

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 311



Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

57. Jahrgang

12. September 2014

Inhalt

## I Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen

### STELLUNGNAHMEN

#### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

##### 498. Plenartagung des EWSA vom 29./30. April 2014

2014/C 311/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Intergenerationelle und interkulturelle Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration von jungen EU-Bürgern bei Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat“ (Initiativstimmungnahme) . . . . .	1
2014/C 311/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen — Anpassung der Ausbildung an den Bedarf der Industrie in Zeiten der Sparpolitik“ . . . . .	7
2014/C 311/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rückverlagerung von EU-Industrien im Rahmen der Reindustrialisierung“ . . . . .	15
2014/C 311/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Industrieller Wandel in der europäischen Arzneimittelbranche“ . . . . .	25
2014/C 311/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Bekämpfung von Zwangsarbeit in Europa und weltweit: Die Rolle der EU — Beitrag des EWSA zur Konferenz der ILO 2014“ (Initiativstimmungnahme) . . . . .	31
2014/C 311/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verbraucherschutz und angemessener Umgang mit Überschuldung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung“ (Sondierungsstimmungnahme) . . . . .	38

## III Vorbereitende Rechtsakte

### EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

##### 498. Plenartagung des EWSA vom 29./30. April 2014

2014/C 311/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie (COM(2014) 14 final) . . . . .	47
---------------	---	----

DE

2014/C 311/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen (COM(2014) 28 <i>final</i> — 2014/0012 (COD)) . . . . .	55
2014/C 311/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen (COM(2014) 33 <i>final</i> ). . . . .	59
2014/C 311/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern (COM(2013) 812 <i>final</i> — 2013/0398 (COD)) . . . . .	63
2014/C 311/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates hinsichtlich der Anlande Verpflichtung (COM(2013) 889 <i>final</i> — 2013/0436 (COD)) . . . . .	68
2014/C 311/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Klonen von Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden (COM(2013) 892 <i>final</i> — 2013/0433 (COD)) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren (COM(2013) 893 <i>final</i> — 2013/0434 (APP)) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel (COM(2013) 894 <i>final</i> — 2013/0435 (COD)) . . . . .	73
2014/C 311/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission — Aufbau des Verkehrskernnetzes: Kernnetzkorridore und die Fazilität „Connecting Europe“ (COM (2013) 940 <i>final</i> ) . . . . .	82

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

## 498. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 29./30. APRIL 2014

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Intergenerationelle und interkulturelle Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration von jungen EU-Bürgern bei Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat“ (Initiativstellungnahme)**

(2014/C 311/01)

Berichterstatterin: **Renate HEINISCH**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. September 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Intergenerationelle und interkulturelle Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration von jungen EU-Bürgern bei Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat*

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 7. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 30. April 2014) mit 187 gegen 2 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) anerkennt, dass die zunehmende Arbeitsmobilität jugendlicher EU-Bürger eine wichtige und zu begrüßende Wahrnehmung einer der Grundfreiheiten der Europäischen Union darstellt und immer häufiger aus einer Notwendigkeit resultiert. Sie trägt dazu bei, kritische Situationen auf den Arbeitsmärkten der Herkunfts- wie der Aufnahmeländer abzufedern. Die jugendlichen Arbeitsmigranten tragen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Aufnahmelandes bei und bringen zudem einen immateriellen Reichtum ein: Diversität, die Unternehmen und Gesellschaft neue Chancen eröffnet.

1.2 Während die jugendlichen Arbeitsmigranten damit die ihnen offenstehenden beruflichen Chancen wahrnehmen, stehen sie meist trotz erfolgreicher Integration am Arbeitsplatz im Aufnahmeland vor neuen gesellschaftlichen Herausforderungen im Hinblick auf die außerberufliche gesellschaftliche Integration in die neue Lebenswelt. Die Gruppe der jungen EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland arbeiten, ist heterogen. Alle haben das Recht, in der Eingliederungsphase Unterstützung zu erhalten — insbesondere jene mit geringeren sprachlichen Kenntnissen und finanziellen Mitteln.

1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass den spezifischen Bedürfnissen und Schwierigkeiten jugendlicher EU-Bürger, welche in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit aufgenommen haben und sich nicht nur vorübergehend im Aufnahmeland aufhalten, im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme verstärkte Aufmerksamkeit zukommen muss. Andernfalls kann es sowohl für die Betroffenen wie auch für die Aufnahmeländer zu gravierenden Problemen kommen.

1.4 Der EWSA weist die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten nachdrücklich darauf hin, dass fremdenfeindliches und rassistisches Verhalten gegenüber Minderheiten und Einwanderern zunimmt, und fordert, diesem Verhalten und den Gruppen, die es propagieren, entschieden entgegenzuwirken.

1.5 Die Europäische Kommission wird aufgefordert, die Mitgliedstaaten bei ihrem Bemühen um effektivere Integrationsmaßnahmen für diese Gruppe von jugendlichen EU-Migranten, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union Arbeit gefunden haben, durch verstärkten Erfahrungsaustausch und Dialog zu unterstützen. Zu diesem Zweck sollten nach Auffassung des EWSA die im Rahmen von „Dein erster EURES-Arbeitsplatz“ finanzierten Programme ausgebaut werden.

1.6 Integration ist ein sozialer Prozess, der sich auf der Ebene der Beziehungen zwischen Personen und Gruppen abspielt und in beide Richtungen geht, d. h., sowohl die Zuwanderer als auch die Aufnahmegesellschaft einschließt.

1.7 Die Europäische Kommission sollte zunächst den Austausch bewährter Praktiken fördern und eine Dokumentation erfolgreicher Konzepte und Praktiken zur Förderung dieser jugendlichen Arbeitsmigranten bei ihrem Bemühen um gesellschaftliche Integration erstellen. Dabei könnte insbesondere die Bedeutung von interkulturellen und intergenerationalen Strategien und Projekten im Rahmen einer „Willkommenskultur“ der Länder als vielversprechende Unterstützungsmaßnahmen anerkannt und herausgestellt werden.

1.8 Um der Diskriminierung von europäischen Bürgern entgegenzuwirken, die das Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, hat die EU neue Maßnahmen angenommen, die auf Ebene der Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt werden müssen, denn eine Gesellschaft, die die Diskriminierung von Zuwanderern zulässt, ist nicht integrativ.

1.9 Diese Sammlung von erprobten Konzepten und Projekten sollte von der Kommission den Mitgliedstaaten mit der Empfehlung der kreativen Nachahmung zur Verfügung gestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollen aufgefordert werden, die bei ihnen bereits durch verschiedene Träger mit Erfolg durchgeführten Maßnahmen der Europäischen Kommission mitzuteilen, um die Dokumentation weiterzuentwickeln und somit den Erfahrungsaustausch zu vertiefen.

1.10 Der EWSA empfiehlt der Kommission, in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob weitere geeignete Handlungsmöglichkeiten denkbar sind und wie diese umgesetzt werden könnten. Sie sollte insbesondere ein Konzept entwickeln, wie erprobte und innovative Strategien und Praktiken in bestehenden Programmen, Plattformen, Fonds und Initiativen der Union zur Geltung gebracht und durch diese unterstützt werden können.

1.11 Der EWSA schlägt der Kommission vor, die Tätigkeiten der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft zu unterstützen, die im Bereich der Aufnahme und Einbeziehung von Zuwanderern eine wichtige Rolle bei der Integration spielen.

1.12 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Europäische Kommission Wert darauf legen sollte, die Jugendlichen über ihre zivilgesellschaftlichen Organisationen angemessen in wichtige Planungs- und Entscheidungsprozesse zu diesem Thema einzubinden, damit die Bedürfnisse und die Schwierigkeiten der Zielgruppe auch durch diese ausreichend artikuliert und somit erfolgsorientiert angegangen werden können.

1.13 Die Sozialpartner und diejenigen Unternehmen, die junge Ausländer beschäftigen, tragen sicherlich eine große Verantwortung. Sie müssen nach Ansicht des EWSA stärker in die Gestaltung der Integrationsprogramme einbezogen werden, die den Bedürfnissen junger Arbeitnehmer in höherem Maße Rechnung tragen sollten.

## 2. Einleitung

2.1 Jugendliche EU-Bürger verhalten sich zunehmend mobil und viele verlassen ihr Heimatland — häufig aufgrund einer desolaten Arbeitsmarktsituation (aber nicht notwendigerweise nur aus diesem Grund) — um in einem anderen EU-Mitgliedstaat einen Arbeitsplatz zu finden. Sie nehmen damit ihr grundlegendes Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union wahr, setzen das Ziel der größeren Arbeitsmobilität in der EU um und nutzen die sich daraus ergebenden Chancen. Sie sind rechtlich den Bürgern des Aufnahmelandes gleichgestellt, stehen jedoch vor ganz besonderen Herausforderungen und haben spezielle Bedürfnisse.

2.2 Die Gruppe der jungen EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland arbeiten, ist heterogen. Es sind tatsächlich gut ausgebildete junge Menschen, aber auch solche mit geringem Bildungsniveau und finanziellen Schwierigkeiten, welche den immerhin wagemutigen Schritt tun, sich außerhalb ihres Heimatlandes ihre Zukunft aufzubauen. Vor allem letztere haben größere Schwierigkeiten bei der Eingliederung, da sie oft nicht über ausreichende Sprachkenntnisse und angemessene finanzielle Mittel verfügen, die notwendig sind, um im Zielland eine sichere soziale Stellung zu erlangen.

2.3 Diese jungen Menschen müssen daher unbedingt die Möglichkeit haben, sich gut sozial zu integrieren, um an der gesellschaftlichen Wirklichkeit des Aufnahmelandes, welche ihnen bei Ankunft nicht oder kaum vertraut ist, teilzuhaben und daran aktiv teilnehmen zu können — also wichtige Aspekte der Bürgerschaft auch im neuen Umfeld zu leben.

2.4 Mit der im Rahmen der Leitinitiativen „Jugend in Bewegung“ und „Chancen für junge Menschen“ vorgesehenen Aktion „Dein erster EURES-Arbeitsplatz“ fördert die Europäische Kommission die berufliche Mobilität junger Menschen, um das in der Europa-2020-Strategie verankerte Ziel einer Beschäftigungsquote von 75 % und besser funktionierender europäischer Arbeitsmärkte zu erreichen.

2.5 Die Initiativstellungnahme befasst sich mit den bisher weitgehend als nachrangig betrachteten Schwierigkeiten der sozio-kulturellen Integration im neuen Lebensumfeld durch möglichst umfassende Teilhabe und Teilnahme an der aufnehmenden Gesellschaft. Dabei wird aber auch zugleich durch den EWSA die Notwendigkeit anerkannt, durch eine weitere Stellungnahme die sozialen Kosten und anderen Auswirkungen zu untersuchen, welche die Herkunftsländer und Herkunftsregionen durch Arbeitsmobilität und Migration, insbesondere von Jugendlichen, zu tragen haben.

2.6 Es soll durch die Stellungnahme sowohl in den Aufnahme- und Herkunftsländern wie auch auf Unionsebene eine verstärkte Sensibilisierung für diesen wichtigen Aspekt der Integration der jugendlichen EU-Arbeitsmigranten gefördert werden. Die Dringlichkeit angemessenen Handelns wird mit dem Ziel betont, aus dem Vergleich von Einzelansätzen und eher speziellen Erfahrungen evidenzbasierte und erfolgsorientierte Konzeptionen in den Mitgliedstaaten zu entwickeln sowie deren Förderung durch die Union zu erreichen.

2.7 Aufnahmeländer und Betriebe bieten zwar bereits zum Teil recht effektive Hilfsmaßnahmen an, welche sich allerdings primär auf arbeitsplatzbezogene Aspekte konzentrieren. Sie sind eher in Ausnahmefällen mit Konzepten einer allgemeinen „Willkommenskultur“ flankiert. Mit der Initiative „Dein erster EURES-Arbeitsplatz“ werden von den Arbeitgebern organisierte Programme zur Integration junger Arbeitnehmer gefördert, (Sprachkurse und Integrationskurse mit Unterstützung der Behörden zur Bewältigung des Umzugs in ein anderes Land). Es fehlt noch weitgehend an geeigneten Strategien, Strukturen, Methoden und Erfahrungen, um diesen Jugendlichen bei ihrer Integration in die Gesellschaft und Kultur des Aufnahmelandes effektiv unterstützend, fördernd, aber auch fordernd behilflich zu sein.

2.8 Entsprechende Konzeptionen und Maßnahmen sollten gezielt intergenerationell sowie interkulturell angelegt sein. Diese können einen ganz wesentlichen Beitrag zur Integration und zur Ausübung der Unionsbürgerschaft im Aufnahmeland leisten. Das Erfahrungswissen der älteren Generation sollte dabei weitmöglich genutzt werden. Insbesondere können bereits erfolgreich integrierte Zuwanderer verschiedener Herkunftsländer durch die Diversität ihrer kulturellen Wurzeln innovative Elemente von gegenseitiger Unterstützung und differenzierte Formen der Solidarität beisteuern.

2.9 Eine nicht erfolgreiche gesellschaftliche Integration sowie eine mangelnde Anerkennung ihrer Identität und ihrer speziellen Bedürfnisse können zu sehr brisanten Problemen sowohl für die Jugendlichen wie auch für die aufnehmende Gesellschaft führen. Enttäuschte Hoffnungen und neue Infragestellung von Perspektiven führen oft zum Verlust einer ursprünglich positiven Haltung gegenüber dem Aufnahmeland und können sich sogar zu aggressiven, radikalen Einstellung und Verhaltensformen entwickeln.

2.10 Daher muss diese Jugendlichen die Botschaft erreichen „Ihr seid uns wertvoll, willkommen und wir helfen Euch“, um einem Eindruck zu entgegnen „Ihr seid hier ein Problem und stört“. Nicht zuletzt sollte verhindert werden, dass die kompetenten und motivierten Jugendlichen frustriert in Drittstaaten abwandern und damit der Europäischen Union verloren gehen.

### **3. Herausforderungen und Schwierigkeiten von Jugendlichen in einem fremden Land**

3.1 Wenngleich es bereits gute Beratungs- und Unterstützungssysteme der Europäischen Union bei der Arbeitssuche von Jugendlichen innerhalb der EU gibt — wie etwa „Jugend in Bewegung“, EURES, das europäische Portal zur beruflichen Mobilität, etc. — und Aufnahmeländer zahlreiche Maßnahmen in diesem Bereich entwickelt haben, konzentrieren sich diese Programme vorwiegend, wenn nicht ausschließlich, auf arbeitsmarktpolitische Aspekte oder sind arbeitsplatzbezogen. Die übrigen vielfältigen Lebensbereiche, Schwierigkeiten und speziellen Bedürfnisse der Jugendlichen werden weitgehend aus der Wahrnehmung ausgeblendet, beziehungsweise es bestehen keine oder nur unzureichende Unterstützungsangebote.

3.2 Eine wesentliche Schwierigkeit der Neuankömmlinge im Aufnahmeland ist die Tatsache, dass sie sich zunächst nicht mit den öffentlichen Strukturen und Prozessen auskennen und die sozialen Gepflogenheiten wie die gesellschaftliche Kultur nicht oder nur unzureichend verstehen. Zusammen mit meist noch vorhandenen Sprachdefiziten, erschwert dies den Zugang zu Rechten und öffentlichen Leistungen enorm und birgt die Gefahr der ökonomischen wie sozialen Benachteiligung, insbesondere außerhalb des Arbeitslebens.

3.3 Schwierigkeiten im Alltag können etwa bestehen bei der Unterkunft, dem Zugang zu allgemeinen und speziellen Dienstleistungen etwa in den Bereichen Gesundheit und Soziales sowie einer breiten Palette von sonstigen Lebensbedürfnissen, inklusive Freizeitgestaltung und Konfessionsausübung. Diese Schwierigkeiten betreffen alle Arbeitnehmer, die sich in einem anderen Staat als ihrem Herkunftsland befinden.

3.4 Bei unzureichenden oder erschwerten Möglichkeiten gesellschaftlicher Partizipation besteht die Gefahr der Isolation. Das beginnt durchaus bei ganz alltäglichen Lebenssituationen und reicht bis hin zur Erfahrung von Ablehnung, Diskriminierung und sozialer Distanz und kann erhebliche psychische Konsequenzen haben, die bis zu sozialer und emotionaler Vereinsamung reichen. Das ist für diese Jugendlichen besonders schwierig, da sie nicht auf Unterstützung durch alte Beziehungsnetze wie zum Beispiel die Herkunftsfamilie, den gewohnten Freundeskreis oder die ursprüngliche Peergruppe zurückgreifen können.

3.5 Ein sehr wichtiger Weg zu gelungener sozialer Integration in der aufnehmenden Gesellschaft liegt somit in effektiver Teilhabe am allgemeinen gesellschaftlichen Leben durch Teilnahme an sozialen, politischen, kulturellen, sportlichen Aktivitäten oder auch der Konfessionsausübung — etwa in Clubs, Vereinen, Verbänden, Parteien und Gewerkschaften. Oft bestehen jedoch diverse Barrieren für eine unproblematische Beteiligung von ausländischen Jugendlichen und häufig mangelt es zudem an notwendigen Initiationen, Ermunterungen und Einführungen. Dies kann leicht zu nicht-materieller Verarmung jugendlicher Migranten führen, mit ebenfalls desaströsen Effekten.

3.6 In diesem Zusammenhang ist nach Auffassung des EWSA eine Stärkung des EURES-Netzes unerlässlich. Dieses weist bislang noch Defizite nicht nur bei der Ermittlung von Angebot und Nachfrage, sondern auch in Bezug auf das Profil der Unterstützung bei Eingliederung und Integration auf. Angesichts der jüngsten Ausweitung des EURES-Netzes auf Praktika und Lehrlingsausbildungen kommt diesem Aspekt eine noch größere Bedeutung zu, da davon auszugehen ist, dass immer jüngere Menschen an Prozessen der europäischen Mobilität beteiligt sein werden.

3.7 Die Zusammenarbeit zwischen Aufnahmestaat und Herkunftsstaat kann einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung der Eingliederungsprogramme leisten, die mithilfe eines umfassenden Ansatzes und der Schaffung interkultureller Netze, die die zugewanderten jungen Arbeitnehmer leichter erreichen können, eine „bewusste Migration“ ermöglichen.

#### **4. Wichtige Bereiche für schützende, fördernde Unterstützung junger Arbeitsmigranten**

4.1 Außerhalb des arbeitsplatzbezogenen Umfelds ist es für jugendliche Arbeitsmigranten von großem Vorteil, wenn ihr Bedürfnis nach Vernetzung unterstützt wird. Das kann durch strukturierte Kommunikation oder Organisation von lokalen bzw. regionalen Veranstaltungen erfolgen, durch welche der Austausch von Erfahrungen, gegenseitige Information über Rechte und Pflichten, Schwierigkeiten und Missstände, Lösungsmöglichkeiten etc. initiiert oder gefördert wird. Soziale Medien haben im Aufbau neuer Beziehungsnetze eine wichtige Funktion.

4.2 Weil junge Arbeitsmigranten ganz überwiegend hochmotiviert und einsatzfreudig sind, sollte ihnen eine breite Palette unkomplizierter Möglichkeiten und Wege aufgezeigt werden, um auch eigene unternehmerische Projekte zu definieren, zu entwickeln und umzusetzen. Sie könnten dabei von erfahrenen älteren Personen insbesondere in Fragen der Marktchancen, der technischen und administrativen Bedingungen, der Finanzierung, der Personalrekrutierung etc. im sozio-ökonomischen Kontext des Aufnahmelandes unterstützt werden.

4.3 Der Themenkomplex der außerberuflichen Partizipation und Integration junger ausländischer Arbeitnehmer ist ein breitgefächertes und wichtiges, jedoch weitgehend vernachlässigtes Feld notwendiger Unterstützungs- und Förderungsmaßnahmen. Es ist nicht ausreichend, wenn die Jugendlichen in Kursen grundlegende linguistische Kompetenzen in der Sprache des Aufnahmelandes erlernen und über den Arbeitsplatz die Fachsprache zu beherrschen.

4.4 Um sich im neuen Lebensumfeld zurechtzufinden, persönliche Bedürfnisse zu befriedigen und sich aktiv in die Gesellschaft einbringen zu können, ist sehr viel mehr notwendig. Insbesondere bedarf es solider Informationen, geeigneter Orientierung, gelebter Verknüpfung von Sprache mit einer Vielzahl von konkreten Lebenssituationen sowie nachhaltiger verlässlicher persönlicher Unterstützung bei Misserfolgen und Enttäuschungen.

4.5 Beratungen und Förderungen sind unter anderem entscheidend bei der Wohnungssuche, bei Konflikten im Wohnumfeld, bei der allgemeinen Organisation des Lebensalltags, bei Finanz- und Steuerfragen, bei angestrebter Weiterbildung, bei Optionen sozialer, kultureller, konfessioneller oder sportlicher Aktivitäten, bei sonstiger Freizeitgestaltung sowie bei der Ausübung von Bürgerrechten und bei politischem Engagement. In all solchen Fällen können sowohl andere jugendliche Ausländer, Landsleute mit längerer Erfahrung im Aufnahmeland sowie ältere Bürger des Aufnahmelandes, welche auf persönlicher Basis zur Unterstützung bereit sind, äußerst wertvolle Hilfe leisten.

4.6 Es muss bei der Konzeption von Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen zwischen der Lösung von sehr unterschiedlichen Schwierigkeiten und Bedürfnissen unterschieden werden. Zunächst handelt es sich meist um Anfangsschwierigkeiten eher rechtlicher, materieller oder technischer Natur, die mit geeigneten Hilfen relativ einfach zu lösen sind. Viel komplizierter ist es aber, die Hürden im sozialen Integrationsprozess zu überwinden, was langfristige und verlässliche Begleitung notwendig machen kann.

4.7 In schwierigen Entscheidungs- oder Konfliktsituationen kann es sehr wichtig sein, dass den jugendlichen Einwanderern Kontaktpersonen vermittelt werden — seien es „Paten“ oder „Mentoren“ —, oder auch Berater aus dem EURES Programm — bei denen sie Rat suchen und mit denen sie ein Vertrauensverhältnis entwickeln können. Entscheidend ist, dass solche Personen zum einen über interkulturelle Erfahrung und damit das nötige Verständnis verfügen, zum anderen wirkungsvoll kommunizieren können und die Fähigkeit haben, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten.

## 5. Träger und Akteure von unterstützenden Maßnahmen

5.1 Hohe Verantwortung liegt zweifellos bei den Sozialpartnern sowie den Betrieben selbst, die ausländische Jugendliche beschäftigen. Rat und konkrete Hilfen im außerberuflichen Bereich können durch diese ebenfalls angeboten werden, indem insbesondere ältere Mitarbeiterinnen motiviert werden, als kooperierende, beratende „Mentoren“ oder „Paten“ für junge Arbeitsmigranten im Betrieb zur Verfügung zu stehen, ihnen aber auch und insbesondere außerhalb des Arbeitsumfelds unterstützend behilflich zu sein. Dass dies bei Klein- und Mittelunternehmen ohne Förderung kaum möglich ist, stellt eine besondere Herausforderung dar, für die Lösungen gefunden werden müssen, wie z. B. die Aufnahme solcher Aktivitäten in die im Rahmen von „Dein erster EURES-Arbeitsplatz“ (YFE) finanzierten Programme vorzusehen.

5.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen nehmen sich traditionell vorwiegend außerberuflicher Schwierigkeiten von Menschen an und schaffen Möglichkeiten zur besseren sozialen Integration sowie für stärkeren Zusammenhalt der Gesellschaft. Sie sollten durch diverse Angebote, insbesondere in den Bereichen der sozialen, kulturellen, sportlichen und sonstigen freizeithlichen Aktivitäten, die gezielt auf die speziellen Schwierigkeiten und Bedürfnisse der jugendlichen Arbeitsmigranten gerichtet sind, diese wichtige und zukunftsbestimmende Gruppe noch zentraler in die Gesamtkonzeption ihrer Aktivitäten einbeziehen.

5.3 Sowohl im arbeitsplatzbezogenen Kontext wie auch im außer-professionellen Bereich ist es von großem Vorteil, erfahrene Ältere mit den jungen Migranten zusammenzuführen. Das Wissens- und Urteilsvermögen älterer Menschen, die gewillt sind, ihre Erfahrungen mit den Jungen zu teilen ist von ganz besonderem Wert. Daraus entstehen nicht nur angemessene Lösungen für Schwierigkeiten, sondern es ist auch eine wichtige Form des Dialogs, der die gesellschaftliche Kohäsion fördert. Das ist für alle Beteiligten von großem Nutzen. Wenn die Dialogpartner auch noch eine breite Palette kulturellen Hintergrunds aufweisen, führt dies zudem zu wichtigen Erfahrungen einer offenen, multidimensionalen Gesellschaft, welche allen Zugang und Partizipationsmöglichkeiten gewährt.

5.4 Trotz aller bereits bestehender institutioneller Hilfs- und Förderprogramme liegt ein ganz entscheidender Faktor für den Erfolg der Maßnahmen auf der persönlichen Beziehungsebene. Persönliche Erfahrungen, unmittelbare Kommunikation, individuelles Engagement, Vertrauen in die Fähigkeit des Anderen, gemeinsame Erlebnisse, sind die Katalysatoren eines vielversprechenden Einlebens in eine neue Arbeitswelt und insbesondere in eine andersartige Gesellschaft. Solche individuelle persönliche Hilfe durch direkte zwischenmenschliche Kontakte zu gewährleisten, ist eine bedeutende Aufgabe, die insbesondere durch strukturierte Organisation ehrenamtlichen Engagements umgesetzt werden kann. Wer dabei der Träger sein könnte oder sollte, hängt von der jeweiligen Kultur des Aufnahmelandes ab.

5.5 Wichtig ist, dass weder national noch europäisch versucht werden sollte, einheitliche Lösungen anzustreben. Es handelt sich um menschliche Bedürfnisse und Schwierigkeiten, die keiner festen Norm unterliegen, sondern vielfältige, flexible und immer wieder innovative Antworten nach Herkunft der Betroffenen, den lokalen Gegebenheiten, der jeweiligen persönlichen Situation erfordern.

5.6 Eine sehr erfolgreiche Form der persönlichen Hilfe wird zum Beispiel durch so genannte „Senior Expert Services“<sup>(1)</sup> geleistet. Dabei stellen bereits im Ruhestand befindliche Personen ehrenamtlich ihr professionelles Wissen und ihre Erfahrung aus sehr diversen Arbeitsfeldern — den Jüngeren zur Verfügung. Die Kompetenzvermittlung und das persönliche Engagement der Älteren fördern das gegenseitige Verständnis, die Zusammenarbeit und die Achtung zwischen den Generationen enorm und dies leistet einen ganz wesentlichen Beitrag zur sozialen Kohäsion der Gesellschaft.

5.7 Wichtig für erfolgsversprechende Strategien ist, dass bestehende Angebote und erfolgreiche Praktiken systematisch dokumentiert, evidenzbewertet, grundsätzlich koordiniert und durch gezielte Informationen bekannt gemacht werden. Enge Kooperation sämtlicher Träger und verantwortlicher Organisationseinheiten sowie eine permanente Einbeziehung von Organisationen aller Interessierten und Betroffenen ist im Sinne des Erfolges unabdingbar. Insbesondere muss es Ziel sein, dass die speziellen Bedürfnisse und Schwierigkeiten der jugendlichen Arbeitsmigranten richtig erfasst, Strategien und Maßnahmen zielgerichtet konzipiert, Ressourcen angemessen eingesetzt und Erfolgskontrollen gewährleistet sind. Die jugendlichen Arbeitsmigranten sollen bei allen Beschlüssen sowie den Evaluierungen mitbestimmend beteiligt werden.

## 6. Feststellungen und mögliche Maßnahmen der Europäischen Kommission

6.1 In der Mobilität jugendlicher Arbeitnehmer manifestiert sich eine der Grundfreiheiten der Europäischen Union. Jugendliche nutzen die ihnen durch die Arbeitsmigration zur Verfügung stehenden Chancen. Dadurch können sowohl Arbeitsmarktprobleme der Herkunfts- wie der Aufnahmeländer signifikant abgemildert werden. Die spezielle Situation von in anderen EU-Mitgliedstaaten arbeitenden jugendlichen EU-Migranten, welche ein sehr wichtiges Element der Zukunft Europas darstellen, sollten genauer dokumentiert, analysiert und verstanden werden.

6.2 Insbesondere der außerberuflichen Integration von Jugendlichen aus anderen EU-Mitgliedstaaten in die Gesellschaft des Aufnahmelandes, in dem sie Arbeit gefunden haben, sollte vermehrte Beachtung erteilt werden, da sie mit erheblichen Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden ist. Die Europäische Kommission sollte diesbezüglich staatenübergreifend sensibilisierend, dokumentierend und den Erfahrungsaustausch wie den Dialog fördernd tätig sein.

6.3 Demgemäß sollte die Europäische Kommission aufgefordert werden, durch entsprechende Maßnahmen eine Dokumentation von erfolgreichen Praktiken zum Abbau der speziellen Schwierigkeiten von jugendlichen Arbeitsmigranten bei der gesellschaftlichen Teilhabe und Teilnahme im Aufnahmeland zu erstellen. Dabei sollte insbesondere interkulturellen und intergenerationellen Handlungskonzepten zur Unterstützung dieser ausländischen EU-Jugendlichen bei ihren Bemühungen um effektive gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme als wichtige Elemente einer „Willkommenskultur“ große Aufmerksamkeit gewidmet werden.

6.4 Solche Praktiken sollten von der Europäischen Kommission den Mitgliedstaaten zur kreativen Nachahmung empfohlen werden. Auch sollten die Mitgliedstaaten ersucht werden, ihrerseits erprobte und innovative Konzepte, Programme und konkrete Maßnahmen — von öffentlichen wie privaten Trägern — zur Erleichterung und Unterstützung der sozialen Integration von jugendlichen Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission bekanntzugeben, um den Erfahrungsaustausch über die unterschiedlichen Angebote und Möglichkeiten in diesem Bereich zu vertiefen.

6.5 Auf der Grundlage dieser europäischen Dokumentation sollte die Europäische Kommission analysieren, wo möglicherweise noch Handlungsbedarf bestehen könnte und wie diesem entsprochen werden könnte. Sie sollte ferner ein Konzept entwickeln, wie die entscheidenden Elemente der erprobten und innovativen Praktiken in bestehenden Programmen, Plattformen, Fonds und Initiativen der Europäischen Union zum Tragen gebracht und durch diese gefördert werden können.

6.6 Die Europäische Kommission sollte bei ihren Überlegungen beachten, dass die Jugendlichen über ihre zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst maßgeblich beteiligt werden, um sicherzustellen, dass ihre Bedürfnisse und Schwierigkeiten angemessen erfasst, verstanden und letztlich mit zielgerichteten Angeboten abgedeckt werden können.

Brüssel, den 30. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

<sup>(1)</sup> <http://www.ses-bonn.de/>

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen — Anpassung der Ausbildung an den Bedarf der Industrie in Zeiten der Sparpolitik“**

(2014/C 311/02)

Berichterstatter: **Dumitru FORNEA**

Ko-Berichterstatter: **Tommaso GRIMALDI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 11. Juli 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*„Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen — Anpassung der Ausbildung an den Bedarf der Industrie in Zeiten der Sparpolitik.“*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 30. April) mit 156 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Angesichts der gravierenden Jugendbeschäftigungskrise müssen sich Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Zivilgesellschaft nachdrücklicher und gemeinsam für die Förderung, Schaffung und Aufrechterhaltung menschenwürdiger<sup>(1)</sup> und nachhaltiger Arbeitsplätze einsetzen. Es handelt sich hier um eine politische wie wirtschaftliche Herausforderung. Der EWSA hat bereits betont, dass eine wirkliche Wachstumsstrategie auf EU- und nationaler Ebene erforderlich ist, um die Schaffung von besseren und sichereren Arbeitsplätzen für junge Menschen zu fördern. Der EWSA hält es für ganz besonders wichtig, dass Regierungen umfangreiche Korrekturmaßnahmen ergreifen, um eine Verschlimmerung der Krise zu verhindern.

1.2 Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2013 ist der EWSA der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten alles in ihren Kräften Stehende tun sollten, damit die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) und die Jugendgarantie (YG) uneingeschränkt und unverzüglich in die Praxis umgesetzt werden. Die nationalen und europäischen Finanzmittel für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Jugendbeschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit müssen substanziell aufgestockt werden.

1.3 Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, dass die von den Mitgliedstaaten bereits verabschiedeten konkreten Aktionspläne gegen Jugendarbeitslosigkeit und für Jugendbeschäftigung regelmäßig zwecks Bewertung übermittelt werden, wobei die Zivilgesellschaft einzubeziehen ist. Der EWSA ist der Ansicht, dass im Rahmen dieser Pläne und Programme konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollten, um es jungen Hochschulabgängern zu ermöglichen, berufliche Kompetenzen u. a. in den Bereichen Management und Teamarbeit, Problemlösung und Kreativität zu erwerben und so ihre Flexibilität und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

---

<sup>(1)</sup> Das Konzept der „menschenwürdigen“ Arbeit wurde von den Komponenten der ILO — Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer — entwickelt; es beruht auf der Annahme, dass Arbeit eine Quelle der persönlichen Würde, des sozialen Zusammenhalts, des Friedens in der Gemeinschaft sowie der Demokratie und des Wirtschaftswachstums ist, wodurch mehr Gelegenheiten für hochwertige Beschäftigung und unternehmerische Entwicklung geschaffen werden. ILO, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

1.4 Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten und allen beteiligten Stellen, die Beschäftigungsfähigkeit als einen laufenden Prozess zu betrachten, der sich auf das gesamte Arbeitsleben auswirkt. Die Mitgliedstaaten sollten Instrumente und Bedingungen festlegen, und die Betroffenen somit darin unterstützen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und zu bewerten. Eine bessere Anerkennung und mehr Transparenz der Fähigkeiten und Qualifikationen sind wichtig, um die Beschäftigungsfähigkeit von arbeitssuchenden jungen Menschen mit den Anforderungen des Marktes und ihrer Mobilität in Einklang zu bringen. Der EWSA unterstützt die EU-Maßnahmen zur Verbesserung der Anerkennung und Transparenz der Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen sowie die entsprechenden Instrumente wie Europäischer Qualifikationsrahmen, ESCO-Klassifikation, Europass und die Systeme für Qualitätssicherung und Leistungspunkte.

1.5 Der EWSA bekräftigt mit Nachdruck, dass die Verantwortung für die Beschäftigungsfähigkeit nicht nur beim Einzelnen liegt. Die Beschäftigungsfähigkeit ist ein Thema, das sämtliche Interessenträger gemeinsam angehen sollten: Regierungen, Sozialpartner, Universitäten, Schulen, lokale Behörden, der einzelne Arbeitnehmer usw. Eine verbesserte Partnerschaft zwischen Unternehmen und Bildungseinrichtungen wird nachdrücklich empfohlen. In dieser Hinsicht sollten hochwertige innerbetriebliche Ausbildungsprogramme gefördert werden, die den Grundsätzen und Verfahren der Europäischen Ausbildungsallianz und des vorgeschlagenen Qualitätsrahmens für Praktika entsprechen.

1.6 Die Mitgliedstaaten sollten jenen Hochschulen und FuE-Einrichtungen Anreize bieten, die Abschlüsse ermöglichen, welche im Einklang mit den Erfordernissen eines globalisierten Marktes stehen. Dies könnte dazu beitragen, das Professionalitätsniveau anzuheben.

1.7 Der EWSA ist besorgt über die derzeitige Tendenz zur Kürzung des Bildungsetats in mehreren Mitgliedstaaten und empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten genügend Mittel bereitstellen, um den Zugang zu einer hochwertigen Bildung für alle zu gewährleisten. Der Lehrberuf gilt in Europa als nicht attraktiv und leidet unter mangelndem Zulauf — ein Problem, das in nächster Zukunft noch zunehmen könnte<sup>(2)</sup>. Angemessene Arbeitsbedingungen, Lohn- und Rentenzahlungen sind notwendig, um die Bildung wieder zur einer attraktiven Karrierewahl zu machen.

1.8 Der EWSA begrüßt den Beschluss der Europäischen Kommission zur Einrichtung des Erasmus+-Programms, das eine grenzübergreifende Berufsausbildung fördert, und hofft, dass es, wie vereinbart, unverzüglich und gänzlich umgesetzt wird. Die Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist besonders zu begrüßen.

1.9 Der EWSA begrüßt den Aktionsrahmen für Jugendbeschäftigung, den die Sozialpartner im Juni 2013 vereinbart haben. In Zeiten einer Wirtschafts- und Sozialkrise muss Europa das Potenzial aller Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund, nutzen und gleichzeitig die Kosteneffizienz sicherstellen.

1.10 Der EWSA bekräftigt seine Überzeugung, dass EU-Initiativen zur Bewältigung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit in konkreten Maßnahmen für eine wirksame Industriepolitik münden sollten, die die europäische Industrie voranbringt und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf sozialverträgliche und nachhaltige Weise fördert.

1.11 Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, den negativen Folgen des systematischen Einsatzes befristeter Vertragsverhältnisse für junge Menschen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dieses Phänomen hat auch signifikante Auswirkungen auf die sozialen Netze (weniger Beiträge) und den sozialen Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten.

1.12 Der EWSA erachtet Investitionen zur Verbesserung der Jugendbeschäftigung als entscheidend für die Zukunft der europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften. Die gebilligten Initiativen sollten für alle jungen Menschen ohne Diskriminierung und geschlechtsspezifische Benachteiligung zugänglich sein und durch konkrete Inklusionsmaßnahmen flankiert werden. Relevante Interessenträger (u. a. Sozialpartner und Jugendorganisationen) auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sollten in die Konzipierung, Umsetzung und Bewertung dieser Initiativen einbezogen werden.

---

<sup>(2)</sup> Siehe „Schlüsselzahlen zu Lehrkräften und Schulleitern in Europa“. Eurydice-Bericht 2013, Europäische Kommission.

1.13 Es sollten weiter konkrete nationale und lokale Maßnahmen entwickelt werden, um das lebenslange Lernen für alle zugänglich zu machen, was die Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft und die regelmäßige Bewertung der Ergebnisse einschließt.

1.14 In arbeitsbasierten Lernmodellen wie dualen Systemen findet ein erheblicher Teil der Ausbildung in Unternehmen statt. Junge Arbeitnehmer sollten die Möglichkeit haben, zwischen dem Lernen in der Schule und der Ausbildung im Betrieb zu wechseln. Der EWSA ist vom Erfolg der dualen Ausbildungssysteme, wie sie in einigen Mitgliedstaaten existieren, überzeugt. Die Ausbildungsprogramme können nur dann zum Erfolg führen, wenn sich der öffentliche Sektor und die Unternehmen gemeinsam der Verantwortung stellen und in die Zukunft investieren.

1.15 Der EWSA empfiehlt Schritte zur Gewährleistung der Qualität und Relevanz der vorgeschlagenen Tätigkeiten und zur Errichtung eines angemessenen Rahmens, durch den die Aufgaben, Rechte und Pflichten der einzelnen Interessenträger klar formuliert und in der Praxis durchsetzbar werden. Der soziale Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sollte weiterentwickelt und als wichtiges Instrument genutzt werden, um künftige Arbeitsmarktperspektiven zu ermitteln, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, stärker auf die Arbeitsmarkterfordernisse abgestimmte Ausbildungsmethoden auszutauschen sowie junge Frauen und Männer dazu zu ermutigen, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten entsprechend den sich verändernden Anforderungen der Industrie zu verbessern.

1.16 Wegen der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialkrise unterliegen die Haushaltsbeschlüsse der Mitgliedstaaten bestimmten Sachzwängen, vor allem in Staaten mit Programmen zur Haushaltssanierung. Diese Situation wird durch die Reduzierung der eigenen Haushaltsmittel der EU noch verschärft. Angesichts der zentralen Rolle der Bildung bei der Schaffung guter Bedingungen für die Beschäftigungsfähigkeit empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, die Mittel für eine hochwertige Bildung aufzustocken, welche nicht als Ausgaben, sondern als Investitionen betrachtet werden sollten, die wesentlich sind, um die Krise zu bewältigen und eine bessere Zukunft für alle zu schaffen. Vor diesem Hintergrund hat der EWSA die Europäische Bürgerinitiative *„Bildung ist eine Investition! Zählt Bildungsausgaben nicht als Teil des Defizits!“* unterstützt<sup>(3)</sup>. Der EWSA warnt davor, dass durch die Kürzungen der Mittel für die allgemeine und berufliche Bildung entscheidende Initiativen und Vorschläge zu bloßen Absichtserklärungen verkommen. Angesichts der Bedeutung der allgemeinen und beruflichen Bildung im Umgang mit der Jugendarbeitslosigkeit empfiehlt der EWSA der Europäischen Kommission nachdrücklich, 2015 einen „Europäischen Tag der allgemeinen und beruflichen Bildung“ zu veranstalten.

1.17 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Industrie und die Unternehmen in Produktionsanlagen investieren und ihre Lohn- und Kommunikationspolitik auf die Steigerung der Attraktivität der Industrie ausrichten sollten. Die Verbesserung des Dialogs zwischen Unternehmen und Berufsausbildungsverbänden könnte ein wichtiger Schritt sein, um die Frage der Beschäftigungsfähigkeit anzugehen und das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zu verringern.

1.18 Sämtliche Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sollten angemessen finanziert werden, z. B. aus dem ESF oder anderen Strukturfonds. Der EWSA empfiehlt, bei der Nutzung der Strukturfonds das Augenmerk auf die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu legen, indem ggf. etwa nicht ausgegebene Mittel für neue Zwecke verwendet werden.

## 2. Einleitung

2.1 Die europäische Industrie umfasst ein breites Spektrum von (Kleinst-, kleinen und mittleren, Groß-)Unternehmen mit unterschiedlichen Arbeitsanforderungen. Sie benötigt deshalb Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Fähigkeiten und Kompetenzen. Diese Unterschiede sollten bei der Konzipierung der Bildungssysteme berücksichtigt werden. Der soziale Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sollte weiterentwickelt und als wichtiges Instrument genutzt werden, um künftige Arbeitsmarktperspektiven zu ermitteln, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, stärker auf die Arbeitsmarkterfordernisse abgestimmte Ausbildungsmethoden auszutauschen sowie junge Frauen und Männer dazu zu ermutigen, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten entsprechend den sich verändernden Anforderungen der Industrie zu verbessern.

---

<sup>(3)</sup> Initiative griechischer Bürgerinnen und Bürger, gefördert durch DIKTIO — „The Network“.

2.2 Die EU und die Mitgliedstaaten benötigen eine Industriepolitik, die Wachstum erleichtert und die Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze fördert<sup>(4)</sup>. Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass eine Partnerschaft zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und der Industrie erforderlich ist, um einen wirksamen Kooperationsrahmen sicherzustellen und Investitionen in Technologien und Humanressourcen anzuregen, die dem verarbeitenden Gewerbe in der EU einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Mitbewerbern weltweit verschaffen. Dafür und um das allgemeine Problem der Beschäftigungsfähigkeit in der Industrie anzugehen, hat die Kommission zugesichert<sup>(5)</sup>, dass Investitionen in Menschen und Kompetenzen eine der Säulen der Industriepolitik sein sollten.

2.3 Die Finanzkrise, die 2008 einsetzte, hat vielen europäischen Volkswirtschaften ernsthaft geschadet, und bis jetzt verläuft die Konjunkturerholung nur sehr langsam. Etwas, das die Erholung erschweren und noch beunruhigendere Folgen für die Zukunft haben könnte, ist die Jugendbeschäftigungskrise. Diese macht es erforderlich, dass Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um angemessene und produktive Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten.

2.4 Die europäischen Entscheidungsträger scheinen diese Krise ernst zu nehmen, doch werden die neuen Initiativen, wie der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen festgestellt hat<sup>(6)</sup>, das Problem nur dann lösen, wenn sie es an der Wurzel anpacken. Es handelt sich hier um eine politische wie wirtschaftliche Herausforderung. Eine Verallgemeinerung ist fehl am Platz: Die Situation ist sicherlich nicht in jedem Land und an jedem Ort gleich. Viele junge Europäer führen aber den gleichen alltäglichen Kampf, nämlich ihr Studium zu beenden bzw. zu finanzieren, nicht nur eine kurzfristige Anstellung oder ein Praktikum, sondern eine echte Beschäftigung zu finden, ihr eigenes Projekt oder Unternehmen auf den Weg zu bringen, eigenständig zu leben oder eine Familie zu gründen. Auch wenn die Arbeitslosigkeit kein neues Phänomen in Europa ist, zählt die zunehmende Jugendarbeitslosigkeit zu den sichtbarsten Effekten der derzeitigen Wirtschaftskrise; denn es werden Arbeitsplätze vernichtet bzw. keine neuen geschaffen<sup>(7)</sup>.

2.5 Viele positive EU-Initiativen (wie die YGI) bieten Möglichkeiten für eine Ausbildung oder ein Praktikum. Sie garantieren jedoch nicht immer den Zugang zu einem Arbeitsplatz. Und hier klafft offensichtlich eine große Lücke: Arbeitsplätze resultieren normalerweise aus Wirtschaftswachstum. Der EWSA hat bereits betont, dass eine wirkliche Wachstumsstrategie auf europäischer und nationaler Ebene erforderlich ist, um die Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen zu fördern, die besser und sicherer sind. Der EWSA hält es für ganz besonders wichtig, dass Regierungen umfangreiche Korrekturmaßnahmen ergreifen, um eine Verschlimmerung der Krise zu verhindern. Wie die Europäische Kommission betont hat, sind *„junge Menschen (...) der Schlüssel zu Europas künftiger Dynamik und künftigem Wohlstand“*<sup>(8)</sup>.

2.6 Der Begriff „Beschäftigungsfähigkeit“ ist nicht allgemeingültig definiert. Er entwickelt sich weiter, und es besteht die generelle Tendenz, ihn auf kontextuelle Faktoren auszuweiten. Trotz seiner Bedeutung in Arbeitsmarktdiskursen ist er Gegenstand vielfältiger Definitionsansätze und lässt sich nur schwierig messen. Die eigentliche Beschäftigungsfähigkeit wird sowohl von Angebots- als auch Nachfragefaktoren beeinflusst, die oftmals außerhalb der persönlichen Kontrolle liegen. In Zeiten einer Wirtschafts- und Sozialkrise muss Europa das Potenzial an Kreativität, Energie und Fähigkeiten aller Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund nutzen. Starke und engagierte zivilgesellschaftliche Organisationen sind in diesem Zusammenhang wichtige Wegbereiter.

---

<sup>(4)</sup> Die Europäische Kommission schlägt vor, dass bis 2020 der Anteil des verarbeitenden Gewerbes von 16 auf 20 % am EU-BIP steigen soll.

<sup>(5)</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission vom 10. Oktober 2012: „Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung“.

<sup>(6)</sup> ABl. C 68/11 vom 6.3.2012, S. 11-14, ABl. C 143/94 vom 22.5.2012, S. 94-101; ABl. C 299/97 vom 4.10.2012, S. 97-102; ABl. C 11 vom 15.1.2013, S. 8-15; ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 67-72.

<sup>(7)</sup> „In Zeiten des Wirtschaftsabschwungs sind junge Arbeitnehmer nicht nur die letzten, die angestellt werden, sondern auch die ersten, die entlassen werden, da die Entlassung älterer Arbeitnehmer für die Arbeitgeber mit höheren Kosten verbunden sind. Junge Arbeitnehmer haben mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit eine Ausbildung im Unternehmen gemacht, besitzen geringere Qualifikationen und sind häufig nur befristet beschäftigt (...). Auch wenn junge Menschen eine Beschäftigung haben, haben sie möglicherweise keinen guten Arbeitsplatz. In Industrieländern haben sie oft befristete Arbeitsverträge, was ihre Entlassung erleichtert, oder sie arbeiten in Bereichen, für die sie überqualifiziert sind. (Weltwirtschaftsforum: „Youth Unemployment Visualization 2013“) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>

<sup>(8)</sup> COM(2013) 447 final vom Juni 2013.

2.7 Die Beschäftigungsfähigkeit hängt weitgehend von der Qualität und Relevanz der allgemeinen und beruflichen Bildungsangebote der Behörden auf nationaler und kommunaler Ebene ab. Der EWSA nimmt zwar zur Kenntnis, dass die lokalen Behörden versuchen, Verbesserungen in diesem Bereich zu ermöglichen. Er ist aber der Ansicht, dass die derzeitigen Bildungssysteme nicht immer die auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse widerspiegeln. Trotz der Appelle der Kommission im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung an die lokalen Gebietskörperschaften, sich über ihren institutionellen Umgang mit dem Problem der Mobilität und Ausbildung junger Menschen auszutauschen, die Qualität der Ausbildung, Zertifizierung und Aktualisierung zu verbessern, auf die Arbeitsmarkterfordernisse angemessen zu reagieren, sich an einen Zeitplan für die Verwirklichung gemeinsamer Ziele (mit Referenzwerten und Resultaten) zu halten, die Untersuchungs- und Forschungsergebnisse zu analysieren und zu integrieren, erschweren weiterhin zu viele institutionelle Hürden und ein Mangel an echtem Engagement die Schaffung eines wirklichen gemeinsamen europäischen Raums der allgemeinen und beruflichen Bildung.

2.8 Die Arbeitgeber sind sich der Kompetenzen und Fähigkeiten der heutigen Arbeitnehmer bewusst; sie müssen sich aber auch der Kompetenzen und Fähigkeiten künftiger Arbeitnehmer in einer sich rasch wandelnden Berufswelt stärker bewusst werden, insbesondere weil es für Arbeitnehmer aufgrund der technologischen Entwicklung unabdingbar ist, sich fort- und weiterzubilden. Unternehmen haben unterschiedliche Eigenschaften und Erfordernisse, weshalb die allgemeine und berufliche Bildung hinsichtlich der vermittelten Kenntnisse anpassungsfähig und flexibel sein muss. Wie der EWSA in seiner Stellungnahme SOC/476 betont hat, bedarf es dringend einer besseren und angemesseneren Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen auf allen Ebenen und mit der Industrie.

2.9 Angesichts der Tatsache, dass die allgemeine Bildung und die berufliche Bildung nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit einer Person prägen, wäre die Konzentration auf die Bildung allein ein zu restriktiver Ansatz. Regelungen für hochwertige Praktika, Lernen am Arbeitsplatz (in Schulen oder Unternehmen) oder Praktika und gezielte Beschäftigungsprogramme müssen als zentrale Möglichkeiten angesehen werden, junge Frauen und Männer auf den Arbeitsmarkt zu bringen, nicht aber als ultimative Lösungen für das Problem der Beschäftigungsfähigkeit. Es muss anerkannt werden, dass die Arbeitsmärkte in Gesellschaft und Kultur eingebettet sind, ebenso wie wirtschaftliche Institutionen, und dass auch informelle Normen und Verfahren die Arbeitsmarktpraxis prägen.

2.10 Der EWSA ist der Ansicht, dass das, was im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung auf europäischer Ebene erörtert und gebilligt wurde, nicht nur auf einen Austausch bewährter Methoden beschränkt werden kann. In dieser Hinsicht besteht die Hoffnung, dass die Ausbildungssysteme den Beschäftigungserfordernissen gerecht werden und neue Berufsprofile hervorbringen können, die es ermöglichen, die ständigen Veränderungen in der Arbeitsorganisation und der modernen Gesellschaft zu bewältigen. Im Hinblick auf die Fristen für den ET 2020 und das Kommuniqué von Brügge fordert der EWSA, die Frage zu bewerten und eingehend zu untersuchen, wie die Verpflichtungen in der Praxis erfüllt und die Ziele verwirklicht werden.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 In einer Reihe von Stellungnahmen hat die CCMI eine Vielzahl wirtschaftlicher, industrieller und sozialer Themen herausgestellt, einschließlich der Beschäftigungsfähigkeit und Umschulung, insbesondere im Rahmen der gegenwärtigen Krise<sup>(9)</sup>. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen und von der Kommission 2013 angenommenen *Garantie für Jugendbeschäftigung* legten die europäischen Sozialpartner<sup>(10)</sup> einen *Aktionsrahmen für Jugendbeschäftigung* vor, in dem das Wissen, der Übergang von der Schule zum Beruf, die Beschäftigung und die Entwicklung des Unternehmertums standen.

3.2 Junge Menschen sind die Gegenwart und Zukunft Europas und zugleich Impulsgeber für zahlreiche dynamische Entwicklungen in unserer Gesellschaft. Die soziale und wirtschaftliche Eingliederung junger Menschen setzt eine Abfolge erfolgreicher Übergänge voraus. In einem Kontext, in dem der Übergang zum Erwachsenenleben komplexer geworden ist, sind eine hochwertige Bildung und ein inklusiver Arbeitsmarkt wichtige Faktoren für solche erfolgreichen Übergänge. Ein ganzheitlicher Ansatz ist erforderlich, um dynamische, offene und mobile Arbeitsmärkte für junge Menschen mit Maßnahmen und geeigneten Mitteln zu fördern, die auf die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, hochwertigen Lernergebnissen und einer besseren Übereinstimmung zwischen angebotenen und nachgefragten Kompetenzen abzielen, einschließlich der Verbreitung des Lernens am Arbeitsplatz in ganz Europa.

---

<sup>(9)</sup> „Die Industriepolitik hat eine ausgeprägte soziale Dimension, die alle Gesellschaftsschichten betrifft: [...] Bildungswesen und Hochschulen, Verbraucher und Bürger. Die Industriepolitik beinhaltet sowohl Umstrukturierung als auch Antizipierung. Sie sollte für eine zeitgemäße allgemeine und berufliche Bildung und Information sorgen und Technologie, Innovation, Kreativität und Unternehmergeist fördern. Des Weiteren muss vorausschauend und angemessen auf den demografischen Wandel reagiert werden.“  
ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 82.

<sup>(10)</sup> ETUC, BUSINESS EUROPE, UEAPME und CEEP, 11. Juni 2013.

3.3 Zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen Mitgliedstaaten (insbesondere den am stärksten von der derzeitigen Krise betroffenen) haben mehrfach betont, dass eine individuelle Herangehensweise an die Arbeitsmarkterfordernisse mit einem kollektiven Ansatz (Umfeld und Umwelt, Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen) verbunden werden muss, der den Erwartungen und Hoffnungen junger Menschen Rechnung tragen würde. Um gänzlich wirksam zu sein, sollten solche Maßnahmen durch eine europäische Finanzierung angeregt werden und wachstumsfördernd sein. Dies sollte nicht auf die 6 bis 8 Milliarden EUR im Rahmen der Beschäftigungsinitiative beschränkt werden; vielmehr sollte dieser Betrag deutlich erhöht werden.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Die Grundsätze und Arbeitsmethoden der Europäischen Ausbildungsallianz und des Qualitätsrahmens für Praktika bestärken den EWSA in seiner Meinung, dass Lehrstellen und Praktika für junge Menschen wichtig sind, um Fähigkeiten zu erwerben und Berufserfahrung zu sammeln, und dass diese Instrumente in Unternehmensstrategien eingebettet werden sollten. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten und die Industrie die Qualität und Relevanz der vorgeschlagenen Maßnahmen gewährleisten und einen angemessenen Rahmen festlegen sollten, in dem Aufgaben, Rechte und Pflichten jedes Interessenträgers klar definiert und in der Praxis durchsetzbar sind.

4.2 Angesichts der Tatsache, dass das Erlangen eines anerkannten Hochschulabschlusses auf mehreren Ebenen wichtig, aber nicht länger ausreichend ist, vertritt der EWSA die Ansicht, dass parallel zur Umsetzung der YG-Pläne und -Programme konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollten, um jungen Hochschulabgängern berufliche Kompetenzen u. a. in den Bereichen Management und Teamarbeit, Problemlösung und Kreativität zu erwerben, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

4.3 In arbeitsbasierten Lernmodellen wie dualen Systemen findet ein erheblicher Teil der Ausbildung in Unternehmen statt. Junge Arbeitnehmer sollten die Möglichkeit haben, zwischen dem Lernen in der Schule und der Ausbildung im Betrieb zu wechseln. Der EWSA ist vom Erfolg der dualen Ausbildungssysteme, wie sie in einigen Mitgliedstaaten existieren, überzeugt. Die Ausbildungsprogramme können nur dann zum Erfolg führen, wenn sich der öffentliche Sektor und die Unternehmen gemeinsam der Verantwortung stellen und in die Zukunft investieren.

4.4 Die Förderung des Lernens ist dann sinnvoll, wenn dies nicht ausschließlich von den Anstrengungen abhängt, die jeder Einzelne unternehmen kann und muss. Andernfalls werden die bereits am stärksten benachteiligten und marginalisierten Gruppen weiterhin kollektiv ausgegrenzt. Es sollten weiter konkrete nationale und lokale Maßnahmen entwickelt werden, um das lebenslange Lernen für alle zugänglich zu machen, was die Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft und die regelmäßige Bewertung der Ergebnisse einschließt.

4.5 Bei der Überprüfung von Bildung und Ausbildung muss gewährleistet werden, dass die Lehrtätigkeit weiterhin attraktiv bleibt und attraktive Berufsbilder bietet. Die Wiederaufwertung des Lehrerberufs steht auch im Einklang mit den Entwicklungserfordernissen des Arbeitsmarkts. Hochmotivierte und gut ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer sind notwendig, um den vielfältigen Forderungen von Gesellschaft, Industrie und Studierenden gerecht zu werden.

4.6 Durch Beratungsangebote für Bildung, Ausbildung und Karriere sollten junge Frauen und Männer in ihren Bemühungen um bessere Bildungsniveaus, Qualifikationen und Kompetenzen unterstützt werden. Karriereberatungsunterlagen sollten klare Informationen über verfügbare Arbeitsplätze und Berufsperspektiven auf dem Arbeitsmarkt enthalten<sup>(11)</sup>. Der EWSA hat den Beschluss der Europäischen Kommission zur Einrichtung des Erasmus+-Programms mit der Förderung einer grenzübergreifenden Berufsausbildung begrüßt, und er hofft, dass es 2014 voll funktionsfähig sein wird. Die Einigung, die kürzlich zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anerkennung von Berufsqualifikationen erzielt wurde, ist besonders zu begrüßen.

---

<sup>(11)</sup> ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 58-64.

4.7 Die Mitgliedstaaten sollten jenen Hochschulen und FuE-Einrichtungen Anreize bieten, die Abschlüsse ermöglichen, welche im Einklang mit den Erfordernissen eines globalisierten Markts stehen. Dies könnte dazu beitragen, das Professionalitätsniveau anzuheben.

4.8 Die Einführung einer obligatorischen Ausbildung könnte als eine Art „Karriereversicherung“ betrachtet werden. Lehren und Praktika dürfen allerdings nicht zu einer Möglichkeit werden, um an „billige“ oder unbezahlte Arbeitskräfte zu gelangen. Bewährte Methoden der Industrie sollten anerkannt werden, und Missbrauch darf nicht toleriert werden. Jeder Lern- oder Ausbildungszeitraum muss zu einem Diplom oder Zertifikat führen, in dem die erworbenen Qualifikationen anerkannt werden.

4.9 Unter Berücksichtigung der bestehenden Unterschiede zwischen jungen Männern und Frauen, die in den Arbeitsmarkt eintreten, hält es der EWSA für wichtig, die Jugendarbeitslosigkeit aus einer angemessenen geschlechterspezifischen Perspektive anzugehen, ggf. einschließlich konkreter Maßnahmen. In der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie wird festgelegt, dass in den YG-Programmen dem Geschlechteraspekt und der Vielfalt der jungen Menschen als Zielgruppe der Programme mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte<sup>(12)</sup>.

4.10 Zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um der Realität vor Ort gerecht zu werden. Je mehr die politischen Maßnahmen dem gerecht werden, desto besser sind ihre Chancen, die Beschäftigung anzukurbeln. Jede Maßnahme, mit der die Wirtschaftsentwicklung gefördert werden soll, muss sich nach den Bedingungen vor Ort richten, weil dies der einzige Weg ist, der zu nachhaltiger Exzellenz führt. Die Schaffung lokaler Partnerschaften wird dazu dienen, den Dialog und die Maßnahmen zur Eindämmung der Jugendarbeitslosigkeit zu verstärken. Lokale Institutionen, Universitäten, Jugendorganisationen, öffentliche Behörden und Berufsbildungseinrichtungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber, die ebenfalls vor Ort tätig sind, sollten nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit suchen und so etwaige gemeinsame Strategien ermitteln. So werden lokale Merkmale und Erfordernisse besser anerkannt und berücksichtigt, um die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu verbessern.

4.11 Die Mitgliedstaaten sollten Unternehmerekurse in die Schullehrpläne aufnehmen und den Unternehmergeist im Rahmen von Modellen des Lernens am Arbeitsplatz im Einklang mit dem von der Europäischen Kommission lancierten Aktionsplan „Unternehmertum 2020“ fördern. Der Begriff „Unternehmertum“ sollte weit gefasst werden und sich nicht nur auf Unternehmensneugründungen beziehen. Menschen müssen lernen und begreifen, wie sie bereits in jungen Jahren ihr eigenes Leben mit Unternehmergeist gestalten können. Sie sollten durch die unternehmerische Bildung auf das Leben vorbereitet werden, indem sie lernen, wie sie Initiative zeigen, Verantwortung übernehmen und Situationen analysieren können. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen wie Kreativität, Initiative, Hartnäckigkeit und Teamgeist für alle wesentlich sind — nicht nur für künftige Unternehmer, die ihre eigene Firma gründen wollen. Mit diesen Fähigkeiten sollte eine Generation in der Lage sein, in sämtlichen Branchen zu arbeiten und die Infrastruktur aufzubauen, die für Erfolg der europäischen Wirtschaft benötigt werden.

4.12 Die Kommission stellt fest, dass Europa „einen grundlegenden und weitreichenden Mentalitätswandel“<sup>(13)</sup> braucht, um wirksame Unterrichtsmethoden im Bereich Unternehmertum einzuführen. Der EWSA empfiehlt auch, die Ausbildung der Lehrkräfte zu verändern und die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, dass sie ausreichende Vorkehrungen für die Lehrerentwicklung in dieser Hinsicht treffen. Der Erfolg der Politik hängt von geeigneten Fachkräften ab, die geschult und unterstützt werden müssen.

---

<sup>(12)</sup> Die Kommission erkennt an, dass u. a. die Geschlechterdimension in den politischen Maßnahmen berücksichtigt werden sollte, um die Jugendarbeitslosigkeit effektiv zu bekämpfen. (...) Junge Frauen befinden sich häufiger als junge Männer nicht in Beschäftigung oder allgemeiner und beruflicher Bildung. (...) Junge Männer beenden eine Übergangsphase öfter mit Erfolg (d. h. mit einem festen Vertrag). Dagegen haben junge Frauen mit größerer Wahrscheinlichkeit eine befristete Teilzeitbeschäftigung bzw. haben einen doppelt prekären Berufseinstieg in Form eines befristeten Teilzeitjobs. In der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie wird deshalb festgestellt, dass Jugendgarantie-Programme der Geschlechterdimension und Vielfalt der jungen Menschen, der Zielgruppe, Rechnung tragen sollten.“ László ANDOR, für Beschäftigung, Soziales und Integration zuständiges Kommissionsmitglied, Mai 2013.

<sup>(13)</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Aktionsplan Unternehmertum 2020“.

4.13 In früheren Stellungnahmen<sup>(14)</sup> hat der EWSA darauf hingewiesen, wie sich die Beschäftigung junger Frauen und Männer verändert, wenn es weniger unbefristete Verträge gibt, und er hat empfohlen, den Risiken dieser Entwicklung Aufmerksamkeit zu schenken. Befristete Verträge, die für junge Menschen insbesondere am Anfang ihrer Karriere gang und gäbe sind, haben zu einem stärker fragmentierten Arbeitsmarkt geführt. Der EWSA empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit widmen, der auch bedeutende Folgen für die sozialen Netze (weniger Beiträge) und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Mitgliedstaaten hat.

4.14 Wegen der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialkrise unterliegen die Haushaltsbeschlüsse der Mitgliedstaaten bestimmten Sachzwängen, vor allem Staaten mit Programmen zur Haushaltssanierung; diese Situation wird durch die Reduzierung der eigenen Haushaltsmittel der EU noch verschärft. Der EWSA warnt davor, dass durch die Kürzungen der Mittel für die allgemeine und berufliche Bildung entscheidende Initiativen und Vorschläge zu bloßen Absichtserklärungen verkommen. Vor diesem Hintergrund hat der EWSA die Europäische Bürgerinitiative „*Bildung ist eine Investition! Zählt Bildungsausgaben nicht als Teil des Defizits!*“ unterstützt.

4.15 Sämtliche Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sollten unverzüglich in ganz Europa umgesetzt und angemessen finanziert werden, z. B. aus dem ESF oder anderen Strukturfonds. Der EWSA ist überzeugt, dass es sich hier um entscheidende Investitionen in die Zukunft der europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften handelt. Diese Initiativen sollten für alle jungen Menschen leicht und diskriminierungsfrei zugänglich sein. Relevante Interessenträger (u. a. Sozialpartner und Jugendorganisationen) auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sollten in die Umsetzung und Bewertung der Ergebnisse dieser Initiativen einbezogen werden. Der EWSA empfiehlt, bei der Nutzung der Strukturfonds das Augenmerk auf die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu legen, indem gegebenenfalls etwa nicht ausgegebene Mittel für neue Zwecke verwendet werden.

Brüssel, den 30. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(14)</sup> Stellungnahme des EWSA: „Initiative ‚Chancen für junge Menschen‘“, ABl. C 299, 4.10.2012, S. 97-102.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rückverlagerung von EU-Industrien im Rahmen der Reindustrialisierung“

(2014/C 311/03)

Berichterstatter: **Edgardo Maria IOZIA**

Ko-Berichterstatter: **José Custódio LEIRIÃO**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. September 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Rückverlagerung von EU-Industrien im Rahmen der Reindustrialisierung.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 139 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist davon überzeugt, dass der wirtschaftliche Niedergang in der Europäischen Union nur durch eine Wiederbelebung der Industrie gestoppt werden kann, vor allem der verarbeitenden Industrie, die einer der wichtigsten Faktoren im Produktionsgefüge ist. In der vorliegenden Stellungnahme sollen einige nützliche Instrumente zur Flankierung der Kommissionsinitiative zur Reindustrialisierung der Europäischen Union aufgezeigt und das Thema der Rückverlagerung von Unternehmen, die ihre Tätigkeit in Drittstaaten ausgelagert haben, näher beleuchtet werden. Auch die Europäische Kommission hat Untersuchungen zum Thema Rückverlagerung eingeleitet. Der EWSA begrüßt, dass Eurofound zeitgleich mit der Erarbeitung der vorliegenden Stellungnahme beauftragt wurde, die notwendigen Daten zusammenzustellen, um das Phänomen der Rückverlagerung in seinem vollen Umfang sowie mögliche Lösungsansätze verstehen zu können.

1.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag von Kommissionsvizepräsident Antonio Tajani zur Erarbeitung eines Konzepts zur Reindustrialisierung der Union, um auf diese Weise den Anteil der Industrie am europäischen BIP von derzeit 15,1 % wieder auf mindestens 20 % zu erhöhen. Er schlägt vor, das Projekt auszuweiten und um „Einen europäischen Sozialpakt für eine neue, nachhaltige und wettbewerbsfähige Industrie“ zu erweitern. In ihrer jüngsten Mitteilung<sup>(1)</sup> hat die Kommission einige Prioritäten aufgestellt, unter anderem:

- verstärkte Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in anderen Bereichen, wobei im Interesse einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der EU-Wirtschaft im Allgemeinen der Produktivitätssteigerung bei den Unternehmensdienstleistungen besonderes Augenmerk zu widmen ist;
- Maximierung des Binnenmarktpotenzials durch die Entwicklung der notwendigen Infrastrukturen und durch die Schaffung eines stabilen und vereinfachten Rechtsrahmens sowie
- entschlossene Umsetzung der Instrumente für die regionale Entwicklung mithilfe nationaler und europäischer Instrumente zur Förderung von Innovation, Qualifikation und Unternehmergeist.

1.3 Der EWSA fordert die Europäische Union auf, einen europäischen Aktionsplan zu diesen Punkten zu erarbeiten, und empfiehlt:

- politische Maßnahmen zu erarbeiten, um Innovation und Produktivität zu beschleunigen und dadurch einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen;
- neue Kreditinstrumente zu schaffen, um den Zugang zu Finanzmitteln zu erleichtern und die erforderlichen Investitionen zu beschleunigen;

<sup>(1)</sup> COM(2014) 14 final.

- Maßnahmen zu fördern, um die Teilhabe der europäischen verarbeitenden Industrie an allen Tätigkeiten der Wertschöpfungskette zu gewährleisten;
- Reindustrialisierung und Rückverlagerung in eine nachhaltige europäische Industriepolitik zu integrieren, die auf Investitionen, Technologie, Unternehmertum, Bildung, Innovation, Forschung, Energiepreise, Infrastruktur, Handel usw. ausgerichtet ist;
- eine in sich schlüssige, stabile und sichere Rechtsetzung zu gewährleisten;
- das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu sichern;
- für eine Umweltgesetzgebung Sorge zu tragen, die im Einklang mit den Zyklen von Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen der europäischen Industrie steht;
- die Infrastruktur zu modernisieren;
- wichtige Unternehmensinvestitionen zu finanzieren;
- die europäische Energiepolitik zu unterstützen;
- zu gewährleisten, dass der Markt in Europa genügend qualifizierte Arbeitsplätze bietet;
- den Mangel an Fähigkeiten und Kompetenzen in der verarbeitenden Industrie anzugehen, und
- ein System für effizientes Personalmanagement auszuarbeiten, das die berufliche Tätigkeit und die berufliche Qualifizierung sowie die Innovationsfähigkeit fördert und das sich vor allem das schöpferische Potenzial zivilgesellschaftlicher Akteure wie der nationalen und europäischen Verbände von Ingenieuren und Wissenschaftlern zunutze macht.

Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf:

- Industriegebiete und Anlagen, die aufgrund der Verlagerung von Unternehmen der verarbeitenden Industrie ins Ausland ihre Tätigkeiten zurückgefahren haben, neu zu schaffen oder wiederzubeleben;
- die Produktionsinstrumente und -verfahren auf den neuesten Stand zu bringen oder zu ersetzen, um den neuen Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung zu entsprechen;
- ein ausgewogeneres und stabiles Steuersystem zu schaffen, um den Inlandskonsum zu erhöhen und ausländische Direktinvestitionen anzuziehen;
- spezifische Informationsstellen einzurichten, die über die Verfahren zur Verlagerung und Rückverlagerung von Unternehmen Auskunft geben.

1.4 Der EWSA misst einer integrierten Industriepolitik, die auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene auf klare Ziele ausgerichtet und in der Lage ist, in allen Branchen der verarbeitenden Industrie Investitionen anzulocken (sowohl im Spitzentechnologie- als auch im Low-Tech-Bereich), grundlegende Bedeutung bei. Diese Politik sollte in erster Linie auf die globale Wertschöpfungskette ausgerichtet sein und sich auch auf Forschungs-, Innovations- und Entwicklungstätigkeiten erstrecken.

1.5 Nach Ansicht des EWSA ist es unabdingbar, ehrgeizige und gleichzeitig bis zum Jahr 2020 realisierbare Ziele für die Reindustrialisierung Europas festzulegen. Einen Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele können Maßnahmen zur Rückverlagerung von seinerzeit ausgelagerten Produktionstätigkeiten leisten.

1.6 Die wichtigsten Gründe für eine Rückverlagerung von Unternehmen aus China in den Westen können wie folgt zusammengefasst werden:

- höhere Kosten für das ausgelagerte Geschäft als ursprünglich vorgesehen;
- Produktivitätszuwachs, Kostensenkungen und erhöhte Kapazitäten in zahlreichen westlichen Unternehmen als Folge der Durchführung von Programmen zur ständigen Qualitätsförderung;
- der Wunsch, Produktion und die Entwicklungsverfahren so anzusiedeln, dass die Zusammenarbeit auf nationaler Ebene erleichtert wird;

- die steigende Komplexität der Produkte und die Notwendigkeit, die Verpackungen zu verändern, um den Kundenwünschen Rechnung zu tragen;
- geringere Energiekosten in den USA;
- umfassendere Wachstumsinitiativen der Regierung in den USA;
- der Zwang zur Überproduktion, um die Container zu füllen;
- Wartezeiten für Produkte aufgrund unsicherer Auslieferung, nicht gleichbleibender Qualität und Zollformalitäten;
- gestiegene Transportkosten aufgrund halb leerer Schiffe;
- hohe Lagerbestände, um die Probleme in Bezug auf Transitwaren, Zyklen, Sicherheitsbestände, unsichere Lieferfristen und Qualitätskontrollen zu bewältigen;
- Anstieg der zusätzlichen Kosten;
- häufigere Mängel als bei lokalen Produkten, zusätzliche Material- und Toleranzprüfungen, mehr unzufriedene Verbraucher;
- Verringerung der Kostendifferenz zwischen dem Drittstaat und im Ursprungsland (Arbeits- und Transportkosten);
- betriebliche Faktoren wie verringerte betriebliche Flexibilität, Bestellungen, fehlende Flexibilität in Bezug auf den Lieferort, Strafzahlungen für verspätete Bestellungen;
- Bestellungen in einer bestimmten Mindesthöhe aufgrund der Abmessungen des Containers;
- verzögerte Reaktion auf Kundenanfragen aufgrund der räumlichen Trennung zwischen Produktionsstandort und Entwicklungszentrum;
- Produktion und Auslieferung; Auswirkungen auf den Lebenszyklus des Produkts;
- höhere Kosten für die Koordinierung der Zulieferkette;
- Qualitätsprobleme (geringe Qualität der Produkte);
- Verfügbarkeit von Qualifikationen (Mangel an gut ausgebildeten Fachleuten und Facharbeitern im Gastland);
- hohe Arbeitslosenquote im Ursprungsland, und
- Wechselkursrisiken.

1.7 Die verarbeitende Industrie benötigt robuste und gleichzeitig flexible Zulieferstrukturen, um heute auf dem Markt wettbewerbsfähig zu sein. Die Rückverlagerung von Produktionstätigkeiten ist einer der Wege, über den die Unternehmen diesen Erfordernissen gerecht werden können. Nach Ansicht des EWSA bestehen die wichtigsten Maßnahmen zur Unterstützung des verarbeitenden Gewerbes, das seine Geschäftstätigkeit nach Europa (zurück)verlagern und/oder ausdehnen möchte, darin, ein angemessenes Umfeld für investierende Unternehmen zu schaffen sowie die berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer, wettbewerbsfähige Energiekosten und den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten und zu den Märkten zu gewährleisten.

1.8 Die Kommission stellt fest: „Beim Strom nahmen die Endpreise für die Industrie in der EU zwischen 2008 und 2012 im Schnitt pro Jahr um 3,5 % zu, jene für Gas um 1 %. Schätzungen zufolge sind die Strompreise für die Industrie in der EU somit doppelt so hoch wie in den USA und Russland und um 20 % höher als in China, wie aus Angaben der Internationalen Energie-Agentur hervorgeht <sup>(2)</sup>. Bei Gas ist die Preisdifferenz noch größer: In der EU ist Gas für industrielle Abnehmer dreibis viermal teurer als für die Mitbewerber in den USA, Russland und Indien und kostet um 12 % mehr als in China, aber weniger als in Japan. Die von den Industriekunden tatsächlich bezahlten Preise können in den einzelnen Mitgliedstaaten allerdings sehr unterschiedlich sein <sup>(3)</sup>.“

1.9 Der EWSA hat sich eingehend mit den energieintensiven Industrien in Europa beschäftigt <sup>(4)</sup> und eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen sowie Empfehlungen vorgelegt, um es diesen Industrien zu ermöglichen, ihre Produktion in Europa fortzusetzen. Er fordert die EU-Institutionen erneut auf, sich um eine gemeinsame Energiepolitik zu bemühen und das Problem der Wettbewerbsfähigkeit bei den Faktoren Kapital und Energie anzugehen. Der EWSA fordert die Sozialpartner auf, ihre Zusammenarbeit auszubauen und einen Entwicklungspakt zu schließen, in dem die Besonderheiten und der Schutz des europäischen Sozialmodells, das die Verwirklichung der im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Ziele im Hinblick auf die soziale Marktwirtschaft gewährleistet, berücksichtigt werden.

1.10 Die Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen hat erhebliche Auswirkungen. Zum einen ist die künftige Entwicklung auf den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft ausgerichtet, was eine kohärente Gestaltung von Forschung, Rechtsvorschriften und Förderprogrammen erforderlich macht. Der zweite Gesichtspunkt betrifft die nachhaltige soziale Entwicklung und somit das Verhältnis zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit, d. h. eine qualifizierte und inklusive Beschäftigung für alle, die in der Lage ist, eine hochwertige Entwicklung und damit einen Mehrwert im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit zu generieren.

1.11 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass durch ein besseres Verhältnis zwischen Unternehmen und Banken, bei dem der Schwerpunkt auf der Realwirtschaft liegt, fruchtbare Synergien freigesetzt und die Wettbewerbsvorteile, die sich aus ihrer Präsenz auf den ausländischen Märkten ergeben, zum Tragen gebracht würden.

1.12 Die europäischen Unternehmen sollten in erster Linie auf Innovation, Qualität und Zuverlässigkeit sowie die Leistung und Funktionalität ihrer Produkte setzen. Sie müssen ihren ökologischen Fußabdruck berücksichtigen und ihre Produktionsprozesse an der sozialen Verantwortung des Unternehmens ausrichten. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu gewährleisten, ist es allerdings auch erforderlich, die Kosten — insbesondere die Lohn- und Energiekosten — unter Kontrolle zu halten und die zu diesem Zweck nötigen Maßnahmen zu ergreifen.

1.13 Die Umstellung unserer Produktionssysteme, der Infrastrukturen und der Wirtschaft auf Nachhaltigkeit sowie ihre Anpassung an den demografischen Wandel, die Ausbildung der neuen Generationen und die Anpassung der Arbeitnehmer in der EU an die internationale Arbeitsteilung — um all dies auf europäischer Ebene in kohärenter und koordinierter Weise verwirklichen zu können, sind massive Investitionen erforderlich.

1.14 Dass Europa weiterhin ein breit aufgestellter, vielseitiger Produktionsstandort bleibt, ist für den Erhalt von Kompetenzen wichtig, denn sind diese erst einmal verloren, können sie nur schwer wieder aufgebaut werden. Das besondere fertigungstechnische Können bestimmter Branchen kann, im gesamtwirtschaftlichen Kontext gesehen, bedeutende Impulse für die Entwicklung neuer Produkte liefern.

1.15 Die Kapazitäten Europas in Forschung und Innovation, die eine nachhaltige, stabile und langfristige Entwicklung gewährleisten, müssen ausgebaut und aufrechterhalten werden. Dazu ist eine intelligente, wirksame und effiziente Regulierung erforderlich, um die besten Rahmenbedingungen zu schaffen, die technologische Führungsrolle zu behaupten, hochwertige Arbeitsplätze im Bereich Forschung und Innovation und im verarbeitenden Gewerbe zu schaffen sowie Sicherheit und Nachhaltigkeit zu fördern <sup>(5)</sup>.

Unternehmen, die eine Rückverlagerung erwägen, sollten wissen, was genau sie anstreben und wie sie ihre Ziele innerhalb der EU verwirklichen können. Sie müssen Zugang zu verlässlichen Daten, Informationen und Beratung haben, um einen Überblick über die Vor- und Nachteile einschließlich der realen Kosten zu bekommen. Die Vertretungen der EU und der Mitgliedstaaten in wichtigen Drittländern sollten wie auch die lokalen und regionalen Behörden ihre Hilfe für Unternehmen ausbauen. Es gilt zu prüfen, ob das gleiche Ziel auch innerhalb der Europäischen Union erreicht werden kann.

<sup>(2)</sup> Diese Preise sind nicht um qualitätsbedingte Unterschiede bereinigt, wobei die Stromversorgung in der EU zuverlässiger ist und seltener ausfällt als in den genannten Ländern.

<sup>(3)</sup> COM(2014) 14 final.

<sup>(4)</sup> ces1857-2011\_ac\_de.doc

<sup>(5)</sup> INT/451 — *Forschung und Entwicklung als Triebfeder für Wettbewerbsfähigkeit* — ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 1.

1.16 Die wichtigsten Gründe für eine Rückverlagerung werden in Ziffer 1.6 aufgeführt.

1.17 Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission den Prozess der Rückverlagerung von Unternehmen in ihre Industrieagenda aufgenommen hat, da sie dazu beitragen kann, die industrielle Tätigkeit zu beleben, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die verarbeitende Industrie künftig zum Motor Europas zu machen. Die unlängst mit Eurofound getroffene Vereinbarung ist ein erster kleiner Schritt in die richtige Richtung.

## 2. Einleitung

2.1 „Wir können nicht weiterhin einfach dabei zusehen, wie unsere Industrie aus der EU abwandert. Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Unsere Industrie kann Wachstum und Arbeitsplätze schaffen. Heute haben wir deutlich gemacht, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit wir in Europa in Zukunft auf eine nachhaltige Industrie bauen können, in der die notwendigen Investitionen in neue Technologien getätigt werden und wieder ein Klima der Zuversicht und des Unternehmergeists herrscht. Wenn wir zusammenarbeiten und das Vertrauen wiederherstellen, können wir die Industrie zurück in die EU bringen<sup>(6)</sup>.“

2.2 In den letzten Jahren ist eine zunehmende Produktionsverlagerung aus Europa in Drittstaaten und eine zunehmende Deindustrialisierung zu beobachten, die dazu führte, dass der Anteil der Industrie am europäischen BIP in nur wenigen Jahren von 20 % auf 15 % gesunken ist. In der EU sind seit 2008 3,5 Millionen Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe verloren gegangen.

2.3 Die Verlagerung (*offshoring*) von Unternehmen, d. h. die Entscheidung, die eigene Produktion in Drittländer zu verlegen, ist spätestens seit den siebziger Jahren eine der am weitesten verbreiteten Strategien der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in den wichtigsten westlichen Industriestaaten. Häufig werden derartige Entscheidungen der Unternehmensleitung von einer Auslagerung gewerblicher Tätigkeiten (d. h. *outsourcing*) begleitet, die zur Entstehung wirtschaftlicher Gebilde wie „global factory“, „internationale Lieferkette“ und „globale Produktionskette“ (im Nachhinein auch „globale Wertschöpfungskette“ genannt) führt<sup>(7)</sup>.

2.4 Die „Verlagerung von Vermögen“ aus den Ländern der OECD in große, bevölkerungsreiche Länder mit mittleren Einkommen erfolgt in erster Linie nach China und Indien, doch auch andere Staaten wie Brasilien und Südafrika spielen hier eine Rolle. In den weltweit führenden Industrienationen einschließlich der Vereinigten Staaten und der EU (Deutschland, Italien, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Spanien und die Niederlande) ist seit 1990 ein signifikanter Rückgang des verarbeitenden Gewerbes zu verzeichnen. Seit 1987 ist im privaten Sektor der USA der Anteil der verarbeitenden Industrie an der Beschäftigung von 21 % auf weniger als 11 % zurückgegangen<sup>(8)</sup>.

2.5 „Die Politik der Euroländer zur Krisenbewältigung muss überprüft werden, da sie zu einer Verschlechterung der ohnehin komplizierten Situation führen kann.“ „Wenn die Ursache für die Krise in wachsenden Unterschieden zwischen den Volkswirtschaften der Eurozone liegt, sollte der straffe Sparkurs korrigiert werden. Nur mit Sparpolitik kann das Problem der unzureichenden europäischen Wettbewerbsfähigkeit nicht gelöst werden, im Gegenteil — sie kann zu einer Verschlechterung der Lage führen<sup>(9)</sup>.“

2.6 Das Andauern der Wirtschafts- und Schuldenkrise in einigen in hohem Maße vom verarbeitenden Gewerbe geprägten Ländern hat zu einer weiteren Schwächung sekundärer Industriezweige geführt. Die insbesondere für energieintensive Branchen (beispielsweise die Stahlindustrie) hohen Energiekosten haben sich auf Investitionen abschreckend ausgewirkt und in einigen Fällen zur Verlagerung von Unternehmen geführt.

<sup>(6)</sup> Kommissionsmitglied Antonio Tajani: *Neue industrielle Revolution für eine Rückkehr der Industrie nach Europa*, 10. Oktober 2012.

<sup>(7)</sup> Bericht des Forschungsinstituts für angewandte Wirtschaftsanalyse zum Thema Internationalisierung, Nr. 3/2013, S. 57.

<sup>(8)</sup> William T. Gavin: *The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses*, in: *Economic Synopses*, 2013, Nr. 20.

<sup>(9)</sup> *Lectio Magistralis*. London school of Economics. 3. Dezember 2013.

2.7 Die Europäische Union sollte sich auf die Nutzung von Spitzen- und Automatisierungstechnologien konzentrieren. Weitere Aspekte, wie die saubere und hochspezialisierte Produktion, Investitionen in intelligente Netze, Energieeffizienz und nachhaltige Mobilität sind für die Zukunft der Industrie in Europa und die Chancen, kurzfristig neue Arbeitsplätze zu schaffen, ausschlaggebend.

### 3. Europäische Industriepolitik und Reindustrialisierung

3.1 Die aktuelle Industriepolitik der Europäischen Union zielt darauf ab, den geltenden Rechtsrahmen zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken, damit diese ihre Rolle als Triebkraft für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Europa behaupten können. Artikel 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet die Rechtsgrundlage der EU-Industriepolitik.

Unter Reindustrialisierung versteht man eine Reihe von Initiativen und Programmen zur Unterstützung der wirtschaftlich-produktiven Entwicklung in Regionen, die von Krisen in der Industrie sowie sozioökonomischen und ökologischen Krisen betroffen sind. Europa ist heute mehr denn je darauf angewiesen, dass seine Realwirtschaft durch eine neue Phase der Reindustrialisierung den Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwung vorantreibt. Von der Industrie gehen dabei wichtige Impulse aus. Schätzungen zufolge ziehen 100 neue Arbeitsplätze in der Industrie die Schaffung ebenso vieler Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftszweigen nach sich<sup>(10)</sup>. In ihrer am 22. Januar 2014 vorgelegten Mitteilung „Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie“ fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, die zentrale Bedeutung der Industrie für die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum anzuerkennen und Anliegen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in allen Politikbereichen systematisch zu berücksichtigen<sup>(11)</sup>.

3.2 2012 hatte die Kommission eine Strategie zur Reindustrialisierung Europas auf den Weg gebracht mit dem Ziel, den Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der europäischen Wirtschaft bis 2020 von 15 % auf 20 % des BIP zu erhöhen. Diese Initiative beruht auf vier Säulen: mehr Investitionen in Innovation, Aus- und Weiterbildung gemäß den Anforderungen der Industrie, Erleichterung des Zugangs zu Kapital und verbesserter Zugang zu den Märkten<sup>(12)</sup>.

3.3 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Europäische Union eine gemeinsame Strategie erarbeiten sollte — eine europäische Industriepolitik, mit deren Hilfe die zur Stärkung der gesamten Produktionskette strategisch wichtigen Branchen ermittelt werden, ganz gleich, ob es sich dabei im Einzelnen um die Produktion von Endprodukten oder Halbfabrikaten handelt. Der EWSA hat eine Stellungnahme<sup>(13)</sup> zur Kommissionsmitteilung über den Aktionsplan für die europäische Stahlindustrie<sup>(14)</sup> vorgelegt, in der konkrete und dringend erforderliche Maßnahmen zur Unterstützung eines der Eckpfeiler der verarbeitenden Industrie aufgeführt werden: hochwertige Ausgangsprodukte, die den nachgelagerten Industrien einen echten Mehrwert bringen, insbesondere dem Maschinenbau, der elektronischen und technischen Industrie, der feinmechanischen Industrie, der Automobilindustrie, dem Baugewerbe, dem Schiffbau — um nur die wichtigsten zu nennen.

3.4 In zahlreichen Stellungnahmen zum industriellen Wandel hat der EWSA Lösungsansätze und -wege herausgearbeitet, die der europäischen Industrie zu der ihr gebührenden Stellung verhelfen sollen. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass eine Wiederbelebung der Industrie für die Wirtschaftsentwicklung, Wachstum und Wohlstand und damit für das Fundament des europäischen Sozialmodells ausschlaggebend ist.

3.5 „Die Industrieproduktion ist nach wie vor der Motor des Wirtschaftswachstums: In den Regionen, in denen ihr relativer Anteil zugenommen hat, ist auch das BIP stärker gestiegen. Der Grund dafür ist, dass die verarbeitende Industrie über die Innovation von Produkten und Verfahren auch eine Produktivitätssteigerung in anderen Branchen auslöst: Die Digitalisierung der Dienstleistungen wäre ohne das Industrieprodukt Computer niemals möglich gewesen. Gerade die Fertigungsindustrie ist es, in der Forschung und Entwicklung, die die Grundlage der Innovation sind, eine konkrete Gestalt annehmen“<sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>.

<sup>(10)</sup> <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm)

<sup>(12)</sup> *Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung Aktualisierung der Mitteilung zur Industriepolitik* — COM (2012) 582 final vom 10. Oktober 2012.

<sup>(13)</sup> Verabschiedung steht noch aus. CCMI/117 — *Aktionsplan für die europäische Stahlindustrie*.

<sup>(14)</sup> COM(2013) 407 final.

<sup>(15)</sup> *Die Industrie als Motor für Reichtum? Die positive Antwort der europäischen Regionen* (Scenari industriali — Forschungszentrum der Confindustria, Juni 2011).

<sup>(16)</sup> Kapitel 4 — A „manufacturing imperative“ in the EU: the role of industrial policy. Europäischer Wettbewerbsbericht 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation.

3.6 Die EU-Fördermittel für diesen Zweck wurden erhöht. Das Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsprogramm Horizont 2020 wurde von 54 auf 80 Mrd. EUR aufgestockt. In den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) stehen den Mitgliedstaaten mindestens 100 Mrd. EUR zur Verfügung, um im Einklang mit den Prioritäten der EU-Industriepolitik Investitionen in Innovation zu finanzieren. Das COSME-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU 2014-2020 ist mit einem Haushalt von 2,3 Mrd. EUR ausgestattet. SPIRE (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency) ist eine neue öffentlich-private Partnerschaft, die im Dezember 2013 im Rahmen von Horizont 2020 unterzeichnet wurde und insgesamt mit EU-Mitteln in Höhe von 900 Mio. EUR für die kommenden sieben Jahre ausgestattet ist <sup>(17)</sup>.

3.7 „Nanotechnologie, Mikro- und Nanoelektronik, einschließlich Halbleiter, fortgeschrittene Werkstoffe, Biotechnologie und Photonik, computergesteuerte Fertigungsanlagen und 3D-Druck erleben ein spektakuläres Wachstum in der EU. Die Beherrschung dieser Technologien öffnet zugleich auch das Tor für den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft, die weniger Kohlendioxid emittiert <sup>(18)</sup>.“

3.8 Im Entwurf des „Berichts über die Reindustrialisierung Europas zwecks der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“ <sup>(19)</sup> unterstreicht das Europäische Parlament, dass „die zukünftige industrielle Stärke Europas in einer Strategie zur Erneuerung der Industrie für ein nachhaltiges Europa (RISE) liegt, durch die technologische, unternehmerische und soziale Innovation mit dem Ziel einer dritten industriellen Revolution, einschließlich einer CO<sub>2</sub>-armen Modernisierungsoffensive, vorangetrieben wird“.

3.9 Europa kann uns eine gemeinsame Zukunft als moderner Industriestandort bieten — dies setzt allerdings eine echte Modernisierungsoffensive auf mindestens fünf Ebenen voraus: mehr Innovation in Technik und Produktivität mit Investitionen in Forschung und Wettbewerbsfähigkeit; Verkürzung der Bearbeitungsfristen, mehr Transparenz und Flexibilität der öffentlichen Verwaltungen; Erleichterungen für KMU; Verbesserung der IT-Infrastrukturen und angemessener Verkehrsinfrastrukturen (*Fazilität* „Connecting Europe“, Ten-T, Ten-E, digitale Agenda); Umlauf von verfügbarem Kapital, das als Hebel eingesetzt werden kann, um private Ressourcen in Anschlag zu bringen und anzuziehen und auch mittelfristigen Investitionszielen gewidmet ist.

#### 4. Rückverlagerung von Unternehmen

4.1 Die Rückverlagerung von Unternehmen (*reshoring*) ist eine auf Freiwilligkeit beruhende Unternehmensstrategie zur teilweisen oder vollständigen Rückführung einer zuvor verlagerten (*insourcing* oder *outsourcing*) Produktionstätigkeit zurück in das Ursprungsland (*Back-shoring*) bzw. in die Region des Ursprungslandes <sup>(20)</sup>. Das *Offshoring* bezeichnet die teilweise oder vollständige Verlagerung der Produktionstätigkeit eines Unternehmens aus einem europäischen Land in ein Drittland.

4.2 In den vergangenen Jahren war branchenübergreifend die Tendenz zur Standortverlagerung von Teilen der Wertschöpfungskette zu beobachten, zunächst hin zu den aufstrebenden Märkten, später größtenteils wegen der Lohnkostenvorteile und der Nähe zu den Rohstoffen. Diese Tendenz hat dazu geführt, dass die EU mit ihren 500 Millionen Einwohnern heute zu einem riesigen Absatzmarkt für Industrieerzeugnisse aus Drittstaaten geworden ist. Aber welche Faktoren veranlassen die Unternehmen zur Rückkehr? Auf nationaler und europäischer Ebene dürfte die Teilrückverlagerung dieser Unternehmen nicht zu unterschätzende Vorteile bieten, Stichworte: Schaffung von Arbeitsplätzen, Bremsung des Abflusses von Know-how, Stärkung der Herkunftsbezeichnung „*made in*“. In Anbetracht der vielschichtigen Dynamik und der Hauptgründe für Unternehmensverlagerungen oder -rückverlagerungen müssen die Vor- und Nachteile auf nationaler Ebene, aber auch in Bezug auf die jeweiligen Unternehmen eingehend untersucht werden.

4.3 Der Prozess der Unternehmensverlagerungen von Europa nach Asien setzt sich fort. Im Zeitraum 2007-2009 haben ca. 40 % der Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten eine Verlagerung ihrer Produktion vorgenommen, insbesondere die Unternehmen mit hohem Energieverbrauch. Allerdings gibt es Länder in Mittel- und Osteuropa, in denen die industrielle Fertigung immer noch einen stattlichen Anteil am Wirtschaftsgeschehen ausmacht.

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire\\_factsheet.pdf](http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf)

<sup>(18)</sup> Kapitel 5. EU production and trade based on key enabling technologies. Europäischer Wettbewerbsbericht 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation.

<sup>(19)</sup> Berichterstatter: Reinhard Bütikofer PR\936863IT.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

<sup>(20)</sup> Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 Die andauernde Krise hat dazu geführt, dass die europäischen Unternehmen sehr zurückhaltend geworden sind und es vermeiden, weitere Investitionen ins Auge zu fassen oder die derzeitigen Zulieferer zu wechseln.

4.5 Verschiedene Faktoren wirken sich in der Europäischen Union negativ auf den Prozess der Rückverlagerung aus, unter anderem:

- der sehr starke Euro;
- die geringe Produktivität;
- die höheren Sozialkosten im Vergleich zu anderen Ländern, in denen die Lohnkosten sehr viel niedriger sind und es keinen Sozialschutz gibt;
- steigende Energiekosten, und
- das Fehlen positiver Lösungsansätze.

Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, spezifische Initiativen ins Leben zu rufen, um die Wiederansiedlung von Unternehmen in besonders benachteiligten Gebieten zu fördern.

#### 4.6 *Die Tendenz zum Reshoring in den Vereinigten Staaten*

4.6.1 US-amerikanische Unternehmen holen die Produktionstätigkeiten zunehmend wieder in ihr Heimatland zurück. Dieser Wandel hat damit zu tun, dass China nach Jahren schneller Lohnsteigerungen sowie aufgrund weiterer Faktoren als Zentrum der Niedriglohnproduktion Wettbewerbsvorteile eingebüßt hat. Einer der Faktoren, die die Rückverlagerung von Unternehmen in die USA gefördert haben, war die Senkung der dortigen Energiepreise.

4.6.2 In China angesiedelte Gründe für diesen jüngsten Trend sind steigende Kosten für Arbeit und Energie, die Auswirkungen auf die Innovation, der Diebstahl geistigen Eigentums sowie der stärkere Einsatz von Analysetechniken zur Erfassung der Gesamtkosten unter Einrechnung sämtlicher Kosten und Risiken. Durch Ermittlung der Gesamtbetriebskosten gelingt es den Wirtschaftssachverständigen nunmehr, die tatsächlichen Kosten für das verlagerte Geschäft zu ermitteln.

4.6.3 Die Industriebranchen, um die es im Zusammenhang mit den Rückverlagerungen geht, sind Werkzeugmacher und Zulieferer der Automobilindustrie, Rohmetallgewinnung, Maschinenbau, Metallwaren, Automatisierungstechnik, medizinischer und wissenschaftlicher Instrumentebau, Gesundheit, Computer und Elektronik, Chemieprodukte, Plastik, Verpackungen usw.

4.6.4 Die Rückverlagerung spielt für alle Fertigungsunternehmen bei ihren Entscheidungen eine Rolle. Bei einer umfassenden Analyse der Kosten gelangen viele Unternehmen zu dem Schluss, dass steigende Arbeitskosten und „verborgenen Kosten“ der Auslagerungen den Wettbewerbsvorteil letztlich oft aufgezehrt haben.

4.6.5 Es gibt eine Initiative der US-Regierung und verschiedener amerikanischer Verbände, die ein „*Made in America, Again*“ als neue Marke einführen wollen, um die Kunden für amerikanische Produkte und Geräte zu gewinnen. Unter dem Motto „*Reshore now*“ setzt sich eine weitere nationale Initiative für die Rückkehr der Unternehmen nach Amerika ein<sup>(21)</sup>.

4.6.6 Zurückverlagerte Unternehmen können für gewöhnlich ihre Lagerhaltung um 50 % senken, und es gibt sogar Beispiele für eine Verringerung um das Drei- bis Sechsfache. Die Gründe für die kleineren Lager sind: bessere Zahlungsbedingungen, kleinere Lagerbestände, kürzere und sicherere Lieferfristen.

4.6.7 In der Umfrage des MIT wurden die Unternehmen auch nach Maßnahmen der Regierung gefragt, die den Ausschlag geben könnten. Die US-amerikanischen Unternehmen nennen als die wichtigsten fünf Maßnahmen, die die Regierung der Vereinigten Staaten zur Stimulierung des *Reshoring* von Unternehmen ergreifen könnte, in der Reihenfolge ihrer Bedeutung:

---

(21) <http://www.reshorennow.org>

1. Steuersenkungen (68,3 %);
2. Steuererleichterungen (65,9 %);
3. FuE-Anreize (60,0 %);
4. bessere Schulungs-/Bildungsmaßnahmen für erforderliche Kompetenzen (43,8 %);
5. bessere Infrastruktur (38,0 %).

4.6.8 Gemäß der „Boston Consulting Group“ sind die drei wichtigsten Faktoren für eine Rückverlagerungsentscheidung (i) die Arbeitskosten, (ii) die Nähe zu den Kunden und (iii) die Produktqualität. Als weitere Faktoren werden qualifizierte Arbeitskräfte, Transportkosten, Lieferfristen und die unkomplizierte Abwicklung von Geschäften angegeben. Es mehren sich die Anzeichen dafür, dass die Vereinigten Staaten im Begriff sind, das Niedriglohnland unter den Industrieländern zu werden, sodass sie als Standort immer attraktiver werden.

4.7 Welche Ergebnisse bezüglich der Rückverlagerung lassen sich aus Studien oder Umfragen in der EU ablesen? Es gibt nur wenige Studien oder Umfragen zur Rückverlagerung nach Europa. Aus einer Studie über die Unternehmensauslagerung deutscher Unternehmen geht hervor, dass ein Sechstel bis ein Viertel dieser Unternehmen innerhalb von vier Jahren zurückgekehrt ist; französische IT-Unternehmen, die Produktionsabläufe ausgelagert haben, beklagen unvorhergesehene Kosten sowie Qualitäts- und Logistikprobleme. Eine Studie von Produktionsunternehmen in Großbritannien, die in den Jahren 2008-2009 ausgelagert haben, ergab, dass 14 % diesen Schritt bereits wieder rückgängig gemacht haben<sup>(22)</sup>. In der Mitteilung der Europäischen Kommission COM(2010) 614 zum Thema *Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung — Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit* taucht dieser Gedanke auf, wird aber nicht explizit als *Reshoring* bezeichnet.

## 5. Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörungen in Brüssel und Bergamo

5.1 Bei den öffentlichen Anhörungen des EWSA in Brüssel und in Bergamo wurden Erfahrungen mit Unternehmensauslagerungen und -rückführungen erörtert und mögliche Zukunftsszenarien für verschiedene Industriebranchen des verarbeitenden Gewerbes im Rahmen einer Reindustrialisierung Europas durchgespielt.

5.2 Die Weltwirtschaft wird im Wesentlichen durch die Kräfte des Marktes gesteuert, die unternehmerische Entscheidungen über eine Auslagerung und/oder eine Rückverlagerung der Produktion sehr stark beeinflussen.

5.3 Aber wie aus der britischen Studie hervorgeht, ist es bei der Auslagerung nicht immer der Niedriglohnaspekt, der den Erfolg bringt. Die Struktur der Wertschöpfungs- und Lieferketten ist wesentlich für diesen Erfolg mitverantwortlich. Auch wenn die Kosten der Hauptgrund bleiben, rühren diese jedoch nicht ausschließlich von den Arbeitskosten her, sondern auch von den Kosten für Logistik und Management. Die Studie bestätigt die drei Hauptgründe für die Rückkehr von Unternehmen: hinter den Erwartungen zurückbleibende Kosteneinsparungen (50 %), Qualitätsprobleme (43 %) und die Nähe zu den Märkten (36 %). Zu den weiteren Gründen gehören die Kapazität, enge Lieferfristen einzuhalten, erreichbare und verlässliche Lieferanten, und der Schutz des geistigen Eigentums.

5.4 Der Zugang zum Markt und den Kunden ist und bleibt einer der ausschlaggebenden Faktoren für die Entscheidung. In einigen Branchen gibt es geografische Barrieren für die Belieferung auswärtiger Märkte, darunter lokale Erfordernisse, aus denen sich die Notwendigkeit einer Auslagerungsstrategie für die eigene Produktion ergibt, um auf den jeweiligen Absatzmärkten präsent zu sein.

5.5 Der Zugang zu Infrastruktur, Energie und Transport ist von grundlegender Bedeutung für die Unternehmen. Heute gibt es Länder, die in Sachen moderner Infrastruktur und Zugänglichkeit mit den europäischen Ländern konkurrieren können. Künftige Investitionen in diesen Bereich müssen ernsthaft ins Auge gefasst werden.

5.6 Berufsbildung und Bildung an sich spielen eine wichtige Rolle, die nicht unterschätzt werden darf. Die Entwicklungsländer haben stark in die Bildung investiert, sodass junge Menschen dort mit jungen Menschen in Europa konkurrieren können. Letztere wandern aufgrund fehlender Aussichten auf qualifizierte Arbeitsplätze in Europa aus. Der EWSA erarbeitet zurzeit eine Stellungnahme zum Verhältnis zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung und den Unternehmen.

---

<sup>(22)</sup> Leibl, P., Morefield, R. and Pfeiffer, R. (2011), „A study of the effects of backshoring in the EU“, Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences [http://asbbs.org/files/2010/ASBBS\\_%20Proceedings\\_13-th\\_Intl\\_Meeting.pdf](http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13-th_Intl_Meeting.pdf)

5.7 Der EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) hat am 7. November 2013 den „Investment plan for good jobs and a sustainable future“ verabschiedet, mit dem das Ziel verfolgt wird, das Wachstum in Europa wiederanzukurbeln, bis zu 11 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen und multinationale Unternehmen zu Werksverlagerungen nach Europa zu bewegen, wo es eine dynamische Nachfrage gibt.

5.8 Die KMU sind von Auslagerungen der Großunternehmen indirekt betroffen, weil sie mit einem Auftragsrückgang für Zulieferprodukte konfrontiert sind. So hat der Automobilssektor z. B. seine Produktion in die Schwellenländer vor allem deshalb ausgelagert, um der wachsenden Nachfrage auf diesen Märkten nachzukommen. Der Automobilssektor geht von Arbeitsplatzverlusten in Höhe von 70 000-80 000 Arbeitsplätzen aus.

5.9 Die metallverarbeitende Industrie geht von einer stark anziehenden Nachfrage aus, die bis 2025 zu zwei Drittel aus den Schwellenländern kommen wird. Aus diesem Grund muss die Branche globale Kontakte knüpfen und ihre Präsenz auf den Märkten sichern. Die europäische Metall- und ingenieurtechnische Industrie lagert zunehmend in Entwicklungsmärkte aus, was nicht nur Kostengründe hat, sondern auch damit zusammenhängt, dass die Nachfrage durch eine Strategie des Vor-Ort-Seins („in country for country“) bedient und die Belieferung der Verarbeitungsbetriebe und Verbraucher vor Ort mit Produkten und Dienstleistungen sichergestellt werden soll.

5.10 Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung in Bergamo lauten wie folgt <sup>(23)</sup>:

- die Unternehmensverlagerung geht durchaus weiter;
- Rückverlagerung und Annäherung an den ursprünglichen Standort (*back- and nearshoring*) sind zwei Möglichkeiten, aber nicht die einzigen;
- die aufgrund von Rückverlagerungen entstehenden Arbeitsplätze sind nicht immer identisch mit denen, die zuvor ins Ausland verlagert wurden (unterschiedliche Zahl, unterschiedliches Stellenprofil);
- die Unternehmer müssen die Gesamtherstellungskosten (Total cost of sourcing) berücksichtigen, nicht nur die Arbeitskosten (Investitionen in das Betriebskapital, Prüfung defekter Teile);
- die Gewerkschaften müssen die Arbeitskosten pro Stück und nicht pro Stunde berechnen (Produkt-/Prozessinnovation, Arbeitsorganisation), und
- die politischen Entscheidungsträger müssen alle Faktoren berücksichtigen, die sich auf die Geschäftstätigkeit auswirken.

Brüssel, den 29. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(23)</sup> Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Industrieller Wandel in der europäischen Arzneimittelbranche“

(2014/C 311/04)

Berichterstatter: **Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE**

Ko-Berichterstatter: **Enrico GIBELLIERI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. September 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Industrieller Wandel in der europäischen Arzneimittelbranche.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 195 gegen 4 Stimmen bei 12 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Arzneimittelbranche ist eine der wichtigsten und strategisch bedeutsamsten Branchen für die Zukunft Europas. Europa kann auf eine reiche Tradition als einer der großen weltweiten Knotenpunkte für pharmazeutische Innovationen zurückblicken und besitzt viele der Voraussetzungen für andauernden Erfolg. Der künftige Erfolg hängt jedoch davon ab, dass das politische Umfeld die geeignete Nutzung von Innovationen in den europäischen Gesundheitssystemen unterstützt.

1.2 Die pharmazeutische Industrie hat nicht nur die größte Wertschöpfung pro Arbeitnehmer, die höchste Intensität in den Bereichen Forschung und Entwicklung (FuE) und den größten Handelsüberschuss aller Hochtechnologiesektoren: Sie leistet auch als einzige einen umfassenderen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, indem sie mit ihren Erzeugnissen zu einer gesunden Bevölkerung beiträgt. Die Arzneimittelindustrie besteht nicht nur aus großen Konzernen mit vielen Beschäftigten, sondern auch aus kleinen und mittleren Unternehmen, deren Margen je nach Firmengröße häufig schwanken. Ihre Partnerschaften mit Hochschulen und anderen Einrichtungen weltweit bilden ein integriertes „System“ der Biowissenschaften.

1.3 Angesichts des sich verschärfenden weltweiten Wettbewerbs ist es nach Überzeugung des EWSA nun an der Zeit, eine neue europäische Strategie für Biowissenschaften zu fordern, die eine kohärentere Haltung gegenüber der Industrie sicherstellen und gewährleisten kann, dass alle Interessengruppen weiterhin von dieser einzigartigen Branche profitieren.

1.4 Der EWSA empfiehlt, dass eine neue Strategie für Biowissenschaften drei Elemente umfassen sollte:

- gesellschaftspolitische Empfehlungen — mit einem Schwerpunkt auf dem Beitrag der Branche zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich einem alternden Europa hinsichtlich der Behandlung chronischer Krankheiten stellen, sowie der Notwendigkeit, Ungleichheiten im Gesundheitswesen zu verringern;
- wissenschaftspolitische Empfehlungen — wobei der Entwicklung besser koordinierter und stärker strategisch ausgerichteter europaweiter Forschungsbemühungen ernsthafte Anstrengungen gelten sollten;
- **wirtschaftspolitische Empfehlungen** — mit denen ausdrücklicher anerkannt wird, dass Investitionen in das Gesundheitswesen, darunter auch in Arzneimittel, für alle Gesellschaftsgruppen von Bedeutung sind. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass dies in finanziell nachhaltiger Weise geschehen muss, und empfiehlt daher, dass alle Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Industrie Vereinbarungen ausarbeiten, mit denen sichergestellt werden kann, dass alle europäischen Verbraucher (d. h. Patienten) gleichberechtigten Zugang zur modernen Medizin erhalten.

1.5 Die Rolle und Unabhängigkeit der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) sollten gestärkt werden.

1.6 Europa sollte danach streben, seine Position als weltweiter Marktführer im Arzneimittelbereich durch Partnerschaften über seine eigenen Grenzen hinweg zu stärken und zu festigen.

1.7 Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Ungleichheit beim Zugang zu Arzneimitteln europaweit zu verringern.

1.8 In Bezug auf die wissenschaftspolitischen Empfehlungen sollte Europa weiterhin seine koordinierte Strategie für die europäische Forschung im Bereich Medizin und Biowissenschaften fortführen und weiterhin einen verstärkten Schwerpunkt auf Exzellenz in der biomedizinischen Grundlagenforschung sowie in Bildung und Ausbildung legen, um in Unterstützung der Europa-2020-Strategie eine wissenschaftliche Führungsstellung zu erlangen und die weltweite Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

1.9 Die Europäische Kommission sollte das geistige Eigentum in ihre bevorstehende Mitteilung zur Industriepolitik für die Arzneimittelindustrie aufnehmen.

1.10 Die Arzneimittelbranche trägt zur Europa-2020-Strategie bei, die auf die Erreichung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum mit starkem Akzent auf der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und der Verringerung der Armut ausgerichtet ist. Erreicht wird dies durch wirksamere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation, durch nachfrageseitige Maßnahmen zur Schaffung einer „Anziehungskraft“ für innovative Produkte und Dienstleistungen sowie durch die Förderung einer Wirtschaft mit Qualitätsarbeitsplätzen, die sozialen und territorialen Zusammenhalt schafft.

1.11 Diese Initiativen müssen durch einen wirksamen branchenspezifischen sozialen Dialog und einen zahlreiche Interessenträger einbeziehenden Ansatz unterstützt werden.

1.12 Der Ausschuss drängt die Europäische Kommission darauf, unverzüglich zu handeln und eine Strategie für die Arzneimittelbranche aufzustellen, um entlang der gesamten Wertschöpfungskette (FuE, Herstellung, Verkauf und Vertrieb) eine florierende Arzneimittelindustrie in Europa zu sichern.

## 2. Historische Sicht und heutiger Stand der Arzneimittelindustrie

2.1 Die in Europa ansässige Arzneimittelindustrie leistet einen wichtigen Beitrag zur Europäischen Union — nicht nur wirtschaftlich, sondern auch hinsichtlich qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze und Investitionen in die Wissenschaftsbasis sowie im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit. Europa hat bei der Verbesserung der Lebenserwartung und der Gesundheitsergebnisse in den letzten 60 Jahren enorme Fortschritte erzielt. Der Einsatz innovativer Arzneimittel hat bei diesen jüngsten Errungenschaften eine zentrale Rolle gespielt. Europa ist nun mit einer Reihe weiterer Herausforderungen konfrontiert.

2.2 Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung halten an, und die Auswirkungen chronischer und degenerativer Erkrankungen führen dazu, dass mehr Menschen länger mit der einen oder anderen Form der medizinischen Behinderung oder Krankheit leben. Dies wirkt sich negativ auf die Gesundheitskosten und die Produktivität aus.

2.3 Die Gewährleistung einer sicheren und leistungsstarken Lieferkette von Arzneimitteln für die europäischen Verbraucher ist eine wichtige Priorität. Durch den europäischen Rechtsrahmen wird theoretisch sichergestellt, dass allen Patienten dieselben Qualitätsstandards zugutekommen, unabhängig davon, wo das Arzneimittel hergestellt wurde. Dennoch wird die weitere Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette — und die Beseitigung der Gefahr von Arzneimittelfälschungen — durch die Umsetzung der Richtlinie über gefälschte Arzneimittel einen wichtigen Meilenstein bilden; ein wesentliches Element wird dabei die Kodierung und Serialisierung jeder Arzneimittelpackung in Europa sein, mit der die Rückverfolgbarkeit verbessert wird.

2.4 Die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) wurde 1995 eingerichtet, ungefähr zeitgleich mit der US-amerikanischen Food and Drug Administration (FDA), jedoch ohne deren zentralisierten Charakter. Die EMA wurde von der EU und der Arzneimittelbranche sowie mit indirekten Beihilfen seitens der Mitgliedstaaten finanziert und soll die Arbeit der bestehenden nationalen Arzneimittelbehörden harmonisieren (nicht jedoch ersetzen), die weiterhin in einem Verbund mit der EMA zusammenarbeiten.

### 3. Industrieller Wandel in der Arzneimittelbranche

3.1 Im Durchschnitt dauert es 12 Jahre, um ein neues Arzneimittel zu entwickeln, das hinsichtlich Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit den Anforderungen der Regulierungsbehörden entspricht. Für jedes Medikament, das genug Geld erwirtschaftet, damit sich seine Entwicklung rentiert, wurden ca. 25 000 chemische Verbindungen getestet, von denen im Durchschnitt 25 in klinische Studien gegangen sind und fünf eine Zulassung erhalten haben. „Ausfälle“ sind fest im Innovationsprozess eingebaut. Aufgrund der risikoträchtigen und umfangreichen Investitionen, die privatwirtschaftliche Pharmaunternehmen im Vorhinein tätigen, wird den in die Arzneimittel eingebetteten Technologien ein bestimmtes Maß an vorübergehender Marktexklusivität gewährt, z. B. durch Patente.

3.2 Innovationen im Arzneimittelbereich werden durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse angeregt, insbesondere im Verständnis von Biologie. Fortschritte auf den Gebieten Genomik, Proteomik, Nanotechnologie und der Entdeckung präziserer Biomarker bieten großes Potenzial, die den Ärzten zur Verfügung stehenden Arzneimittel weiter zu verbessern. Die Arzneimittelbranche durchläuft einen strukturellen Wandel, der angetrieben wird durch: die Abkehr von den „Kassenschlagern“ der Primärversorgung und die Zuwendung zu mehr Arzneimittelspezialitäten, eine Zunahme des Generika-Wettbewerbs sowie andauernde Herausforderungen in Sachen FuE-Produktivität. Eine anspruchsvolle Aufgabe bleibt es auch weiterhin, die FuE-Ausgaben dem Druck, für die Aktionäre kurzfristigen Wert zu schaffen, zum Trotz auf gleichem Niveau zu halten.

3.3 Die Branche beschäftigt 700 000 Arbeitskräfte (davon 70 % Frauen) unterschiedlicher wissenschaftlicher und technologischer Fachrichtungen direkt und schafft indirekt noch drei- bis viermal mehr Arbeitsplätze. Sie ist ein Qualitätsarbeitgeber mit gut ausgebildeten Beschäftigten und generiert mehr Wertschöpfung pro Arbeitnehmer als jede andere Hochtechnologiebranche. Im Vergleich zu anderen Branchen ist die Pharmaindustrie widerstandsfähiger gegen den kurzfristigen Auf- und Abschwingungszyklus der Makroökonomie. Dies ist ein wichtiger Trumpf für Europa.

3.4 Der Lebenszyklus von Arzneimitteln ist ein eleganter Rahmen, um den ständigen Zustrom neuer nutzbringender Technologien zu sichern und dabei angemessene Haushaltssolidität zu gewährleisten. Er umfasst drei Phasen:

- 1) **FuE** — wobei privatwirtschaftliche Unternehmen Risiken eingehen, um neue Arzneimittel in den Verkehr zu bringen;
- 2) **den Markt für patentgeschützte Arzneimittel** — damit Unternehmen ihre Investitionskosten wieder hereinholen können, müssen die Gesundheitssysteme neue Technologien adäquat einsetzen und angemessene Preise zahlen, die den Wert des Arzneimittels und die Erschwinglichkeit für das jeweilige Gesundheitssystem widerspiegeln;
- 3) **den Markt für patentfreie Arzneimittel (Generika und Biosimilars)** — auf dem konkurrierende Präparate nach Ablauf der Ausschließlichkeitsfrist einen Preisverfall und somit Einsparungen für die Gesundheitssysteme bewirken, die zur Finanzierung neuerer Arzneimittel verwendet werden können.

3.5 In den letzten Jahren ist dieser „Arzneimittel-Lebenszyklus“ unter Druck geraten. Die FuE-Phase ist langwieriger, kostspieliger und risikoträchtiger geworden. Die zusätzlichen Datenanforderungen der Regulierungsbehörden, aber auch von Akteuren innerhalb der Gesundheitssysteme haben dazu geführt, dass Pharmaunternehmen im Vergleich zu früher mehr Zeit aufwenden müssen, um eine größere Zahl von Studien zur Gegenüberstellung mit einer größeren Zahl von Vergleichsbehandlungen durchzuführen. Während der patentgeschützten Marktphase sind die Kostenträger anspruchsvoller und kritischer geworden und fordern die Erbringung immer umfangreicherer Belege nicht nur für Sicherheit und Wirksamkeit, sondern auch für Kosteneffizienz.

3.6 Die neue Wissenschaft bietet das Potenzial, neue Behandlungsansätze gezielter auf Patienten mit bestimmten Merkmalen auszurichten.

3.7 Die Größe des Marktes, auf dem die Arzneimittelunternehmen ihre Kosten wieder hereinholen können, ist kleiner im Vergleich zu früheren Generationen, während die Entwicklungskosten gestiegen sind und weiter steigen.

3.8 Schließlich haben sich die Regierungen zu Recht darum bemüht, die wirtschaftliche Effizienz von Märkten für patentfreie Produkte zu maximieren. Der Preiswettbewerb, der zu niedrigeren Kosten für eine Behandlung mit älteren Arzneimitteln führt, ist ein wichtiges Instrument, mit dem Regierungen ihren Haushalt verwalten können. Es muss jedoch ein angemessenes Gleichgewicht gefunden werden.

3.9 Während man zu Recht eine rationelle Verwendung älterer Medikamente erwarten darf, ist aber auch der Einsatz neuerer, innovativer Arzneimittel von entscheidender Bedeutung. Beim Zugang von Patienten zu innovativen Therapien bestehen erhebliche Unterschiede in Europa. Dies bedeutet nicht nur, dass viele Patienten keinen Zugang zur besten Behandlung bekommen, sondern untergräbt auch die Lebensfähigkeit der Industrie in Europa.

3.10 Schätzungen der Europäischen Kommission zufolge wird die Zahl der Über-65-Jährigen in Europa bis 2050 um 75 % steigen. Der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die für die Wohlfahrt — Gesundheits- und Altersversorgung — der Rentner zahlen, wird somit problematischer sein. Um die Belastung für die Arbeitnehmer zu verringern, ist es wichtig, dass ein möglichst großer Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung fit und gesund genug ist.

3.11 Gute Gesundheitsfürsorge kann drei wichtige Nutzeffekte bewirken: Menschen, die derzeit keiner Beschäftigung nachgehen, in Arbeit bringen, Fehlzeiten am Arbeitsplatz verringern und schließlich zum sog. „Präsentismus“ beitragen, wonach Arbeitnehmer, die an einer Krankheit oder Behinderung leiden (aber trotzdem arbeiten), mit besserer Gesundheitsversorgung möglicherweise produktiver sind.

3.12 Der Arzneimittelsektor ist die führende Hochtechnologiebranche in Bezug auf den Handelsüberschuss (48,3 Mrd. EUR im Jahr 2011) und hat den höchsten Anteil an FuE-Investitionen am Nettoumsatz. Seine Mitglieder bestreiten 19,1 % der gesamten weltweiten FuE-Aufwendungen von Unternehmen. Privatwirtschaftliche Unternehmen geben jedes Jahr 100 Mrd. USD für Forschung und Entwicklung aus, in Europa sind es ungefähr 30 Mrd. EUR. Der Großteil dieser Ausgaben fließt in klinische Studien, zu denen nicht nur Anwendungsprüfungen, sondern auch Nachzulassungsstudien gehören, die auch noch nach dem Inverkehrbringen eines Arzneimittels vorgeschrieben sind.

3.13 Vielen europäischen Patienten kommen die Vorteile neuer Arzneimittel derzeit gar nicht zugute. Infolgedessen werden nicht nur die Gesundheit und Produktivität in Europa gebremst — Europa verwirkt auch nicht sein Potenzial, wirtschaftlichen Wert herauszuholen. In einer neuen Studie, die IMSHealth für eine Konferenz des litauischen EU-Ratsvorsitzes zum Thema Gesundheitsversorgung erstellte, werden neue Daten präsentiert, die die Unterschiede beim EU-weiten Zugang zu Arzneimitteln vor Augen führen. Die Verbraucher in den ärmeren Ländern kommen dabei am schlechtesten weg.

3.14 Um dieser Situation abzuweichen, muss die EU ein politisches Umfeld schaffen, in dem die Preise für die neuen Behandlungen je nach der Zahlkraft der Länder und dem entsprechenden Bedarf festgelegt werden können. Arzneimittel unterscheiden sich insofern von anderen Waren, als die Gesellschaft erwartet, dass alle Patienten Zugang zu den Medikamenten haben, die sie brauchen. Es bedarf eingehender Überlegungen seitens der politischen Entscheidungsträger auf EU-Ebene, um sicherzustellen, dass der europäische Binnenmarkt im besten Interesse aller Europäer funktioniert.

Die Ausgaben für Arzneimittel werden künstlich „gedeckelt“, was zu verringerten Gesundheitsergebnissen führt. In Ländern, die ihre Arzneimittelausgaben infolge der Finanzkrise erheblich gesenkt oder die finanzielle Belastung von einem Drittzahler auf Einzelpersonen verlagert haben, verschlechterten sich die Gesundheitsergebnisse umgehend, und andere, kostspieligere Formen der Erbringung von Gesundheitsleistungen nahmen zu, um den schlechten Zugang zu Arzneimitteln zu kompensieren.

#### **4. Hin zu einer neuen Strategie für Biowissenschaften für Europa**

4.1 Obwohl Europa viele der Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum erfüllt, verliert es gegenüber den USA als Spitzenreiter der biopharmazeutischen Forschung an Boden.

4.2 Die weltweite Arzneimittelindustrie ist hauptsächlich in der EU und den USA konzentriert und kann dabei helfen, Fragen der Gleichheit anzugehen, wodurch es beiden Blöcken ermöglicht wird, ihre vergangenen und künftigen Investitionen in Arzneimittel zu schützen. Von daher ist es wichtig, dass sowohl die wirtschaftliche als auch die soziale Dimension sowie die Anliegen der Verbraucher in den laufenden Diskussionen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) gebührend berücksichtigt werden.

4.3 In dem Maße, wie Länder mit mittlerem Einkommen ihren Wohlstand vergrößern, sollten sie ihren gerechten Anteil an den Innovationskosten in diesem wachsenden, weltweiten Markt tragen. Abgesehen davon, dass dies derzeit nicht der Fall ist, besteht in Ländern wie Indien die zunehmende Tendenz zur Durchsetzung von Zwangslizenzen ebenso wie zu anderen ähnlichen Strategien, wie z. B. dem überzogenen Preisfestsetzungsdruck in Korea. Um künftige Herausforderungen und Chancen anzugehen und zu nutzen, basieren die Schlussfolgerungen auf drei Hauptperspektiven — sozial, wissenschaftlich und wirtschaftlich — jeweils mit den entsprechenden Empfehlungen.

4.4 Bezüglich der gesellschaftspolitischen Empfehlungen muss der Schwerpunkt auf einer Verbesserung der Gesundheitsergebnisse für die europäische Bevölkerung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und den Herausforderungen durch chronische Krankheiten liegen. Gesundheit ist eine Voraussetzung für wirtschaftliches Wohlergehen.

Europaweit gibt es weiterhin enorme Ungleichheiten sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb dieser. Wird hier nicht schleunigst Abhilfe geschaffen, wird sich die Situation in dem Maße verschlechtern, wie unsere Bevölkerung altert.

4.5 Ein besserer Arzneimittelgebrauch und Innovationen im Bereich Arzneimittel können Europa bei der Bewältigung dieser Herausforderungen maßgeblich unterstützen. Frühdiagnose, bewährte Verfahrenspraxis bei klinischen Behandlungspfaden und die Verbesserung der Therapietreue der Patienten sind gewaltige Aufgaben, bei denen Industrie und Gesundheitsdienstleister partnerschaftlich zusammenarbeiten können, um die Ergebnisse zu verbessern. Die Schaffung eines Umfelds, in dem die Industrie ihre Preise je nach der Zahlungsfähigkeit der Länder festsetzen kann, ohne Umlenkungen der Lieferkette zu riskieren, sollte ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

4.6 Die EU-Strukturfondsmittel sollten besser genutzt werden, um qualitative Verbesserungen in der Gesundheitsinfrastruktur zu unterstützen.

4.7 Die europäischen Regierungen sollten auf die Schaffung eines europäischen Rahmens für die Bewertung von Programmen zur Behandlung chronischer Krankheiten hinwirken, indem sie Benchmarks und „optimale Patientenpfade“ für die holistische Pflege festlegen, und die angemessene Nutzung sowohl niedrigpreisiger als auch innovativer Arzneimittel im Behandlungsablauf definieren. Durch den Aufbau einer Plattform, mithilfe derer große Organisationspartnerschaften Sekundärpräventionsprogramme für chronische Krankheiten entwickeln können, haben viele verschiedene Interessenträger wie Regierungen, Patienten- und Ärzteverbände, die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Institutionen die Möglichkeit, zu einem erfolgreichen Umgang mit chronischen Krankheiten beizutragen. In diesem Zusammenhang ist die Gemeinsame Maßnahme der Europäischen Kommission zu chronischen Krankheiten ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

4.8 Die Organisation, Steuerung und Finanzierung der biomedizinischen Grundlagenforschung in Europa werden derzeit durch eine Reihe unabhängiger, zersplitterter Programme auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU geregelt. Trotz einiger ausgezeichnete europäischer Initiativen sieht die Wirklichkeit so aus, dass zu viel Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten herrscht und nicht genügend Anstrengungen darauf verwendet werden, eine kohärente Strategie für Europa zu erreichen. Das Ergebnis: unterschiedliche Kriterien für die Qualitätsbewertung, Doppelarbeit, eine Verschwendung finanzieller Ressourcen und somit ein Hinterherhinken Europas hinter den USA in vielen Bereichen der biomedizinischen Forschung, was zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit führt.

4.9 Die Stärkung der Grundlagen- und translationalen Forschung und die Einrichtung von Exzellenzzentren von Weltklasse in Europa sind von ausschlaggebender Bedeutung, um sicherzustellen, dass Europa für Investoren in FuE und die Fertigungsindustrie attraktiv bleibt. Da Europa das Ziel, 3 % des BIP in seine FuE-Ziele zu investieren, immer wieder verfehlt hat, ist eine erneuerte Ausrichtung auf grundlegende Wissenschaft und Bildung erforderlich. Initiativen wie „Innovative Arzneimittel“ und „Horizont 2020“ können dazu beitragen, eine Kultur der offenen Innovation und Zusammenarbeit anzutreiben und ein Finanzierungsinstrument für die Anregung gezielter Investitionen schaffen.

4.10 Mit Blick auf die wirtschaftspolitischen Empfehlungen sollte die EU die Einführung eines „Wachstums- und Stabilitätsrahmens“ in den Biowissenschaftssystemen in ganz Europa fördern, um die Stabilität und Vorhersehbarkeit für alle zu verbessern. Ziel eines solchen Rahmens, der durch den sektorspezifischen sozialen Dialog unterstützt würde, wäre es, die Aufnahme wertvoller neuer Innovationen zu fördern und gleichzeitig die Fähigkeit der Regierungen zu sichern, Haushaltsmittel vorhersehbar zu verwalten. Ein solcher Rahmen würde auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt, um Unterschieden bei demografischer Entwicklung, Realnachfrage, Inflation, technologischem Fortschritt usw. Rechnung zu tragen. Die soziale Dimension sollte ebenfalls mit aufgenommen werden.

4.11 In den meisten Ländern ist im Rahmen der Programme zur Haushaltskonsolidierung auf Arzneimittel eine unverhältnismäßig hohe Last an Einsparungen entfallen, obgleich ihr Wert nachweislich über dem anderer Bereiche der Gesundheitsausgaben liegt. Dies schafft eine unvorhersehbares Umfeld für die Industrie, sendet ein verwirrendes Signal über das europäische Engagement für Innovation und gefährdet potenziell die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, durch die angemessene Verwendung von Arzneimitteln und anderer Technologien weitere Effizienz im Gesundheitswesen anzutreiben.

4.12 Ein nachhaltiges Konzept für die Finanzierung der Gesundheitsversorgung zu unterstützen, ist für die europäischen Wirtschaftsakteure und insbesondere die Verbraucher ein zentrales Anliegen. Die Entwicklung eines nachhaltigeren Ansatzes für die Finanzierung der Arzneimittelausgaben kann gewährleisten, dass die Mittel in Bereiche fließen, die die größte Rendite abwerfen. Es ist wichtig, Möglichkeiten für ein verbessertes Arzneimittelmanagement zu ermitteln. Es sollte ein Mindestniveau für die Finanzierung von Gesundheitsleistungen und Arzneimitteln in allen EU-Mitgliedstaaten für die Gesundheit garantiert werden.

4.13 Dies sollte auch realistische Wachstumserwartungen beinhalten, ausgehend von einer älter werdenden Bevölkerung, echter Innovation und Erwägungen zur langfristigen Kosten-Nutzen-Effizienz der Gesundheitsversorgung. Durch einen solchen Rahmen würden die schädlichen Schwankungen abgefedert, die in den letzten drei bis fünf Jahren bei der Finanzierung des Gesundheitswesens beobachtet wurden, und die langfristige Planung für alle im Gesundheitssystem tätigen Akteure gefördert.

4.14 Mit der jüngsten Tajani-Initiative der Europäischen Kommission sind wichtige Arbeiten im Hinblick auf Ethik und Transparenz, den Zugang zu Arzneimitteln, Arzneimitteln für seltene Leiden und rezeptfreien Arzneimitteln in kleinen Ländern, biosimilare Arzneimittel sowie kontrollierte Zugangsvereinbarungen weitergeführt und abgeschlossen worden, die der Ausschuss unterstützt.

4.15 Dem EWSA ist bekannt, dass die Europäische Kommission eine wichtige neue Mitteilung zum Thema Industriepolitik für die Arzneimittelindustrie plant. Der Zeitpunkt ist günstig, und der EWSA fordert die Kommission auf, sich ehrgeizige Zielvorgaben zu setzen, mit denen entlang der gesamten Wertschöpfungskette (FuE, Herstellung, Verkauf und Vertrieb) eine florierende Arzneimittelindustrie in Europa gesichert wird.

Brüssel, den 29. April 2014

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

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Bekämpfung von Zwangsarbeit in Europa und weltweit: Die Rolle der EU — Beitrag des EWSA zur Konferenz der ILO 2014“ (Initiativstimmungnahme)**

(2014/C 311/05)

Berichterstatterin: **Béatrice OUI**N

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung im 11. Dezember 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Bekämpfung von Zwangsarbeit in Europa und weltweit: Die Rolle der EU — Beitrag des EWSA zur Konferenz der ILO 2014.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 10. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 30. April 2014) mit 167 Stimmen ohne Gegenstimme bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Menschenhandel hat in einer zivilisierten Gesellschaft keinen Platz. Dennoch ist er auf dem Vormarsch, und die Zwangsarbeit hat dauerhaft Eingang in bestimmte Arbeitsmarktbereiche gefunden und ist ein großer Markt für die organisierte Kriminalität geworden. Auf der Tagesordnung für die 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2014 steht eine Debatte über die verstärkte Bekämpfung von Zwangsarbeit. Seit den ersten diesem Thema gewidmeten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus den Jahren 1929 (Nr. 29) und 1957 (Nr. 105) hat sich die Zwangsarbeit grundsätzlich gewandelt. War sie früher ein Phänomen, das vor allem von Staaten ausging, ist sie heute vermehrt in der Privatwirtschaft anzutreffen und nimmt im Zuge der Globalisierung sowie bedingt durch Migrationsbewegungen, informelle Wirtschaft und global operierende kriminelle Netze zu. Die Europäische Union hat eine Richtlinie gegen den Menschenhandel angenommen, in der auch die Zwangsarbeit berücksichtigt wird<sup>(1)</sup>. Die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner werden voraussichtlich im Juni 2014 im Rahmen der ILO ein neues internationales Instrument annehmen. Gestützt auf die Erfahrungen der EU innerhalb und außerhalb Europas hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in diesem Rahmen Vorschläge zu formulieren, mit denen er insbesondere hervorheben will, welche Rolle die Zivilgesellschaft bei der praktischen Anwendung der Grundrechte spielt und in Zukunft vermehrt spielen könnte. Die Arbeitsmarktbeobachtungsstelle wird beauftragt werden, die Entwicklungen bei der Anwendung sowohl der Richtlinie über den Menschenhandel als auch der im Rahmen der ILO angenommenen Texte zur Bekämpfung von Zwangsarbeit zu verfolgen.

### 1.1 Empfehlungen

#### 1.2 An die Europäische Union:

Innerhalb der ILO sollte eine gemeinsame Position angenommen werden, um darauf hinzuwirken, dass die Ziele der EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie die Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels<sup>(2)</sup> (2012) im internationalen Arbeitsrecht verankert werden.

#### 1.3 An die Staaten:

— Auf der nächsten Internationalen Arbeitskonferenz sollte ein Zusatzprotokoll zum ILO-Übereinkommen 29, ergänzt durch eine Empfehlung, angenommen werden, um dem Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft Rechnung zu tragen und die Lücken des Übereinkommens in den Bereichen Prävention, Schutz und Entschädigung der Opfer und Bestrafung von Menschenhändlern zu schließen.

— Das Übereinkommen 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte sollte ratifiziert werden.

<sup>(1)</sup> Richtlinie 2011/36/EU

<sup>(2)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:DE:NOT>.

- Die Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbehörden sollten ausgebaut und zwischen ihnen eine europäische Zusammenarbeit in die Wege geleitet werden.
- Die Maßnahmen in den Bereichen Menschenhandel und Einwanderung sowie Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer<sup>(3)</sup> sollten aufeinander abgestimmt werden.
- Das Problem sollte an der Wurzel bekämpft werden, indem die Armut und Angreifbarkeit der Opfer verringert wird. Zudem sollte die Öffentlichkeit sensibilisiert werden.

#### 1.4 An die Unternehmen als Arbeitgeber und an die Investoren:

- Sie sollten sicherstellen, dass in der gesamten Lieferkette keine Zwangsarbeit praktiziert wird und dass die Menschenrechte sowohl in Europa als auch in Drittländern in Anwendung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Trilateralen Grundsatzerklärung der ILO zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik gewahrt werden.
- Die Arbeiten der Unternehmenskoalition gegen den Menschenhandel, die bald von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen wird, sollten verfolgt und aktiv mitgestaltet werden.

#### 1.5 An die Gewerkschaften:

Die Mitglieder sollten geschult werden, damit sie auf Opfer zugehen und sie in ihrem Vorgehen begleiten können, vorrangig in sensiblen Bereichen wie Landwirtschaft, Bauwesen, Gastronomie und Hotelgewerbe sowie häusliche Arbeit; es sollte eine Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen gesucht werden, die darauf spezialisiert sind, Migranten ohne gültige Aufenthaltspapiere zu unterstützen, die nicht als Straftäter, sondern als Opfer zu betrachten sind.

#### 1.6 An die Verbände:

Die Verbraucherverbände müssen nach dem Ursprung der Waren fragen und Transparenz in der gesamten Produktionskette fordern.

Hilfsorganisationen für illegale Einwanderer und Verbände, in denen Hausangestellte organisiert sind oder die sich für die Abschaffung der Prostitution einsetzen, sollten bei der Bekämpfung der Zwangsarbeit als Partner anerkannt und gehört werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

### 2.1 Zwangsarbeit — Was ist das?

Zwangsarbeit wird in Artikel 2 des von 177 Staaten ratifizierten Übereinkommens 29 der ILO definiert als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“ In diese Definition eingeschlossen sind Gefangene in Arbeitslagern, Schuldknechtschaft und Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit (Arbeitskräfte, deren Lohn nicht ausgezahlt wird, deren Ausweispapiere einbehalten werden usw.). Eine Abgrenzung zwischen Ausbeutung der Arbeitskraft und Zwangsarbeit ist schwierig. Nach Angaben des Internationalen Arbeitsamts (IAA) gilt als Zwangsarbeit im Allgemeinen eine lange und schwere Arbeit, die unter sehr harten Bedingungen ausgeführt, sehr gering oder gar nicht entlohnt wird und ohne die Zustimmung des Betroffenen sowie unter Androhung von Strafen erfolgt. Eine solche Strafe kann in der Anwendung körperlicher Gewalt — Schläge, Folter, sexueller Missbrauch — oder in der Ausübung psychischen Drucks — Überschuldung, Einbehaltung der Ausweispapiere, Androhung einer Meldung bei den Einwanderungsbehörden oder Repressalien gegen die Familie usw. — bestehen<sup>(4)</sup>. Die Sklavenketten von einst sind heute durch Angst und wirtschaftliche Zwänge ersetzt worden.

Auch im Sinne der Richtlinie 2011/36/EU über den Menschenhandel gilt die Zwangsarbeit als eine Form der Ausbeutung.

<sup>(3)</sup> ABl. L 101/1 vom 15.4. 2011.

<sup>(4)</sup> Die ILO und die Europäische Kommission haben eine Expertengruppe damit beauftragt, praktikable Indikatoren zur Aufdeckung des Menschenhandels zu erarbeiten. In dem vorgelegten Dokument ist eine Seite speziell der Ausbeutung der Arbeitskraft gewidmet: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).

## 2.2 Zwangsarbeit — Wo findet sie statt?

Zu den am stärksten betroffenen Branchen gehören Arbeit im häuslichen Bereich, Landwirtschaft, Baugewerbe und verarbeitendes Gewerbe (z. B. Textil- und Spielzeugherstellung). Zwar ist Zwangsarbeit im Privatsektor eigentlich illegal, doch findet sie durch Unterauftragsvergabe und Arbeitsvermittlungen Eingang in die legale Wirtschaft. So dringt Zwangsarbeit in die Lieferkette privater Unternehmen und auch großer Konzerne ein. Hierbei handelt es sich meist um Zwangsarbeit außerhalb der Europäischen Union. Weltweit am stärksten betroffen ist der asiatisch-pazifische Raum (56 %). In Mittel- und Südeuropa sowie in den GUS-Staaten ist Zwangsarbeit weltweit am stärksten verbreitet (4,2 von 1 000 Einwohnern sind betroffen). 13 von den 19 Staaten dieser Region liegen vor den Toren der EU. Entgegen einer weit verbreiteten Annahme wird auch die Europäische Union und die Industrienationen nicht frei von Zwangsarbeit (7 %) <sup>(5)</sup>. In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden Fälle aufgedeckt, in denen Hausangestellte oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte als Zwangsarbeiter ausgebeutet wurden. Auch werden Erwachsene und Kinder zu illegalen bzw. informellen Wirtschaftstätigkeiten, u. a. Bettel, gezwungen. Diese Zahlen sind mit denen zur Korruption in der Europäischen Union zu vergleichen, durch die eine Bekämpfung der Zwangsarbeit erschwert wird.

## 2.3 Zwangsarbeit — Wer ist betroffen?

Zwar sind nicht alle Zwangsarbeiter illegale Migranten, doch ist diese Gruppe am stärksten gefährdet und stellt die Mehrheit der Opfer. Aus Angst, in ihr Heimatland zurückgeführt zu werden, trauen sich die Opfer nicht, sich zu beschweren und sind so in einem Teufelskreis gefangen. Häufig sind die Schleuser ebenfalls illegale Migranten, die ihre Landsleute ausbeuten. Die von Zwangsarbeit am stärksten gefährdeten Gruppen sind ethnische oder rassische Minderheiten, Migranten und Bedürftige sowie innerhalb dieser Gruppen Frauen und Kinder. Die meisten Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sind Frauen, ebenso wie im Bereich der häuslichen Arbeit, wo sie von der Außenwelt abgeschnitten sind. Bei den Opfern handelt es sich häufig um schutzbedürftige Personen, die keiner Gewerkschaft angehören und nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft zu verteidigen oder zu schützen. Die Ausweitung der informellen Wirtschaft bietet Menschenhändlern neue Möglichkeiten. Die Arbeitsaufsichts- und Polizeibehörden sind mit ihren schwachen Kapazitäten nicht in der Lage, diesem Trend entgegenzuwirken.

Die Wirtschaftskrise, die seit 2008 in Europa wütet, hat Arbeitnehmer dazu veranlasst, ihr Heimatland zu verlassen, um in wohlhabenderen Ländern Arbeit zu finden. Ihre Qualifikationen fehlen nun in den Herkunftsländern, die auf Einwanderer aus fernen Ländern zurückgreifen müssen, die ihrerseits ebenfalls auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen sind. Sie sind mit Schwierigkeiten konfrontiert, von denen sie sich vorher keine Vorstellung gemacht hatten — ohne gültige Aufenthaltspapiere, in unsicheren Arbeitsverhältnissen, ohne Sozialschutz und ohne die Möglichkeit, in ihr Heimatland zurückzukehren. Diese Lage, die vielen Familien zu schaffen macht, ist ein idealer Nährboden für immer mehr Menschenhandel.

## 2.4 Zwangsarbeit in Zahlen

— Nach einer aktuellen Schätzung der ILO aus dem Jahr 2012 sind weltweit fast 21 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit — davon 58 % Frauen und Mädchen. Ein Viertel der Opfer sind Kinder unter 18 Jahren. Fast 19 Millionen werden von Privatpersonen oder -Unternehmen ausgebeutet und mehr als 2 Millionen vom Staat oder durch Rebellengruppen. Von den Betroffenen, die durch Privatpersonen oder Unternehmen ausgebeutet werden, sind 4,5 Millionen Opfer erzwungener sexueller Ausbeutung. Denselben Zahlen der ILO zufolge beträgt die Zeitspanne der Zwangsarbeit für die Opfer im Durchschnitt 18 Monate.

Die 2013 von Eurostat vorgelegten Zahlen zum Menschenhandel in Europa belegen, dass die meisten in den Mitgliedstaaten ermittelten Opfer entgegen der herkömmlichen Meinung Staatsbürger eines EU-Mitgliedstaats waren (61 % in den Jahren 2008-2010). Auch die verfolgten Menschenhändler waren zum Großteil Unionsbürger (67 % im Jahr 2008 und 76 % im Jahr 2010) <sup>(6)</sup>. Dennoch hat sich der Anteil der ermittelten oder mutmaßlichen Opfer aus Drittstaaten zwischen 2008 und 2010 von 12 % auf 37 % verdreifacht, was bestätigt, dass die Migration aus Drittstaaten nach wie vor ein wunder Punkt ist. Die meisten ermittelten oder mutmaßlichen Fälle von Menschenhandel wurden 2010 aus Italien (2 381), Spanien (1 605), Rumänien (1 154) und den Niederlanden (993) berichtet. Die wenigsten Fälle waren in Ungarn (10), Portugal (8), Malta (4) und Litauen (3) zu verzeichnen <sup>(7)</sup>. Von geschätzt insgesamt 880 000 Zwangsarbeitern in den EU-Mitgliedstaaten sind 270 000 (30 %) Opfer erzwungener sexueller Ausbeutung und 610 000 (70 %) Opfer von Zwangsarbeit <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf).

<sup>(6)</sup> EUROSTAT (2013): Trafficking in Human Beings (Bericht zum Menschenhandel, liegt nur auf Englisch vor) [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report\\_DGHome\\_Eurostat](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat).

<sup>(7)</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die Eurostat-Zahlen von 2013 ausschließlich auf den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten beruhen, so dass die Dunkelziffer des Menschenhandels unberücksichtigt bleibt. Nicht alle Mitgliedstaaten haben Daten zur Verfügung gestellt. Auch unterscheiden sich die von den verschiedenen einzelstaatlichen Behörden angewandten Methoden erheblich voneinander. Daher können unmittelbare Vergleiche zwischen einzelnen Ländern zu falschen Schlüssen führen.

<sup>(8)</sup> IAA (2012): *Estimation mondiale du BIT sur le travail forcé: Résultats et méthodologie* (Globale Schätzung des IAA zur Zwangsarbeit: Ergebnisse und Methodik, liegt nur auf Französisch vor), Genf, 2012. Die Daten des IAA betreffen die geschätzte (im Gegensatz zur tatsächlich gemeldeten) Zahl der Opfer von Zwangsarbeit. Diese Zahlen entsprechen einer Minimalschätzung, da strenge Kriterien für die Validierung und Extrapolierung der Daten angewandt wurden. Die Schätzungen sind nach Regionen aufgliedert. Eine Aufschlüsselung nach Ländern ist nicht verfügbar, da sehr wenige Länder versucht haben, Schätzungen auf nationaler Ebene vorzunehmen.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—declaration/documents/publication/wcms\\_182004.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf).

## 2.5 Menschenhandel — Wie geht das?

Zwischen Menschenhandel und Zwangsarbeit besteht eine enge Verbindung, die in einschlägigen Texten anerkannt wird (obschon nicht alle Opfer von Zwangsarbeit gleichzeitig auch Opfer des Menschenhandels sind). Armut und/oder bewaffnete Konflikte und Entwicklungsunterschiede zwischen geografisch nahe beieinanderliegenden Regionen sind der Auslöser für Auswanderungsbewegungen. Menschenhändler greifen auf Instrumente wie Täuschung und Drohungen zurück und nutzen Verschuldungssituationen. Die Opfer werden häufig unter Einsatz von Gewalt, Zwang oder Betrug angeworben, transportiert und untergebracht. Verschuldungssituationen und deren Manipulation sind Angriffspunkte, um eine Person unter Kontrolle zu bringen und zu halten. Arbeitsmigranten nehmen häufig große Geldsummen auf, um den Schleuser für die Organisation des Transports, die Besorgung der Reisedokumente und die Kosten im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzbeschaffung zu bezahlen. Diese Mittel werden von Freunden, Verwandten usw. geliehen, da der Einwanderungswillige davon ausgeht, seine Familie anschließend sofort unterstützen und seine Zukunft sichern zu können. Ins Heimatland zurückzukehren, ohne ihre Schulden zurückzahlen zu können, ist für die meisten Arbeitsmigranten undenkbar, selbst wenn sie feststellen, dass der versprochene Arbeitsplatz nicht existiert und dass sie auf unbestimmte Zeit ausgebeutet werden. Die Summen, die sie für Pässe und Transport und danach für Unterkunft und Verpflegung entrichten müssen, sind exorbitant. In vielen Ländern haben illegale Arbeitsmigranten keinen Zugang zur Justiz<sup>(9)</sup>.

## 2.6 Folgen der Zwangsarbeit

Zwangsarbeit ist nicht nur eine Verletzung der Menschenrechte, sondern bringt auch Nachteile für Unternehmen und Arbeitnehmer mit sich. Redliche Unternehmen werden im Wettbewerb in unlauterer Weise gegenüber Unternehmen benachteiligt, die auf Produkte aus Zwangsarbeit zurückgreifen; für die Arbeitnehmer trägt Zwangsarbeit dazu bei, dass die Gehälter und die Arbeitsbedingungen auf einem niedrigen Niveau gehalten werden und die Finanzierung der sozialen Solidarität beeinträchtigt wird.

## 2.7 Zwangsarbeit — Wer profitiert davon?

Der Menschenhandel ist sehr lukrativ: Diejenigen, die Zwangsarbeit in Auftrag geben oder sie durchsetzen, fahren immense illegale Gewinne ein. Der aus der Zwangsarbeit weltweit erwirtschaftete Jahresgewinn wurde 2005 auf 44,3 Milliarden USD geschätzt, davon 31,6 Mrd. aus dem Menschenhandel. Von dieser Summe werden 15,5 % Milliarden USD, d. h. 49 %, in den Industrieländern<sup>(10)</sup>, also auch in der Europäischen Union, erwirtschaftet. Der Menschenhandel trägt dazu bei, kriminelle Netze sowie den Waffen- und Drogenhandel zu unterhalten.

## 3. Besondere Bemerkungen

### 3.1 Die Instrumente zur Bekämpfung von Zwangsarbeit

Eines der grundlegenden Arbeitsrechte, die von den Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der OECD und der Europäischen Union erklärt wurden, ist das Verbot von Zwangsarbeit, das mit Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Tarifverhandlungen, einem Mindestalter (Verbot der Kinderarbeit) und dem Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Berufsausübung einhergeht (Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 5, Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 4). Neben den Übereinkommen 29 und 105 der ILO können auch andere, wie etwa das Übereinkommen für Hausangestellte (189), die Übereinkommen über Arbeitsaufsicht (81 und 129), über Wanderarbeiter (97 und 143) und private Arbeitsvermittlungen zur Anwendung kommen.

Dieses Recht ist ein allgemeines Grundrecht und muss selbst in den Staaten angewandt werden, die die grundlegenden Übereinkommen auf der Grundlage ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen nicht ratifiziert haben. Gemäß den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen tragen die multinationalen Unternehmen Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte, unabhängig von der Rolle des Staates in den Ländern, in denen sie niedergelassen sind<sup>(11)</sup>.

Laut EU-Richtlinie 36(2011) ist Zwangsarbeit eine Form von Ausbeutung. In der Richtlinie werden alle Formen der Ausbeutung als Straftaten definiert und die Sanktionen gegen die verantwortlichen Personen und die Unternehmen, die sich Zwangsarbeit zunutze machen, angeglichen. Sie enthält ferner Bestimmungen zur Prävention sowie zum Schutz und zur Entschädigung der Opfer.

<sup>(9)</sup> So wurde gegen einen Arbeitgeber in Irland wegen ausgebliebener Lohnzahlungen an einen Zwangsarbeiter eine Geldstrafe in Höhe von 90 000 Euro verhängt. Der Arbeitgeber legte Berufung ein und machte geltend, dass der Arbeitnehmer kein Anrecht auf Entschädigung habe, weil er illegal aufhältig sei. Der Rechtsstreit wurde zugunsten des Arbeitgebers entschieden (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

<sup>(10)</sup> Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits* (Zwangsarbeit und Menschenhandel, Schätzung der Gewinne, liegt nur auf Englisch vor), Arbeitsdokument, Genf, Internationales Arbeitsamt, 2005. [http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS\\_081971/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm).

<sup>(11)</sup> Vereinte Nationen (2011), Bericht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.pdf>.

Ungeachtet der Erklärung der Rechte und der großen Menge internationaler Texte existiert Zwangsarbeit jedoch noch immer. Die kriminellen Organisationen agieren über Grenzen hinweg und nutzen die Lücken zwischen den verschiedenen Systemen.

Um auf die heutigen Formen von Zwangsarbeit reagieren zu können, müssen die ILO-Übereinkommen ergänzt werden. Menschenhandel, Präventionsmaßnahmen sowie der Schutz und die Entschädigung von Opfern werden nämlich in den Übereinkommen nicht thematisiert.

### 3.2 Die Mängel der Instrumente

Es besteht eine tiefe Kluft zwischen der Tragweite (Grundrechte) sowie der Zahl der Rechtsnormen (UN), der Übereinkommen (ILO) und der freiwilligen Verpflichtungen (OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen<sup>(12)</sup>, ISO 26000<sup>(13)</sup>, Trilaterale Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik<sup>(14)</sup> der ILO, Berichterstattung über andere als finanzielle Aspekte) und der Anwendung dieser Instrumente. Wenn Vorhaben zur Bekämpfung von Zwangsarbeit bestehen, mangelt es diesen häufig an finanziellen Mitteln, werden sie nicht weiter verfolgt und nicht bewertet. Die Instrumente sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt: die Einwanderungspolitik und die Grenzkontrollmaßnahmen und der Schutz der Menschenrechte stehen zum Beispiel häufig im Widerspruch zueinander, während im Zusammenhang mit der Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die Hebel zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit bieten könnte, dieser Aspekt hingegen keine Rolle spielt.

Die große Zahl an Texten ist jedoch kein Garant für deren Wirksamkeit. Neben den Zertifizierungssystemen der internationalen Einrichtungen gibt es inzwischen auch private Zertifizierungsinitiativen: Verhaltenskodizes, Zertifizierungen, Gütesiegel usw. In Europa existieren 240 Gütesiegel, die vielfach in eigener Regie geschaffen wurden und nicht kontrolliert werden. Bestimmte multinationale Unternehmen verpflichten sich, etwa in ihren Verhaltenskodizes, zur Einhaltung des jeweiligen Rechts vor Ort: eine zweifelhafte Erklärung in Ländern, in denen Frauen diskriminiert und Gewerkschaftsrechte nicht geschützt werden! Es gibt Verhaltenskodizes zur Beruhigung der Verbraucher und Investoren, die keinerlei Kontrolle oder Prüfung beinhalten und die der Zwangsarbeit in Wirklichkeit nicht entgegenwirken — ermöglicht diese doch eine Reduzierung der Kosten und eine Steigerung der Gewinne.

### 3.3 Maßnahmen gegen Zwangsarbeit inner- und außerhalb der EU

3.3.1 Schließung der Lücken in den derzeitigen Texten; in der ILO sollten die europäischen Länder mit einer Stimme sprechen und ein Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen 29 der ILO sowie eine Empfehlung zur Verbesserung der Präventions- und Kontrollmaßnahmen sowie des Schutzes und der Entschädigung der Opfer annehmen.

#### Innerhalb der Europäischen Union

- Die Europäische Union hat eine Richtlinie zur Beseitigung des Menschenhandels (2011/36/EU) sowie eine entsprechende Strategie angenommen (EWSA-Stellungnahme SOC/467). Die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels umfasst besondere Maßnahmen gegen Ausbeutung von Arbeitskraft als eine wenig erforschte Form des Menschenhandels. Sie beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen, die die Arbeitsaufsicht ebenso einschließt wie die zuständigen Behörden und die Europäische Kommission. Die Texte sind jedoch neueren Datums und haben noch nicht ganz die gewünschte Wirkung erzielt. Die Wirtschaftskrise und damit einhergehend die Reduzierung der Mittel für Polizei und Arbeitsaufsicht, die Zunahme von Schwarzarbeit, Armut und wirtschaftlicher Notlagen birgt zudem die Gefahr, dass sich Zwangsarbeit weiter ausbreitet. Zu den Präventionsmaßnahmen gehören Sensibilisierung, Aufklärung, Information — aber auch Bekämpfung von Schwarzarbeit und Armut. Das Augenmerk sollte dabei vor allem auf die Bevölkerungsgruppen gerichtet werden, die besonders schutzbedürftig sind, wie etwa die Migranten, die nicht die Sprache ihres Gastlandes sprechen.
- Die Arbeitsaufsicht muss über ausreichende Mittel zur Kontrolle verfügen; zudem sollte die europäische Zusammenarbeit durch die Einrichtung einer Agentur für grenzübergreifende Fragen sowie durch eine Ausweitung des Mandats der Kooperationsplattform zwischen den Arbeitsinspektionen ausgebaut werden. Letztere sollte auch die Zwangsarbeit umfassen und eine Koordination der Maßnahmen weiterer, für die Bekämpfung von Schwarzarbeit zuständiger Einrichtungen (Finanzbehörden) vorsehen.
- Arbeitsinspektoren, Sozialarbeiter, Gewerkschafter sollten Indikatoren zur Hand haben („Ist die betreffende Person in Besitz eines Passes?“, „Kann sie sich frei bewegen?“, „Wird ihr Lohn ausgezahlt?“...), anhand derer sie Zwangsarbeit feststellen und der Polizei melden können<sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> OECD (2011), OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinational-enterprises.htm>.

<sup>(13)</sup> ISO 26000 — gesellschaftliche Verantwortung [http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm?="](http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm?=).

<sup>(14)</sup> ILO (2006) Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, 4. Auflage. [http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_179118/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_179118/lang-en/index.htm).

<sup>(15)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).

- Die Arbeitsvermittlungsagenturen, die Arbeitskräfte aus anderen Ländern innerhalb oder außerhalb der EU vermitteln (für das Baugewerbe, die Landwirtschaft, die Abfallwirtschaft, die Reinigungsbranche usw.) müssen im Hinblick auf eine Vermeidung betrügerischer Praktiken kontrolliert und überwacht werden. Im Rahmen der europäischen Strategie zur Beseitigung von Menschenhandel ist vorgesehen, dass die Europäische Kommission mit der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) zusammenarbeitet, um für Behörden einen Leitfaden mit bewährten Verfahren für die Kontrolle von Arbeitsvermittlungsagenturen und Zeitarbeitsunternehmen zu entwickeln und damit dem Menschenhandel vorzubeugen. Dieser Leitfaden sollte auch Systeme zur Lizenzvergabe und zur Haftung dieser Agenturen beinhalten.
- Die Opfer müssen geschützt bzw. ihre Rechte, auch nachträglich, sichergestellt werden (Gehaltsnachzahlungen, Sozialschutz) und sie müssen eine Entschädigung entsprechend dem ihnen zugefügten Schaden erhalten. Sie dürfen nicht wegen Verstoßes gegen die Einwanderungsgesetze, Besitz gefälschter Ausweispapiere oder unter Zwang ausgeübter Vergehen strafrechtlich verfolgt werden<sup>(16)</sup>. Die Menschenhändler sind diejenigen, die Straftaten begehen, und die strafrechtlich zu verfolgen sind. Über eine Einziehung des Vermögens der Menschenhändler könnte den Opfern eine Entschädigung ausbezahlt werden.
- Die Opfer sollten in der Lage sein können, gerichtliche Schritte zu unternehmen und dementsprechend für die Dauer des Verfahrens eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, auch dann, wenn sie illegal in die Europäische Union eingewandert sind. Die Aufenthaltsgenehmigung sollte nicht von der Bereitschaft der Opfer zur Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz abhängen, da sie vielfach traumatisiert sind und sehr negative Erfahrungen mit der Polizei gemacht haben. Möglicherweise fürchten sich die Opfer, falls sie gegen ihre Ausbeuter aussagen, vor Racheakten an ihren Familien in ihren Heimatländern. Die Richtlinie 2011/36 enthält bestimmte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern. Diese Maßnahmen müssen im Hinblick auf einen angemessenen Schutz, gerade auch der schwächsten Opfer, möglichst wirksam umgesetzt werden.

3.3.2 Außerhalb der Europäischen Union ist den mit der Globalisierung aufgetretenen neuen Akteuren, regierungsunabhängige Organisationen (NGO) und multinationale Unternehmen, Rechnung zu tragen. Die Übereinkommen der ILO sind nicht unbedingt auch ausdrücklicher Bestandteil der Regeln der WTO. Ein Beobachter der ILO sollte an der Arbeit der WTO teilnehmen. Die Umsetzung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen der WTO-Kontrollverfahren zu den Rechtsvorschriften und der Praxis der WTO-Mitgliedstaaten muss ebenfalls verbessert werden. Diese Empfehlungen bleiben häufig aufgrund mangelnden politischen Willens und/oder mangelnder finanzieller und administrativer Mittel für ihre Umsetzung ohne Folgen.

3.3.3 Die Europäische Union arbeitet derzeit an einer Richtlinie zur sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR)<sup>(17)</sup>, die Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern dazu verpflichtet, ihrem Tätigkeitsbericht eine Erklärung beizufügen, die keine Angaben zu ihren Finanzen, sondern Angaben zur Wirkung ihrer Tätigkeit auf Umwelt-, Personal- und Sozialfragen, unter anderem zur Einhaltung der Menschenrechte und zu Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung enthält. Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Regeln der WTO (Stellungnahme INT/698 des EWSA).

3.3.4 Die Entwicklungs- und Außenhilfepolitik könnte ein Ansatzpunkt sein, weil dort die Hilfe an die Bedingung der Einhaltung der Menschenrechte geknüpft werden kann — sowohl durch die Staaten als auch durch andere Akteure, insbesondere multinationale Unternehmen, die von den Ressourcen des unterstützten Landes profitieren. Entwicklungshilfe sollte zudem auch Projekte zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten umfassen, etwa eine angemessene Weiterbildung für Arbeitsinspektoren und Sozialpartner zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen. Die Handels- und die Entwicklungspolitik sollten in stärkerem Maße auf die Einhaltung der Menschenrechte ausgerichtet sein. Die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der Übereinkommen der ILO über Zwangsarbeit (Übereinkommen 29 und 105) sowie anderer grundlegender Übereinkommen der ILO sollte Bestandteil der Handelsabkommen, Kooperationsvereinbarungen und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten sein und regelmäßiger Kontrolle unterliegen. Organisationen der Zivilgesellschaft sollten durch Überwachungseinrichtungen zur Umsetzung der Handelsabkommen bzw. der entsprechenden Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung eingebunden werden.

<sup>(16)</sup> OSCE guidelines on non-punishment 2013 (Leitlinien der OSZE zur Straffreiheit), <http://www.osce.org/cthb/101083>.

<sup>(17)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

### 3.3.5 Die Zivilgesellschaft als entscheidender Faktor

3.3.5.1 Ausweitung der Rolle der Unternehmen bei der Einhaltung und Förderung der Menschenrechte — dies fordert die OECD in ihren Leitsätzen für multinationale Unternehmen<sup>(18)</sup>. In die gleiche Richtung weist auch der Ruggie-Bericht (UN)<sup>(19)</sup>, der auf eine Einbindung der Regierungen und Unternehmen, der Zivilgesellschaft und der Investoren abzielt. In diesem Bericht werden Risikobewertungen (Sorgfaltspflicht) für Unternehmen empfohlen. Die Unternehmen sollten vorkehrende Maßnahmen treffen und zugleich als Akteure gegen die Verletzung von Menschenrechten auftreten. Die multinationalen Unternehmen und die Investoren sollten in die Verantwortung genommen werden, zum einen, weil es in ihrem eigenen Interesse liegt, und zum anderen, um sie für mangelnde Sorgfaltspflichten haftbar machen zu können. Ferner sollten die Unternehmen Rechenschaft über die Umsetzung der ILO-Normen ablegen. Die Erklärungen der Unternehmen sollten von finanzexternen unabhängigen Ratingagenturen auf Richtigkeit geprüft werden.

3.3.5.2 Viele der multinationalen Konzerne stammen aus Europa; sie nehmen bei der Unterzeichnung der internationalen Rahmenübereinkommen mit den internationalen Gewerkschaftsverbänden, insbesondere bezüglich der sozialen Verantwortung von Unternehmen einschließlich Bekämpfung von Zwangsarbeit, eine Vorreiterrolle ein. Im Rahmen der neuen EU-Strategie<sup>(20)</sup> 2011-2014 für die soziale Verantwortung der Unternehmen wird von den europäischen Unternehmen erwartet, dass sie für die Einhaltung der Menschenrechte Verantwortung übernehmen<sup>(21)</sup>.

3.3.5.3 Auch Investitionen sind ein Ansatzpunkt; zahlreiche Investoren verpflichten sich zu den Grundsätzen für verantwortungsbewusstes Investieren<sup>(22)</sup> der Vereinten Nationen; sozial verantwortungsvolle Investitionen machen heute 22 % des Investitionsvolumens aus, 49 % davon sind europäische Investitionen.

3.3.5.4 Die Unternehmen haben zudem die Möglichkeit, über eine verantwortungsbewusste Einkaufspolitik zu handeln; die Behörden und die Gebietskörperschaften können bei öffentlichen Aufträgen sicherstellen, dass in den Lieferketten der Unternehmen, mit denen sie zusammenarbeiten, keine Zwangsarbeit praktiziert wird.

3.3.5.5 Die europäischen NGO sind auch federführend im Zusammenhang mit dem Recht der Verbraucher auf Information über die Herkunft von Bekleidung und Schuhen<sup>(23)</sup> sowie von Lebensmitteln aus Drittländern und über die entsprechenden Produktionsbedingungen. Durch die Forderung nach mehr Transparenz und Rückverfolgbarkeit für alle Bestandteile eines Produkts oder einer Dienstleistung sollte die Beseitigung von Zwangsarbeit möglich sein.

3.3.5.6 Mehrere Gewerkschaftsorganisationen verfügen über Erfahrungen mit der Einrichtung von Schulungen zur Kontaktaufnahme mit Zwangsarbeitern, bei der Zusammenarbeit mit NGO, die auf Hilfe für illegale Einwanderer spezialisiert sind; jedoch ist die Tragweite des Problems weltweit noch nicht allgemein erkannt; vielfach ist man sich eines Problems vor Ort nicht bewusst oder glaubt, in dieser Frage nichts bewirken zu können. Die Staaten könnten die Gewerkschaftsorganisationen bei der Organisation von Arbeitskräften des informellen Sektors unterstützen.

Die Gewerkschaftsorganisationen der wichtigsten Geberländer sollten die gewerkschaftliche Organisation in den Auftragnehmerländern ebenso unterstützen wie die Forderung der Arbeitnehmer der Drittstaaten nach einer zum Lebensunterhalt ausreichenden Entlohnung und angemessenen Arbeitszeiten.

Die Gremien des branchenspezifischen sozialen Dialogs in Europa könnten auf Zwangsarbeit aufmerksam machen und zu ihrer Beseitigung beitragen.

Brüssel, den 30. April 2014

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

<sup>(18)</sup> <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

<sup>(19)</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.pdf>.

<sup>(20)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:de:PDF>.

<sup>(21)</sup> EU(2011): Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). COM(2011) 681 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:de:PDF>.

<sup>(22)</sup> Internetseite zu den Grundsätzen für verantwortungsbewusstes Investieren der Vereinten Nationen: <http://www.unpri.org/> (in englischer Sprache).

<sup>(23)</sup> Internetseite der Kampagne Clean Clothes (saubere Kleidung): <http://www.cleanclothes.org/> (in englischer Sprache).

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verbraucherschutz und angemessener Umgang mit Überschuldung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung“ (Sondierungsstellungnahme)**

(2014/C 311/06)

Hauptberichterstatlerin: **Reine-Claude MADER**

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2013 und gemäß Artikel 304 AEUV ersuchte Theodoros SOTIROPOULOS, Ständiger Vertreter Griechenlands bei der Europäischen Union, im Namen des künftigen griechischen Ratsvorsitzes den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema

*„Verbraucherschutz und angemessener Umgang mit Überschuldung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung“.*

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) Reine-Claude MADER zur Hauptberichterstatlerin und verabschiedete mit 164 gegen 12 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verfolgt mit größter Aufmerksamkeit das Problem der Überschuldung, das sich mit der Finanzkrise, dem Anstieg der Lebenshaltungskosten und der Inanspruchnahme von Dispositionskrediten verstärkt hat. Er hat bereits bei verschiedener Gelegenheit die Notwendigkeit eines Tätigwerdens auf europäischer Ebene zum Ausdruck gebracht.

1.2 Er stellt fest, dass die Ursachen zwar bekannt sind, es jedoch an einer einheitlichen Definition des Begriffs „Überschuldung“ und den Mitteln für eine präzise Lagebestimmung in den Mitgliedstaaten fehlt. Daher fordert er eine gemeinsame Begriffsbestimmung.

1.3 Diese Definition sollte folgende Elemente enthalten: (i) den Haushalt als einschlägige Bezugseinheit zur Quantifizierung der Überschuldung; (ii) die eingegangenen finanziellen Verbindlichkeiten; (iii) die innerhalb der Familie oder einer Gemeinschaft eingegangenen informellen Verbindlichkeiten; (iv) Zahlungsunfähigkeit; (v) strukturelle Überschuldung; (vi) angemessener Lebensstandard und (vii) Insolvenz.

1.4 Der EWSA fordert nachdrücklich, den Verbraucherschutz konkret in alle zur Verwirklichung des Binnenmarkts ergriffenen Maßnahmen aufzunehmen.

1.5 Der Umgang mit Überschuldung muss über Wissensvermittlung, Prävention und angemessene Verfahren erfolgen, die zur Wiedereingliederung der überschuldeten Person in ein normales Wirtschaftsleben führen müssen.

1.6 Ein Gesamtüberblick über die Problematik der Überschuldung und die Durchführung wirksamer Maßnahmen sind hierfür unerlässlich.

1.7 Die Vermittlung von Finanzwissen muss zuallererst in der Schule erfolgen und darüber hinaus jederzeit allen Zielgruppen zur Verfügung stehen. Der EWSA spricht sich diesbezüglich für Informationskampagnen aus, an denen alle Interessenträger teilnehmen müssen, damit Erfahrungen unterschiedlicher Art zusammenfließen.

Er unterstreicht die unverzichtbare Rolle der Verbraucherschutz- und Familienverbände bei der Beratung und Unterstützung von Personen, die dies wünschen.

1.8 In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden Mechanismen für die Prävention von und den Umgang mit Überschuldung eingerichtet, die jedoch uneinheitlich sind.

Nach Einschätzung des EWSA muss in allen Mitgliedstaaten ein angemessenes, einheitliches Verfahren auf der Grundlage von Artikel 38 der Charta der Grundrechte und Artikel 114 bzw. Artikel 81 AEUV nach allgemeinen, von der Kommission in einem Richtlinienvorschlag vorzuschlagenden Grundsätzen eingeführt werden; daran wird sich konkret das Interesse des Parlaments an der Lösung der Probleme der Unionsbürgerschaft ausmachen lassen.

1.9 Diese Grundsätze müssen sich erstrecken auf die Zügigkeit und Kostenlosigkeit des Verfahrens, die Aussetzung der Rechtsverfolgung, wenn ein Schuldeneindämmungsverfahren eröffnet wurde, die Überprüfung der Forderungen, die Wahrung der Hauptwohnung, die gleichberechtigte Behandlung gewöhnlicher Gläubiger, die Möglichkeit eines Schuldenerlasses in besonders harten Überschuldungsfällen sowie die Verpflichtung, der überschuldeten Person einen ausreichenden „Notgroschen“ zur menschenwürdigen Bestreitung ihres täglichen Lebensunterhalts zu lassen, wobei das Ziel darin besteht, den Verbraucher rasch in das wirtschaftliche und soziale Leben wiedereinzugliedern.

1.10 Der Ausschuss spricht sich wie bereits in der Vergangenheit dafür aus, den Zugang zu Bankdienstleistungen für überschuldete Personen beizubehalten, um jegliche soziale Ausgrenzung zu vermeiden.

1.11 Die Bekämpfung der Überschuldung setzt überdies einen europäischen Rechtsrahmen für Wucher voraus.

1.12 Zur Verringerung der Zahl der Überschuldungssituationen reicht es dennoch nicht aus, ein Schuldenbereinigungsverfahren einzurichten. Ergänzend hinzukommen müssen Maßnahmen zur Vermittlung von Hauswirtschafts- und Finanzwissen, was impliziert, dass hierfür Mittel bereitgestellt werden.

1.13 Schließlich macht er darauf aufmerksam, dass die Eindämmung der Verschuldung nur unter Achtung der gesetzlichen Vorschriften möglich ist. In dieser Hinsicht bekräftigt er seine Unterstützung für das Konzept des „verantwortungsvollen Kredits“, das sowohl aufseiten der Kreditnehmer als auch der Kreditgeber lautere und ethische Praktiken voraussetzt.

## 2. Einleitung

2.1 Die Kommission stellte 2013 in ihrem „Sozialinvestitionspaket“<sup>(1)</sup> fest, dass die Zahl der von Zwangsäumung und Obdachlosigkeit Betroffenen seit Beginn der Krise stark gestiegen ist, und wies darauf hin, dass Überschuldung hierbei eine große Rolle spielte.

2.2 Das Phänomen der Überschuldung verschärfte sich Anfang der achtziger Jahre und hat seither immer mehr Menschen erfasst, wobei keine gesellschaftlich-berufliche Gruppe verschont geblieben ist.

2.3 Überschuldungssituationen können nicht mehr nur als ein Problem des Einzelnen abgetan werden, der seinen „Begierden und Affekten“ ausgesetzt ist. Sie sind heute die Ausprägung einer sozialen und gesellschaftlichen Krise.

2.4 2013 stellte die Europäische Zentralbank fest, dass über die Hälfte der Bevölkerung im Euro-Währungsgebiet Schulden bei Finanzinstituten hatte<sup>(2)</sup>.

2.5 Dieser Befragung zufolge kommt es zu einer Überschuldung im Allgemeinen nach unerwarteten Einkommenseinbußen, die insbesondere durch den Verlust des Arbeitsplatzes, durch Krankheit, Trennung oder auch überzogenes Konsumverhalten verursacht werden<sup>(3)</sup>.

2.6 Nach Dänemark, das 1984 ein umfassendes Instrumentarium für den Umgang mit Überschuldung von Einzelpersonen einführt, war Frankreich das zweite europäische Land, das mit dem Gesetz vom 31. Dezember 1989 über die Vorbeugung vor und Abhilfe von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Überschuldung von Einzelpersonen und Familien<sup>(4)</sup> ähnliche Maßnahmen erließ.

2.7 Die Überschuldung trifft sämtliche Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße. Sie hat sich mit der Finanzkrise, die die Volkswirtschaft vieler Länder aus dem Lot gebracht hat, verschärft. Der Umgang mit Überschuldung ist umso wichtiger, als von ihren finanziellen Folgen alle Wirtschaftsakteure betroffen sind; so geraten auch Unternehmen und insbesondere KMU durch die Außenstände ihrer zahlungsunfähig gewordenen Kunden in eine Zwickmühle.

---

<sup>(1)</sup> COM(2013) 83 final; Stellungnahme des EWSA, ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 91.

<sup>(2)</sup> Europäische Zentralbank 2013. Ergebnisse der ersten Welle der Haushaltsbefragung des Eurosystems zu Finanzen und Konsum (Household Finance and Consumption Survey), Statistics Paper Series, April 2013, S. 57-71.

<sup>(3)</sup> Eurofound 2013, Überschuldung von privaten Haushalten in der EU: Die Rolle von informellen Schulden, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

<sup>(4)</sup> Synthesevermerk des französischen Senats zur Schuldenbereinigung, Dienststelle für europäische Angelegenheiten, April 1998.

2.8 Sie gibt derzeit mehr Anlass zu Besorgnis, denn sie trifft die trotz Erwerbstätigkeit Armen, Arbeitslose, die über längere Zeit die Zahlung von Rechnungen für unverzichtbare Leistungen wie Energie, Wasser, Versicherung und Telefon versäumt haben und mit Mietzahlungen in Verzug geraten sind, Menschen aus der Mittelschicht, häufig infolge eines Schicksalsschlags, aber auch Ruheständler, deren Renten und Pensionen aufgrund der Sparpolitik zurückgegangen sind oder die ihre Angehörigen finanziell unterstützen<sup>(5)</sup>. Die Ursachen der Überschuldung sind bekannt: Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und bestimmte familiäre Situationen. Davon sind Ein-Eltern-Haushalte am stärksten betroffen. Sie kann manchmal aus einem Schicksalsschlag, einer Scheidung, einer Trennung, einem Todesfall, einer Krankheit oder einer Behinderung mit hohen Gesundheitskosten herrühren. Die horrenden Studiengebühren in einigen Mitgliedstaaten spielen bei der Überschuldung junger Menschen ebenfalls eine wichtige Rolle.

2.9 Die jüngste Zunahme der Überschuldung betrifft eine weitere Bevölkerungskategorie: Mittelschichtler, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und vor hohen hypothekarischen Belastungen für Haus oder Wohnung stehen, ohne die Perspektive, auf kurze Sicht eine neue Arbeit zu finden.

2.10 Es besteht also zwischen den Gruppen von Betroffenen und auch innerhalb dieser eine große Heterogenität von Ursachen und Folgen der Überschuldung.

2.11 Verschärft wird das Überschuldungsrisiko durch die Asymmetrie zwischen der Zunahme der Einkommen und dem Anstieg der Lebenshaltungskosten, der bedingt ist durch sich ändernde Lebensweisen, die einzelstaatlichen Sparmaßnahmen, steigende Alltagsausgaben für Energie, Wohnraum, elektronische Kommunikation, Telefon, Transport und Finanzgebühren.

2.12 Ursache von Überschuldung in der Überflusgesellschaft ist in vielen Fällen auch die Inanspruchnahme von Krediten zum Ausgleich für mangelnde Einkünfte oder zum Erwerb von Waren und Dienstleistungen, zu der aggressive und irreführende Werbung verleitet. Hinzu kommt, dass die schwächsten Bevölkerungsgruppen „schlecht verschuldet“ sind, da ihnen aufgrund ihrer mangelnden Bonität nicht alle Kreditformen offenstehen. Ihnen bleiben Formeln, die sich als sehr kostspielig erweisen, wie Dispositionskredite, häufig gebunden an Karten, die von verschiedenen Anbietern zu sehr hohen Sätzen ausgegeben werden.

2.13 Es kommt häufig vor, dass derartige Kreditkarten per Post an die Haushalte geschickt werden mit Floskeln wie: *„Herzlichen Glückwunsch! Sie haben einen kostenlosen Kredit mit gebührenfreier Tilgung gewonnen!“* — und das unter Missachtung der Vorschriften in Bezug auf die Information und den Schutz der Verbraucher. Der EWSA fordert, die Nutzungsdauer und den Kreditrahmen dieser Karten strengen Regeln zu unterwerfen.<sup>(6)</sup>

2.14 Die Frage der Zinssätze von Immobilien- oder Verbraucherkrediten hat ebenfalls besondere Aufmerksamkeit verdient. Einige Hypothekenkredite werden zu variablen, nicht gedeckelten Sätzen abgeschlossen, die je nach Marktentwicklung sehr stark ansteigen können.

2.15 Mit der Inaussichtstellung einer besseren Zahlungsfähigkeit der Haushalte werden manche Darlehen sogar mit progressiven Zinssätzen vergeben — unter Vorwegnahme eines Einkommensanstiegs, der krisenbedingt aufgrund der in einigen Ländern praktizierten Deckelung der Löhne bzw. deren Verlust gar nicht eingetreten ist.

2.16 Wegen der fehlenden europäischen Harmonisierung gibt es in einigen Mitgliedstaaten zudem keine Regelung für Wucher.

2.17 Einige überschuldete Haushalte mit Zahlungs- oder Tilgungsrückständen sind stark von sozialem Abstieg bedroht, da sie Gefahr laufen, dass Versorgungsleistungen eingestellt oder sie aus ihrer Wohnung zwangsgeräumt werden, ganz zu schweigen von den durch diese Unsicherheit entstehenden Problemen in der Gesundheitsversorgung. So waren 2012 beispielsweise über 75 000 überschuldete Spanier von einer Zwangsräumung betroffen, das sind 16,7 % mehr als im Jahr 2011<sup>(7)</sup>.

2.18 Obgleich die Hauptursachen der Überschuldung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat nicht ganz identisch sind, zeichnet sich Einvernehmen über sie ab. Es stehen indes nicht die Mittel zur Verfügung, um die Situation auf europäischer Ebene mit der gebührenden Genauigkeit zu bewerten, wie dies in den vorherigen Stellungnahmen des Ausschusses unterstrichen wurde<sup>(8)</sup>. So gibt es keinen europäischen Zensus. Außerdem setzt die Einführung dieses Instruments zunächst eine Einigung darüber voraus, was unter „Überschuldung“ zu verstehen ist, sowie über die Kriterien und Methoden für ihre Bewertung.

<sup>(5)</sup> Eurofound 2013, ebd.

<sup>(6)</sup> ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 24.

<sup>(7)</sup> L'Expansion.com mit AFP, veröffentlicht am 22.3.2013.

<sup>(8)</sup> ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 74.

2.19 Der Ausschuss hat dies bereits zum Ausdruck gebracht und angeregt, dass ein Grünbuch mit praktikablen Lösungen ausgearbeitet und eine elektronische Befragung eingeleitet wird.

2.20 In diesem Zusammenhang spricht sich der EWSA dafür aus, dass eine gemeinsame Begriffsbestimmung der Überschuldung auf europäischer Ebene erarbeitet wird, die darauf beruht, dass es für einen Verbraucher unmöglich ist, seine gesamten Schulden (gleich welcher Art) und Verbindlichkeiten zu bedienen. Ohne eine solche Definition, die dieses vielgestaltige Phänomen genau erfassen kann, drohen öffentliche Maßnahmen ins Leere zu laufen.

2.21 Er unterstützt die Idee, eine europäische Beobachtungsstelle für Überschuldung ohne zusätzliche Haushaltskosten einzurichten, die bestehende, wirksame einzelstaatliche Praktiken in sich vereint.

2.22 Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass der Umgang mit Überschuldung in einem frühen Stadium ansetzen muss mit der Vermittlung von Finanzwissen, einem unerlässlichen Instrument zur Herausbildung eines verantwortungsvollen und kontrollierten Konsums.

### 3. Für eine gemeinsame europäische Arbeitsdefinition der Überschuldung

3.1 Nach einer im Februar 2008 veröffentlichten Studie<sup>(9)</sup>, in der ein Überblick über die Begriffsbestimmungen und die verabschiedeten Maßnahmen zum Umgang mit Überschuldung in 18 Mitgliedstaaten und einem Mitgliedland der Europäischen Freihandelszone EFTA<sup>(10)</sup> gegeben wird, besteht kein Konsens über die Definition der Überschuldung, da die Begriffe von Land zu Land anders sind.

3.2 Die Überschuldung ist ein komplexes, vielgestaltiges und sich wandelndes Phänomen, wie dies aus einer von der GD SANCO der Europäischen Kommission<sup>(11)</sup> in Auftrag gegebenen statistischen Analyse von 2013 hervorgeht.

3.3 Wie auch der Europarat<sup>(12)</sup> betonte, kann es sowohl um Probleme mit den Fälligkeitsterminen eines Kredits als auch beim alltäglichen Bezahlen von Rechnungen gehen.

3.4 Aus diesen verschiedenen Quellen geht hervor, dass die Bezugseinheit in den meisten Fällen der Haushalt ist. Fast die Hälfte der einzelstaatlichen Definitionen bezieht sich auf die Dauer der Verschuldung oder ihre Strukturbedingtheit. Die meisten nehmen Bezug auf die Fähigkeit zur Erfüllung eingegangener Verbindlichkeiten.

3.5 Somit kristallisieren sich einige grundlegende Elemente heraus, die als gemeinsame Basis dienen können.

3.6 Nach Ansicht des EWSA müssen für eine gemeinsame Arbeitsdefinition der Überschuldung folgende Elemente berücksichtigt werden:

— der Haushalt als einschlägige Bezugseinheit zur Quantifizierung der Überschuldung;<sup>(13)</sup>

— eingegangene finanzielle Verbindlichkeiten. Dazu gehören Immobilienkredite, Verbraucherkredite, Telefon- und Telekommunikationsrechnungen, Rechnungen für Versorgungsleistungen (Wasser, Heizung, Strom, Gesundheit usw.), Miete, laufende Ausgaben (Essen, Transport, Schule usw.);

— innerhalb der Familie oder einer Gemeinschaft eingegangene informelle Verbindlichkeiten. Der EWSA dringt auf die Berücksichtigung dieses Kriteriums, da es für das Phänomen der Überschuldung eine immer wichtigere Rolle spielt;

---

<sup>(9)</sup> Towards a common operational European definition of over-indebtedness, eine für die GD EMPL der Europäischen Kommission durchgeführte Studie des OEE (Observatoire de l'Épargne Européenne), des CEPS (Zentrum für Europäische Politische Studien) und des PFR (Personal Finance Research Centre) der Universität Bristol.

<sup>(10)</sup> Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich und Norwegen.

<sup>(11)</sup> The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17.1.2013.

<sup>(12)</sup> Empfehlung Rec(2007)8 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten für rechtliche Lösungen zum Verschuldungsproblem. Europarat, 20.6.2007.

<sup>(13)</sup> Diese Definition ist der Methodik des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) entnommen.

- Zahlungsunfähigkeit. Ein überschuldeter Haushalt ist nicht in der Lage, seine laufenden Ausgaben sowie die Ausgaben für seine eingegangenen und informellen Verbindlichkeiten zu decken;
- strukturelle Überschuldung. Hierbei handelt es sich um ein Zeitkriterium, mit dem an- und fortdauernde finanzielle Probleme abgedeckt werden sollen;
- angemessener Lebensstandard. Der Haushalt muss in der Lage sein, seinen eingegangenen und informellen finanziellen Verbindlichkeiten nachzukommen, ohne die für die Aufrechterhaltung seines Lebensstandards erforderlichen existenzsichernden Mindestausgaben zu reduzieren;
- Insolvenz. Der Haushalt ist nicht in der Lage, seiner finanziellen Situation dadurch abzuweichen, dass er seine Geldanlagen und Vermögensgüter einsetzt.

#### 4. Die Vermeidung von Überschuldung

##### 4.1 Vermittlung von Finanzwissen und verantwortungsvolles Verbraucherverhalten

4.1.1 Zur Verringerung der Zahl der Überschuldungssituationen reicht es nicht aus, einen gesetzlichen Mechanismus einzuführen. Es bedarf eines umfassenden Ansatzes. Es müssen vorbeugende Maßnahmen getroffen werden, um Überschuldung so weit wie möglich zu vermeiden.

4.1.2 Die Notwendigkeit einer Finanzbildung taucht in den Diskussionen über Finanzdienstleistungen immer wieder auf, doch werden hierfür nicht die angemessenen Mittel bereitgestellt. Eine Gegenüberstellung der für Werbung aufgewendeten und der für die Finanzbildung bereitgestellten Summen verdeutlicht dies.

4.1.3 Als eine empfehlenswerte Maßnahme betonte der EWSA bereits, dass die Vermittlung von Finanzwissen für einen nachhaltigen Verbrauch weiterentwickelt werden muss<sup>(14)</sup>. Er hält die Finanzbildung für unerlässlich, da sie zur guten Verwaltung eines persönlichen Budgets und zur Vermeidung von Überschuldung beiträgt.

4.1.4 Der EWSA weist darauf hin, dass die präventive Bildung in keinem der genannten 18 Mitgliedstaaten von nur einem Dienstleister erbracht wird. Er wünscht, dass die Europäische Union ein Finanzbildungssystem einrichtet, das ihren angestrebten Zielen gerecht wird.

4.1.5 Die Vermittlung von Finanzwissen gehört in die schulischen Lehrpläne. Dabei muss die Finanzerziehung dem Alter und den Vorkenntnissen der Empfänger angepasst sein, damit sie bedarfsgerecht ist.

4.1.6 Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten auch dazu anhalten, ein einzelstaatliches Programm zur Vermittlung von Finanzwissen aufzustellen — entweder durch ihre Lehrkräfte oder im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften — und mehr über die auf europäischer Ebene vorhandenen Hilfsmittel zu kommunizieren.

4.1.7 Der EWSA ist der Ansicht, dass Aufklärungs- und Informationskampagnen zum Thema Finanzen verstärkt werden müssen, denn die Finanzbildung sollte alle Zielgruppen erreichen können. Solche Kampagnen können von den verschiedenen sozioökonomischen Akteuren, öffentlichen Stellen, NRO, Berufs- und Verbraucherverbänden durchgeführt werden. Es geht nämlich darum, die Komplementarität zwischen den verschiedenen Informationsquellen im Sinne des Allgemeininteresses ins Spiel zu bringen. Dass Informationen dieser Art notwendig sind, zeigt sich in einigen Ländern darin, dass sie für die Bürgerinnen und Bürger zugängliche Programme aufgestellt haben.

4.1.8 Dem EWSA erscheint es ebenfalls wichtig, dass Personen, die dies wünschen, lebenslang einfachen Zugang zu Informationen, Ratschlägen und Hilfeleistungen bei der Budgetverwaltung oder der Regelung etwaiger Schwierigkeiten mit ihrem Kreditinstitut, aber auch mit Dienstleistern oder einer Behörde erhalten können. Diesbezüglich sollte die Arbeit gefördert und hervorgehoben werden, die bereits jetzt von bürgernahen Verbraucherschutzorganisationen geleistet wird, die ihre Hilfe anbieten, indem sie sowohl Informationsveranstaltungen organisieren als auch die Betroffenen kostenlos begleiten und unterstützen.

<sup>(14)</sup> ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 24.

4.1.9 Schließlich lässt sich die Verschuldung nur dann eindämmen, wenn die Gesetzestexte betreffend Verbrauchercredit, Immobilienkredit und unlautere Geschäftspraktiken (missbräuchliche Klauseln, irreführende Werbung, aggressives Marketing) nach Geist und Buchstaben eingehalten werden<sup>(15)</sup>.

4.2 *Vermeidung von Überschuldung durch die Förderung verantwortungsvoller Kredite und abschreckender Sanktionen bei Verstoß gegen die Informationspflicht seitens der Finanzfachleute*

4.2.1 Das verantwortungsvolle Verhalten der Finanzfachleute muss bereits bei ihren Angeboten und Werbematerialien ansetzen und sich in den Ratschlägen und Erläuterungen für die Verbraucher bei Kreditabschluss niederschlagen. Dies erfordert ein individuelles Vorgehen, das in der Praxis trotz der bestehenden Rechtsvorschriften und der in den meisten Ländern vorhandenen Verhaltensregeln derzeit leider nicht die Norm ist. Transparenz in Bezug auf die Produkte, insbesondere bei Krediten in Fremdwährung, und ihre Risiken sowohl für die Bürgen als auch die Ehepartner, die indirekt in der Pflicht stehen, sowie verständliche Informationen müssen die Regel sein, ganz gleich, welches Medium verwendet wird.

4.2.2 Der EWSA befürwortet das Konzept des „verantwortungsvollen Kredits“, denn es spricht die Vertragspartner an<sup>(16)</sup>. Die Kontrolle der Kreditvergabe mithilfe von Registern geht in diese Richtung.

4.2.3 In diesem sensiblen Zusammenhang muss dem Umgang mit personenbezogenen Daten besonderes Augenmerk gelten.

4.3 *Vermeidung von Überschuldung durch die Regulierung des Kredits und insbesondere der Verbraucherkreditbranche*

4.3.1 In der Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge<sup>(17)</sup> werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Kreditgebern oder Kreditvermittlern aufzuerlegen, dass sie die Verbraucher in ihrer Werbung eindeutig informieren, indem sie ihnen Vergleichselemente an die Hand geben; die Richtlinie sieht ebenfalls vor, welche Finanzangaben im Vertrag enthalten sein müssen.

4.3.2 Diese auf der Information des Verbrauchers beruhende Richtlinie reicht nicht aus, um Überschuldung zu vermeiden.

4.3.3 Wirksame Rechtsvorschriften in diesem Bereich müssen Aufklärungsmaßnahmen für Finanzfachleute und Verbraucher vorsehen.

4.3.4 So gehen bestimmte Mitgliedstaaten über diese Richtlinie hinaus und schreiben vor, dass der Verbraucher im Konsumkreditvertrag vor bestimmten missbräuchlichen Praktiken gewarnt oder daran erinnert werden muss, dass er das Recht hat, einen detaillierten Tilgungsplan ausgehändigt zu bekommen.

4.3.5 Der EWSA fordert eine entschiedeneren und ehrgeizigeren Gesetzgebung als die Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung<sup>(18)</sup>, um bestimmte Formen der irreführenden oder missbräuchlichen Werbung zu verbieten, insbesondere dann, wenn sie auf schutzbedürftige oder jene Verbraucher abzielen, die bereits nicht mehr in der Lage sind, ihre Schulden zurückzuzahlen<sup>(19)</sup>.

<sup>(15)</sup> Diese Themen sind in der Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher enthalten (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64).

<sup>(16)</sup> ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 74 und ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 24.

<sup>(17)</sup> ABl. L 133 vom 22.5.2008, S. 66.

<sup>(18)</sup> ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 21.

<sup>(19)</sup> Werbung für „kostenlose Kredite“, für die Kreditvergabe „auch bei der Einstufung als kreditunwürdig“ bzw. „trotz negativem Eintrag bei der Schufa [in Deutschland] bzw. der KSV [in Österreich]“ oder Werbung, die missbräuchlich zu einer „Umschuldung“ zuvor aufgenommener Kredite verleitet oder darauf abhebt, wie leicht und schnell der Kredit vergeben werden könnte.

#### 4.4 Bekämpfung von Wucher

4.4.1 Die europäischen Verbraucher wären besser geschützt, wenn es europäische Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Wucher gäbe. Der Mechanismus zur Bekämpfung von Wucher besteht im Wesentlichen darin, einen Höchstsatz für die Gesamtkosten des Kredits festzulegen, der alle in Verbindung mit dem Kreditvertrag anfallenden Zinsen und Gebühren umfasst, und zwar ausgedrückt in Prozent nach der bekannten Methode des effektiven Jahreszinses, wobei diese je nach Art des Kredits und des aufgenommenen Betrags unterschiedlich hoch wäre.

4.4.2 Die europäischen Rahmenbedingungen sind in diesem Bereich sehr uneinheitlich <sup>(20)</sup>.

4.4.3 Im Allgemeinen gibt es Schutzklauseln für Kredite an Privatpersonen; einige Länder haben ihre Wucherregelungen für Unternehmenskredite allerdings vollkommen liberalisiert. Eine Ausnahme bilden hier nur noch Frankreich und Italien.

4.4.4 In den meisten Ländern stützt sich die Kontrolle der Zinssätze nicht auf das Recht, sondern auf die ständige Rechtsprechung. Dies ist in Großbritannien und Spanien der Fall.

4.4.5 In Deutschland beurteilen die Gerichte Wucher auf Grundlage der marktüblichen Durchschnittswerte, die die Bundesbank jeden Monat für die verschiedenen Kreditarten veröffentlicht. Die Differenz wird als übermäßig erachtet, wenn sie über dem Doppelten des Marktdurchschnitts liegt.

4.4.6 Wie Frankreich verfügt auch Italien über ein Gesetz zur Regelung der Zinssätze. Der Wuchersatz wird in Italien ebenfalls in jedem Quartal neu bewertet. Dort gilt ein Zinssatz jedoch dann als Wucher, wenn er 50 % des durchschnittlich von den Banken angewandten Satzes überschreitet.

### 5. Der Umgang mit Überschuldung

5.1 Viele Mitgliedstaaten haben rechtliche Verfahren zur Eindämmung der Überschuldung eingesetzt. Unter Berücksichtigung der verfügbaren Daten und trotz des Fehlens von Rechtsvergleichsstudien oder Statistiken für alle 28 Mitgliedstaaten scheint das allgemeine Ziel des Umgangs mit Überschuldung darin zu bestehen, Lösungen für die Haushalte zu finden, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden und es ihnen — sofern möglich — zu gestatten, ihre Schulden in Abhängigkeit ihrer Schuldbedienungsfähigkeit zurückzuzahlen. Einige Mechanismen sehen einen teilweisen oder vollständigen Schuldenerlass vor, wenn die Situation der überschuldeten Person nachhaltig zerrüttet ist, um ihnen auf diese Weise eine zweite Chance zu geben.

5.2 Das Insolvenzrecht der Unternehmen, zu dem der EWSA Stellung genommen hat, bietet diesbezüglich ein aufschlussreiches Beispiel <sup>(21)</sup>.

5.3 Die meisten europäischen Länder haben gerichtliche Verfahren zum Umgang mit Überschuldung eingesetzt, die sich je nach Art, Zugangsbedingungen und Umfang der Schulden unterscheiden.

5.3.1 Sie beinhalten allesamt die Möglichkeit, dass der Richter den überschuldeten Personen und ihren Gläubigern einen Schuldensanierungsplan auferlegt. Der Entscheidung geht in der Regel eine Phase der „Einvernehmlichkeit“ voraus, während der eine Einigung zwischen den Parteien über ein Projekt angestrebt wird, das im Erfolgsfall zur Billigung des Projektentwurfs durch den Richter führt <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Artikel L313-3 des französischen Verbrauchergesetzbuchs (Code de la Consommation). In Frankreich ist Wucher ein Delikt, das mit einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und einer Geldstrafe von 45 000 EUR bzw. mit nur einer dieser beiden Strafen geahndet wird. Darüber hinaus müssen die zu viel erhobenen Beträge wieder dem Forderungskapital zugeführt werden. Wurde die Forderung unterdessen beglichen, muss der Kreditgeber die unrechtmäßig empfangenen Beträge mit Zinsen zurückzahlen. Für jede Finanzierungskategorie gibt es einen Wucherzinssatz, der in jedem Quartal von der französischen Nationalbank, der Banque de France, festgelegt und anschließend im französischen Amtsblatt veröffentlicht wird.

<sup>(21)</sup> ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 55.

<sup>(22)</sup> Diese wird in das eigentliche Verfahren integriert und folgt dem Gerichtsbeschluss über die Zulassung zu diesem Verfahren (Frankreich, Belgien) bzw. ist zwingende Voraussetzung, nicht aber Bestandteil dieses Verfahrens (Niederlande).

5.3.2 Parallel zum Tätigwerden des Richters können diese Verfahren die Benennung eines Rechtspflegers (Schuldenmittler in Belgien, Kurator in den Niederlanden) beinhalten, der damit beauftragt ist, die Forderungsanmeldung entgegenzunehmen, sie zu überprüfen, Informationen über die Lebensbedingungen und die Vermögenssituation der überschuldeten Personen einzuholen, gegebenenfalls das Einkommen festzulegen, das erforderlich ist, damit diese Personen ihre laufenden Ausgaben decken können, den zur Befriedigung der Gläubigeransprüche bestimmten Einkommensüberschuss zu wahren, einige ihrer Güter veräußern zu lassen, einen Entwurf eines Sanierungsplans zu erarbeiten und dessen Ausführung sowie Treu und Glauben der überschuldeten Personen zu kontrollieren<sup>(23)</sup>.

5.3.3 In diesem Zusammenhang fordert der EWSA nachdrücklich, auf europäischer Ebene zu regeln, dass bestimmte lebensnotwendige Güter auf keinen Fall gepfändet oder zu einem Spottpreis verkauft werden dürfen.

5.3.4 Die Eröffnung dieser Verfahren zieht meistens nach sich, dass es gewöhnlichen Gläubigern nicht möglich ist, Maßnahmen der Einzelrechtsverfolgung in Bezug auf die Vermögensgegenstände oder Einkünfte der Begünstigten einzuleiten. Selbstverständlich dürfen Letztere ihre Verschuldung nicht erhöhen, da sie ansonsten den Anspruch auf das Sanierungsverfahren verlieren.

5.3.5 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass eine Vereinheitlichung dieser Verfahren dem Schutz der Verbraucher vor dem Risiko der sozialen Ausgrenzung dienen würde, vorausgesetzt, die Verfahren wären für die Schuldner — die sich ohnehin in einer problematischen Lage befinden — schnell, einfach und kostenlos.

5.3.6 Überdies sollte schon von Beginn des Verfahrens an die Aussetzung der Rechtsverfolgung verkündet werden, um die Ausübung von Druck durch die Gläubiger zu vermeiden.

5.3.7 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass eine Phase der Forderungsüberprüfung vorgesehen werden muss, damit die Rechte der verschiedenen Parteien gewahrt werden.

5.3.8 Er weist darauf hin, dass in einigen Ländern darüber, wie mit der Hauptwohnung zu verfahren ist, separat befunden wird, um die Zwangsräumung von Familien zu vermeiden. Er befürwortet dies und meint, dass systematisch so verfahren werden sollte, um die soziale Ausgrenzung von Familien zu vermeiden, was ein vorrangiges Ziel im Interesse der Gesellschaft sein muss.

5.3.9 Er schlägt vor, einen teilweisen oder vollständigen Schuldenerlass in besonders harten Überschuldungsfällen vorzusehen, um der Gefahr der sozialen Ausgrenzung vorzubeugen.

5.3.10 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Inanspruchnahme eines Verfahrens der Schuldenbereinigung nicht zu einem Ausschluss von wesentlichen Finanzdienstleistungen führen darf, denn sie sind für das Leben in Wirtschaft und Gesellschaft unerlässlich.

5.3.11 Der EWSA betont nachdrücklich, dass die Mittel, die für die Funktionsweise dieser Mechanismen zur Verfügung gestellt werden, eine individuelle Behandlung ermöglichen müssen. Diesbezüglich wäre es zweckmäßig, Begleitungsprogramme für diejenigen vorzusehen, die dies als nötig empfinden.

## 6. Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus als Beitrag zur Konsolidierung des Binnenmarkts

6.1 Um dieses Ziel zu erreichen, muss in allen Mitgliedstaaten ein einheitliches Verfahren eingeführt werden, das ebenfalls auf der Charta der Grundrechte und Artikel 114 bzw. Artikel 81 AEUV beruht, und zwar gemäß allgemeinen Grundsätzen, die die Kommission entsprechend den folgenden Überlegungen für einen stärker vereinheitlichten Binnenmarkt in einer Richtlinie vorschlagen könnte.

6.2 Der EWSA unterstreicht, dass einige der Vorschläge in einigen Mitgliedstaaten bereits aktuell sind und eine allgemeine Umsetzung verdienen.

---

<sup>(23)</sup> Bisweilen ist eine solche Aufsichtsfunktion nicht vorgesehen, und ein Teil der genannten Aufgaben wird stattdessen von einer Behörde (in Frankreich dem Departementsausschuss) wahrgenommen.

### 6.3 Mechanismen zur Aufnahme von Überschuldeten

6.3.1 Beratung in Sachen Finanzdienstleistungen und Konsum, wobei die Beratungspflicht bei den Bank- und Kreditinstituten liegt, sowie Hilfe bei der Budgetverwaltung sind für überschuldete Person häufig unzureichend oder ungeeignet. Die einzelstaatlichen Behörden müssen den in Schwierigkeiten befindlichen Personen deshalb soziale Hilfsdienste zur Verfügung stellen, die ihnen bei Bedarf unmittelbar Hilfestellung bzw. kostenlose Rechtshilfe leisten können. In diesem Zusammenhang könnten die Mitgliedstaaten die Rechtshilfefunktion der Verbraucherschutzverbände unterstützen und formalisieren.

6.3.2 Für die kritischsten Verschuldungssituationen können soziale Hilfen vorgesehen werden, um den Verbrauch von Strom und Gas, Wohnraum-, Essens- und Gesundheitskosten sowie die teilweise oder vollständige Zahlung der Schulden an die Gläubiger abzudecken.

6.3.3 Im Übrigen muss ein Verfahrensweg gefunden werden, um die Lage der Betroffenen konkret einzuschätzen, die Rechtmäßigkeit der von ihnen geforderten Summen zu überprüfen, mit ihren Gläubigern einen Sanierungsplan auszuhandeln oder andere Lösungen wie ein Gerichtsverfahren oder eine Aufklärung über ihre Rechte und Pflichten vorzubereiten.

## 7. Europäische Beobachtungsstelle für Überschuldung

7.1 Der EWSA empfiehlt die Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für Überschuldung ohne zusätzliche Haushaltskosten. Die Stelle würde sich auf bestehende einzelstaatliche Systeme stützen und sollte es ermöglichen, den derzeitigen Mangel an zuverlässigen Statistiken zu beheben, die Ursachen der Überschuldung und die Typologie der betroffenen Personen eingehend zu analysieren, die Situationen in den Mitgliedstaaten und die zu ihrer Behebung vorgeschlagenen Maßnahmen zu vergleichen sowie die Entwicklung des Phänomens zu erfassen.

7.2 Die Beobachtungsstelle könnte durch ein Netz des Austauschs ergänzt werden, dass allen interessierten Personen offensteht und in dem ein Dialog über bewährte Verfahren stattfinden könnte.

7.3 Die Bekämpfung der Überschuldung der Verbraucher und die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung setzen nämlich einen ganzheitlichen Ansatz voraus. Durch vereinzelte, auf europäischer Ebene nicht koordinierte Maßnahmen kann man diese Erscheinung nicht wirksam bekämpfen. Verbraucher, Behörden und Unternehmen müssen stärker zusammenarbeiten, um kreativere und wirksamere Vorgehensweisen zu finden.

7.4 Die Stelle könnte sich aus Abteilungen zusammensetzen, die um folgende Themenbereiche organisiert sind: Datenerhebung, bestehender Rechtsrahmen sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung und Wissensvermittlung.

7.5 Die Mitglieder der Beobachtungsstelle kämen aus dem öffentlichen und privaten Sektor. Vertreter des privaten Sektors könnten die Mitglieder einzelstaatlicher und europäischer Berufs- und Verbraucherverbände sein, die aus mehreren Wirtschaftsbranchen und geografischen Gebieten stammen und sich dem Kampf gegen die Überschuldung verschrieben haben. Sie würden aktiv an der Arbeit der Abteilungen der Beobachtungsstelle mitwirken, eventuell im Rahmen spezialisierter Arbeitsgruppen.

7.6 Der öffentliche Sektor wäre durch von den Mitgliedstaaten benannte einzelstaatliche Sachverständige vertreten, die Verbindungen zum privaten Sektor geknüpft hätten und über Erfahrung mit Überschuldung und Verbraucherschutz verfügen würden. Die einzelstaatlichen Vertreter sollten auch Erfahrung mit der Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit haben.

Brüssel, den 29. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### 498. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 29./30. APRIL 2014

#### **Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie**

(COM(2014) 14 final)

(2014/C 311/07)

Berichterstatte(r)in: **Ulla SIRKEINEN**

Die Europäische Kommission beschloss am 28. Januar 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie*

COM(2014) 14 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 31. März 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 139 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

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

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Mitteilung zum Wiedererstarken der Industrie mit folgenden Kernaussagen:

- Die Herausforderungen, vor denen die europäische Industrie steht, nehmen nicht ab. Ohne eine wettbewerbsfähige Industriestruktur wird es Europa nicht gelingen, Wachstum und mehr Beschäftigung zu sichern.
- Stärkere Vorschläge für die Industriepolitik der EU sind notwendig, um die Wirtschaft zu Investitionen in Europa zu veranlassen.
- Eine inklusive und grüne Wirtschaft wird eine der vorrangigen Herausforderungen der nächsten Jahre sein.
- Die wichtigste Rolle der EU in der Industriepolitik besteht darin, die verschiedenen Politikbereiche zu integrieren und entsprechend bewährte Verfahren zu verbreiten.
- Die wichtigste Aufgabe der Mitgliedstaaten ist die Gewährleistung des reibungslosen und effizienten Funktionierens der Infrastruktur in den Bereichen Wissen, Information, Verkehr und Energie zum Nutzen aller.

- Aus der Mitteilung geht hervor, dass noch viel Begonnenes zu Ende geführt werden muss. Die Kommission unterstreicht die Notwendigkeit der Umsetzung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten.
- Ein wichtiges Anliegen der Kommission ist die Einbindung der europäischen Industrieunternehmen in internationale Wertschöpfungsketten.

1.2 Der EWSA empfiehlt allen Beteiligten, die in der Mitteilung dargelegten Standpunkte und Vorschläge zu unterstützen und zügig umzusetzen.

1.3 Darüber hinaus spricht er folgende Empfehlungen aus:

- Das Ziel, den Beitrag der Industrie zum BIP bis 2020 auf 20 % zu steigern, sollte durch qualitative Aspekte ergänzt werden, insbesondere damit Wertsteigerungsleistungen auf internationaler Ebene erfasst werden können.
- Neben der Absicht einer Ökologisierung der europäischen Industrie sollte eine dynamische Ausrichtung auf zunehmend wettbewerbsfähige, neue technologie- und wissensbasierte Industrie- und Dienstleistungssektoren mit höherer Wertschöpfung aufgenommen werden.
- Ein wichtiges Ziel der europäischen Industriepolitik sollte darin bestehen, europäische Unternehmen in ihrem Streben nach Schlüsselpositionen in internationalen Wertnetzen zu unterstützen und eine möglichst große Wertschöpfung für Europa zu erreichen.
- Die Rolle der Dienstleistungen verdient mehr Aufmerksamkeit, entsprechende Maßnahmen sollten konzipiert werden; insbesondere geht es dabei um wissensbasierte Dienste als eigenständiger Zweig und aufgrund ihres produktivitätssteigernden Potenzials in allen Wirtschaftszweigen.
- Um einen gesunden Wettbewerb als Anreiz für Innovationen sicherzustellen, sollten die Wettbewerbs- und Beihilfepolitik der EU die Unternehmen darin unterstützen, die Wachstumsziele der EU, insbesondere die Rückverlagerung von Arbeitsplätzen, voranzutreiben, ohne dass der Wettbewerb verzerrt wird; darüber hinaus sollte weltweit Chancengleichheit angestrebt werden.
- Alle Akteure einschließlich Arbeitnehmern und Arbeitgebern sollten in die Schaffung eines günstigen und vorhersagbaren Umfelds für die Industrie einbezogen werden, mit regional verankerten Initiativen.
- Die Lenkungsstrukturen für die mikroökonomischen Maßnahmen der EU müssen gestärkt werden. Dabei sollte der Europäische Rat eine klare Führungsrolle übernehmen, der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ die Beschlüsse anderer Ratsformationen einer sorgfältigen Prüfung nach Wettbewerbskriterien unterziehen und die Kommission für die effiziente Berücksichtigung der Maßnahmenvorschläge sorgen.
- Die EU-Finanzierung für Innovation sollte konsequent in die sechs von der Kommission genannten Querschnittsbereiche geleitet werden, wobei die Herausforderungen neuer Technologien wie Big Data, Robotik und 3D-Druck zu berücksichtigen sind.
- Die Energiepreise in Europa sollten mit allen vertretbaren Maßnahmen gesenkt werden.

## 2. Einleitung

2.1 Die Wirtschaftskrise hat die **Bedeutung der Industrie für wirtschaftliche Stabilität, Beschäftigung, Innovation und die Leistungsfähigkeit** der europäischen Volkswirtschaften **im internationalen Vergleich** deutlich gemacht. Auf die Industrie entfallen über 80 % der EU-Ausfuhren und 80 % der privaten Forschungs- und Innovationstätigkeit. Sie stellt etwa 15 % der Arbeitsplätze in der EU, wobei jeder Arbeitsplatz in der Industrie 1,5-2 weitere Arbeitsplätze in anderen Sparten schafft. Die Industrie bietet heutzutage Arbeitsplätze für Hochqualifizierte zu Löhnen, die über dem Durchschnitt liegen. Industrie ist kein Selbstzweck, sondern ein Motor für Beschäftigung und zur Aufrechterhaltung eines guten Lebensstandards.

2.2 Die Industrie der EU erwirtschaftet noch immer erhebliche Überschüsse im Welthandel mit Industrieerzeugnissen und ist in Sachen Nachhaltigkeit weltweit führend. Allerdings verzeichnet der Europäische Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit 2013 einen **rückläufigen Anteil der europäischen Industrie an der weltweiten Produktion im verarbeitenden Gewerbe** in den letzten zehn Jahren. Der Abstand zu den Produktivitätsraten der USA hat wieder zugenommen. Nach einer gewissen Erholung im Zeitraum 2009-2011 ist der Beitrag der Industrie zum BIP der EU erneut gefallen und blieb mit nur 15,1 % weit hinter der Zielvorgabe von 20 % für 2020 zurück. Seit 2008 sind 3,5 Millionen Arbeitsplätze weggefallen. Allerdings ist das Bild von Land zu Land uneinheitlich.

2.3 Die Industriepolitik ist immerhin eine der Leitinitiativen der Europa-2020-Strategie. Der EWSA hat **2010 und 2012 Stellungnahmen<sup>(1)</sup> zu den wichtigsten Vorschlägen der Kommission** abgegeben und eine Reihe weiterer Stellungnahmen zu verschiedenen Aspekten der Industriepolitik erarbeitet, darunter branchenbezogene Analysen als Teil der Arbeit der CCMI (Beratende Kommission für den industriellen Wandel)<sup>(2)</sup>, kürzlich auch zur Rückverlagerung von Industrien und zur Jugendbeschäftigung. Diese Stellungnahme baut auf den früheren auf und ergänzt sie.

2.4 Die **Mitteilung der Kommission** enthält die wesentlichen industriepolitischen Prioritäten der Kommission als Beitrag zu der Debatte des Europäischen Rates über Industriepolitik im März 2014. Die Kommission gibt **einen Überblick über bereits durchgeführte Maßnahmen und schlägt neue Maßnahmen vor**, mit denen diese Prioritäten rascher verwirklicht werden sollen. Aus der Mitteilung wird deutlich, dass die Industriepolitik und die anderen EU-Strategien immer mehr ineinandergreifen und warum dieser Prozess fortgesetzt werden muss.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA **begrüßt die Mitteilung der Kommission** vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und der zunehmenden Besorgnis um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Die Herausforderungen, vor der die Industrie steht, nehmen nicht ab, sondern zu. Unsere Unternehmen müssen in der Lage sein, mit dem immer weiter zunehmenden Tempo der ständigen Veränderungen im weltweiten Unternehmensumfeld Schritt zu halten. Ohne eine wettbewerbsfähige Industrie wird Europa es nicht schaffen, ein stärkeres Wachstum und mehr Arbeitsplätze zu sichern. Ebenso wenig aussichtsreich ist auf lange Sicht ein Ansatz, der allein auf die Funktionen von Entwurf und Ingenieurleistungen abzielt, aber die Produktion und den Kontakt zum Endverbraucher außer Acht lässt.

3.2 Angesichts der ernsten Lage hätte der EWSA **erwartet, die EU-Industriepolitik mit stärkeren Vorschlägen und einer klaren Vision auszustatten**, die sich in dringlichen Maßnahmen manifestieren. Es bedarf deutlicher Signale, um Unternehmen davon zu überzeugen, dass Europa in Zukunft ein attraktiver Standort für neue Investitionen sein wird. Die Mitteilung enthält im Vergleich zu den Mitteilungen von 2010 und 2012 kaum neue Aspekte. Sie ist vor allem eine Bestandsaufnahme bereits durchgeführter oder geplanter Maßnahmen in den genannten vorrangigen Bereichen der Industriepolitik. Demnach muss noch viel Begonnenes zu Ende geführt werden. Die Kommission unterstreicht die Notwendigkeit der Umsetzung sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten.

3.3 Der EWSA befürwortet die Schlussfolgerungen der Mitteilung einschließlich der Zielsetzung eines Anteils der Industrie am BIP von 20 % im Jahr 2020, wenn auch nicht bedingungslos: Es handelt sich um eine rein quantitative Zielvorgabe, obwohl es dem Streben der EU nach sozial und ökologisch nachhaltiger Wettbewerbsfähigkeit eher entsprechen würde, **qualitative Aspekte hinzuzufügen**. Die Zielsetzung von 20 % sollte von anderen Zielen flankiert werden; der EWSA ruft die Kommission auf, diese weiter zu prüfen und dabei insbesondere solche Faktoren zu berücksichtigen, von denen ein Wertzuwachs in einem internationalen Kontext zu erwarten ist.

3.4 Der EWSA begrüßt insbesondere die deutliche Aussage der Kommission zur Bedeutung der **Einbindung europäischer Industrieunternehmen in internationale Wertschöpfungsketten**. Angesichts der heutigen hohen Spezialisierung, der enormen Komplexität und der Dynamik industrieller Tätigkeiten wären diese noch treffender als „Wertnetze“ zu beschreiben. Die Unternehmen konkurrieren weltweit um Schlüsselpositionen in solchen Netzen. Ziel der europäischen Industriepolitik sollte es sein, die Chancen europäischer Unternehmen zur Erreichung solcher Schlüsselpositionen zu verbessern und eine möglichst hohe Wertschöpfung für Europa zu erreichen. Maßnahmen und Wegmarken müssen darauf ausgerichtet sein.

<sup>(1)</sup> ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 33; ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 1; ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 125.

<sup>(2)</sup> ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 45; ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 54; ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 82.

3.5 Nach Auffassung des EWSA besteht die vorrangige Herausforderung der nächsten Jahre in einer grünen und inklusiven Wirtschaft. Die europäische Industrie muss dringend umweltschonender werden („Greening“); mit Hilfe einer erneuerten Industriepolitik muss der Übergang zu einer kohlenstoffarmen und ressourcenschonenden Wirtschaft eingeleitet werden, die bis 2050 zu verwirklichen ist. Allerdings braucht Europa, damit dies gelingt, eine Hinwendung zu **mehr wissensbasierten und neuen innovativen technologiebasierten, wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Industrie- und Dienstleistungsbereichen mit größerer Wertschöpfung**, zu deren Finanzierung ein ambitionierter Investitionsplan erforderlich ist, um das industrielle Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu gewährleisten.

3.6 Die Erfüllung offener Bedürfnisse der Gesellschaft bildet zusammen mit Wettbewerb eine Triebfeder für Innovation; alle Unternehmen im Binnenmarkt, ungeachtet ihres Geschäftsmodells, sollten **unter gleichen Wettbewerbsbedingungen** operieren. Nach Ansicht des EWSA ist bei der Gewährung staatlicher Beihilfen jede Konkurrenz unter den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Als eines der Ziele der Politik staatlicher Beihilfen sollte vorwettbewerbliche Hilfe für Unternehmen vorgesehen werden, die die Wachstumsziele der EU voranbringen, wobei Wettbewerbsverzerrungen begrenzt werden müssen. Dort, wo es staatliche Beihilfen gibt, sollten sie auf die Unterstützung von Unternehmen bei ihrer Entwicklung und Anpassung ausgerichtet sein, nicht aber auf die Stützung von Tätigkeiten, die dauerhaft nicht wettbewerbsfähig sind. Auch auf den globalen Märkten muss für Chancengleichheit gesorgt werden, insbesondere für energieintensive Branchen.

3.7 Die **Rolle der Dienstleistungen** verdient stärkere Beachtung. Die wechselseitige Abhängigkeit von Dienstleistungen und Verarbeitungsindustrie ist weithin anerkannt, da industrielle Tätigkeiten eine zunehmende Zahl von Dienstleistungselementen enthalten und viele Dienstleistungen von der Leistungsfähigkeit der Industrie abhängen. Dabei liegt auch ein enormes Potenzial in wissensbasierten und IKT-Dienstleistungen als eigenständigen Exportindustrien sowie ihrer Anwendung in allen Geschäftszweigen als Triebfedern der Produktivität. Dieses Potenzial sollte mit gezielten Maßnahmen nutzbar gemacht werden.

3.8 Alle Beteiligten — EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Regionen, Arbeitnehmer, Arbeitgeber und andere Interessenträger — sollten in die komplexe Aufgabe der **Schaffung eines günstigeren Umfelds** für die Industrie einbezogen werden. Initiativen sollten auf regionalen Stärken aufbauen, die einander ergänzen und fruchtbar zusammenwirken. Hierzu bedarf es eines stabilen und vorhersagbaren Rechtsrahmens, zu dem auch einzelstaatliche Rechtsvorschriften zum Beispiel im Steuerrecht gehören.

3.9 Der EWSA fordert **stärkere Lenkungsstrukturen** für mikroökonomische Maßnahmen. Dabei sollte der Europäische Rat eine klare strategische Führungsrolle übernehmen. Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ sollte gestärkt werden und industriepolitische Beschlüsse anderer Ratsformationen einer sorgfältigen Prüfung nach Wettbewerbskriterien unterziehen. Die Kommission sollte die Verzahnung ihrer Arbeit durch effiziente Managementlösungen sicherstellen. Die Mitgliedstaaten müssen gemeinsame Beschlüsse konsequent umsetzen, und industriepolitische Themen müssen vollständig in das Europäische Semester integriert werden, auch in die länderspezifischen Empfehlungen.

#### 4. Bemerkungen zu einzelnen Politikbereichen

##### 4.1 Ein integrierter europäischer Binnenmarkt

4.1.1 Dem Staat kommt in erster Linie die Aufgabe zu, den Zugang **aller** zu **leistungsfähigen Verkehrs-, Informations- und Energienetzen** zu sichern, die den sich wandelnden Erfordernissen der Gesellschaft entsprechen, und auch denen der Unternehmen. Gerade jetzt sind nach Ansicht der Kommission mit Weltraumtechnologie verbundene Infrastrukturen, die Konvergenz von Informations- und Energienetzen und der Vertrieb alternativer Kraftstoffe gefragt.

4.1.2 Der Betrieb von und der Zugang zu Infrastruktureinrichtungen **darf an den Binnengrenzen der EU nicht Halt machen**. Noch bestehende rechtliche, administrative und technische Hemmnisse müssen beseitigt werden. Finanzierungsquellen der EU und der Mitgliedstaaten sollten für notwendige Investitionen in diesem Bereich eingesetzt werden, um eine möglichst große Privatfinanzierung mit anzuschieben.

4.1.3 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass ausstehende Legislativvorschläge zum Binnenmarkt dringend angenommen werden müssen. Die **Um- und Durchsetzung des Rechtsrahmens durch die Mitgliedstaaten verläuft immer noch schleppend**, sodass der Kommission die Aufgabe zukommt, mit vertretbaren Maßnahmen gegen Verstöße vorzugehen.

#### 4.2 Investitionen in Innovation und neue Technologien

4.2.1 Der EWSA hat in früheren Stellungnahmen zur Industriepolitik seinen Standpunkt zu Initiativen der EU bezüglich Innovation und neuen Technologien dargelegt. In den meisten Fällen hat er die Initiativen nachdrücklich begrüßt und die Notwendigkeit einer **ausreichenden Finanzierung durch die EU, die Mitgliedstaaten und aus privaten Quellen** unterstrichen:

4.2.2 Der EWSA begrüßt insbesondere die Auswahl der **sechs Querschnittsbereiche von strategischer Bedeutung** und die Maßnahmen zu den fortschrittlichen Herstellungstechnologien in diesen Bereichen: Schlüsseltechnologien, biobasierte Produkte, umweltfreundliche Fahrzeuge und Schiffe, nachhaltiges Bauen und nachhaltige Rohstoffe, intelligente Netze und digitale Infrastrukturen. Neue Technologien mit großem Potenzial, die Aufmerksamkeit verdienen, sind zum Beispiel Robotik, Big Data, 3D-Druck, das industrielle Internet und Industriedesign. Finanzmittel der EU, zum Beispiel aus dem Programm Horizont 2020 und der Regionalförderung, sollten konsequent zur Förderung von Innovation in diesen Bereichen eingesetzt werden. Der EWSA fordert auch eine schnellere Verwirklichung der Wissens- und Innovationsgemeinschaft bei der mehrwertorientierten Fertigung.

4.2.3 Die **Zeitspanne bis zur Markteinführung von Innovationen** ist von überragender Bedeutung für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit. Die Stärkung der Fazilität für Risikokapital und andere Regelungen der EIB zur Risikoteilung sowie ein innovativer Einsatz der Strukturfonds sind nur einige der dringend benötigten Maßnahmen der EU zur Gewinnung privater Investoren für risikobehaftete Forschungsprojekte.

#### 4.3 Zugang zu Finanzmitteln

4.3.1 Trotz der allmählichen Verbesserung des Wirtschaftsklimas ist der **Zugang der Unternehmen zu Bankkrediten**, insbesondere für KMU, immer noch beschränkt. Der EWSA unterstützt daher die Bemühungen der EU in diesem Bereich, so die Gründung der Bankenunion, die KMU-Finanzierungsinitiative, die Eigenkapitalverordnung, die Richtlinie über Märkte für Finanzierungsinstrumente (MiFID), die Überarbeitung der Transparenzrichtlinie sowie die Maßnahmen zur Förderung des gesamteuropäischen Risikokapitalmarkts.

4.3.2 Um die Darlehnskapazität der Banken zu steigern, sollte die EU eine **gute Balance** zwischen der Stärkung der Finanzstabilität und der Unterstützung des Finanzbedarfs der Unternehmen finden. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsektors keine Hindernisse für private Darlehen schaffen.

4.3.3 KMU in der EU sind in höherem Maße von Bankfinanzierung abhängig als in anderen Ländern. Die Anstrengungen auf nationaler und EU-Ebene sollten auf die weitere **Diversifizierung der Unternehmensfinanzierung** abzielen, indem andere Quellen wie Equity-Fonds, Risikokapital und Unternehmensbürgschaften sowie gemischte Finanzierungsformen einbezogen werden. Es ist ein am Lebenszyklus ausgerichteter Plan für Finanzierungen zu entwickeln, der innovative Instrumente miteinschließt.

#### 4.4 Energie

4.4.1 Der EWSA begrüßt es, dass die Kommission die Bedeutung der Energiepreise für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit anerkennt. Die europäischen **Energiepreise** für die Industrie sind viel höher als die der führenden Mitbewerberländer. Die Strompreise in Europa sind doppelt so hoch wie in den USA und Russland und 20 % höher als in China. Die Gaspreise betragen das Drei- bis Vierfache dessen, was in den USA, Russland oder Indien bezahlt wird, und 12 % mehr als in China.

4.4.2 Die Energiepreisdifferenz zwischen der EU und ihren Mitbewerbern hat ihre Ursache zum Teil in Faktoren, die durch politische Maßnahmen in der EU nicht zu ändern sind. Allerdings sollte jede **vertretbare Maßnahme zu ihrer Verringerung** ergriffen werden, damit auch energieintensive Produktionsbereiche und Arbeitsplätze nach Europa zurückgeholt werden können. Bisher ist es den EU-Industrieunternehmen gelungen, die zunehmenden Energiekosten durch Effizienzsteigerungen teilweise aufzufangen, doch gibt es hierfür immer weniger Spielraum.

4.4.3 Die **Sicherheit der Energieversorgung** ist für alle Industriezweige lebenswichtig. Gerade jetzt wird uns die Notwendigkeit eindringlich vor Augen geführt, unsere Abhängigkeit von Energie aus instabilen und unzuverlässigen Quellen zu verringern. Ein diversifizierter Energiemix, den gemeinsam handelnde Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren Umweltvorgaben beschließen, ist von großem gemeinsamem Interesse für die EU.

4.4.4 Mit einigen energiepolitischen Maßnahmen, insbesondere zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energiequellen, sollten außerdem **neue Arbeitsplätze geschaffen** werden. Dieses Ziel scheint nach bisherigem Kenntnisstand nicht erreicht worden zu sein. Entsprechende Studien lassen netto gar keine oder nur geringe Beschäftigungszuwächse erkennen, wobei sich gleichzeitig die Struktur der Arbeitsplätze drastisch verändert.

#### 4.5 Rohstoffe und Ressourceneffizienz

4.5.1 Der EWSA unterstützt die Absichten der Kommission bezüglich der **Rohstoffdiplomatie** und ihre geplanten Maßnahmen gegen Preisverzerrungen bei den Produktionsfaktoren.

4.5.2 Die **Erkundung und Nutzung** von Rohstoffen innerhalb der EU sollten ausgebaut und die entsprechenden Vorschriften harmonisiert werden. Rechtsetzungsvorschläge zu Ressourceneffizienz und Abfallwirtschaft sollten sorgfältig konzipiert werden, damit optimale Ergebnisse erzielt werden, ohne (kurzfristig) zu einer übermäßigen Kostenlast für Unternehmen zu führen. Beim Zugang zu Biomasse sind zur Sicherstellung einer effizienten Kaskadennutzung politisch neutrale Maßnahmen gefragt.

#### 4.6 Verbesserung von Qualifikationen und Erleichterung des industriellen Wandels

4.6.1 Derzeit sind in Europa fünf Millionen junge Leute arbeitslos, während gleichzeitig zwei Millionen Stellen unbesetzt sind. Das **Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage** sowie Ausbildungsthemen stehen ganz oben auf der Tagesordnung der Industriepolitik.

4.6.2 Die Anzahl und der Ausbildungsstand von Absolventen aller Bildungsgänge der Fachrichtungen **Wissenschaft, Technik, Ingenieurwesen und Mathematik** müssen erhöht **sowie der Zugang zu diesen Bereichen und Berufen für Frauen aller Altersstufen intensiv gefördert** werden.

4.6.3 Die **Lehrlingsausbildung** und beispielsweise duale Ausbildungssysteme tragen eindeutig dazu bei, die Qualifikationen an den tatsächlichen Erfordernissen des Arbeitsmarktes auszurichten. Die Mitgliedstaaten und Sozialpartner sollten bewährte Verfahren ausloten und auch anwenden; hierzu gehören auch effiziente Modelle grenzüberschreitender beruflicher Bildung.

4.6.4 Die EU, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner können der Industrie nur dann Fortschritt in neuen Technologien und Innovationen bringen, wenn sie Maßnahmen auf den Weg bringen, die auf die Verbesserung der Kenntnisse der Arbeitnehmer und auf die Entwicklung des lebenslangen Lernens ausgerichtet sind und mit denen deren Einsatz honoriert wird. Die Anerkennung von Fachkompetenzen und Qualifikationen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sind grundlegend für die Partizipation der Arbeitnehmer. Ein verstärkten sozialen Dialog sollte beim Wiedererstarken der europäischen Industrie ein hoher Stellenwert zukommen.

#### 4.7 KMU und Unternehmergeist

4.7.1 Der EWSA unterstützt weiterhin nachdrücklich die Anstrengungen der EU zur Unterstützung der KMU einschließlich der Vielzahl von Geschäftsmodellen, um die Losung „Vorfahrt für KMU“ Wirklichkeit werden zu lassen. Der **Small Business Act** bedarf nicht nur der Aktualisierung, sondern einer Erneuerung und Erweiterung, damit die noch bestehenden Hindernisse für Entwicklung und Wachstum angegangen werden können. Diese Reformen sollten an das Europäische Semester gebunden werden.

4.7.2 Die tiefgreifende und weitreichende „große Preisfrage“ lautet nun: Wie kann man **die europäischen Denkmuster** zugunsten von Unternehmergeist und Risikobereitschaft ändern?

4.7.3 Nach Ansicht des EWSA dürfen Maßnahmen zur **Senkung der regulierungsbedingten und administrativen Kosten**, insbesondere im Rahmen des REFIT-Programms, sowie zum Abbau von Hindernissen für das Wachstum von Unternehmen nur umgesetzt werden, soweit sie die Regelungen über den Verbraucher- und Umweltschutz, über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer und über deren Unterrichtung und Anhörung nicht beeinträchtigen; darüber hinaus sind die im Rahmen des sozialen Dialogs getroffenen Vereinbarungen zu wahren.

4.7.4 **Kooperationsnetze und Cluster** könnten, wie die Kommission anmerkt, Wachstumspotenzial für KMU bieten. Der Ansatz sollte alle Wirtschaftszweige und Unternehmensgrößen umfassen und sich sowohl auf europäische als auch auf internationale Wertschöpfungsketten beziehen.

#### 4.8 *Internationalisierung von EU-Unternehmen*

4.8.1 Der EWSA unterstützt die Maßnahmen der Kommission zur Sicherung des **Zugangs zu den großen internationalen Märkten** für Unternehmen der EU. Hochgesteckte Ziele wie Freihandelsabkommen und andere Handelsverhandlungen sollten im Geiste der Gegenseitigkeit konsequent verfolgt werden, insbesondere mit den USA als größtem Handelspartner der EU, aber auch zwischen der EU und den Ländern im südlichen Mittelmeerraum sowie den Ländern der Östlichen Partnerschaft.

4.8.2 Bilaterale und multilaterale Instrumente sollten genutzt werden, um die wichtigsten **Handelspartner der EU zur Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen** zu veranlassen.

4.8.3 Durch die erheblichen Unterschiede bei den Industrienormen in den verschiedenen Wirtschaftsregionen entstehen Handelshemmnisse und allgemein Störungen der Chancengleichheit. Solange die grundlegenden Anforderungen von Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz gemäß Artikel 114 AEUV erfüllt werden, unterstützt der EWSA die Umsetzung **internationaler Standards und Zusammenarbeit in Regulierungsfragen** sowie Maßnahmen (auch Marktaufsicht) zum Schutz des gewerblichen Eigentums von Unternehmen der EU. Zu diesem Aspekt hätte die Kommission in ihrer Mitteilung konkretere Maßnahmen benennen können.

Brüssel, den 29. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

## ANHANG

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

Folgender abgelehnter Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 39 Absatz 2 der Geschäftsordnung):

**Ziffer 3.5**

Ändern:

*„Auffassung des EWSA besteht die vorrangige Herausforderung der nächsten Jahre in einer wettbewerbsfähigen grünen und inklusiven Wirtschaft. Die europäische Industrie muss dringend umweltschonender werden („Greening“); mit Hilfe einer erneuerten Industriepolitik muss der Übergang zu einer kohlenstoffarmen und ressourcenschonenden Wirtschaft eingeleitet werden, die bis 2050 zu verwirklichen ist. Allerdings braucht Europa, ~~damit dies gelingt,~~ eine Hinwendung zu mehr wissensbasierten und neuen innovativen technologiebasierten, wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Industrie- und Dienstleistungsbereichen mit größerer Wertschöpfung, ~~zu deren Finanzierung ein ambitionierter Investitionsplan erforderlich ist,~~ um das industrielle Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu gewährleisten. Diese ehrgeizigen Zielsetzungen erfordern vor allem gute Rahmenbedingungen für Investitionen.“*

**Begründung**

- 1) Wenn die Wirtschaft nicht wettbewerbsfähig ist, wird sie weder in ökologischer noch in anderer Hinsicht nachhaltig sein. Wenn die Wirtschaft genügend Mittel erzeugen soll, um eine wohlhabende, inklusive und grüne Gesellschaft zu tragen, muss sie auf den Weltmärkten konkurrieren können.
- 2) Stilistische Änderung.
- 3) Die Umorientierung unserer produktiven Wirtschaftszweige auf Segmente mit größerer Wertschöpfung etc. ist nicht nur für die Ökologisierung wichtig, sondern für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit Europas auch in anderer Hinsicht notwendig.
- 4) Industriepolitik ist nicht gleichzusetzen mit staatlichen Investitionsprogrammen. Vielmehr sollte sie ein Bündel von Maßnahmen sein, durch die ein Geschäftsklima entsteht, das private Investitionen unter Marktbedingungen anzieht. Die Erfahrung, auch aus meinem Heimatland in den 1970er Jahren, zeigt, dass umfangreiche öffentliche Investitionsprogramme und Konzepte zur Begünstigung erfolgreicher Industriebereiche den Steuerzahler meistens teuer zu stehen kommen, ohne langfristig etwas einzubringen.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 41

Nein-Stimmen: 81

Enthaltungen: 11

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen**

(COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD))

(2014/C 311/08)

Hauptberichtersteller: **Virgilio RANOCCHIARI**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 6. Februar 2014 bzw. 18. Februar 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen*

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD).

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April), Virgilio RANOCCHIARI zum Hauptberichtersteller zu bestellen und verabschiedete mit 158 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt seit jeher sämtliche Maßnahmen, die auch in Anbetracht des technologischen Fortschritts zur Senkung der Schadstoffemissionen und zur allgemeinen Verbesserung der Luftqualität beitragen.

1.2 Der Kommissionsvorschlag wirft allerdings einige Zweifel auf bezüglich der Art und Weise und der Fristen für die Realisierung dieser Senkung, wie weiter unten erläutert wird.

1.3 Vor allem fällt auf, dass die Folgenabschätzung bei einigen der vorgeschlagenen Maßnahmen unzulänglich ist bzw. eine angemessene Folgenabschätzung fehlt. Dies widerspricht eindeutig dem Grundsatz der „intelligenten Regulierung“, wie sie für diese und andere Bereiche von sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Relevanz mehrfach bekräftigt wurde.

1.4 Ebenso befremdlich ist die übermäßige Verwendung von delegierten Rechtsakten in Bereichen, die sich aufgrund ihrer Bedeutung sicherlich nicht als „nicht wesentliche Bestimmungen“ einer Verordnung auffassen lassen — und somit für eine Regulierung mittels delegierter Rechtsakte nicht geeignet sind.

1.5 Der EWSA empfiehlt daher,

— keine delegierten Rechtsakte vorzusehen, wenn empirische Erkenntnisse und sowohl von der Europäischen Kommission als auch von der UN/ECE<sup>(1)</sup> erarbeitete Studien eine unmittelbare Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen nahelegen (z. B. Anhebung der zulässigen Höchstmasse bei einigen leichten Nutzfahrzeugen sowie die Ausnahme erdgasbetriebener Fahrzeuge von der Messung von Ammoniakemissionen);

— eindeutige und eingehende Folgenabschätzungen für alle anderen vorgeschlagenen Maßnahmen durchzuführen, die noch diesbezüglich Defizite aufweisen und die mittels delegierter Rechtsakte reguliert werden sollen.

---

<sup>(1)</sup> Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa.

1.6 Nach Auffassung des EWSA ermöglichen obenstehende Empfehlungen den Gesetzgebern eine ausgewogenere, vollständigere und transparentere Bewertung des Vorschlags. Außerdem ließen sich damit die genannten Bedenken verringern, wenn nicht gänzlich ausräumen.

## 2. Der Kommissionsvorschlag

2.1 Der Vorschlag sieht eine Reihe von Änderungen bezüglich zweier geltender Verordnungen vor:

- Verordnung Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6);
- Verordnung Nr. 595/2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI).

2.2 Der Kommissionsvorschlag zielt auf die Senkung der Schadstoffemissionen ab. Einige der vorgesehenen Bestimmungen sollen zur Vereinfachung der geltenden Vorschriften beitragen.

### 2.3 Bezüglich Pkw und leichte Nutzfahrzeuge betreffen die maßgeblichen Änderungen folgende Aspekte:

2.3.1 Die derzeitige Berechnung der CO<sub>2</sub>-Emissionen soll um die Methanemissionen ergänzt werden, woraus sich als neue Angabe die Gesamtmasse der CO<sub>2</sub>-Emissionsäquivalente ergibt. In diesem Zusammenhang könnten auch die Grenzwerte für die Gesamtkohlenwasserstoffemissionen (THC) überprüft werden, die gegenwärtig die Emissionen von Methan (CH<sub>4</sub>) und Nichtmethan-Kohlenwasserstoffe (NMHC) umfassen. Dadurch ließe sich die spezifische Bewertung der Methanemissionen aus der Regulierung herausnehmen. All dies dürfte dazu beitragen, die Markteinführung von erdgasbetriebenen Fahrzeugen zu erleichtern, für die es ansonsten schwierig wäre, die THC-Grenzwerte einzuhalten;

2.3.2 die Überprüfung der Grenzwerte für die Auspuffemissionen bei niedrigen Temperaturen (Euro 6);

2.3.3 die Einführung eines gesonderten Grenzwerts für die Emissionen von NO<sub>2</sub> (Stickstoffdioxid), die bislang in den Angaben über die Gesamtemissionen von Stickstoffdioxid (NO<sub>x</sub>) enthalten waren;

2.3.4 die Überarbeitung der Messmethode für die Partikel und die Einführung eines neuen Grenzwerts auch für die Partikelzahl;

2.3.5 die Überprüfung der Vorschriften bezüglich des unbegrenzten Zugangs zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMU.

### 2.4 Die wichtigsten Änderungen bezüglich schwerer Nutzfahrzeuge betreffen:

2.4.1 Die Neufestlegung der Höchstmasse, damit die Rechtsvorschriften über die Emissionen leichter Nutzfahrzeuge (Verordnung Nr. 715/2007) auch für diejenigen Fahrzeuge gelten, die je nach Ausstattungsvarianten sowohl in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften für leichte bzw. für schwere Nutzfahrzeuge fallen können. Damit soll die Verpflichtung einer doppelten Bescheinigung für ein und dasselbe Fahrzeug vermieden werden. Dadurch könnten diese Fahrzeuge ohne Beeinträchtigung der Umweltschutzstandards ein zulässiges Gesamtgewicht von 5 t erreichen.

2.4.2 Der Emissionsgrenzwert für Ammoniak (NH<sub>3</sub>) gilt derzeit für sämtliche schwere Nutzfahrzeuge. De facto besteht die Gefahr von Ammoniakschlupfbildung (wegen des in Emissionskontrollsystemen verwendeten Ammoniaks) nur bei Dieselmotoren, die über solche Systeme verfügen. Bei Benzin- oder Erdgasmotoren besteht diese Gefahr nicht, und die Kommission schlägt vor, mit komprimiertem Erdgas (CNG) betriebene Busse oder schwere Nutzfahrzeuge von diesem Grenzwert auszunehmen, was andernfalls zwangsläufig zu einem unnötigen und erheblichen Kostenanstieg bei der Verwendung dieser sicherlich umweltfreundlicheren Kraftstoffe führen würde.

2.5 Zur Umsetzung dieser Aspekte fordert die Kommission, ab dem Inkrafttreten der Verordnung und ohne zeitliche Beschränkung delegierte Rechtsakte erlassen zu können.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA hegt einige Bedenken bezüglich der Form dieses Vorschlags, der Durchführungsmodalitäten und der entsprechenden Zeiten und Fristen.

3.2 Vor allem verblüfft die Struktur der Verordnung, bei der in einem einzigen Rechtsakt diverse Änderungen zusammengeführt werden, die sowohl leichte als auch schwere Fahrzeuge betreffen. Dieses Vorgehen entspricht nicht den Grundsätzen der intelligenten und transparenten Rechtssetzung, einer der wichtigsten Verpflichtungen, die mit CARS 21 <sup>(2)</sup> eingegangen wurden und die auch mit CARS 2020 <sup>(3)</sup> (die diesbezüglichen Arbeiten laufen noch) bekräftigt werden.

3.3 Die dem Vorschlag beigefügte Folgenabschätzung erscheint in vielen Fällen unzulänglich bzw. fehlt für einige vorgeschlagene Maßnahmen, die indes erhebliche Auswirkungen auf die Fahrzeugkosten haben würden.

3.4 Die Kommission fordert ein weiteres Mal, in Anwendung von Artikel 290 AEUV (ca. zehn) delegierte Rechtsakte erlassen zu können, und verkürzt gleichzeitig dadurch den konkreten Inhalt des betreffenden Rechtsakts, d. h. der Verordnung.

3.4.1 Außerdem betreffen einige Punkte des Vorschlags, die durch delegierte Rechtsakte geregelt werden sollen, die Schadstoffemissionen von Fahrzeugen und die betreffenden Grenzwerte. Diese Bereiche wurden aufgrund ihrer Bedeutung immer schon von den Legislativorganen geregelt. Sie sind schwerlich als „nicht wesentliche Bestimmungen“ einer Verordnung anzusehen und liegen deshalb nicht im Anwendungsbereich delegierter Rechtsakte.

3.4.2 Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen mehrfach auf die übermäßige Verwendung von delegierten Rechtsakten hingewiesen. Die problematischen Aspekte wurden unlängst in einem Bericht <sup>(4)</sup> zusammengefasst, der den immer größeren Handlungsspielraum der Kommission in diesem Bereich beleuchtet und Fragen bezüglich der Transparenz dieses Systems, des korrekten Ablaufs der Verfahren und der Wirksamkeit der Kontrollmechanismen aufwirft.

### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Bezüglich der Berücksichtigung von Methan (CH<sub>4</sub>) als CO<sub>2</sub>-Äquivalent (siehe Ziffer 2.3.1) hegt der EWSA erhebliche Zweifel, da eine solche Entscheidung die Überarbeitung der bestehenden Vorschriften über CO<sub>2</sub> (Verordnung Nr. 443/2009 und Verordnung Nr. 501/2011) bedeuten würde. Die Ziele dieser Verordnungen wurden ohne Berücksichtigung des CO<sub>2</sub>-Äquivalents festgelegt. Dessen eventuelle Einführung würde eine peinlich genaue Folgenabschätzung im Sinne einer systematischen Überprüfung besagter Verordnungen erforderlich machen. Die Berücksichtigung des CO<sub>2</sub>-Äquivalents wäre nicht ohne Folgen für die Verbraucher, sowohl in Bezug auf die Besteuerung in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen diese auf der Grundlage der CO<sub>2</sub>-Emissionen erfolgt, als auch aufgrund der möglichen Verunsicherung der Verbraucher, die sich an die gegenwärtige Kennzeichnung der CO<sub>2</sub>-Emissionen gewöhnt haben. Dieser ganze Aufwand würde wegen minimaler Änderungen der gegenwärtig mit CO<sub>2</sub> gemessenen Werte betrieben (der Anstieg würde unter 1 g/km liegen) und wäre mit einer erheblich komplizierteren Überwachung verbunden.

4.2 Bezüglich der Grenzwerte für die Auspuffemissionen bei niedrigen Temperaturen (Ziffer 2.3.2) empfiehlt der EWSA, vor einer eventuellen Überprüfung eine umfangreiche und eingehende Folgenabschätzung auch bezüglich Kohlenmonoxid (CO) und Kohlenwasserstoffe (HC) und nicht nur für Stickoxide (NO<sub>x</sub>) und Stickstoffdioxide (NO<sub>2</sub>) durchzuführen.

4.3 Auch die Entscheidung über die Festlegung eines spezifischen Grenzwerts für Stickstoffdioxid (Ziffer 2.3.3) — ein vor allem städtische Gebiete belastender Schadstoff — mittels eines delegierten Rechtsakts sollte auf einer gründlichen Folgenabschätzung beruhen.

<sup>(2)</sup> CARS 21 — Ein wettbewerbskompatibles Kfz-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert, COM(2007) 22 final.

<sup>(3)</sup> CARS 2020 — Ein Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Automobilindustrie in Europa, COM(2012) 636 final.

<sup>(4)</sup> Informationsbericht INT/656 vom 18. September 2013 — Bessere Rechtssetzung: Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte.

4.4 Bezüglich der Überprüfung der Messung der Partikelmasse (Ziffer 2.3.4) stellt der EWSA fest, dass anlässlich der Einführung eines Grenzwerts für die Partikelzahl (Verordnung Nr. 692/2008) der Grenzwert für die Partikelmasse von 5,0 mg/km auf 4,5 mg/km gesenkt wurde, um ihn mit der Partikelzahl in Übereinstimmung zu bringen. Der Vorschlag erscheint indes nicht gerechtfertigt und unvereinbar mit den Feststellungen der UN/ECE-Arbeitsgruppe<sup>(5)</sup> (an der auch die Kommission beteiligt ist), die unlängst bestätigt hat, dass eine Überprüfung der Verfahren im Bereich Partikelmasse nicht notwendig ist.

4.5 Was den Informationszugang (Ziffer 2.3.5) betrifft, erinnert der EWSA daran, dass die Kommission laut Artikel 9 der Verordnung Nr. 715/2007 bis 2. Juli 2011 einen diesbezüglichen Bericht hätte erarbeiten müssen, der aber bislang noch nicht vorgelegt wurde. Es steht folglich außer Frage, dass jedwede diesbezügliche Entscheidung erst dann getroffen werden kann, wenn der Rat und das Europäische Parlament diesen Bericht geprüft haben.

4.6 Der EWSA begrüßt die vorgesehene Flexibilität in puncto Emissionsgrenzwerte für einige leichte Nutzfahrzeuge, die nach ihrer Fertigstellung Gefahr laufen, als schwere Nutzfahrzeuge eingestuft zu werden, was die Verpflichtung einer doppelten Bescheinigung nach sich ziehen würde (Ziffer 2.4.1). Die Einführung des maximalen zulässigen Gesamtgewichts des Fahrzeugs von 5 t ist bei dem gegenwärtigen Grenzwert von 2 840 kg als Bezugsmasse folgerichtig. Der Rückgriff auf delegierte Rechtsakte zur Aktualisierung des Prüfverfahrens erscheint jedoch nicht gerechtfertigt. Der EWSA ist vielmehr der Auffassung, dass dieser bereits seit geraumer Zeit erörterte Vorschlag sofort und ohne Rückgriff auf das Verfahren delegierter Rechtsakte in Kraft treten sollte. Zumal diese Maßnahme von begrenzter Gültigkeitsdauer sein wird, denn es wird die baldige Annahme eines neuen Verfahrens im Rahmen der UN/ECE in Genf erwartet: das „World Light Duty Test Procedure“ — WLTP), mit dem die Prüfverfahren für leichte Nutzfahrzeuge geändert werden und das laut Kommission ab 2017 gelten soll.

4.7 Schließlich unterstützt der EWSA auch den Vorschlag der Kommission, erdgasbetriebene Fahrzeuge von der Messung von Ammoniakemissionen auszunehmen (Ziffer 2.4.2), da dadurch eine mit Erdgas (CNG) betriebene Fahrzeuge diskriminierende Bestimmung korrigiert wird. Dieses schon bei der Erörterung von Verordnung Nr. 595/2009 aufgeworfene Thema wurde dann aber in der Endfassung der Verordnung unerklärlicherweise vergessen.

Brüssel, den 29. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(5)</sup> Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa mit Sitz in Genf hat u. a. die Aufgabe, unter Beteiligung der 58 Unterzeichnerstaaten und der EU (Working Party 29) die technischen Vorschriften weltweit zu vereinheitlichen.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen**

(COM(2014) 33 final)

(2014/C 311/09)

Alleinberichterstatter: **Andris GOBIŅŠ**

Die Europäische Kommission beschloss am 7. März 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen*

COM(2014) 33 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 7. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 203 gegen 5 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Standpunkt des Ausschusses

1.1 Die Unionsbürger stehen im Mittelpunkt von Artikel 10 Absatz 3 EUV, in dem es heißt: „Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“. Das muss selbstverständlich auch für das Recht auf Teilnahme an Wahlen gelten, das ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie und ein grundlegendes Menschenrecht ist.

1.2 Zu den Grundrechten von Unionsbürgern gehört das Recht auf Freizügigkeit. EU-Bürgerinnen und Bürger können in jedem der 28 Mitgliedstaaten leben und arbeiten.

1.3 Artikel 39 und 40 der Charta der Grundrechte — welche dieselbe Rechtsgültigkeit hat wie die Verträge — besagen, dass Unionsbürger, die ihr Grundrecht auf Freizügigkeit wahrnehmen, das Recht haben, in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen auszuüben, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Die Teilnahme an nationalen Wahlen ist indes in der Charta nicht vorgesehen.

1.4 Insgesamt 23 EU-Mitgliedstaaten erlauben es ihren im europäischen Ausland lebenden Staatsbürgern, an den nationalen Wahlen teilzunehmen. In einer bei *Europeans Throughout the World* (ETTW) für diese Stellungnahme in Auftrag gegebenen nichtoffiziellen Studie weisen Ausländerorganisationen in Europa u. a. auf folgende guten Gründe für die Belassung des Wahlrechts hin:

- Die Ausübung des aktiven Wahlrechts — auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene — ist ein demokratisches Grundrecht, das unterstützt und gewahrt werden muss.
- Damit die nationalen Wahlen tatsächlich demokratisch sind, muss die Stimme aller Bürgerinnen und Bürger gehört werden — das gilt auch für die Stimme jener, die sich zum Leben und Arbeiten im Ausland entschlossen haben.

- Das Stimmrecht bei nationalen Wahlen erlaubt es im Ausland lebenden Bürgerinnen und Bürgern, wichtige Verbindungen zu ihrem Heimatland aufrechtzuerhalten und weiterhin ein „verantwortungsvoller Bürger“ und „guter Europäer“ zu sein.
- Im Ausland lebende Bürger sind per Definition „Botschafter“ ihrer Heimatländer und müssen häufig auch die Folgen politischer Entscheidungen in ihren Herkunftsländern tragen.
- Im europäischen Ausland zu wählen gilt als eine Verwirklichung des europäischen Mottos „Einheit in Vielfalt“.

1.5 Fünf EU-Mitgliedstaaten — Zypern, Dänemark, Irland, Malta und das Vereinigte Königreich — hindern ihre im EU-Ausland lebenden Staatsbürger an der Teilnahme an den nationalen Wahlen. Und zwar entweder unmittelbar mit Verlassen ihres Heimatlandes oder nach einem bestimmten Zeitraum. Wie vielen EU-Bürgern auf diese Weise das Wahlrecht entzogen wird oder werden könnte, ist unklar. Schätzungen zufolge leben jedoch rund 3 Millionen EU-Bürger aus den fünf genannten Ländern im EU-Ausland <sup>(1)</sup>.

1.6 Die meisten Bürger, denen aufgrund solcher Regelungen das Wahlrecht entzogen wurde, dürfen auch nicht an den nationalen Wahlen des Landes teilnehmen, in dem sie leben <sup>(2)</sup>. Dadurch ist eine verlorene Wählerschaft entstanden — eine Gruppe von Unionsbürgern, die nirgendwo das Recht auf Teilnahme an nationalen Wahlen haben.

1.7 Als eines der Argumente für den Entzug des Wahlrechts wird häufig ins Feld geführt, dass im Ausland lebende Bürger den Kontakt zum Heimatland verlieren. Das mag in der Vergangenheit tatsächlich so gewesen sein. Heutzutage ist es jedoch dank moderner Kommunikationstechnologien für im Ausland lebende EU-Bürger leicht, enge Verbindungen zu ihren Herkunftsländern zu pflegen. Sie können das politische Tagesgeschehen in ihrer Heimat über Fernsehen, Radio und das Internet verfolgen. Gerade das Internet ist ein weitverbreitetes Instrument der Interaktion und Teilhabe. Auch kann man heutzutage relativ schnell und preiswert nach Hause fahren. Und in vielen Fällen bezahlen diese Staatsangehörigen sogar Steuern in ihrem Heimatland oder beziehen von dort Altersruhegeld. Der physische Wohnort kann wohl kaum als angemessener Indikator für den berechtigten Verlust des Wahlrechts geltend gemacht werden.

1.8 In ihrer Empfehlung vom 29. Januar 2014 ruft die Kommission die fünf betroffenen Mitgliedstaaten eindringlich dazu auf, ihren Staatsbürgern das Recht zur Teilnahme an den nationalen Wahlen zu belassen, wenn diese Bürgerinnen und Bürger ein fortdauerndes Interesse am politischen Leben ihres Heimatlandes beweisen, z. B. durch Antrag auf Verbleib im Wählerverzeichnis. Der Ausschuss hätte eine generelle Aufforderung an alle Mitgliedstaaten begrüßt, dafür Sorge zu tragen, dass die Stimmabgabe für im Ausland lebende Bürger genauso einfach ist wie für im Herkunftsland lebende Bürgerinnen und Bürger.

1.9 Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich diese Empfehlung zur Begleitung der in dieser Stellungnahme behandelten Mitteilung.

1.10 Laut Artikel 20 AEUV tritt die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu. Daher mutet es befremdlich an, dass einigen Bürgern ein Grundrecht — das Stimmrecht — entzogen wird, wenn sie ein anderes Grundrecht — das auf Freizügigkeit — ausüben. Es ist verständlich, dass dies vielfach als Widerspruch zur ganzen Philosophie der Unionsbürgerschaft angesehen wird.

1.11 Die Wahlrechtsbestimmungen für nationale Wahlen fallen eindeutig unter die Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates und nicht der Europäischen Union. Die EU darf diesen wichtigen Grundsatz nicht in Frage stellen und tut dies auch nicht. Gleichwohl besteht in dieser Frage aus Sicht der Bürger Handlungsbedarf. Die Bürgerinnen und Bürger sollten weiterhin berechtigt sein, jene Grundrechte auszuüben, denen alle Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen zugestimmt haben, ohne durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften dann das Wahlrecht entzogen zu bekommen.

---

<sup>(1)</sup> Nach Zahlen von Eurostat lebten 2013, 1,17 Millionen EU-Bürger aus den fünf genannten Ländern im EU-Ausland. Nicht berücksichtigt werden bei dieser Zahl allerdings die in Griechenland, Frankreich, Kroatien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Malta und dem Vereinigten Königreich lebenden ausländischen EU-Bürger (irische im Vereinigten Königreich lebende Bürger sind allerdings hierbei mitgezählt).

<sup>(2)</sup> Nach Angaben der Kommission gibt es in keinem Mitgliedstaat eine allgemeine Regelung, die den in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten das Wahlrecht bei nationalen Wahlen einräumt. Es gibt jedoch Ausnahmen: „Qualifying Commonwealth Citizens“ (Bürger des Commonwealth, die bestimmte Kriterien erfüllen) dürfen bei nationalen Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich wählen, und Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs haben das Wahlrecht bei nationalen Parlamentswahlen in Irland.

1.12 Der Ausschuss ermutigt die fünf betroffenen Mitgliedstaaten, flexiblere Optionen zu suchen. Selbstverständlich werden die Lösungskonzepte von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Im Kern geht es darum, dass alle EU-Bürger das Recht behalten sollten, an den nationalen Wahlen in ihrem Herkunftsland teilzunehmen. Der Ausschuss ruft diese Mitgliedstaaten dazu auf, den Standpunkt der Europäischen Kommission Rechnung zu tragen, demzufolge die im Ausland lebenden Staatsangehörigen die Möglichkeit haben sollten, ihr fortdauerndes Interesse am politischen Leben ihres Herkunftslandes zu bekunden, anstatt dass ihnen das Wahlrecht aufgrund ihres Wohnsitzes beschnitten wird. Fristen für die Beibehaltung des Stimmrechts sind naturgemäß recht willkürlich.

1.13 Der Ausschuss möchte ferner betonen, wie wichtig es ist, dass im Ausland lebende Staatsbürger klare Informationen über ihre Rechte und deren Ausübung erhalten.

1.14 Er ersucht die zuständigen nationalen Behörden nachdrücklich, die Verfahren für die Registrierung zur Wahl so einfach und transparent wie möglich zu gestalten.

1.15 Schließlich weist der Ausschuss darauf hin, dass der Entzug des Stimmrechts bei nationalen Wahlen lediglich ein Beispiel für die Verletzung von Bürgerrechten ist, die im europäischen Ausland lebende Unionsbürger erfahren. Der Ausschuss ruft die Kommission dazu auf, sämtliche Rechtsverletzungen dieser Art zu erfassen, um ein Gesamtbild des aktuellen Standes in Europa zu bekommen. Besonderes Augenmerk sollte den Möglichkeiten einer aktiven Bürgerschaft und Teilnahme an der alltäglichen Willensbildung zukommen.

## 2. Zusätzliche Hintergrundinformationen

2.1 In der Empfehlung der Kommission wird ein guter Überblick über die Rechtslage in jedem der fünf betroffenen Mitgliedstaaten gegeben. Auf der Grundlage der von ETTW erhaltenen Informationen möchte der Ausschuss gleichwohl einige Bemerkungen zu den Ausführungen der Kommission vorbringen:

2.2 *Zypern*: Rund 480 000 Bürger Zyperns leben in anderen EU-Staaten, die meisten von ihnen im Vereinigten Königreich. Entgegen der obigen Ausführungen konnten diese Bürgerinnen und Bürger an den letztjährigen nationalen Wahlen teilnehmen. Mit anderen Worten: es besteht offenbar eine Diskrepanz zwischen der Rechtslage und der Vorgehensweise in der Praxis.

2.3 *Dänemark*: Rund 140 000 dänische Staatsbürger leben in einem anderen EU-Land. Die dänische Verfassung sieht vor, dass ein dänischer Staatsbürger das Recht hat, an den dänischen Parlamentswahlen teilzunehmen, wenn er oder sie einen ständigen Wohnsitz im Land hat. Gleichwohl wurden diesbezüglich einige Ausnahmeregelungen eingeführt. Unter bestimmten Umständen behalten die Bürger ihr Wahlrecht für 12 Jahre, in bestimmten Fällen sogar für länger. Diese Ausnahmeregelungen stellen das verfassungsrechtliche Argument für einen fortdauernden „allgemeinen“ Wahlrechtsentzug für im Ausland lebende dänische Staatsbürger in Frage.

2.4 *Irland*: Die Zahl der im Ausland lebenden irischen Staatsbürger ist sehr hoch — jüngsten offiziellen Schätzungen zufolge liegt sie bei rund 3 Millionen, von denen eine halbe Million in einem anderen EU-Mitgliedstaat lebt. Eines der Argumente gegen die Gewährung des Wahlrechts an im Ausland lebende Staatsbürger war, dass sie die irische Politik dann maßgeblich mitbestimmen könnten. Jüngste Entwicklungen lassen gleichwohl erkennen, dass im Ausland lebende irische Staatsbürger sukzessive ihr Wahlrecht zurückbekommen konnten. 78 % der Delegierten des laufenden Verfassungskonvents sind dafür, im Ausland lebenden irischen Staatsangehörigen bei den Präsidentschaftswahlen Stimmrecht zu gewähren. In einer Reform des Seanad (das Oberhaus des Parlaments) wurde sogar vorgeschlagen, Ausländern das Wahlrecht bei den Wahlen zum Seanad zuzuerkennen. Die Antwort der Regierung auf den Verfassungskonvent steht noch aus. Gleichwohl scheint in die Frage des Wahlrechtsentzugs in Irland Bewegung gekommen zu sein.

2.5 *Malta*: 101 700 maltesische Staatsbürger leben in einem anderen Mitgliedstaat der EU, die überwiegende Mehrheit von ihnen im Vereinigten Königreich <sup>(3)</sup>. Gemäß der maltesischen Verfassung darf sich ein maltesischer Staatsbürger an den Wahlen beteiligen, wenn er seinen Wohnsitz in Malta hat und während der 18 Monate unmittelbar vor der Eintragung ins Wählerverzeichnis sechs Monate lang ohne Unterbrechung oder während Zeiträumen, die zusammen sechs Monate betragen, in Malta seinen Wohnsitz hatte. In einer gerichtlichen Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2003 hat ein Gericht bestimmt, dass der Verweis auf den „Wohnsitz“ in der maltesischen Verfassung als „gewöhnlicher Wohnsitz“ auszulegen sei, da die restriktivere Auslegung von „Wohnsitz“ als „physischen Wohnsitz“ gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen würde. Dieses Gerichtsurteil blieb bislang ohne eine entsprechende verfassungsrechtliche Änderung.

2.6 *Vereinigtes Königreich*: Knapp 2,2 Millionen Briten leben in einem anderen EU-Mitgliedstaat. In den letzten 30 Jahren wurden die Bestimmungen für ihre Teilnahme an den Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich drei Mal geändert. Bis 1985 durften im Ausland lebende Staatsbürger überhaupt nicht wählen, ab 1985 verloren sie ihr Stimmrecht erst nach fünf Jahren im Ausland. Dieser Zeitraum wurde 1989 auf 20 Jahre verlängert und dann 2000 wieder auf 15 Jahre gekürzt. Dies gilt auch heute noch. Unlängst haben die der Regierungskoalition angehörenden Liberaldemokraten auf ihrem Parteikongress am 1./2. März 2014 beschlossen, dass die Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs in Europa das Recht auf Teilnahme an den nationalen Wahlen haben sollten.

Brüssel, den 29. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(3)</sup> Laut Angabe der maltesischen Regierung.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern**

(COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD))

(2014/C 311/10)

Berichtersteller: **Igor ŠARMÍR**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 9. Dezember 2013 bzw. am 11. Dezember 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42, Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern*

COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 1. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 30. April) mit 154 gegen 4 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) würdigt das Bemühen der Kommission, die Absatzförderungs politik für europäische Agrarerzeugnisse einfacher und wirksamer zu machen.

1.2 Der EWSA begrüßt insbesondere die Tatsache, dass die Kommission anstrebt, die für die Unterstützung von Absatzförderungsmaßnahmen bestimmten Haushaltsmittel erheblich aufzustocken und eine echte Förderstrategie einzuführen.

1.3 Der EWSA erkennt, dass die Absatzförderung in Drittländern stärker unterstützt werden muss, da hier ein großes Potenzial zur Aufnahme europäischer Agrarerzeugnisse besteht; bislang betrafen weniger als 30 % der für Absatzförderungsmaßnahmen bestimmten Haushaltsmittel diese Länder. Gleichwohl sieht der Ausschuss ein gewisses Missverhältnis zwischen dem ehrgeizigen Ziel, 75 % des Haushalts für Förderungsmaßnahmen in Drittländern zu verwenden, und den realen Herausforderungen des europäischen Agrar- und Ernährungssektors. Eine angemessene Aufteilung der für die Absatzförderung in Europa und den Drittländern bestimmten Mittel läge wohl eher bei 50 %-50 %.

1.4 Nach Auffassung des EWSA sind die europäischen Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt einer wachsenden Konkurrenz durch die Importerzeugnisse ausgesetzt. Aus diesem Grund ist es notwendig, die Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für europäische Agrarerzeugnisse in der EU zu intensivieren und dies umso mehr, als sich die überwiegende Mehrheit der europäischen Verbraucher der komparativen Vorteile dieser Erzeugnisse nicht bewusst ist.

1.5 Der EWSA empfiehlt, dass es in klar definierten Ausnahmefällen möglich sein sollte, die Agrarerzeugnisse eines Mitgliedstaates auf seinem eigenen Gebiet zu fördern.

1.6 Er empfiehlt ferner, dass die Zweitverarbeitungserzeugnisse (die nicht unter Anhang I des AEUV fallen) ausdrücklich in Artikel 5 als in Betracht kommende Erzeugnisse erwähnt werden; auch fordert er, dass die ausdrückliche Ausnahme der Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse aufgehoben wird.

1.7 Der EWSA empfiehlt, dass die Absatzförderung von Wein nicht nur dann von der EU unterstützt werden können sollte, wenn ein anderes Nahrungsmittel Teil des jeweiligen Programms ist, sondern auch, wenn das Programm mit einem Agrotourismus-Projekt verknüpft ist.

1.8 Der Ausschuss empfiehlt außerdem, dass die EU-Unterstützung für die Absatzförderung von Milch für Kinder in Schulen der Europäischen Union bis zu 60 % der Kosten erreichen darf, wie im Fall von Obst und Gemüse.

1.9 Der EWSA fordert die Einhaltung der Verpflichtung seitens der Mitgliedstaaten, sich bis zu 30 % an den Kosten für die Absatzförderungskampagnen zu beteiligen. Andernfalls werden viele potenzielle Kandidaten nicht die für die Umsetzung der Absatzförderungsprogramme erforderlichen Finanzmittel besitzen. Der EWSA drängt darauf, dass die Berufsverbände in allen Mitgliedstaaten dieselben Möglichkeiten haben, für die Absatzförderung ihrer Agrarerzeugnisse Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

1.10 Der EWSA empfiehlt, dass die von den Verbänden eingereichten Anträge auf Unterstützung durch die EU an der einzigen Anlaufstelle der Kommission eingereicht werden und dass die Informationen zu jedem Antrag im Vorfeld der endgültigen Kommissionsentscheidung an den Mitgliedstaat weitergeleitet werden, aus dem der beantragende Verband stammt.

1.11 Der EWSA empfiehlt, dass die Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Überwachung der Absatzförderungsprogramme vereinfacht werden, insbesondere dadurch, dass die Kommission künftig weniger Berichte verlangt. Die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes ist ganz besonders wichtig. Notwendig ist auch ein höherer Grad an Flexibilität, damit die Programme an die im Verlauf der Umsetzungsphase wechselnden Marktbedingungen angepasst werden können. Dazu müssten bei der Vorlage der Programme weniger detaillierte Informationen verlangt werden <sup>(1)</sup>.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die Absatzförderungs politik für Agrarerzeugnisse ist notwendig, um den Aufschwung der europäischen Landwirtschaft zu gewährleisten. Denn die in der Agrar- und Ernährungswirtschaft Tätigen sind einem immer härteren Wettbewerb ausgesetzt, um sich auf dem europäischen und weltweiten Markt zu behaupten.

2.2 Die Verordnung (EG) Nr. 3/2008 ermöglichte es, von der Europäischen Union unterstützte Absatzförderungsmaßnahmen umzusetzen. Es hat sich gezeigt, dass die einschlägigen Mechanismen besser den Herausforderungen der globalisierten Wirtschaft gewachsen waren, als es das vorherige System nach Maßgabe der Verordnungen (EG) Nr. 2702/1999 und 2826/2000 war. Die im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 verfolgten Absatzförderungskampagnen stellten die Qualität, den Nährwert und die Sicherheit der europäischen Agrarerzeugnisse in den Vordergrund und machten ferner auf andere Merkmale und Vorteile dieser Erzeugnisse aufmerksam, wie etwa Produktionsmethoden, Kennzeichnung, artgerechte Tierhaltung und Umweltschutz. Die Absatzförderungsmaßnahmen wurden in Gestalt von Werbekampagnen, Fördermaßnahmen am Verkaufsort, PR-Kampagnen, Teilnahme an Ausstellungen und Messen u. a. durchgeführt. Zwischen 2000 und 2012 hat die EU 552 Absatzförderungsprogramme mitfinanziert.

2.3 Gleichwohl haben die Erfahrungen mit der Unterstützungsregelung für die Absatzförderung von Agrarerzeugnissen nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 bereits deren Grenzen aufgezeigt, da es sich insbesondere in wirtschaftlichen und finanziellen Krisenzeiten als unverzichtbar erweist, mehr Mittel bereit zu stellen und die Förderungsmaßnahmen zielgerechter zu gestalten.

2.4 Im Vorfeld dieses Vorschlags wurden bereits das *Grünbuch Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Strategie mit hohem europäischen Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse* (COM(2011) 436 final) und die *Mitteilung der Europäischen Kommission Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Absatzförderungs- und Informationsstrategie mit hohem europäischen Mehrwert für die Agrarerzeugnisse Europas* (COM(2012) 148 final) veröffentlicht. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat zu beiden Dokumenten Stellung genommen <sup>(2)</sup>. Es ist erfreulich, dass die Kommission weitgehend den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des EWSA in seinen beiden Stellungnahmen Rechnung trug, insbesondere bezüglich der Aufstockung der Haushaltsmittel und der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Strategie mit hohem europäischen Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse*, ABl. C 43 vom 15. Februar 2012, S. 59-64.

<sup>(2)</sup> ABl. C 43 vom 15. Februar 2012, S. 59-64 und ABl. C 299 vom 4. Oktober 2012, S. 141-144.

2.5 Eine weitere mit dem Vorschlag verfolgte Zielsetzung ist die Einführung einer europäischen Absatzförderungsstrategie, die eine bessere Zielgerichtetheit der Maßnahmen ermöglichen dürfte. Im Zuge dieser Strategie dürfte die Zahl der auf Drittländer zugeschnittenen Programme ebenso erhöht werden wie die „Multi“-Programme (die von Organisationen mehrerer Mitgliedstaaten eingereicht werden) und es dürfte der Tatsache Abhilfe geschaffen werden, dass die Verbraucher im Binnenmarkt die Vorteile der europäischen Agrarerzeugnisse kaum kennen. So waren zwischen 2010 und 2011 tatsächlich nur knapp 30 % der für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen bestimmten Mittel für Drittmärkte bestimmt, obwohl diese Märkte ein großes Wachstumspotenzial bieten. Außerdem erkennen lediglich 14 % der Unionsbürger die Gütezeichen von Erzeugnissen mit geschützter Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder geschützter geografischer Angabe (g.g.A.).

2.6 Dem Vorschlag zufolge sollte der Gesamtbetrag der Beihilfen erheblich aufgestockt werden und für die Bewertung der Projekte sollte ausschließlich die Europäische Kommission zuständig sein, ohne dass vorher eine erste Evaluierung im Mitgliedstaat erfolgt.

2.7 Weitere wichtige Neuerungen betreffen die mögliche Angabe des Ursprungs und der Handelsmarken der Erzeugnisse, die Erweiterung der Gruppe der Begünstigten auf die Erzeugerorganisationen und eine größere Zahl in Betracht kommender Erzeugnisse.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1 Die neue Absatzförderungsstrategie

3.1.1 Eines der erklärten Ziele der künftigen Absatzförderungsstrategie besteht darin, die Maßnahmen in den Drittländern in stärkerem Maße zu unterstützen. Dieses Ziel ist zweifelsfrei sinnvoll, weil diese neuen Märkte einen Großteil der europäischen Produktion aufnehmen können, sofern es gelingt, die dortigen Verbraucher von den spezifischen Vorteilen der europäischen Agrarerzeugnisse zu überzeugen. Gleichwohl sollte diese strategische Priorität den Absatzförderungsmaßnahmen auf dem Binnenmarkt nicht abträglich sein, wo die europäischen Lebensmittel ebenfalls einer immer schärferen Konkurrenz durch Importerzeugnisse ausgesetzt sind. Vor diesem Hintergrund erscheinen die angestrebten 75 % der für die Durchführung von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse der EU auf Drittlandsmärkten geschätzten Ausgaben (Erwägungsgrund 8 des Vorschlags) unverhältnismäßig und gegenüber den realen Herausforderungen der europäischen Landwirtschaft als übermäßig. Eine ausgewogenere Zielsetzung könnte eine Zuweisung von 50 % der Ausgaben sein.

3.1.2 Die Preise für Importerzeugnisse sind häufig niedriger als für europäische Erzeugnisse, und zwar nicht nur wegen der geringeren sozioökonomischen Kosten, sondern auch wegen der Produktionsnormen, die in Bezug auf die Sicherheit und Rückverfolgbarkeit der Nahrungsmittel und der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer weniger streng sind. Doch sind sich, wie im Vorschlag zu lesen ist, die meisten Verbraucher in den Mitgliedstaaten der „Gesamtqualität“<sup>(3)</sup> der europäischen Agrarerzeugnisse nicht bewusst. Folglich gilt es, die Absatzförderung für europäische Erzeugnisse auf dem Binnenmarkt mindestens ebenso stark zu betreiben wie auf den Drittmärkten. Dies erweist sich also umso vordringlicher, als die meisten Unionsbürger, im Gegensatz zur mehrheitlichen Bevölkerung in den Drittländern, die Mittel haben, um für die Vorteile dieser Erzeugnisse zu bezahlen, die sie auch weiterhin kaufen werden, sofern diese Vorteile für sie überzeugend sind. Im Zuge der Globalisierung und der Auswirkungen der Krise auf einen Großteil der europäischen Bevölkerung wird die EU zwangsläufig immer mehr von Billigprodukten aus Drittländern überschwemmt werden.

3.1.3 Gemäß den EU-Vorschriften ist es verboten, Erzeugnisse eines einzigen Mitgliedstaates zu fördern, da eine solche Absatzförderung als Protektionismus ausgelegt werden könnte. Dieses Verbot scheint logisch, da im Binnenmarkt keine Hindernisse bestehen dürfen. Gleichwohl scheint es in einigen Fällen angezeigt, Ausnahmeregelungen zuzulassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn einige Ziele der europäischen Integration auf dem Spiel stehen, wie z. B. das Ziel einer ausgewogenen regionalen Entwicklung. So kann es mitunter passieren, dass die Marktkräfte die heimische Produktion eines Mitgliedstaates durch Importerzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat ersetzen, sodass der Aufschwung der Landwirtschaft in einem Land auf Kosten der Landwirtschaft eines anderen Landes erreicht wird. Aus diesem Grund ist es nach Ansicht des Ausschusses gerechtfertigt, in Ausnahmefällen und nach klaren Kriterien die Förderung von Agrarerzeugnissen eines Mitgliedstaates auf seinem Binnenmarkt zu genehmigen und zu unterstützen.

---

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA „Das gemeinschaftliche Agrarmodell: Produktionsqualität und Verbraucherkommunikation als Elemente der Wettbewerbsfähigkeit“, ABl. C 18 vom 19. Januar 2011, S. 5-10.

3.1.4 Zu den Prioritäten der Europäischen Union gehören eine ausgewogene territoriale und soziale Entwicklung sowie die Ernährungssicherheit. Doch ist die Entwicklung alles andere als ausgewogen und eine Besserung der Lage zeichnet sich nicht ab. Andererseits fiel die Quote der Ernährungssicherheit in mehreren Mitgliedstaaten gerade unter eine besorgniserregende Schwelle: so liegt z. B. in der Slowakei der Grad der Selbstversorgung nur noch bei 47 %. Eine leistungsfähige Landwirtschaft ist ohne jeden Zweifel das sine qua non, um die beiden oben erwähnten Ziele zu erreichen, und die Landwirtschaft kann nicht korrekt funktionieren, wenn sie nicht genügend Absatzmärkte hat. Der in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtende Rückgang der Landwirtschaft steht in direktem Zusammenhang mit dem Rückgang beim Verkauf inländischer Agrarerzeugnisse auf dem nationalen Binnenmarkt. Dafür gibt es vielfältige Gründe, doch kommt die Wiederankurbelung der Landwirtschaft u. a. nicht ohne Informationskampagnen aus, die sich an die inländischen Verbraucher richten und die Vorteile der inländischen Erzeugnisse preisen.

3.1.5 Zuverlässigen Angaben zufolge ist der Verkaufsrückgang bei einheimischen Erzeugnissen in einigen Mitgliedstaaten nicht immer die Folge eines besseren Preis-Leistungsverhältnisses bei Importerzeugnissen. Er kann auch mit anderen Faktoren zusammenhängen. So sind beispielsweise die wichtigsten Großhandelsakteure in den ehemaligen kommunistischen Ländern Mitteleuropas Handelsgesellschaften aus Westeuropa, die selbstverständlich bevorzugte Beziehungen zu den Lieferanten der Länder unterhalten, in denen sie vorher ihren Sitz hatten und in denen häufig ihre Einkaufszentren für die neuen Länder angesiedelt sind.

### 3.2 *In Betracht kommende Erzeugnisse*

3.2.1 Der sechste Erwägungsgrund des Vorschlags und die von der Kommission veröffentlichten offiziellen Dokumente lassen erkennen, dass die Absatzförderungsregelung künftig allen Agrarerzeugnissen offen steht, die nicht unter Anhang I AEUV fallen (Zweitverarbeitungsagrarerzeugnisse) und im Rahmen der europäischen Qualitätssysteme in Betracht kommen, wie Schokolade, Süßwaren, Bier u. a. Diese Öffnung gilt als eine der wichtigsten Neuerungen im Zuge der neuen Regelung. Gleichwohl wird sie in Artikel 5 des Vorschlags, der sich auf in Betracht kommende Erzeugnisse und Themen bezieht, nicht erwähnt, da darin nur jene aus Agrarerzeugnissen hergestellte Lebensmittel als in Betracht kommend definiert werden, die in Anhang I erwähnt werden, plus Wein und Spirituosen. Dies ist insofern problematisch, als diese Bestimmungen inhaltlich nicht klar sind.

3.2.2 Unter den in Betracht kommenden Erzeugnissen ist Wein das einzige, für das die Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen an eine Bedingung geknüpft sind. Die Bedingung lautet, dass gleichzeitig auch ein anderes Erzeugnis gefördert werden muss. Das lässt sich dadurch erklären, dass die Information und Absatzförderung für EU-Weine eine der Leitmaßnahmen der von der GAP im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Unterstützungsprogramme für den Weinsektor ist. Gleichwohl wird der Grundsatz, dass Wein gleichzeitig mit einem anderen Erzeugnis gefördert werden muss, durch die Ausnahme der Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse, die sich als natürliche Begleitung bestimmter Weine anbieten, in Frage gestellt. Der Ausschuss fordert, dass die Ausnahme dieser Erzeugnisse in Artikel 5 aufgehoben wird.

3.2.3 Auf der anderen Seite sind die europäischen Weine einem besonders harten Wettbewerb seitens der „Weine aus der Neuen Welt“ ausgesetzt, was sich in einem Rückgang der Produktion in Europa und durch einen Anstieg der Produktion in Ländern wie Chile, Argentinien, Südafrika, Australien, Vereinigte Staaten, ja sogar China niederschlägt. Die Gründe hierfür sind vielschichtig, aber im Allgemeinen sind die importierten Weine billiger, in Bezug auf die geringeren „Begleiterscheinungen“ vorteilhaft (sehr wenige geografische Angaben, keine offizielle Qualitätskontrolle, mit dem Jahrgang oder dem sehr viel kleineren Produktionsgebiet verbundene typische Merkmale, eine begrenzte Anzahl an Rebsorten u. a.) und ihr Absatz wird intensiv gefördert. Darüber hinaus ist es für die großen Einzelhandelsunternehmen, die solche Lieferanten suchen, sehr attraktiv, wenn die Erzeuger aus Drittländern regelmäßige Lieferungen in ausreichenden Mengen mit konstanten organoleptischen Eigenschaften zu einem interessanten Preis gewährleisten können. Der europäische Weinsektor hat es aufgrund seiner Vielfältigkeit sehr viel schwerer, diesen Anforderungen zu entsprechen.

3.2.4 Die europäischen Qualitätsweine müssen also noch stärker Gegenstand von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen sein, damit die potenziellen Verbraucher über ihre relativen Vorteile informiert werden können. Wenn die Unterstützung für die Absatzförderung europäischer Weine aus den oben genannten Gründen (Ziffer 3.2.2) an Bedingungen geknüpft sein muss, empfiehlt der EWSA, neben der gleichzeitigen Absatzförderung eines anderen Agrarerzeugnisses eine zusätzliche Option vorzusehen. Diese Alternative würde es ermöglichen, die Absatzförderung von Weinen mit Agrotourismusaktivitäten zu verknüpfen. So hat sich denn auch diese Art der Absatzförderung von Weinen in mehreren mitteleuropäischen Ländern als wirksam erwiesen.

3.2.5 Diese gegenseitige fruchtbare Verbindung mit dem Agrotourismus kann im Interesse einer Optimierung der Synergieeffekte auf die Gesamtheit der Erzeugnisse aus Landwirtschaft und Viehzucht, der Fischerei und der Aquakultur ausgedehnt werden, um die Diversifizierung der Einkommensquellen in den ländlichen und Küstenregionen zu fördern.

### 3.3 Durchführung und Verwaltung der Einzellandprogramme

3.3.1 Im Rahmen der Regelung nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 wählten die nationalen Behörden zwei Mal im Jahr die Kampagnen aus, die für eine Unterstützung durch die EU in Frage kommen konnten. Anschließend leiteten sie die erhaltenen Vorschläge an die Europäische Kommission weiter, die wiederum ihre Auswahl traf. Mit diesem Vorschlag soll das Verfahren dank einer einzigen Anlaufstelle für die Auswahl der Programme vereinfacht werden; die Auswahl wird von der Kommission künftig nur noch ein Mal pro Jahr vorgenommen. Dadurch wird das Verwaltungsverfahren zweifelsfrei gestrafft. Gleichwohl sind für die Verwaltung der Einzellandprogramme (aus einem einzigen Mitgliedstaat) auch künftig mehrere Mitgliedstaaten nach erfolgter Auswahl durch die Kommission zuständig.

3.3.2 Der EWSA empfiehlt, dass die von den Verbänden eingereichten Anträge auf Unterstützung durch die EU an der einzigen Anlaufstelle der Kommission eingereicht werden und dass die Informationen zu jedem Antrag im Vorfeld der endgültigen Kommissionsentscheidung an den Mitgliedstaat weitergeleitet werden, aus dem der beantragende Verband stammt.

3.3.3 Nach der alten Regelung konnte die Europäische Union die Hälfte der Kosten für die Kampagne finanzieren. Der Beitrag des Branchenverbandes an einer Kampagne musste mindestens 20 % der Kosten betragen. Die nationalen Behörden mussten den Rest der Finanzierung tragen<sup>(4)</sup>. In einigen Fällen (z. B. bei der Absatzförderung von Obst und Gemüse an europäischen Schulen) konnte der Anteil der Europäischen Union bis zu maximal 60 % der Kosten betragen.

3.3.4 Die durch den Verordnungsvorschlag geplante Regelung sieht vor, dass die Programme nur von der vorschlagenden Organisation und der Europäischen Union mitfinanziert werden können. Die nationalen Behörden müssen (und können) somit nicht mehr zu den Kosten der Programme beitragen.

3.3.5 Die Union kann sich an bis zu 50 % der Programmkosten beteiligen, bei Mehrländerprogrammen und bei einem Programm, das auf ein oder mehrere Länder abzielt und für Maßnahmen zur Förderung des Verzehrs von Obst und Gemüse von Kindern in Schuleinrichtungen der EU sogar bis zu 60 %.

3.3.6 Nach Ansicht des EWSA sollten künftig mehr Fallbeispiele für einen finanziellen Beitrag der EU in Höhe von 60 % der Programmkosten in Betracht kommen. Gleichwohl wird der Beitrag der vorschlagenden Organisation selbstverständlich höher sein als unter der alten Regelung, da die nationalen Behörden sich nicht mehr beteiligen können. Dies wird die Organisationen, die lediglich über bescheidene Finanzmittel verfügen, vermutlich abschrecken mit der Folge, dass die finanziell besser gestellten Organisationen mehr als bislang von der Unterstützung für Informations- und Absatzförderungsaktionen profitieren werden.

3.3.7 In den Augen des EWSA ist es somit wünschenswert, dass die nationalen Behörden an der Möglichkeit festhalten, sich an den Kosten für Absatzförderungsmaßnahmen (bis zu 30 %) zu beteiligen, und zwar wenigstens in den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Programme mitverwalten (Einzellandprogramme).

3.3.8 Ebenso scheint es wünschenswert, bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen in Bezug auf Milch für Kinder in schulischen Einrichtungen der Union einen höheren Beitrag der EU (60 % der Kosten) zu genehmigen. Denn die Kinder müssen heutzutage im Interesse einer gesunden und ausgewogenen Ernährung nicht nur mehr Obst und Gemüse verzehren, sondern eben auch mehr Milch und Milchprodukte.

Brüssel, den 30. April 2014.

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

<sup>(4)</sup> Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 3/2008.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung**

(COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD))

(2014/C 311/11)

Alleinberichterstatte: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 13. Januar 2014 bzw. am 16. Januar 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung*

COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 1. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 199 gegen 1 Stimme bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der EWSA hält es nach der Annahme der neuen Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP), in die als Neuerung die Anlandeverpflichtung sowohl von Arten, die zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) und Quoten, als auch Arten, die Referenzmindestgrößen für die Bestandserhaltung unterliegen, aufgenommen wurde, für unerlässlich, die geltenden Vorschriften, die in bestimmten Fällen zum Rückwurf zwingen, an diese Anlandeverpflichtung anzupassen.

1.2 Seines Erachtens ist der Verordnungsvorschlag allerdings zu komplex und verursacht den Fischern bei der Erfüllung der Anlandeverpflichtung einen übermäßig und unverhältnismäßig großen Zusatzaufwand. Daher sollte auf pragmatischere, klarere, einfachere und flexiblere Vorschriften gesetzt werden, die den Fischern tatsächlich genügend Zeit dafür lassen, sich innerhalb einer Übergangsfrist anzupassen, ohne harten Sanktionen ausgesetzt zu sein.

1.3 Der EWSA bedauert, dass keine vorherige Folgenabschätzung durchgeführt wurde, um die Auswirkungen zu analysieren, die die Umsetzung der Anlandeverpflichtung auf die verschiedenen Fangflotten haben wird.

1.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die technischen Maßnahmen in der Fischerei von grundlegender Bedeutung sind und daher die diesbezüglichen Entscheidungen in direktem Kontakt mit den Häfen getroffen und auf konkrete Fälle ausgerichtet werden sowie vorübergehender Natur sein und auf raschen und wirksamen Entscheidungsfindungsprozessen basieren sollten, die es ermöglichen, sich an wechselnde Umstände und die Entwicklung der betroffenen Arten anzupassen.

1.5 Der Ausschuss fordert den Mitgesetzgeber auf, seinen Bemerkungen über die neuen Begriffsbestimmungen, Fangzusammensetzung, Fangdaten, neuen Kontrollauflagen, Fanggenehmigungen, Toleranzspannen, Überwachung mit CCTV-Kameras und Sanktionen Rechnung zu tragen.

## 2. Hintergrund

2.1 Am 11. Dezember 2013 wurde die Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) erlassen. Diese Verordnung gilt ab dem 1. Januar 2014.

2.2 Damit wird die Verordnung (EU) Nr. 2371/2002 des Rates aufgehoben, mit der eine Gemeinschaftsregelung für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik eingeführt wurde, die vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2013 galt.

2.3 Mit der neuen Verordnung über die GFP werden verschiedene Verordnungen, Entscheidungen und Richtlinien zum Zwecke der Anpassung an die darin enthaltenen neuen Vorschriften geändert oder aufgehoben.

2.4 Eine der Vorschriften, um die es in dieser Stellungnahme geht, ist die in dem die Anlandeverpflichtung betreffenden Artikel 15 enthaltene Bestimmung über die Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Meeresschätze.

2.5 Allein schon die in der neuen Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 enthaltenen Vorschriften über die Anlandeverpflichtung bedingen eine Änderung sieben früherer Verordnungen (EG) und die Aufhebung einer achten.

## 3. Allgemeines

3.1 Die Durchführung der in der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 enthaltenen GFP-Reform nahm so viel mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich vorgesehen, dass sich ihr Inkrafttreten um ein Jahr verzögert hat, was weitgehend auf die umstrittene Einführung der Anlandeverpflichtung, auch als Rückwurfverbot bekannt, zurückzuführen ist.

3.2 Es ist festzustellen, dass das wichtigste Ziel der neuen GFP die schrittweise Abschaffung der Rückwürfe in allen Fischereien der EU durch die Einführung einer Anlandeverpflichtung ist.

3.3 In Ziffer 1.8 der Schlussfolgerungen seiner Stellungnahme zur Gemeinsamen Fischereipolitik erklärt der EWSA, dass das Rückwurfverbot „ein wünschenswertes Ziel“ ist, setzt sich jedoch „für einen schrittweisen Ansatz mit größerer Verhältnismäßigkeit ein, der auf einer allmählichen Reduzierung der Rückwürfe beruht. Dazu ist die Selektivität der Fanggeräte zu verbessern und sind Maßnahmen für ihre Nutzung durch die Verarbeitung in Erzeugnisse mit Wertzuwachs und für neue Vermarktungsmöglichkeiten zu fördern und die Ausstattung der Fischereifahrzeuge und der Fischereihäfen anzupassen“.

3.4 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass mit dem Vorschlag für eine Grundverordnung über die GFP das Rückwurfverbot je nach Fischart für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 und bis zum 31. Dezember 2015 eingeführt wurde.

3.5 Das Europäische Parlament und der Rat erzielten Ende 2013 eine politische Vereinbarung, die einen neuen Zeitplan für das Inkrafttreten der Anlandeverpflichtung mit einer stärker abgestuften Umsetzung als ursprünglich vorgesehen im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Januar 2019 beinhaltet.

3.6 Damit die Anlandeverpflichtung umgesetzt werden kann, müssen einige der Bestimmungen der derzeit geltenden Verordnungen über technische Maßnahmen, Bewirtschaftungsmaßnahmen und Kontrollen aufgehoben oder geändert werden, die der Anlandeverpflichtung zuwiderlaufen und die Fischer zum Rückwurf zwingen.

3.7 Der Rat hat die Kommission dazu angehalten, bei der Änderung der vorhandenen Vorschriften rasch zu handeln. Die Kommission beabsichtigt, eine neue technische Rahmenregelung auszuarbeiten, durch die die Anlandeverpflichtung vollständig umgesetzt werden soll. Diese neue Rahmenregelung wird jedoch mit ziemlicher Sicherheit für die erste Gruppe von Fischereien, für die die Anlandeverpflichtung ab dem 1. Januar 2015 gelten wird, nicht rechtzeitig vorliegen.

3.8 Daher ist eine Regelung erforderlich, mit der alle rechtlichen und praktischen Hindernisse für die Umsetzung einstweilen aus den Rechtsvorschriften beseitigt werden, bis die neue Rahmenregelung steht.

3.9 Diese von der Kommission vorgelegten neuen Rechtsvorschriften, die der EWSA für unerlässlich für die korrekte Umsetzung der neuen GFP hält, werden in den folgenden Ziffern analysiert.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Im Vorschlag werden zunächst einige Änderungen bei den Begriffsbestimmungen geändert, die mehreren Verordnungen gemein sind. So wird zum Beispiel der neue Begriff „unbeabsichtigte Fänge“ eingeführt oder die Bezeichnung „Mindestanlandegröße“ durch „Referenzmindestgröße für die Bestandserhaltung“ ersetzt.

4.2 Die meisten Änderungen in den Verordnungen über technische Maßnahmen zielen darauf ab, die von den geltenden Rechtsvorschriften aus drei Gründen auferlegte Rückwurfspflicht aufzuheben:

— Verstoß gegen die Vorschriften über die Fangzusammensetzung;

— Nichterreichung der Mindestanlandegröße;

— Nichteinhaltung der Beifangregelungen.

4.3 Die Kommission schlägt vor, die Rückwurfspflicht bei Fischarten, die nicht der Anlandeverpflichtung unterliegen, beizubehalten und die künftig der Anlandeverpflichtung unterliegenden Fischarten, deren Fangmenge außerdem auf die Quoten angerechnet werden muss, im Wege von Ausnahmeregelungen hiervon auszunehmen.

4.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die technischen Maßnahmen in der Fischerei von grundlegender Bedeutung sind und daher die diesbezüglichen Entscheidungen in direktem Kontakt mit den Häfen getroffen, auf konkrete Fälle ausgerichtet werden, vorübergehender Natur sein und auf raschen und wirksamen Beschlussfassungsprozessen basieren sollten, die es ermöglichen, sich an wechselnde Umstände und die Entwicklung der betroffenen Arten anzupassen. Bedauerlicherweise lässt der Beschlussfassungsprozess der EU dies nicht zu.

4.5 Nach Ansicht des Ausschusses ist der Verordnungsvorschlag allerdings sehr komplex und verursacht den Fischern bei der Erfüllung der Anlandeverpflichtung einen übermäßig und unverhältnismäßig großen Zusatzaufwand. Daher hält er pragmatischere, klarere, einfachere und flexiblere Vorschriften für erforderlich, die — wie bereits in anderen Ländern der Welt geschehen — den Fischern eine Übergangsfrist gewähren, damit sie sich anpassen können, ohne harten Sanktionen ausgesetzt zu sein. Deshalb sind die neuen Kontrollmaßnahmen, die gewährleisten sollen, dass Vorschriften, für die noch keinerlei Erfahrungen vorliegen, bereits ab dem ersten Tag voll und ganz eingehalten werden, seines Erachtens nicht gerechtfertigt.

4.6 In diesem Zusammenhang bedauert der EWSA, dass keine vorherige Folgenabschätzung durchgeführt wurde, um die Auswirkungen zu analysieren, die die Umsetzung der Anlandeverpflichtung auf die verschiedenen Fangflotten haben wird. Er erachtet dies als besonders notwendig für pelagische Fischereien, die unter Aufsicht regionaler Fischereiorganisationen (RFO) in Fanggebieten außerhalb der EU-Hoheitsgewässer betrieben werden. In diesem Falle ist eine gründliche Voruntersuchung im Hinblick auf eine harmonisierte Anwendung der europäischen Rechtsvorschriften erforderlich, die den im Rahmen dieser Organisationen bereits geltenden Vorschriften Rechnung trägt, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Fangflotten, die in Fanggebieten außerhalb der EU-Hoheitsgewässer tätig sind, nicht zu gefährden.

#### 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Hinsichtlich des Begriffs „unbeabsichtigte Fänge“, unter dem unerwünschte Beifänge von Meerestieren zu verstehen sind, deren Fang unter den jeweiligen Umständen untersagt ist, vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass dessen Definition zwar einfach, aber nicht sehr zufriedenstellend ist, da es sich in der Regel um notwendige und wertvolle Nichtzielarten handelt, die aus Gründen der Quotenverteilung oder anderer Vorschriften mit dem jeweiligen Fanggerät oder vom betreffenden Betreiber nicht gefangen werden durften. Der EWSA hält es für sinnvoller, den Begriff als „nicht in vollem Umfang die geltenden Vorschriften erfüllende Beifänge“ zu definieren.

5.2 Bei der Definition der „Referenzmindestgröße“ wurde vorerst lediglich der ursprüngliche Begriff umbenannt, sodass bei Arten, die diese Größe nicht erreichen und der Anlandeverpflichtung unterliegen, die Anlandung separat erfolgen und überwacht werden muss, um dafür zu sorgen, dass sie nicht doch in den Handel gelangen, während von der Anlandeverpflichtung ausgenommene Arten weiterhin ins Meer zurückgeworfen werden. Nach Ansicht des EWSA sollten Toleranzen vorgesehen werden, um der technischen Schwierigkeit einer genauen Unterscheidung der verschiedenen Referenzmindestgrößen für die Bestandserhaltung bei den Arten mit Anlandeverpflichtung Rechnung zu tragen, da ansonsten eine enorme Rechtsunsicherheit entstehen wird.

5.3 Aus den geänderten Bestimmungen über die Fangzusammensetzung, die zurzeit den Rückwurf der einer Anlandeverpflichtung unterliegenden Arten vorschreiben, geht in einigen Fällen nicht klar hervor, ob diese unbeabsichtigten Fänge bei der Berechnung der Fangzusammensetzung berücksichtigt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist für den Ausschuss nicht klar, auf welche Quoten diese Fänge angerechnet werden. Diese Frage lässt sich nur schwer beantworten, da nicht bekannt ist, inwieweit die verschiedenen vorgesehenen Mechanismen für eine größere Flexibilität sorgen werden, wie sich künftig der Quotenausschlag zwischen den Mitgliedstaaten entwickeln wird und welche Politik die Kommission bei der Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen der verschiedenen Arten für gemischte Fischereien verfolgen wird. Wird als Kriterium der höchstmögliche Dauerertrag herangezogen, so werden Ungleichgewichte entstehen, die zu einer generellen Knappheit bestimmter Quoten führen werden, was für viele Fischereien das Ende bedeuten wird.

#### 5.4 Aufzeichnung von Fang- und Rückwurfdaten

5.4.1 Im Zuge der Änderung des Artikels 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 über das Führen und die Übermittlung des Fischereilogbuchs, in dem es zuvor hieß „in das alle Mengen jeder gefangenen und an Bord behaltenen Art von über 50 kg Lebendgewichtäquivalent im Einzelnen eingetragen werden“, wurde dieses letzte Kriterium gestrichen. Hierdurch wird nach Ansicht des EWSA die Arbeit deutlich erschwert, insbesondere auf kleinen Schiffen, auch wenn dieses Kapitel nur Fischereifahrzeuge mit einer Länge von über 10 Metern betrifft. Sollte hiermit eine Informationsverbesserung beabsichtigt werden, so ließe sich dies auch mit ausreichender Genauigkeit durch Stichproben erreichen.

5.4.2 Ebenso ist der Ausschuss der Auffassung, dass auch die Änderung des Buchstabens f), in dem nun zur Auflage gemacht wird, „in einem gesonderten Eintrag“ die „Mengen oder [die] Anzahl der Tiere, die unterhalb der geltenden Referenzmindestgröße für die Bestandserhaltung liegen“, anzugeben, zuweilen eine unverhältnismäßige Arbeitsbelastung mit sich bringen kann, vor allem für die nichtindustrielle Fischereiflotte.

5.4.3 Absatz 4 lautet: „Ferner tragen die Kapitäne von Fischereifahrzeugen der Gemeinschaft in ihr Fischereilogbuch alle geschätzten Rückwurfmengen über 50 kg Lebendgewichtäquivalent für alle Arten ein“. Nach Auffassung des EWSA wird das Ausklammern der 50 kg in diesem Absatz ebenfalls einen erheblichen Arbeitsaufwand mit sich bringen, über den nicht einmal Schätzungen angestellt wurden. Es ist zu bedenken, dass sich der Text auf sämtliche Arten bezieht, sowohl auf die der Anlandeverpflichtung unterliegenden als auch die davon ausgenommenen.

5.5 Besonders fällt dem EWSA die neue Kontrollpflicht ins Auge, die nun den Kapitänen in Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 850/98 zur Auflage gemacht wird, denn es lässt sich nicht vorhersagen, was ein Fischereifahrzeug auf einer Fangreise fangen wird, und von den Kapitänen können keine hellseherischen Fähigkeiten verlangt werden. Zwar ist die Formulierung hinsichtlich der praktischen Ergebnisse dieser Auflage oder deren Nichteinhaltung vage, doch könnte sie herangezogen werden, um Sanktionen gegen Kapitäne zu verhängen, oder Konfliktsituationen verschärfen. Daher sollte dieser Absatz, der zu großer Rechtsunsicherheit führen kann, gestrichen werden.

5.6 Der Ausschuss hält die Auflage einer obligatorischen individuellen Fanggenehmigung für der Anlandeverpflichtung unterliegende Fischereifahrzeuge für etwas überzogen, da sie zahlreiche kleine Schiffe betreffen und in Anbetracht der von den Mitgliedstaaten gestellten zusätzlichen Anforderungen hinsichtlich der Kommunikation einen gewaltigen bürokratischen Aufwand verursachen würde. Der EWSA hält es für besser, von dieser Genehmigungspflicht Schiffe mit Fangreisen von weniger als einem Tag auszunehmen.

### 5.7 Weitere zusätzliche Kontrollpflichten

5.7.1 Die neuen Kontrollvorschriften gelten generell für alle Fischereien und sowohl für große als auch kleine Fischereifahrzeuge. Der EWSA bekräftigt, dass diese Maßnahmen besonders ungeeignet für kleine Schiffe sind, da sie für die Industrie und die Behörden einen enormen Verwaltungsaufwand und bei der Arbeit an Bord praktische Schwierigkeiten mit sich bringen.

5.7.2 Die Kommission schlägt eine getrennte Aufbewahrung kleiner Fischarten vor und legt fest, dass sie „nach Beständen getrennt [...] in Kisten, Kompartimenten oder Behältern zu verstauen“ sind. Nach Ansicht des Ausschusses kann sich diese Maßnahme bei kleinen Schiffen als undurchführbar erweisen, und der vorgesehene teilweise Ausschluss von Schiffen mit einer Länge von unter 12 Metern erscheint ihm unzureichend. Deshalb sollten seines Erachtens zumindest alle Fischereifahrzeuge, die Fangreisen von einem oder zwei Tagen durchführen, unabhängig von ihrer Größe von dieser Auflage ausgenommen werden.

### 5.8 Sanktionen und Beobachter

5.8.1 Gemäß der für Artikel 90 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 vorgeschlagenen Fassung stellt die Missachtung der Anlande Verpflichtung einen schwerwiegenden Verstoß dar. Der EWSA hält dies für überzogen und unverhältnismäßig. Seines Erachtens sollte sie aus dem Vorschlag herausgenommen werden.

5.8.2 Zwar wird in diesem Artikel auch gesagt, dass der Schweregrad des fraglichen Verstoßes von der zuständigen Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats bestimmt wird, doch ist der Ausschuss der Ansicht, dass sich die Rechtsvorschriften als derart komplex und schwer umsetzbar erweisen werden, dass es für keinen Flottenkapitän leicht sein wird, kleine ungewollte Verstöße zu vermeiden.

5.9 Der EWSA hält es für sinnvoll, für kleine Fangmengen größere Toleranzspannen festzulegen. Seines Erachtens sind die vorgeschlagenen Toleranzspannen jedoch unrealistisch, vor allem vor dem Hintergrund des Wegfalls der 50-kg-Grenze bei den Erklärungen und der Auflage, bei allen Rückwürfen eine Mengenbestimmung vorzunehmen. Stattdessen schlägt er vor, dass diese Toleranzspannen angesichts dieser Informationsanforderungen ausgehandelt und in den einzelnen Fischereien individuell diskutiert werden.

5.10 Gemäß der Kommission entspricht die Hinzufügung eines Abschnitts über die elektronische Fernüberwachung (CCTV) — auch wenn sie derzeit nicht zwingend vorgeschrieben ist — der Notwendigkeit, über einen Rechtsrahmen für dieses System zu verfügen, das zu den derzeit in der Verordnung über die Kontrollregelung genannten hinzukommen wird. Der EWSA ist der Auffassung, dass klarer festgelegt und genau bestimmt werden sollte, unter welchen Voraussetzungen das System zur Auflage gemacht werden könnte.

Brüssel, den 29. April 2014.

Die Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Henri MALOSSE

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:  
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Klonen von  
Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und  
reproduziert werden**

(COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD))

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren**

(COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP))

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige  
Lebensmittel**

(COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD))

(2014/C 311/12)

Berichterstatter: **José María ESPUNY MOYANO**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 16. Januar 2014 bzw. 15. und 17. Januar 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43, 304 und 114 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Klonen von Rindern, Schweinen, Schafen, Ziegen und Equiden, die für landwirtschaftliche Zwecke gehalten und reproduziert werden*

COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)

*Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren*

COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP)

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel*

COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 1. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 30. April) mit 174 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **1.1 Klonen**

1.1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hält es für notwendig und zweckmäßig, das Klonen von Tieren in der EU gesetzlich zu regeln, um einheitliche Erzeugungsbedingungen für Landwirte bei gleichzeitigem Schutz der Gesundheit und des Wohlbefindens der Tiere und der Erwartungen der Verbraucher zu gewährleisten.

1.1.2 Unter Berücksichtigung der Ablehnung seitens der Bürger und Verbraucherverbände und der unzureichenden technischen Kenntnisse unterstützt der EWSA die vorübergehende Aussetzung des Klonens von Tieren und der Einfuhr von Klontieren für landwirtschaftliche Zwecke.

1.1.3 Der EWSA weist darauf hin, dass dieses Aussetzen nicht auf bekannten Gesundheitsschutzrisiken, sondern auf Fragen der Ethik und des Tierwohls beruht.

1.1.4 Der EWSA meint, dass das Verbot nicht für Fälle wie das Klonen zu Forschungszwecken gelten sollte, wenn die Verwendung dieser Technik gerechtfertigt ist.

1.1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass dieses vorläufige Verbot künftig nur unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Vorschriften, des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts und der Entwicklungen des internationalen Umfelds sowie der öffentlichen Meinung (Bürger und Verbraucherverbände) überprüft werden kann.

1.1.6 Der EWSA fragt sich, ob es wirklich geeignete Techniken gibt, die es — insbesondere bei den Einfuhren — ermöglichen, geklonte Tiere von jenen Tieren zu unterscheiden, die mithilfe von derzeit in der EU gestatteten Techniken reproduziert wurden; dementsprechend verlangt er, die Forderung der lückenlosen Rückverfolgbarkeit — einzige faktengestützte Garantie der Herkunft eines Tieres — als unersetzbares Instrument zur Abwendung von Gesundheitsrisiken auch auf eingeführte Erzeugnisse auszuweiten.

1.1.7 Der EWSA weist erneut nachdrücklich darauf hin, dass die in der EU geltenden Rechtsvorschriften auch für eingeführte Tiere gelten müssen, damit den europäischen Landwirten keine Nachteile gegenüber den Landwirten aus Drittländern entstehen.

1.1.8 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Klonen die Qualitätserzeugung sowie die Nachhaltigkeit der Agrar- und Lebensmittelbranche in Europa bedrohen könnte. Befürchtet werden muss außerdem, dass der zunehmende Einsatz des Klonens in der Landwirtschaft eine Verlagerung der Wertschöpfung weg von den Landwirten und Erzeugern hin zu den Forschungszentren als Inhabern der Patente auslöst.

## 1.2 *Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren*

1.2.1 Der EWSA hält es für notwendig und zweckmäßig, eindeutige Vorschriften für das vorläufige Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln einzuführen, die von Klonen gewonnen wurden, um auf diese Weise den unterschiedlichen Sensibilitäten der Bürger und Verbraucherverbände Rechnung zu tragen.

1.2.2 Der EWSA unterstützt es, als ergänzendes Mittel zum vorläufigen Verbot der Technik der Tierklonung das Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren in der EU vorübergehend auszusetzen.

1.2.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass dieses Verbot künftig nur unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Vorschriften, des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts und der Entwicklung des internationalen Umfelds sowie der öffentlichen Meinung (Bürger und Verbraucherverbände) überprüft werden kann.

1.2.4 Der EWSA verweist darauf, dass die Mitgliedstaaten angesichts dessen, dass das Klonen von Tieren in bestimmten Drittländern erlaubt ist, alle geeigneten Maßnahmen ergreifen müssen, um zu verhindern, dass Lebensmittel, die in Drittländern von Klonen gewonnen wurden, in die EU eingeführt werden.

1.2.5 Der EWSA ist besorgt darüber, dass es an geeigneten Mechanismen fehlt, um festzustellen, ob die aus Drittländern eingeführten Lebensmittel Fleisch und Milch beinhalten, die von geklonten Tieren gewonnen wurden; dementsprechend verlangt er, die Forderung der lückenlosen Rückverfolgbarkeit — einzige faktengestützte Garantie der Herkunft eines Tieres — als unersetzbares Instrument der Abwendung von Gesundheitsrisiken auch auf eingeführte Erzeugnisse auszuweiten.

1.2.6 Der EWSA warnt vor den möglichen negativen Folgen, die sich in Zukunft für den Markt für tierische Erzeugnisse ergeben könnten, da einerseits das Vertrauen der Verbraucher aufrechterhalten werden muss, auf der anderen Seite jedoch klare und sichere Methoden der Rückverfolgbarkeit und Etikettierung sowie geeignete Analyseinstrumente fehlen, um mit ausreichender Sicherheit Klone und ihre Nachkommen von konventionell gezüchteten Tieren unterscheiden zu können.

## 1.3 *Neuartige Lebensmittel*

1.3.1 Der EWSA hält es für notwendig und zweckmäßig, die Rechtsvorschriften über neuartige Lebensmittel zu aktualisieren, da dies nicht nur zu größerer Rechtssicherheit, sondern auch zu mehr Lebensmittelsicherheit führen wird. Er unterstützt deshalb den Vorschlag der Kommission, wenngleich einige Vorschläge berücksichtigt werden sollten.

1.3.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Status neuartiger Lebensmittel als Lebensmittel, die „nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet wurden“, genauer präzisiert werden muss, wobei zu diesem Zweck die geeigneten Kriterien festzulegen sind.

1.3.3 Nach Ansicht des EWSA müssen die Auswirkungen des in dem Vorschlag erwogenen Modells der generischen Zulassung, das in keinem Fall die künftige Innovation beeinträchtigen darf, sorgfältig geprüft werden.

1.3.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Verfahren für die Zulassung traditioneller Lebensmittel aus Drittländern vereinfacht werden und auf klaren Kriterien beruhen muss, die es gestatten, den in dem Vorschlag erwähnten „Nachweis über die bisherige sichere Verwendung als Lebensmittel in einem Drittland“ zu rechtfertigen.

1.3.5 Der EWSA ist der Meinung, dass die Unionslisten klar, aktualisiert und für Verbraucher wie Wirtschaftsbeteiligte leicht zugänglich sein müssen. Aufzunehmen sind in diese Listen neben den neuartigen Lebensmitteln und den zugelassenen traditionellen Lebensmitteln aus Drittländern auch die Fälle, in denen die beantragten Zulassungen abgelehnt wurden, sowie die Ursachen der Ablehnung. Auf diese Weise wird die Transparenz gefördert und die notwendige Rechtssicherheit garantiert.

1.3.6 Der EWSA stellt fest, dass weder ein System noch eine Frist für die Überarbeitung der Liste vorgesehen ist, und schlägt deshalb vor, in der Verordnung auch das Verfahren für eine gegebenenfalls erforderliche Überprüfung festzulegen.

1.3.7 Der EWSA hält es für erforderlich, dass die Anstrengungen der Unternehmen in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation seitens der Behörden durch einen angemessenen Datenschutz geschützt werden. Er schlägt daher vor, als das Kriterium, das diesen Schutz rechtfertigt, den Antragsteller und nicht die Meinung der Kommission über den Antrag heranzuziehen.

1.3.8 Der EWSA weist darauf hin, dass zu den Übergangsmaßnahmen auch die Erzeugnisse zählen müssen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nicht die darin festgelegten Voraussetzungen erfüllen.

## 2. Zusammenfassung der Vorschläge

### 2.1 Klonen

2.1.1 Der Vorschlag enthält Vorschriften für das Klonen von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke in der EU und das Inverkehrbringen von Klonembryonen und Klontieren.

2.1.2 Im diesem Sinne bezeichnet der Ausdruck

- a) „für landwirtschaftliche Zwecke gehaltene und reproduzierte Tiere“ Tiere, die zur Erzeugung von Lebensmitteln, Wolle, Häuten oder Fellen oder zu anderen landwirtschaftlichen Zwecken gehalten und reproduziert werden. Nicht erfasst werden Tiere, die ausschließlich für andere Zwecke, z. B. Forschung, Herstellung von Arzneimitteln und Medizinprodukten, Erhaltung seltener Rassen oder gefährdeter Arten oder Sport- und Kulturereignisse, gehalten und reproduziert werden;
- b) „Klonen“ die ungeschlechtliche Reproduktion von Tieren mit einer Technik, bei der der Kern einer Zelle eines einzelnen Tieres in eine Eizelle transferiert wird, aus der der Zellkern entfernt wurde, um genetisch identische einzelne Embryonen zu schaffen („Klonembryonen“), die dann Ersatzmuttertieren eingepflanzt werden, um so Populationen genetisch identischer Tiere („Klontiere“) zu erzeugen;
- c) „Inverkehrbringen“ die erstmalige Bereitstellung eines Tieres oder eines Erzeugnisses auf dem Binnenmarkt.

2.1.3 Vorläufig untersagen die Mitgliedstaaten das Klonen von Tieren und das Inverkehrbringen von Klontieren und Klonembryonen.

2.1.4 Nicht erfasst werden Tiere, die ausschließlich für andere Zwecke, z. B. Forschung, Herstellung von Arzneimitteln und Medizinprodukten, Erhaltung seltener Rassen oder gefährdeter Arten oder Sport- und Kulturereignisse, gehalten und reproduziert werden.

2.1.5 Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Sanktionen bei einem Verstoß gegen die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind.

## 2.2 *Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren*

2.2.1 Dieser Vorschlag trägt den Bedenken der Verbraucher hinsichtlich der Verwendung von Lebensmitteln von Klontieren Rechnung.

2.2.2 Der Vorschlag sieht ein vorläufiges Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln vor, die von geklonten Tieren gewonnen werden.

2.2.3 Dabei bezeichnet der Ausdruck:

a) „Klonen“ die ungeschlechtliche Reproduktion von Tieren mit einer Technik, bei der der Kern einer Zelle eines einzelnen Tieres in eine Eizelle transferiert wird, aus der der Zellkern entfernt wurde, um genetisch identische einzelne Embryonen zu schaffen („Klonembryonen“), die dann Ersatzmuttertieren eingepflanzt werden, um so Populationen genetisch identischer Tiere („Klontiere“) zu erzeugen;

b) „Lebensmittel“ Lebensmittel im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

2.2.4 Die Einfuhr von Lebensmitteln tierischen Ursprungs aus Drittländern, in denen Lebensmittel von Klonen rechtmäßig in Verkehr gebracht oder ausgeführt werden dürfen, ist verboten, es sei denn, alle speziellen Einfuhrbestimmungen werden erfüllt.

2.2.5 Mit diesem Vorschlag wird gewährleistet, dass von Klonen stammende Lebensmittel wie Fleisch oder Milch in der EU nicht in Verkehr gebracht werden.

2.2.6 Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Sanktionen bei einem Verstoß gegen die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind.

## 2.3 *Neuartige Lebensmittel*

2.3.1 Die europäische Verordnung über neuartige Lebensmittel stammt ursprünglich aus dem Jahr 1997 und wird mithilfe dieses Verordnungsvorschlags aktualisiert.

2.3.2 Der Vorschlag soll die Lebensmittelsicherheit garantieren, dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und dem Funktionieren des Binnenmarkts dienen und zugleich Innovationen im Lebensmittelbereich fördern.

2.3.3 Er zielt darauf ab, das Zulassungsverfahren zu straffen und seine Effizienz und Transparenz zu erhöhen. Zudem wird der Begriff „neuartiges Lebensmittel“ genauer definiert (unter Berücksichtigung neuer Technologien, die für Lebensmittel relevant sind).

2.3.4 Für traditionelle Lebensmittel aus Drittländern, die in ihrem Ursprungsland eine sichere Verwendungsgeschichte als Lebensmittel haben, wird es eine schnellere und angemessenere Sicherheitsbewertung geben.

2.3.5 Die bestehenden Kriterien für die Definition neuartiger Lebensmittel bleiben in dem Vorschlag unverändert:

„a) alle Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 unabhängig vom Zeitpunkt des Beitritts der verschiedenen Mitgliedstaaten der Union nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet wurden, insbesondere:

- i) Lebensmittel, bei deren Herstellung ein neues, vor dem 15. Mai 1997 in der Union für die Herstellung von Lebensmitteln nicht verwendetes Produktionsverfahren angewandt wird und bei denen dieses Produktionsverfahren wesentliche Veränderungen ihrer Zusammensetzung oder Struktur bewirkt, die sich auf ihren Nährwert, die Art ihrer Verstoffwechslung oder ihren Gehalt an unerwünschten Stoffen auswirken,
- ii) Lebensmittel, die ‚technisch hergestellte Nanomaterialien‘ im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe t der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 enthalten oder aus diesen bestehen,
- iii) Vitamine, Mineralstoffe und andere Stoffe, die im Einklang mit der Richtlinie 2002/46/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 oder der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 verwendet werden, sofern ein neues Produktionsverfahren gemäß Ziffer i dieses Absatzes angewandt wurde oder solche Stoffe ‚technisch hergestellte Nanomaterialien‘ [...] enthalten oder aus diesen bestehen,
- iv) Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 in der Union ausschließlich in Nahrungsergänzungsmitteln verwendet wurden, sofern sie in anderen Lebensmitteln als Nahrungsergänzungsmitteln gemäß Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/46/EG verwendet werden sollen.“

2.3.6 Der Verordnungsvorschlag enthält ferner noch weitere Definitionen von grundlegenden Begriffen wie „herkömmliche Lebensmittel aus einem Drittland“ und „Nachweis der sicheren Verwendung als Lebensmittel“.

2.3.7 Neuartige Lebensmittel müssen im Rahmen eines harmonisierten Verfahrens vor ihrer Zulassung einer Sicherheitsbewertung unterzogen werden.

2.3.8 Es wird festgelegt, dass nur solche neuartigen Lebensmittel in der EU in Verkehr gebracht werden dürfen, die in die Unionsliste aufgenommen werden und folgende Anforderungen erfüllen:

- Sie dürfen auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Daten kein Gesundheitsrisiko darstellen;
- sie dürfen die Verbraucher nicht irreführen;
- sie dürfen sich gegenüber traditionellen Lebensmitteln, die sie ersetzen sollen, vom Nährwert her nicht nachteilig auswirken.

2.3.9 Das derzeitige System der Einzelzulassungen wird durch ein Verfahren der generischen Zulassungen abgelöst.

2.3.10 Sämtliche Zulassungen für neuartige Lebensmittel müssen an die Kommission gerichtet werden, die dann ein wissenschaftliches Gutachten von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) anfordern kann. Auf der Grundlage dieses Gutachtens entscheidet die Kommission, ob ein neuartiges Lebensmittel in die Unionsliste neuartiger Lebensmittel aufgenommen wird; sie wird dabei vom Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit unterstützt.

2.3.11 Für traditionelle Lebensmittel aus Drittländern werden eine Sicherheitsbewertung und ein Risikomanagement, basierend auf einer mindestens 25-jährigen sicheren Verwendung als Lebensmittel in einem Drittland, eingeführt.

2.3.12 Für den Fall, dass es begründete Einwände bezüglich der Sicherheit eines traditionellen Lebensmittels aus einem Drittland gibt, sind eine EFSA-Bewertung und anschließend ein EU-Zulassungsverfahren — ähnlich dem Standardzulassungsverfahren, nur mit kürzeren Fristen — erforderlich. Die Kommission kann auf der Grundlage des Gutachtens der EFSA eine Überwachung nach dem Inverkehrbringen vorschreiben, falls es aus Gründen der Lebensmittelsicherheit notwendig sein sollte.

2.3.13 In dem Vorschlag ist das Recht auf Datenschutz während einer Dauer von maximal fünf Jahren und in begründeten Fällen vorgesehen.

2.3.14 Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Sanktionen bei einem Verstoß gegen die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

#### 3.1 Klonen

3.1.1 Der EWSA befürwortet den Richtlinienvorschlag in Anbetracht der noch unzureichenden technisch-wissenschaftlichen Kenntnisse, der Probleme in Bezug auf den Tierschutz sowie der Ablehnung seitens der Bürger und Verbraucher. Er ist jedoch der Ansicht, dass das vorläufige Verbot des Tierklonens unter Berücksichtigung der Verbesserung der Technik und des Fortschritts der Wissenschaft, des internationalen Umfelds und der notwendigen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Branchen überprüft werden sollte.

3.1.2 Der EWSA erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten sich dazu verpflichtet haben, „dass der Eigentümer oder Halter alle geeigneten Maßnahmen trifft, um das Wohlergehen seiner Tiere zu gewährleisten und um sicherzustellen, dass den Tieren keine unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden“<sup>(1)</sup>.

3.1.3 Der EWSA hält es für sehr wichtig, die entscheidende Rolle, die die EFSA bei der Bewertung der mit der Verwendung der Tierklontechnik einhergehenden möglichen Risiken spielt, sowie ihren Beitrag zur Entscheidungsfindung über den Einsatz dieser Technik hervorzuheben.

3.1.4 Die EFSA hat eine Gefährdung des Wohlergehens der Tiere festgestellt, die die Gesundheit der Ersatzmuttertiere und der Klone selbst betrifft (häufige Fehlgeburten, Fehlfunktion der Plazenta, Verwendung mehrerer Ersatzmuttertiere zur Gewinnung eines einzigen Klons, übergroße Föten, Tod bei der Geburt), weshalb das Klonen als eine Technik mit hoher Sterblichkeitsrate zu betrachten ist.

3.1.5 Klonen ist im Hinblick auf die biologische Vielfalt und das genetische Erbe problematisch, denn es birgt Risiken für die Widerstandsfähigkeit gegenüber aufkommenden Bedrohungen und neuen Zoonoseerregern, die sich in Europa ausbreiten (z. B. Schmallenberg-Virus).

3.1.6 Nach Auffassung des EWSA könnte das Klonen die Qualitätserzeugung sowie die Nachhaltigkeit der Agrar- und Lebensmittelbranche in Europa bedrohen. Befürchtet werden muss außerdem, dass der zunehmende Einsatz des Klonens in der Landwirtschaft eine Verlagerung der Wertschöpfung weg von den Landwirten und Erzeugern hin zu den Forschungszentren als Inhabern der Patente auslöst.

#### 3.2 Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren

3.2.1 Der EWSA befürwortet den Richtlinienvorschlag in Anbetracht der noch unzureichenden technisch-wissenschaftlichen Kenntnisse, der Probleme in Bezug auf den Tierschutz sowie der Ablehnung seitens der Bürger und Verbraucherverbände. Er ist jedoch der Ansicht, dass das vorläufige Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln von Klontieren unter Berücksichtigung der Verbesserung der Technik und des Fortschritts der Wissenschaft, des internationalen Umfelds und der notwendigen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Branchen überprüft werden sollte.

3.2.2 Der EWSA warnt vor den möglichen negativen Folgen, die sich in Zukunft für den Markt für tierische Erzeugnisse ergeben könnten, da einerseits das Vertrauen der Verbraucher aufrechterhalten werden muss, auf der anderen Seite jedoch klare und sichere Methoden der Rückverfolgbarkeit und Etikettierung sowie geeignete Analyseinstrumente fehlen, um mit ausreichender Sicherheit Klone und ihre Nachkommen von konventionell gezüchteten Tieren unterscheiden zu können.

3.2.3 Der EWSA unterstreicht, dass bislang noch kein Antrag auf Genehmigung des Inverkehrbringens für Lebensmittel gestellt wurde, die mithilfe der Klontechnik hergestellt wurden.

---

<sup>(1)</sup> Richtlinie 98/58/EG des Rates, Artikel 3.

3.2.4 Der EWSA betont die Rolle, die der EFSA bei der Bewertung der mit dem Einsatz der Klontechnik einhergehenden möglichen Risiken zukommt.

3.2.5 Der EWSA unterstreicht, dass die Bewertungen der EFSA keinerlei Hinweise darauf enthalten, dass ein Unterschied in Bezug auf den Gesundheitsschutz bestünde zwischen von Klonen und deren Nachkommen gewonnenem Fleisch bzw. gewonnener Milch und den von konventionell gezüchteten Tieren gewonnenen Erzeugnissen.

3.2.6 Das Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln, die von geklonten Tieren stammen, beruht nicht auf bekannten Gesundheitsschutzrisiken, sondern auf Fragen der Ethik und des Tierwohls.

### 3.3 *Neuartige Lebensmittel*

3.3.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften für neuartige Lebensmittel, da sie von 1997 stammen und in den vergangenen 17 Jahren bedeutende Innovationen entstanden sind.

3.3.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Vorschlag klar und vollständig genug sein muss, um zu gewährleisten, dass die Wirtschaftsbeteiligten ihn anwenden.

3.3.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass es für ein Vorankommen auf dem Binnenmarkt notwendig und zweckmäßig ist, ein zentralisiertes Zulassungsverfahren und ein harmonisiertes Sanktionssystem einzurichten.

3.3.4 Der EWSA beglückwünscht die Kommission zu der wichtigen Rolle, die sie der EFSA bei der Bewertung des Risikos neuartiger Lebensmittel zuerkennt und die der Sicherheit und dem Schutz der Verbraucher und der Industrie zugutekommen wird.

3.3.5 Der EWSA meint, dass der Begriff der Lebensmittel, die „in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr“ bestimmt sind, nicht eindeutig genug ist.

3.3.6 Der EWSA stellt fest, dass es eindeutiger Kriterien bedarf, um den „Nachweis über die sichere Verwendung als Lebensmittel in einem Drittland“ zu rechtfertigen, der für die Zulassung traditioneller Lebensmittel aus Drittländern erbracht werden muss.

3.3.7 Der EWSA äußert seine Bedenken in Bezug auf die Vertraulichkeit der Daten, die der Antragsteller für die Zulassung eines neuartigen Lebensmittels vorlegen muss.

3.3.8 Der EWSA hält es für erforderlich, die in dem Vorschlag vorgesehenen Übergangsmaßnahmen zu vertiefen und zu präzisieren.

3.3.9 Der EWSA erachtet es als wichtig, dass die Kommission durch den Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit unterstützt wird.

## 4. **Besondere Bemerkungen**

### 4.1 *Klonen*

4.1.1 Das Klonen ist eine Technik, die in der EU derzeit für landwirtschaftliche Zwecke nicht genutzt wird.

4.1.2 In Ländern wie Argentinien, Brasilien, Kanada und den USA wird das Klonen hingegen praktiziert, auch wenn diese Länder nicht präzisieren können, in welchem Ausmaß sie Klontiere erzeugen.

4.1.3 Bei den Bürgerinnen und Bürgern der EU wird die Verwendung des Klonens bei der Reproduktion für landwirtschaftliche Zwecke weitestgehend negativ wahrgenommen.

4.1.4 Da der Richtlinienvorschlag das vorläufige Verbot des Klonens von Tieren und des Inverkehrbringens von Klontieren und Klonembryonen in der EU vorsieht, müssen die Mitgliedstaaten die für Probenahme und Kontrolle notwendigen Maßnahmen festlegen, um die Umsetzung der angeordneten Maßnahme zu gewährleisten.

4.1.5 Es gibt in diesem Bereich zurzeit keine validierte, akkreditierte und harmonisierte Analyse­methode. Daher hält es der EWSA für erforderlich, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die entsprechenden Arbeiten einleiten.

4.1.6 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten ebenfalls auf, die bei einem Verstoß zu verhängenden Sanktionen zu harmonisieren, um zu vermeiden, dass Gebiete mit großzügigeren bzw. laxeren Vorschriften entstehen, die einen „Abwärts­wettbewerb“ auslösen könnten.

#### 4.2 Inverkehrbringen von Lebensmitteln von Klontieren

4.2.1 Da der Richtlinien­vorschlag das vorläufige Verbot des Klonens von Tieren und des Inverkehrbringens von Klontieren und Klonembryonen in der EU vorsieht, müssen die Mitgliedstaaten die für Probenahme und Kontrolle notwendigen Maßnahmen festlegen, um die Umsetzung der angeordneten Maßnahme zu gewährleisten.

4.2.2 Es gibt in diesem Bereich zurzeit keine validierte, akkreditierte und harmonisierte Analyse­methode. Daher hält es der EWSA für erforderlich, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die entsprechenden Arbeiten einleiten.

#### 4.3 Neuartige Lebensmittel

##### 4.3.1 Definition von „neuartigem Lebensmittel“

Der EWSA ist der Ansicht, dass die in dem Vorschlag enthaltene Definition eines „neuartigen Lebensmittels“ auf dem Verzehr gründet und näher präzisiert werden sollte, um zu vermeiden, dass Lebensmittel, die nicht neuartig sind (z. B. Pizza mit neuer Zusammensetzung), unter diese Begriffsbestimmung fallen.

##### 4.3.2 Begriff der „wesentlichen Veränderung“

Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass die Kriterien, mit denen festgelegt wird, was eine „wesentliche Veränderung“ ist, ausführlicher dargelegt werden müssen, damit bestimmt werden kann, ob ein neuartiges Lebensmittel in den Anwendungsbereich des Vorschlags fällt.

##### 4.3.3 Begriff „in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr [verwendet]“

EWSA äußert sein Befremden über den Begriff „in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr [verwendet]“, da er mehrdeutig ist (in einer Region?, in einem Land?, in einem geografischen Gebiet?, in Bezug auf eine spezifische Bevölkerungsgruppe?).

##### 4.3.4 Zentralisiertes Zulassungsverfahren

In einer früheren Stellungnahme<sup>(2)</sup>, die im Prinzip weiterhin gilt, gab der EWSA hierzu zu bedenken: „Die Zentralisierung (EFSA und Europäische Kommission) der Bewertung und Zulassung neuartiger Lebensmittel ist unerlässlich; es muss jedoch auch ein einfaches, klares, effizientes und detailliertes Verfahren mit Fristen [...] eingeführt werden [...]“.

Obgleich in dem Vorschlag einige Fristen erwogen werden (z. B. neun Monate für die Erstellung des Gutachtens durch die EFSA; weitere neun Monate bis zur Vorlage des entsprechenden Durchführungsrechtsakts für die Zulassung eines neuartigen Lebensmittels durch die Kommission), bedarf es größerer Klarheit und Genauigkeit, damit der Wirtschaftsbeteiligte über die Einzelheiten zum Stand seines Antrags Bescheid weiß.

##### 4.3.5 Listen

In der genannten Stellungnahme wies der EWSA diesbezüglich auf Folgendes hin: „Die Initiative, Listen zu erstellen [...], in die die neuartigen Lebensmittel aufgenommen werden, wird zu einer besseren Verbraucherinformation und zu mehr Rechtssicherheit für die Unternehmer beitragen. Dieses auf Listen beruhende Modell ist an sich nichts Neues, da solche Listen immer häufiger verwendet werden (wie u. a. beispielsweise die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel oder die Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen zu Lebensmitteln).“

<sup>(2)</sup> ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 81.

Diese Bemerkung ist nach wie vor uneingeschränkt gültig, wobei die Kommission jetzt eine einzige Liste und nicht zwei gesonderte Listen vorschlägt.

#### 4.3.6 Schutz geistigen Eigentums

In der genannten Stellungnahme macht der EWSA auf Folgendes aufmerksam: „Für die Entwicklung neuartiger Lebensmittel sind ein solides Engagement der Unternehmen und entsprechende Investitionen in FuE erforderlich, und deshalb brauchen sie nicht nur einfache, zügige und wirtschaftlich machbare Verfahren, sondern müssen ihre Kenntnisse und Entwicklungen auch auf eine Weise geschützt werden, die ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht abträglich ist. Der Umfang des Datenschutzes, auf den die Unternehmen dem Vorschlag zufolge Anspruch haben, wird nicht eindeutig definiert (es wird ausschließlich auf die Zulassungen Bezug genommen und darauf, was mit den Anträgen geschieht, die letztlich abgelehnt werden usw).“

Weiter heißt es in dieser Stellungnahme: „Die Ausstattung der künftigen Verordnung mit einem Instrument wie dem Datenschutz wird es den Unternehmen ermöglichen, sich in Bezug auf die wirtschaftlichen und personellen Ressourcen, die sie für Neuentwicklungen einsetzen, größere Sicherheit zu verschaffen und den Datenschutz als ein Instrument zu sehen, das ihnen den notwendigen Schutz verleiht, um in einem anspruchsvolleren Markt mit immer anspruchsvolleren Kunden weiterhin Innovationen zu tätigen und immer wettbewerbsfähiger zu sein.“

Diese Bemerkungen sind weiterhin uneingeschränkt gültig.

Brüssel, den 30. April 2014.

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

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission — Aufbau des Verkehrskernnetzes: Kernnetzkorridore und die Fazilität „Connecting Europe“**

(COM(2013) 940 final)

(2014/C 311/13)

Berichterstatter: **Pierre-Jean COULON**

Mitberichterstatter: **Stefan BACK**

Die Europäische Kommission beschloss am 13. Februar 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Mitteilung der Kommission — Aufbau des Verkehrskernnetzes: Kernnetzkorridore und die Fazilität „Connecting Europe“*

COM(2013) 940 final.

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

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 209 gegen 4 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt diese Mitteilung als grundlegenden sinnvollen Beitrag zur Verwirklichung der Kernnetzkorridore und zur Ausführung der darin vorgesehenen vorermittelten Vorhaben gemäß Anhang I Teil I der Verordnung zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ (in der Folge „CEF-Verordnung“ — Verordnung (EU) Nr. 1316/2013) auf der Grundlage der in der Verordnung über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (in der Folge „die Leitlinien“ — Verordnung (EU) Nr. 1315/2013) aufgestellten Kriterien.

1.2 Der Ausschuss begrüßt außerdem, dass dem Governance-System als entscheidendem Faktor für eine effiziente Umsetzung und seiner Unterstützung für die Erstellung von Arbeitsplänen für die Kernnetzkorridore großes Augenmerk gewidmet wird; dies ist ein Schritt hin zu einer koordinierten grenzübergreifenden Planung in den Korridoren, um kohärente Kapazitäten sicherzustellen und Engpässen vorzubeugen.

1.3 Der Ausschuss betont die Bedeutung einer harmonischen und wirksamen Zusammenarbeit der Koordinatoren, deren Tätigkeit für eine effiziente Umsetzung von grundlegender Bedeutung ist, der Korridorforen mit ihren Arbeitsgruppen und insbesondere der öffentlichen und privaten Interessenträgern auf verschiedenen Ebenen, auch der Zivilgesellschaft.

1.4 Der Ausschuss merkt an, dass die Gewährleistung einer klaren und kohärenten Koordinierung eine äußerst schwierige Aufgabe ist angesichts des geografischen Umfangs der Kernnetzkorridore und der notwendigen Koordinierung mit anderen Initiativen, u. a. den gemäß der Verordnung (EG) Nr. 913/2010 eingerichteten Schienengüterverkehrskorridoren, dem Paket „NAIADES II“ zur Entwicklung der Binnenschifffahrt, den Meeresautobahnen und dem Europäischen System für das Eisenbahnverkehrsmanagement (ERTMS), und der erforderlichen Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Interessenträgern. Gleichwohl stehen Instrumente bereit, beispielsweise die Einrichtung von Arbeitsgruppen, um dieses Problem anzugehen.

1.5 Aufgrund der Rolle des Ausschusses als Mittler zwischen den EU-Institutionen und der Zivilgesellschaft und unter Berücksichtigung der Initiative für einen partizipativen Dialog mit der Zivilgesellschaft für die Umsetzung des Verkehrs-Weißbuchs 2011 <sup>(1)</sup> könnte die Teilnahme eines Ausschussvertreters an den Arbeiten des Korridorforums einen Mehrwert bringen.

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 170.

1.6 In diesem Kontext betont der Ausschuss, dass das Governance-System verständlich und transparent sein muss. Er vertraut darauf, dass die notwendigen Anstrengungen unternommen werden, damit dieses wichtige Ziel erreicht wird, um das öffentliche Interesse und die öffentliche Unterstützung für die Verwirklichung der TEN-V zu stärken.

1.7 Der Ausschuss verweist auf die mögliche Bedeutung eingehender und unparteiischer Projektvorstudien, die auch im Rahmen eines transparenten Dialogs wichtig sein könnten. Außerdem könnte ein Mechanismus zur Konfliktlösung in Betracht gezogen werden.

1.8 Der Ausschuss sieht jedoch grundlegende Schwächen in der Wirksamkeit eines Governance-Systems, das für jede Beschlussfassung auf einen Konsens der Mitgliedstaaten angewiesen ist und nicht auf ein solides System für die rechtliche Durchsetzung zurückgreifen kann, sollten die in den Leitlinien oder der CEF-Verordnung festgelegten Ziele nicht angemessen erreicht werden.

1.9 Angesichts der unverbindlichen Natur des Governance-Systems, das auf einem Konsens zwischen den Mitgliedstaaten und den Infrastruktureigentümern als Voraussetzung für grundlegende Entscheidungen über Infrastrukturaus- und -aufbau beruht, ist die EU-Kofinanzierung von besonderer Wichtigkeit. Nach Ansicht des Ausschuss muss die EU-Kofinanzierung konsequent als Mittel zur Verwirklichung der Bauverträge und ihres fristgerechten Abschlusses eingesetzt werden. Hierbei sei auch auf Ziffer 4.7 verwiesen.

1.10 Der Ausschuss zeigt sich auch über die niedrige Ausstattung mit EU-Haushaltsmitteln, die langsamen Fortschritte und die unklaren Perspektiven besorgt, in deren Rahmen sich alternative Finanzierungsmöglichkeiten wie Projektanleihen oder ÖPP entwickeln können.

## 2. Einleitung

2.1 Das Europäische Parlament und der Rat nahmen im Dezember 2013 die Leitlinien und die CEF-Verordnung an.

2.2 Die Leitlinien bieten einen neuen Rahmen für den Aufbau eines multimodalen grenzübergreifenden Infrastrukturnetzes, um die ressourceneffiziente und nachhaltige Mobilität von Personen und Gütern innerhalb der EU zu erleichtern und mithin die Erreichbarkeit und die Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU im Zeithorizont bis 2030 bzw. 2050 zu erhöhen.

2.3 Die CEF-Verordnung wiederum enthält die Vorgaben für die EU-Kofinanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben und damit verbundene Prioritäten im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020.

2.4 In ihrem Zusammenwirken sind die Leitlinien und die CEF-Verordnung ein wichtiger Faktor für die Verwirklichung der Ziele des Verkehrs-Weißbuchs aus dem Jahr 2011.

2.5 Die Mitteilung *Aufbau des Verkehrskernnetzes: Kernnetzkorridore und die Fazilität „Connecting Europe“* (COM(2013) 940 final) (in der Folge „die Mitteilung“) soll:

- Aufschluss geben, wie die Europäische Kommission die Schaffung der Kernnetzkorridore und ihrer Verwaltungsstruktur zu unterstützen beabsichtigt;
- Auskunft geben über die verfügbaren Haushaltsmittel, die Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten und die Finanzierungsprioritäten;
- Antragstellern/Mittelempfängern Orientierungshilfe in Bezug auf das Projektmanagement und Informationen zu den Erwartungen der Europäischen Kommission bieten.

2.6 Begleitend zu dieser Mitteilung hat die Europäische Kommission ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (SWD(2013) 542) veröffentlicht, in dem die Planungsmethode für die Festlegung des Gesamt- und des Kernnetzes erläutert wird, die in den Leitlinien verankert sind.

### 3. Wichtigste Punkte der Kommissionsmitteilung

3.1 Die Mitteilung enthält zunächst eine Erklärung der Rolle und der Funktionsweise der Kernnetzkorridore. Dabei werden die Rolle der europäischen Koordinatoren sowie des Korridorforums betont, das ggf. durch Arbeitsgruppen flankiert wird; das Korridorforum ist ein beratendes Gremium und dient als Mittler zwischen dem Koordinator und den EU-Mitgliedstaaten, den Behörden auf allen Ebenen und weiteren Interessenträgern.

3.2 Außerdem wird die Rolle des Koordinators und des Korridorforums bei der Ausarbeitung des Arbeitsplans für jeden einzelnen Korridor bis Dezember 2014 erläutert sowie die entscheidende Rolle der betroffenen Mitgliedstaaten im gesamten Umsetzungsprozess dargelegt, u. a. in Bezug auf die Zusammensetzung des Korridorforums und die Genehmigung des Arbeitsplans. Dieser Arbeitsplan soll parallel zur Ausarbeitung des Arbeitsplans der Europäischen Kommission für die Durchführung der CEF-Verordnung 2017 und 2023 überarbeitet werden. Darin werden der gegenwärtige Stand des Korridors analysiert, Anforderungen wie Engpässe und Interoperabilitätsprobleme, u. a. administrative und vergleichbare Hindernisse, für optimale und nachhaltige multimodale Verkehrsdienste ermittelt und Lösungen, auch für die Finanzierung, vorgeschlagen.

3.3 In der Mitteilung werden auch kurz die zwei horizontalen Koordinatoren für die Meeresautobahnen bzw. für das europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS angesprochen.

3.4 Ferner wird die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Kernnetzkorridoren und den neun gemäß der Verordnung (EG) Nr. 913/2010 eingerichteten Schienengüterverkehrskorridoren betont, die im Korridorforum vertreten sein sollten. Es werden auch weitere Vorhaben genannt. Darüber hinaus bringt die Europäische Kommission die Hoffnung zum Ausdruck, dass die an diesen Vorhaben beteiligten Akteure auch an den Korridorforen mitwirken und zur Erstellung der Korridorarbeitspläne beitragen werden.

3.5 Die Marco-Polo-Initiative wird fortgesetzt, allerdings als Bestandteil innovativer und nachhaltiger Güterverkehrsdienste in Verbindung mit den Leitlinien und im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ finanziert.

3.6 Ansonsten werden im Mitteilungstext die Finanzierungsprioritäten im Rahmen der CEF-Verordnung behandelt, wobei Korridorvorhaben (Verbesserung grenzübergreifender Abschnitte, Beseitigung von Engpässen und Stärkung der Multimodalität) Vorrang eingeräumt wird. Außerdem werden die Finanzierungsprioritäten außerhalb der Korridore aufgelistet; dabei wird auch ein geringer Betrag für Vorhaben des Gesamtnetzes bereitgestellt.

3.7 Darüber hinaus werden in der Mitteilung die Grundsätze der Verwaltung der Finanzhilfen und die Erwartungen für die Vorhaben erläutert. Die Europäische Kommission verfügt gemäß der Mitteilung auch weiterhin über das Vorrecht, ein Vorhaben teilweise zu finanzieren, falls es nicht den festgelegten Finanzierungsprioritäten entspricht. Verzögerungen oder Misswirtschaft können die Herabsetzung oder Einstellung der Finanzhilfe und ihre Umverteilung nach sich ziehen. Die Kofinanzierung im Rahmen der in der CEF-Verordnung festgelegten Höchstfinanzierungssätze beruht in erster Linie auf Kosten-Nutzen-Analysen und der Bedeutung der Vorhaben in den Arbeitsplänen der Kernnetzkorridore.

3.8 Von den insgesamt 26,3 Mrd. EUR für die TEN-V für den Zeitraum 2014-2020 zur Verfügung stehenden Mittel sind 11,3 Mrd. EUR den Mitgliedstaaten vorbehalten, die mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden können. Gemäß Anhang I der CEF-Verordnung werden die Kohäsionsmittel ausschließlich für vorermittelte Vorhaben im Kernnetz in diesen Ländern gewährt. In den Jahren 2014-2016 wird bei der Auswahl der förderfähigen Vorhaben den nationalen Zuweisungen im Rahmen des Kohäsionsfonds Rechnung getragen. Die finanzielle Unterstützung wird über den normalen TEN-V-Höchstsätzen liegen, da die Grundsätze der Kohäsionsfonds zur Anwendung kommen. Ansonsten gelten die gleichen Governance- und Verwaltungsgrundsätze. In Mitgliedstaaten, die mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden können, wird programmunterstützenden Maßnahmen besondere Beachtung zukommen.

3.9 Abschließend enthält die Mitteilung eine kurze Beschreibung der weiteren Pläne und der für die Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung stehenden Ressourcen. Als Schlussfolgerung ist festgehalten, dass die für dieses Vorhaben bereitgestellten Mittel sehr stark von der Nutzung der verschiedenen Finanzierungsinstrumente abhängen werden.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss begrüßt diese Mitteilung als wertvolle Hilfe für Akteure, die ein Interesse an der Entwicklung des TEN-V-Netzes haben. Ihr Mehrwert könnte zwar für diejenigen Akteure am größten sein, die an einem in Anhang I der CEF-Verordnung enthaltenen vorermittelten Vorhaben interessiert sind oder an einem Kernnetzkorridor liegen bzw. in einen Kernnetzkorridor eingebunden sind, sie ist jedoch für alle Interessenträger von Belang.

4.2 In einigen Punkten geht die Mitteilung über den Wortlaut der Leitlinien und der CEF-Verordnung hinaus und verbessert die Möglichkeiten für die Interessenträger, proaktiv zu handeln und ihre Planung zu optimieren. Der Ausschuss weist darauf hin, dass er einige der in der Mitteilung angesprochenen Punkte bereits in seinen Stellungnahmen zu dem Leitlinien-Vorschlag<sup>(2)</sup> und dem CEF-Verordnungsvorschlag<sup>(3)</sup> zur Sprache gebracht hat.

4.3 Nach Ansicht des Ausschusses weist diese Mitteilung die erforderlichen Qualitätsmerkmale auf, um als sinnvolles Instrument zur Förderung der Umsetzung der TEN-V-Leitlinien zu taugen und Verhaltensmuster anzuregen, die die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Interessenträgern verbessern und die Synergieeffekte zwischen den verschiedenen in der Mitteilung genannten Programme steigern können.

4.4 Der Ausschuss möchte gleichwohl einige Anmerkungen zur Klarstellung bestimmter Punkte vorbringen, damit die Mitteilung ihren Zweck noch besser erfüllen kann.

4.5 Die Governance-Struktur mit dem Koordinator, dem Korridorforum und dem Arbeitsplan für jeden Kernnetzkorridor kann zu einer beschleunigten Verwirklichung der Kernnetzkorridore und Ausführung der darin vorgesehenen vorermittelten Vorhaben beitragen. Daher muss die Governance-Struktur so bald wie möglich eingerichtet werden und „betriebsbereit“ sein. Der Ausschuss begrüßt daher die Bemühungen der Europäischen Kommission betreffend die Planung für die Einführung des Governance-Systems und die Erstellung des Arbeitsplans.

4.6 Der Ausschuss bedauert allerdings, dass das ursprünglich für die Kernnetzkorridore vorgeschlagene Governance-System im Vergleich zu dem Leitlinien-Vorschlag (COM(2011) 650 final/2 — 2011/0294 (COD)) verwässert wurde. Nach Auffassung des Ausschusses ist eine angemessene Kontrolle der Umsetzung unerlässlich.

4.7 In diesem Zusammenhang betont der Ausschuss, dass die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Infrastruktureigentümer unbedingt einen strikten Bauplan vereinbaren und koordinieren müssen. Dies wird ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Anstrengungen zur Verbesserung der TEN-V sein. Nach Meinung des Ausschusses sollte es eine der Hauptaufgaben der Koordinatoren sein, diese Koordinierungsverfahren zu unterstützen und dazu beizutragen, dass sie in verbindlichen Vereinbarungen münden. Sie sollten dann auch ihren Einfluss nutzen, um die Umsetzung dieser Vereinbarungen zu gewährleisten. Mittels finanzieller Förderungen seitens der EU könnte sichergestellt werden, dass Vereinbarungen getroffen und dann auch tatsächlich umgesetzt werden.

4.8 Gleichzeitig begrüßt der Ausschuss die Bestimmungen zur Einbindung öffentlicher und privater Interessenträger in Artikel 50 der Leitlinien als Grundlage für eine Dialogkultur, auf die auch in dieser Mitteilung verwiesen wird<sup>(4)</sup>. Es ist wichtig, dass bereits früh ein Dialog, auch mit der Öffentlichkeit, gepflegt wird, um Transparenz und Vertrauen zu schaffen.

4.9 In Bezug auf die Tätigkeit des Koordinators betont der Ausschuss die Bedeutung seiner Pflichten und der mit dieser Funktion verbundenen Möglichkeiten, Probleme zu lösen und zu dem Fortschritt bei der Verwirklichung des betroffenen Korridors beizutragen. Die Koordinatoren tragen auch eine beträchtliche Verantwortung dafür, dass die Entwicklung der Korridore insgesamt harmonisch zur Schaffung eines einheitlichen, technisch interoperablen, nachhaltigen und produktiven europäischen Verkehrsraums führt. Dies setzt jedoch u. a. voraus, dass dem Koordinator angemessene Sekretariatsressourcen zur Verfügung stehen.

<sup>(2)</sup> ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 130.

<sup>(3)</sup> ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 134.

<sup>(4)</sup> ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 170.

4.10 Der Ausschuss betont, dass alle Interessengruppen, u. a. nationale Behörden sowie lokale und regionale Gebietskörperschaften, Marktakteure, Arbeitnehmer der betroffenen Sektoren, Sozialpartner und Nutzer, im Korridorforum vertreten sein sollten, um dessen Glaubwürdigkeit zu dokumentieren und zu gewährleisten, dass das Forum den bestmöglichen Beitrag zur Verwirklichung des Korridors leistet.

4.11 Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung der Kohärenz zwischen der Erstellung der Arbeitspläne der Korridore und dem Mehrjahresplan, der von der Europäischen Kommission gemäß der CEF-Verordnung ausgearbeitet werden muss. Angesichts der in der Mitteilung festgelegten gemeinsamen Prioritäten und der Liste der vorermittelten Vorhaben in Anhang I der CEF-Verordnung dürfte dies seiner Meinung nach kein Problem sein. Da diese Pläne offenbar parallel erstellt werden, verweist der Ausschuss auf die diesbezüglichen Anleitungen der Mitteilung, die auf den Bestimmungen der Leitlinien und der CEF-Verordnung beruhen.

4.12 Der Ausschuss begrüßt die Bedeutung, die in dieser Mitteilung zu Recht auf die Koordinierung der Korridoraktivitäten mit den Güterverkehrskorridoren (Verordnung (EU) Nr. 913/2010), dem „NAIADES II“-Programm für die Binnenschifffahrt (COM(2013) 623 final), die Hafeneinitiative (COM(2013) 295 final) zur Verbesserung der Effizienz der Häfen und Vorhaben für eine nachhaltige Entwicklung gelegt wird, um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu schaffen. Der Ausschuss bedauert ferner, dass es weder ein System noch eine Rechtsgrundlage für diese Koordinierung gibt mit Ausnahme der in den Leitlinien enthaltenen Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen dem Kernnetzkorridor und den Güterschienenverkehrskorridoren; darin ist außerdem eine Bestimmung enthalten, dass einschlägige Schienenverkehrskorridore in dem Korridorforum vertreten sein sollten. Der Ausschuss fragt sich, ob es nicht sinnvoll wäre, dass weitere Vorhaben und Programme mit Projekten, die für die Korridore von Bedeutung sind, in dem Korridorforum zumindest vertreten sind. Als Beispiel wäre hier das „SWIFTLY Green“-Projekt zu nennen, ein grenzübergreifendes Projekt zur Schaffung eines grünen Korridors mit einer geografischen Auslegung, die das Projekt für den Kernnetzkorridor Skandinavien-Mittelmeer interessant macht. Angesichts der Bedeutung, die den Meeresautobahnen in dieser Mitteilung beigemessen wird, könnte dies auch für laufende Meeresautobahn-Vorhaben in einem bestimmten Korridor gelten. Der Ausschuss ist jedenfalls der Auffassung, dass die laufenden Arbeiten berücksichtigt und bestehende Infrastruktur so weit wie möglich genutzt werden müssen.

4.13 Vergleichbare Probleme wie zwischen verschiedenen Arten von Korridoren und Projekten könnten auch auftreten, wenn sich Kernnetzkorridore kreuzen bzw. überschneiden. Der Ausschuss betont, dass diese Probleme auf transparente und ressourceneffiziente Weise gelöst werden müssen.

4.14 Der Ausschuss nimmt den inhärenten Dualismus zwischen der Governance-Struktur für die Korridore und den Finanzierungsbeschlüssