation.

4.9 Doch hindern nicht nur Sicherheitsaspekte und vielleicht fehlendes Wissen über geltende Regelungen kleine und mittlere Unternehmen daran, das IKT-Entwicklungspotenzial voll auszuschöpfen. Ein wichtiges Element ist der Mangel an ausreichend benutzerfreundlichen Computerprogrammen. Nach Auffassung des EWSA könnte die Förderung der Entwicklung von IKT-Pro-

dukten und Dienstleistungen für KMU, insbesondere durch Unterstützung im Bereich Forschung und Entwicklung, Standardisierung und Bildungsprojekte, zu einem Schlüsselfaktor für die Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit werden.

4.10 F&E- sowie Innovationsmaßnahmen sind für die IKT-Branche selbst wie auch für die IKT-Nutzer von grundlegender Bedeutung. Daher müssen nicht nur die Mittel für Forschung und Entwicklung sowie Innovation aufgestockt, sondern auch der größtmögliche Nutzen und Vorteil für die Unionsbürger aus F&E-Vorhaben gezogen werden. In diesem Sinne müssen die wichtigsten Akteure in F&E-Vorhaben eingebunden werden, insbesondere diejenigen, die weitreichenden Einfluss auf die endgültige Anwendung der Technologien haben: Unternehmer bestimmter Branchen, Hersteller und Dienstleister.

4.11 Ein unabhängiges Expertengremium (The Five-Year Assessment Panel of IST-RTD (1999-2003)) stellte in einem vor kurzem im Rahmen der Fünfjahresbewertung der Forschungsrahmenprogramme der EU veröffentlichten Bericht über Technologien für die Informationsgesellschaft im sechsten Forschungsrahmenprogramm fest, dass die europäische Forschung und Entwicklung im Bereich der Technologien für die Informationsgesellschaft einen wesentlichen Beitrag zu den Bemühungen darstellt, die Union zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen. Europa muss jedoch auch seine Investitionstätigkeit intensivieren, will es eine kritische Masse für diese Technologien erreichen. In diesem Bericht wird ferner darauf hingewiesen, dass der bürokratische Aufwand, der Forschung im Keim zu ersticken droht, abgebaut werden muss. Der EWSA teilt diese Sichtweise.

4.12 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass der Einsatz von IKT im weitesten Sinne durch die öffentliche Verwaltung einer der Eckpfeiler der IKT-Politik ist. Die öffentliche Verwaltung als zumeist anspruchsvoller und geschulter Nutzer und Käufer von IKT ist ein wesentlicher politischer Ansatzpunkt, um die Ziele des Aktionsplanes i2010 zu erreichen. In diesem Zusammenhang bietet sich eine ganze Palette von Maßnahmen an, die von öffentlichen Ausschreibungen online, dem Einsatz von IKT zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen (elektronische Behördendienste, d.h. eGovernment) bis hin zu eHealth, eLearning und öffentlichen Ausgaben für F&E reichen.

4.13 Die Auswirkungen der „digitalen Kluft“ und eines verstärkten IKT-Einsatzes erfordern besondere Aufmerksamkeit. Hieraus entstehen sowohl wirtschaftliche als auch soziale und kulturelle Folgen. Eine Voraussetzung für die Ausschöpfung des vollen Potenzials der Informationsgesellschaft ist die Erhöhung der IT-Kompetenz der Unternehmen, des Einzelnen und der Arbeitnehmer. Es geht um das lebenslange Lernen und den Erwerb von Fähigkeiten.

4.14 Der EWSA ist aufgrund seiner bisherigen einschlägigen Arbeiten der Ansicht, dass die Schwächen einer integrierten und effizienten europäischen Wissensgesellschaft mit der in weiten Teilen der europäischen Bevölkerung verbreiteten irri- gen Auffassung von der Rolle, des Wertes und der Möglichkeiten von gesicherten Informationen und Wissen bei der Ausgestaltung der heutigen Welt der Produktion und des Marktes

⁽¹⁾ ABl. C 68 vom 21.3.2006 (Berichterstatter: Herr Hernández Bata- ller).

sowie mit der Tatsache zusammenhängen, dass die Schaffung einer „Wissenskultur, die bei den Informationen die Spreu vom Weizen zu trennen und die Authentizität des Wissens zu erkennen vermag“⁽¹²⁾ — d.h. einer Wissenskultur, mit deren Hilfe sich die Verwirrung, die durch die neuen Maßstäbe sowie den Rhythmus und die Geschwindigkeit der heutigen Informationsübermittlung entstanden ist, auflösen ließe — nicht systematisch und massiv genug erfolgt ist.

4.14.1 Der EWSA stellt fest, dass diese Schwächen auf das Unvermögen der europäischen Bildungssysteme, den Erfordernissen des digitalen Zeitalters gerecht zu werden, zurückzuführen sind. Er empfiehlt daher eine möglichst enge und effiziente Kombination der Strategie i2020 mit einer Verbesserung der europäischen Bildungssysteme, insbesondere durch eine Aufstockung ihrer Finanzmittel.

4.14.2 Eine Verdoppelung des Anteils der Arbeitnehmer, die auf unterschiedlichem Niveau in der Anwendung von IT geschult werden, würde dieser Entwicklung sicher Schubkraft verleihen. Dabei müssen gering qualifizierte Arbeitnehmer im gleichen Maße an Schulungen beteiligt werden wie höher qualifizierte Arbeitnehmer. Sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern kommt hier eine wichtige Funktion zu.

4.14.3 Auch der öffentliche Sektor hat auf verschiedenen Ebenen eine wichtige Funktion für die Schaffung von Anreizen für das lebenslange Lernen und die Integration dieses Prozesses, der ganz eindeutig mit den übergreifenden politischen Zielen der EU im Rahmen des Lissabon-Prozesses verbunden ist und auch die nachhaltige Entwicklung umfasst. Dabei müssen auch Arbeitslose Zugang zu mit öffentlichen Mitteln unterstützten Qualifizierungen in der IT-Anwendung bekommen, um ihre Rückkehr in eine Beschäftigung zu fördern.

4.14.4 In diesem Zusammenhang bekräftigt der Ausschuss seinen bereits früher dargelegten Standpunkt⁽¹³⁾, wobei er ausdrücklich betont, dass bessere Bedingungen für die Förderung von eLearning auf allen Bildungsebenen geschaffen werden müssen.

4.15 Die Ermöglichung des Zugangs für sozial Benachteiligte erfordert jedoch nicht nur Schulungen. Viele Bevölke-

rungsgruppen sind aus wirtschaftlichen oder geographischen Gründen oder aufgrund spezieller Bedürfnisse (z.B. Sehbehinderte oder ältere Menschen) oft von der Anwendung moderner Kommunikationsmittel ausgeschlossen. Die Überwindung dieser Hindernisse ist ein wesentliches Kriterium für die erfolgreiche Schaffung einer der Gleichstellung verschriebenen Informationsgesellschaft.

4.15.1 Eine weitere Herausforderung ist die Schaffung eines europäischen Informationsraums, der alle Menschen einbezieht, der die Mitwirkungsrechte aller Bürgerinnen und Bürger stärkt und die kulturelle und sprachliche Vielfalt unterstützt. Dazu müssen Informationsflüsse und Innovationsprozesse demokratisiert und ein ungehinderter Zugang zu Wissen sichergestellt werden. Angesichts der Digitalisierung des Informationsraums und neuer technischer Entwicklungen zur Überwachung und Einschränkung von Informationsflüssen muss rechtlich sichergestellt sein, dass gemeinfreies Wissen offen zugänglich bleibt und den Interessen der Allgemeinheit an urheberrechtlich geschütztem Wissen Rechnung getragen wird. Die Fähigkeit zur Innovation kann von den Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums, das von Patenten und Urheberrechten bis hin zum Schutz von Software und Datenbanken reicht, nachhaltig beeinflusst werden. Zwischen den Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums und individuellen Zugangsrechten zu Kultur und Wissen muss ein Gleichgewicht gefunden werden, das einen zeitlich befristeten Schutz zur Förderung von Innovation und Investitionen und gleichzeitig einen möglichst umfangreichen Zugang zu Informationen und Wissen im Sinne der Lissabon-Strategie ermöglicht.

4.16 Nur wenn Fragen des technischen und rechtlichen Zugangs zu Informationen, ein universaler und erschwinglicher Zugang zu Breitbanddiensten, Kenntnisse der IT-Anwendung und die Benutzerfreundlichkeit von Programmen sichergestellt sind, kann die „digitale Kluft“ überwunden werden. Nur dann können die Chancen der Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung, aber auch für die persönliche Entfaltung des Einzelnen, genutzt werden.

Brüssel, den 16. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Damit ist die – im Bildungsrahmen stattfindende – Entwicklung individueller Mechanismen zur Filtrierung von Informationen und zur Kontrolle ihrer Authentizität gemeint (ABl. C 157 vom 25.5.1998, Ziffer 2.3.8).

⁽¹³⁾ In der Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Die europäische Dimension der allgemeinen Bildung: Wesen, Inhalt und Perspektiven“ (Berichterstatter: Herr Koryfidis, ABl. C 139 vom 11.5.2001, Ziffer 4.5.) wird auf Folgendes hingewiesen: „Der Ausschuss erachtet die Initiative ‚eLearning‘ als grundlegende europäische Anstrengung für die Heranführung der europäischen Bürger an das Digitalzeitalter und vor allem als Ansatz zur Förderung der Nutzung des Internet, der Vernetzung der Bildungseinrichtungen und zur Steigerung der virtuellen Mobilität. Deswegen rät er auch zu einer umgehenden Beseitigung der Hemmnisse, die der effizienten Umsetzung der Initiative im Wege stehen. Unter diesen Hindernissen spielen die Kosten und die Qualität der entsprechenden elektronischen Infrastruktur, die Telekommunikationskosten für die Netzverbindung, die digitalen Inhalte und die sprachliche Realität des Internet eine wesentliche Rolle.“

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Häusliche Gewalt gegen Frauen“

(2006/C 110/15)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2005, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Häusliche Gewalt gegen Frauen“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 22. Februar 2006 an. Berichterstatteerin war Frau HEINISCH.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 425 Plenartagung am 15./16. März 2006 (Sitzung vom 16. März) mit 99 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die häusliche Gewalt — physischer oder moralischer Art — von Männern gegen Frauen ist eine der schwerwiegendsten Verletzungen der Menschenrechte: der Rechte auf Leben sowie physischer und psychischer Unversehrtheit. Da diese Gewalt ihre Ursachen in der ungleichen Verteilung von Geschlechtermacht hat, die immer noch unsere Gesellschaften kennzeichnet, betrifft sie Frauen aller Gesellschaftsschichten. Gleichzeitig wird die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft insgesamt behindert. Daher besteht eine der wichtigsten Aufgaben einer auf dem Respekt der grundlegenden Menschenrechte beruhenden europäischen Politik darin, solche Gewaltakte zu beseitigen und wirksame Verfahren der Erziehung, Prävention, Strafverfolgung und Unterstützung zu schaffen.

1.2 Die Sicherheit und die gleichberechtigte Behandlung von Frauen als integrale Bestandteile der Menschenrechte müssen grundsätzliche Ausgangspunkte und Mindestanforderungen für alle Staaten werden, die Mitglied der EU sind oder werden wollen. Daher bittet der EWSA die EU-Ratspräsidenten nachdrücklich, sich weiterhin des Themas 'Häusliche Gewalt gegen Frauen' mit aller Kraft anzunehmen.

Adressaten: EU-Ratspräsidenten; Kommission.

1.3 Zwar liegt die Hauptverantwortung für die Bekämpfung der häuslichen Gewalt bei den Mitgliedstaaten. Da die jeweiligen nationalen Reaktionen jedoch sehr unterschiedlich ausfallen, hält der EWSA eine **gesamteuropäische Strategie** für dringend erforderlich.

— Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass häusliche Gewalt gegen Frauen die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern einerseits reflektiert, andererseits aber auch produziert, regt der EWSA an, durch die Kommission auf der Basis der bereits vorhandenen vertraglichen Regelungen eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Problems zu erarbeiten.

— Grundlage dieser gesamteuropäischen Strategie muss die Durchführung einer ersten EU-weiten Studie zur Prävalenz

der häuslichen Gewalt gegen Frauen, ihre individuellen und sozialen Folgen sowie ihre finanziellen Kosten sein.

— Da die häusliche Gewalt primär ein Gleichstellungsproblem ist und die Zuständigkeit für die Gleichstellung der Geschlechter („gender equality“) bei der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit liegt, wird vorgeschlagen, dieser Generaldirektion die Federführung für die Aufgabe der Entwicklung einer gesamteuropäischen Strategie innerhalb der Kommission zuzuweisen.

Adressaten: Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

1.4 Häusliche Gewalt gegen Frauen kann nur auf der entsprechenden nationalen Ebene wirksam bekämpft werden. Deshalb muss jeder Mitgliedstaat im Rahmen der Entwicklung einer gesamteuropäischen Strategie einen **Nationalen Aktionsplan** für die Bekämpfung der häuslichen Gewalt gegen Frauen erarbeiten, der konkrete Maßnahmen und Fristen enthält, um die praktische Umsetzung der Strategie zu gewährleisten. Dabei sollten unter Angabe von Zeitplänen und der zur Verfügung stehenden Mittel folgende Bereiche insbesondere berücksichtigt werden:

— Die gesetzlichen Regelungen, insbesondere im Bereich von Polizei und Rechtswesen.

— Die statistische Erfassung häuslicher Gewalt.

— Die Maßnahmen der Hilfe und Unterstützung von tatsächlichen und potenziellen Opfern dieser Gewalt, insbesondere unter dem Aspekt „Empowerment“. Dabei sind insbesondere auch solche Maßnahmen zu berücksichtigen, die sich auf den Arbeitsmarkt und den konkreten Arbeitsplatz beziehen.

— Opfer häuslicher Gewalt aus spezifischen Gruppen, wie etwa Migrantinnen, ältere Frauen und sehr junge Frauen sollten gezielt Beachtung finden.

— Besonderes Augenmerk sollte auf präventive wie repressive täterbezogene Aktivitäten gerichtet sein.

- Alle Maßnahmen und Konzepte sollten vernetzt, Institutionen- und Ressorts übergreifend angelegt sein und durchgeführt werden.
- Ohne den Staat aus seiner Verantwortung für die Bekämpfung der häuslichen Gewalt herausnehmen zu wollen, sollte die finanzielle und organisatorische Unterstützung für Nichtregierungsorganisationen gesichert werden, da diese eine wichtige Rolle bei der Prävention der häuslichen Gewalt gegen Frauen, der Veranstaltung von Informationskampagnen und Schulungen, der Hilfe und Unterstützung ihrer Opfer sowie der täterbezogenen Aktivitäten innehaben.
- Sicherzustellen ist auch die Ausbildung von im rechtlichen, polizeilichen, erzieherischen, psychologischen, medizinischen und sozialen Bereich tätigen Personal, dessen Aufgabe es ist, häusliche Gewalt frühzeitig aufzuspüren und den betroffenen Personen wirkungsvoll zu helfen.
- Es sollten nationale Berichtersteller ernannt werden, um Informationen und statistische Angaben über häusliche Gewalt gegen Frauen zu sammeln, auszutauschen und zu verarbeiten sowie den Austausch bewährter Praxis zwischen den Mitgliedstaaten, den Beitritts- und Kandidatenländern zu fördern.
- Mit Aufklärungskampagnen sollten die nationalen Aktionspläne und die in ihnen enthaltenen Maßnahmen und Konzepte bekannt gemacht werden.

1.5 Der EWSA hält es für dringend erforderlich, die Überwachung der Umsetzung der beabsichtigten Maßnahmen zu gewährleisten („Monitoring“). Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Anzeigebereitschaft von Opfern und Zeugen häuslicher Gewalt gerichtet sein als Ausdruck des Vertrauens in die Polizei, das Rechtswesen allgemein und die sozialen Einrichtungen.

Adressat: Mitgliedstaaten.

1.6 Um das Ausmaß der häuslichen Gewalt gegen Frauen begreifen, die öffentliche Aufmerksamkeit für die Problematik gewinnen und effiziente Antworten auf institutioneller Ebene erarbeiten zu können, sind Daten und statistische Angaben auf der Ebene aller Mitgliedstaaten erforderlich — auch wenn Statistiken natürlich niemals das ganze Ausmaß eines Problems wie das der häuslichen Gewalt widerspiegeln können.

1.7 Der EWSA hält die Führung von verlässlichen und vergleichbaren Statistiken zur häuslichen Gewalt gegen Frauen in allen Mitgliedstaaten, den Beitritts- und Kandidatenländern für dringend erforderlich. Mit der Erarbeitung der dafür nötigen Grundlagen und Regelungen sollte sofort begonnen werden.

Adressaten: Kommission, Eurostat, das neue Europäische Institut für die Gleichstellung der Geschlechter, Mitgliedstaaten.

1.8 Der EWSA hält neue Lösungen für die präventive wie repressive Bekämpfung der häuslichen Gewalt gegen Frauen sowie den Austausch von *Good Practice*-Projekten und Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene für unbedingt erforderlich. Er ist der Ansicht, dass der Einsatz der großen überregionalen Medien zur stetigen Verbreitung geeigneter Informationen, mit denen den Opfern das Schuldgefühl genommen werden soll, dazu beitragen könnte, dass die Opfer das Verbrechen, das an ihnen begangen wurde, als ersten Schritt des Empowerment zur Anzeige bringen. Die Mitgliedstaaten sollten die großen Medien dazu nutzen, die Opfer über ihre Rechte sowie die zweckdienlichen Hilfsverfahren und -strukturen aufzuklären.

Adressaten: Mitgliedstaaten, EUCPN.

2. Begründung

2.1 Zu Ausmaß, Ursachen und Auswirkungen der Gewalt von Männern gegen Frauen

2.1.1 Das Thema „Gewalt von Männern gegen Frauen“ hat sich in den letzten vier Jahrzehnten von einem als „Privatsache“ der jeweils betroffenen Frau tabuisierten Problem zu einem öffentlich-kriminalpolitisch heftig diskutierten sozialen Problem entwickelt. Entscheidenden Anteil an dieser Neubewertung hatte (und hat) die Frauenbewegung und die feministische Bewegung, die auf das große Ausmaß an privater, familiärer Gewalt von Männern gegen Frauen und auf die unzulänglichen Reaktionen formeller Instanzen und Institutionen darauf nachdrücklich und nachhaltig aufmerksam gemacht hat.

2.1.2 Häusliche Gewalt gegen Frauen ist kein individuelles Problem für eine Frau, sondern ein gesellschaftspolitisches Problem und steht in Zusammenhang mit struktureller Benachteiligung und Diskriminierung von Frauen in einer Gesellschaft, die noch immer männlich dominiert ist. Es gibt sie in allen Ländern und in allen sozialen Schichten, wenn auch in unterschiedlich großem Ausmaß. Sie beeinträchtigt den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt sowie ihre Rückkehr in die Arbeitswelt und/oder ihre Fähigkeit, ihrer Verantwortung am Arbeitsplatz vollkommen gerecht zu werden.

2.1.3 Dem von der Weltgesundheitsorganisation 2002 veröffentlichten Bericht „Gewalt und Gesundheit“ zufolge, in dem 48 Studien zur Prävalenz von Gewalt an Frauen analysiert worden sind, waren (je nach Land und Art der Erhebung) 10 % bis 69 % der Frauen in ihrem Leben von physischer Gewalt durch ihren Ehemann/Partner betroffen⁽¹⁾. Für Europa kommt die vom deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004 veröffentlichte Studie zu „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ bei der Auswertung verschiedener europäischer Untersuchungen zu Werten für körperliche Gewalt an Frauen zwischen 7 % und 45 %⁽²⁾.

⁽¹⁾ Weltgesundheitsorganisation (2002): Weltbericht Gewalt und Gesundheit (www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf).

⁽²⁾ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland (www.bmfsfj.de).

2.1.4 Bei der Bewertung dieser statistischen Angaben muss berücksichtigt werden, dass sie einerseits nur äußerst unzureichend vorliegen und andererseits nur sehr eingeschränkt, wenn überhaupt, miteinander vergleichbar sind: Den Daten liegen unterschiedliche Definitionen von „Gewalt an Frauen“ zugrunde, die Erhebungsmethoden und die Stichprobengrößen weichen deutlich voneinander ab, und nicht zuletzt ist die Bereitschaft von Frauen, Angaben über die ihnen von ihren Partnern zugefügte Gewalt zu machen, in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß gegeben. Zulässig ist allerdings die Interpretation der vorliegenden Daten dahingehend, dass es in allen Staaten der Welt, auch in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Gewalt von Männern gegen Frauen gibt und dass ebenfalls in allen Staaten von einer erheblich größeren Verbreitung (Prävalenz) dieser Gewalt auszugehen ist, als aus den statistischen Daten deutlich wird.

2.1.5 Unbestritten ist inzwischen, dass Art und Ausmaß der Gewalt von Männern gegen Frauen vom Vorhandensein patriarchalischer Herrschaftsstrukturen abhängt und den — nicht zuletzt davon bestimmten — Geschlechterrollen in der jeweiligen Gesellschaft. Gewalt von Männern gegen Frauen ist ein Phänomen, dessen unmittelbare Ursachen in gesellschaftlichen Strukturen, hier in der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen, liegen. Die mangelnde Geschlechtergleichstellung ist auch eine Ursache dafür, dass diese Art von Gewalt nicht hinreichend erforscht, verhindert und strafrechtlich verfolgt wird. Entsprechend tragen die sozialen Prozesse der Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen mit Männern, die Zuerkennung gleicher Rechte und Freiheiten für Frauen ganz wesentlich dazu bei, diese Gewalt zu verringern. Die soziale Stellung der Frau, ihre schulische Bildung und beruflichen Möglichkeiten, ihre ökonomisch/finanzielle Unabhängigkeit vom Partner, das Ausmaß ihrer sozialen Teilhabe insgesamt, sind entscheidende Faktoren für ein selbstbestimmtes Leben, in dem die Gefahr häuslicher Gewalt gemindert ist.

2.1.6 Eindeutig sind auch die Befunde dahingehend, dass die Gewalt gegen Frauen erhebliche psychische, psychosoziale und gesundheitliche Folgen hat — mit ihren Auswirkungen etwa für das Gesundheitswesen und den Arbeitsmarkt.

2.2 Häusliche Gewalt gegen Frauen als Thema der Europäischen Union

2.2.1 Ein Meilenstein auf dem Weg der Neubewertung von Gewalt gegen Frauen war die Vierte Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen 1995 in Peking (China), an der auch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union teilnahmen. Ihre Vertreter stimmten — gemeinsam mit allen anderen Konferenzteilnehmern — der „Pekinger Erklärung und Aktionsplattform“ zu und beschlossen dabei unter anderem Maßnahmen zu ergreifen, um Gewalt gegen Frauen vorzubeugen und zu eliminieren⁽³⁾.

⁽³⁾ The United Nations: Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Platform for Action (www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html).

2.2.2 Zwar obliegt es den Mitgliedstaaten, diese Maßnahmen umzusetzen, doch ist auch auf europäischer Ebene einiges unternommen worden, um die Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Der Schwerpunkt lag dabei — neben dem Frauenhandel — beim Bereich „Häusliche Gewalt gegen Frauen“ (siehe dazu auch den von der „European Women's Lobby“ 2004 veröffentlichten Bericht „Beijing+10 1995-2005“⁽⁴⁾).

2.2.3 Zu den jüngsten Aktionen auf europäischer Ebene gehört die beabsichtigte Umsetzung eines Beschlusses des Europarates anlässlich des Warschauer Gipfeltreffens am 16./17. Mai 2005: „Der Europarat wird Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ergreifen. Dazu gehören auch geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt. Der Europarat wird dazu eine Arbeitsgruppe einsetzen, die diesbezügliche Fortschritte in den einzelnen Staaten beurteilen und europaweite Entwicklungen erfassen soll. Ziel dabei ist die Ausarbeitung von Vorschlägen für mögliche Maßnahmen.“⁽⁵⁾

2.2.4 Außerdem liegt dem Europäischen Parlament ein „Bericht über die derzeitige Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen“ vor, der vom Ausschuss für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter erstellt worden ist⁽⁶⁾.

2.3 Analyse und Vorschläge des EWSA

2.3.1 Ohne Frage hat sich auf der EU-Ebene in den letzten Jahren einiges zum Thema „Häusliche Gewalt gegen Frauen“ bewegt: Diese Gewalt wird als Problem in allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt und es wurden auch überall Programme und Maßnahmen zur Sensibilisierung gegenüber dieser Gewalt sowie zu ihrer Verhinderung und Eindämmung ergriffen. Auch von den Beitrittskandidaten wurden die Defizite erkannt und werden Verbesserungen angestrebt⁽⁷⁾.

2.3.2 Allerdings liegen die relevanten Informationen nur sehr bruchstückhaft vor und sind kaum miteinander zu vergleichen: Es fehlt an gemeinsamen Definitionen, auch und gerade für die statistische Erfassung dieser Gewalt, es fehlt an genauen Kenntnissen zu den Maßnahmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten bei häuslicher Gewalt gegen Frauen mit den Zielen der Prävention, Intervention und Repression ergriffen worden sind — von Möglichkeiten, ihre Wirksamkeit zu beurteilen, ganz zu schweigen.

⁽⁴⁾ European Women's Lobby: Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union. November 2004 (www.womenlobby.org).

⁽⁵⁾ CM-SUIVI3(2005)7; www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp. Die Arbeitsgruppe soll 2006 eingesetzt werden.

⁽⁶⁾ Bericht über die derzeitige Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen (2004/2220(INI)) des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Parlaments vom 9.12.2005 (A6-0404/2005).

⁽⁷⁾ Siehe dazu den Bericht über Frauen in Südosteuropa (2003/2128(INI)) des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit des Europäischen Parlaments vom 24.5.2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 In dieser Stellungnahme wird „Häusliche Gewalt gegen Frauen“ wie folgt definiert: Häusliche Gewalt wird als **Partnergewalt** verstanden, als psychische oder physische (einschließlich sexueller) Gewalt innerhalb von ehelichen oder nichtehelichen Lebensgemeinschaften, auch wenn sich diese nach einer Trennung ereignen, aber noch in direktem Bezug zur früheren Lebensgemeinschaft stehen. Es handelt sich bei dieser Gewalt um einen auf Kontrolle und Dominanz abzielenden Prozess, mit dem die Freiheitsrechte sowie die körperliche, seelische und sexuelle Unversehrtheit des Partners verletzt werden. Dabei kann insbesondere die psychische Gewalt („seelische Grausamkeit“) erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit der davon betroffenen Frau haben, sich gegen diese Gewalt zu wehren oder die Beziehung zu beenden. In den meisten Fällen häuslicher Gewalt scheinen die Täter Männer und die Opfer Frauen zu sein.

2.3.4 Die Gewalt trifft nicht nur das Opfer selbst, sondern auch die anderen Familienmitglieder, insbesondere die **Kinder**. Kinder, die Zeugen häuslicher Gewalt werden, sind immer auch Opfer psychischer Gewalt. Öfter als andere Kinder fallen sie auch körperlicher Gewalt zum Opfer. Dennoch ist häusliche Gewalt keine direkte und unmittelbare Gewalt gegen Kinder.

2.3.5 Die Gewalt gegen Kinder, auch und gerade im sozialen Nahraum, ist ein so wichtiges Thema, dass es gesondert und nicht in Zusammenhang mit der häuslichen Gewalt gegen Frauen behandelt werden sollte.

2.3.6 Vor dem bisher aufgezeigten Hintergrund wurden vor allem folgende Empfehlungen diskutiert:

2.3.7 Erhebung der gesetzlichen Grundlagen für die Verhinderung und Verfolgung von „Häuslicher Gewalt gegen Frauen“ und ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten

2.3.7.1 Nach den bisherigen Erfahrungen ist das Vorhandensein von gesetzlichen Regelungen entscheidend wichtig für die Sensibilisierung gegenüber dieser Gewalt, für die Prävention wie für die Bekämpfung durch geeignete Interventionsmaßnahmen. Beispielhaft dafür ist die Entwicklung in Österreich (seit der Einführung des „Gesetzes zum Schutze vor Gewalt in der Familie“ vom 1. Mai 1997). Vergleichbare Regelungen sind inzwischen von mehreren europäischen Staaten ergriffen worden⁽⁸⁾.

2.3.7.2 Für die Diskussion innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wäre ein genauer, aktueller Kenntnisstand über die jeweiligen rechtlichen Regelungen wichtig, insbesondere hinsichtlich des Vorgehens der Polizei, der Zuständigkeit der Gerichte und vor allem auch der Tätigkeit von und der Vernetzung mit anderen Akteuren, etwa den Hilfs- und Beratungseinrichtungen (NGO).

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: Das Österreichische Gewaltschutzgesetz. Wien 2000; Maria Ullmann: Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich. In: Detlef Schröder/Peter Petzolt (Hrsg.): Gewalt im sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischenbilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes. Frankfurt 2004, S. 7-23.

2.3.7.3 Ebenso wichtig wäre es allerdings auch, gesicherte Erkenntnisse über die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in der Praxis zu erhalten. Aus den Mitgliedstaaten liegen Informationen dazu vor, dass das Vorhandensein gesetzlicher Regelungen allein nicht ausreicht, um häusliche Gewalt gegen Frauen wirksam zu verhindern und zu bekämpfen

2.3.8 Entwicklung und Erhebung statistischer Daten zur „Häuslichen Gewalt gegen Frauen“

2.3.8.1 Die derzeitige Situation der statistischen Informationen ist äußerst unbefriedigend: Es gibt bislang keine validen und aussagekräftigen statistischen Daten zur „Häuslichen Gewalt gegen Frauen“, die auf EU-Ebene abgestimmt und damit vergleichbar wären. Die unter der dänischen Präsidentschaft entwickelten „Indikatoren“ sind, soweit erkennbar, bislang nicht umgesetzt worden.

2.3.8.2 Kriminalstatistische Daten der einzelnen Mitgliedsländer zum Problembereich können, wenn sie denn überhaupt vorliegen, derzeit von **Eurostat** bestenfalls gesammelt werden. Nach Auskunft der Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit wird bei Eurostat derzeit ein Instrument zur Erhebung vergleichbarer kriminalstatistischer Daten erarbeitet. **Europol** hat sich mit dieser Problematik bislang ebenso wenig beschäftigt wie Interpol. Sehr hilfreich hinsichtlich einer Verbesserung der derzeitigen Situation sind die Bemühungen, die im Rahmen des DAPHNE-Programms gemacht worden sind; sie sollten unbedingt fortgesetzt werden.

2.3.8.3 Auch wenn eine vergleichbare kriminalstatistische Erfassung von Daten zu „Häuslicher Gewalt“ weiterhin angestrebt werden sollte, könnten auf nationaler Ebene nach vergleichbaren Kriterien durchgeführte **Umfragen/Bevölkerungsbefragungen** („Victim Surveys“) vermutlich eher realisiert werden. In dem vom DAPHNE-Programm geförderten EIDIV-Projekt „European Indicators Database on Intimate Partner Violence“ werden entsprechende Vorschläge für eine „harmonisierte europäische Bevölkerungsbefragung“ gemacht, die vergleichsweise einfach und kurzfristig realisiert werden könnten. In diesem Zusammenhang könnte auch die Einschaltung und Tätigkeit von **Interventionsstellen** (NGO) erfasst werden.

2.3.8.4 Auch im Rahmen der **Eurobarometer**-Umfragen wären repräsentative Umfragen möglich. So wurde etwa im Rahmen der bereits zitierten „Europäischen Kampagne gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft“ eine Eurobarometer-Umfrage über die Einstellung der Europäer/innen zu häuslicher Gewalt durchgeführt. Soweit bekannt, ist 2006 eine erneute Erfassung vorgesehen.

2.3.9 Betonung der Bedeutung der Prävention von häuslicher Gewalt gegen Frauen

2.3.9.1 Der Prävention von häuslicher Gewalt gegen Frauen kommt eine entscheidende Bedeutung zu: So wichtig es ist, diese Gewalt öffentlich zu machen — das Schweigen zu brechen –, sie als die Straftat zu verfolgen, die sie ist, den Opfern zu helfen, sie zu schützen und zu stützen, so ungleich wichtiger sind alle Maßnahmen dahingehend, es gar nicht erst zu dieser Gewalt kommen zu lassen.

2.3.9.2 Im Sinne einer sozialen, universalen Prävention sind hier vor allem Information und Aufklärung darüber gefordert, dass Gewalt von Männern gegen Frauen in einer modernen demokratischen Gesellschaft nicht akzeptiert werden darf. Schon im frühesten Kindesalter müssen Kinder — Jungen wie Mädchen — lernen, dass Jungen und Mädchen — Männer und Frauen — den gleichen Wert, die gleichen Rechte und Pflichten und die gleichen Möglichkeiten haben. Die Erziehung zur Gleichstellung muss dann während der gesamten Schulzeit und im weiteren Leben fortgeführt werden.

2.3.9.3 Häusliche Gewalt hat erhebliche Auswirkungen auf Kinder, die diese Gewalt beobachten und in einem gewaltträchtigen Klima heranwachsen müssen. Kindern muss deshalb frühzeitig und nachhaltig dabei geholfen werden, den Gewaltkreislauf zu verlassen und gewaltfreie Problemlösungen zu lernen.

2.3.9.4 Durch geeignete soziale, ökonomische und rechtliche Maßnahmen ist sicherzustellen, dass es gar nicht erst zu den Lebenslagen kommt, die für häusliche Gewalt besonders prädestiniert sind. Dazu zählen etwa schlechte materielle Verhältnisse, finanzielle und ökonomische Abhängigkeit vom Partner, beengte Wohnsituationen, sowie insbesondere Alkohol- und Drogenmissbrauch. Schlechte soziale Verhältnisse können das Gewaltisiko für Frauen erhöhen, auch wenn häusliche Gewalt gegen Frauen in allen sozialen Schichten vorkommt.

2.3.10 Förderung von Interventionsprojekten und Kooperationsbündnissen: Optimierung der Hilfe, Täterarbeit und „Empowerment“

2.3.10.1 In der Regel finden Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, wenig Unterstützung in ihrem sozialen Umfeld. Auch eigentlich zuständige Institutionen haben sich, weil sie diese Erscheinung als Teil der Privatsphäre betrachten, häufig als blind oder hilflos der Problematik gegenüber erwiesen. Bewährt hat sich die Arbeit der Frauenhäuser; ihre Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten sollten beibehalten und weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus gilt es, die Zusammenarbeit unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen und Institutionen weiter zu verbessern, etwa durch institutionalisierte Kooperationsbündnisse („Interventionsprojekte“).

2.3.10.2 Mit Interventionsprojekten und Kooperationsbündnissen können Perspektivenwechsel initiiert und erreicht werden: Männer werden in die Diskussion und Aktivität gegen Gewalt im Geschlechterverhältnis hineingeholt, als Mitverantwortliche angesprochen und nicht mehr nur als Teil des Prob-

lems, sondern auch als aktive Beteiligte an der Lösung dieses Problems gesehen. Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, werden nicht in ihrer Opferrolle festgeschrieben, sondern erfahren Stärkung („Empowerment“). Bei diesen Aufgaben sind vor allem die nichtstaatlichen Einrichtungen (NGO) gefordert.

2.3.10.3 Ohne damit abschließend sein zu können, werden noch fünf weitere Problembereiche genannt:

2.3.11 Stärkere Berücksichtigung der Situation von Migrantinnen

2.3.11.1 Nach allen vorliegenden Erkenntnissen scheint es unter Migrantinnen Gruppen zu geben, die mit dem Problem häuslicher Gewalt stärker belastet sind als vergleichbare Gruppen der einheimischen Bevölkerung und weniger staatliche und nichtstaatliche Hilfe erhalten. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zu nennen sind etwa das Fortbestehen einer gewissen Isolation zwischen der Gesellschaft und den Migrantinnen, die Tatsache, dass das Aufsuchen von Einrichtungen der Zivilgesellschaft ein schwerer Schritt ist, Sprachbarrieren, soziokulturelle Unterschiede und Unkenntnis der Hilfsstrukturen. Unter den Migrantinnen befinden sich illegal aufhältliche Frauen in einer besonders problematischen Situation: Ihr Aufenthaltsstatus und ihre Unkenntnis über ihr Recht auf Hilfe, wie es einheimischen Frauen und legal aufhältlichen Migrantinnen zusteht, verhindern geradezu, dass sie in Fällen häuslicher Gewalt Hilfe in Anspruch nehmen können.

2.3.12 Stärkere Einbindung aller im rechtlichen, polizeilichen, erzieherischen, psychologischen, medizinischen und sozialen Bereich tätigen Berufsgruppen

2.3.12.1 Die Politik des Staates in diesem Bereich muss darauf abzielen, dass die Berufsgruppen des rechtlichen, polizeilichen, erzieherischen, psychologischen, medizinischen und sozialen Bereichs in der Lage sind, Gewalt frühzeitig zu erkennen. Wissensdefizite auf Seiten der relevanten Berufsgruppen hinsichtlich der Symptome, Erscheinungsformen sowie der Zyklen und Eskalationsstufen der Gewalt führen dazu, dass Gewalt totgeschwiegen wird, die Prozesse nicht erkannt sowie ungeeignete Maßnahmen ergriffen werden — was verhängnisvolle Folgen haben kann.

2.3.13 Überprüfung der Betretungs- und Kontaktverbote

2.3.13.1 Im Rahmen von Gesetzen zum Schutz vor Gewalt in der Familie können zumeist auch Kontakt- und Betretungsverbote ausgesprochen werden. Der dadurch angestrebte Schutz der Opfer vor ihren gewalttätigen Partnern kann aber durch Besuchsrechte (geschiedener) Männer bei ihren Kindern „ausgeholt“ werden. Wie mit diesen Situationen umgegangen werden soll, ist in der Gesetzgebung einiger Mitgliedstaaten bereits geregelt.

2.3.13.2 Noch immer müssen viele Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, in Hilfseinrichtungen Schutz suchen. Trotz aller Anstrengungen der Hilfseinrichtungen kann dieser Aufenthalt negative Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden der Opfer haben, insbesondere auf das von begleitenden Kindern. Deshalb sollten die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass grundsätzlich die Täter häuslicher Gewalt aus der gemeinsamen Wohnung gewiesen werden können und den Opfern die Wohnung zur alleinigen Nutzung überlassen wird.

2.3.14 Verstärkte Berücksichtigung der Situation älterer Frauen als Opfer häuslicher Gewalt

2.3.14.1 Erkenntnissen von Frauenberatungsstellen zufolge ist es besonders für ältere Frauen schwierig, sich bei Gewalterfahrungen Hilfe zu holen und zu bekommen. Geschlechtsspezifische Rollenverteilungsmuster können hier noch tief verankert sein. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu häuslicher Gewalt sollte die Zielgruppe der älteren Frauen stärker benannt wer-

den, um ihnen nicht nur die Hilfsmöglichkeiten, sondern vor allem auch ihr Recht auf Hilfe zu vermitteln.

2.3.15 Soziale Teilhabe von Opfern häuslicher Gewalt im Allgemeinen und am Arbeitsmarkt im Besonderen

2.3.15.1 Häusliche Gewalt gegen Frauen ist ein Hindernis für die soziale Teilhabe von Frauen an der Gesellschaft im Allgemeinen und am Arbeitsmarkt im Besonderen — mit den Folgen von Marginalisierung, Armut, finanzieller und materieller Abhängigkeit. Die physischen und psychischen Folgen der Gewalt können sich nicht nur auf den Zugang zur Arbeit auswirken, sondern auch auf die Situation am Arbeitsplatz selbst (durch Fehlzeiten, psychische Belastungen, Wohnortwechsel u.Ä.). Daher müssen für dieses Problem umfassende Lösungen durch die Institutionen des Arbeitsmarktes gefunden werden, z.B. durch Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zum Schutz und zur Unterstützung von Arbeitnehmerinnen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, wie dies zum Beispiel in Schweden der Fall ist.

Brüssel, den 16. März 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND
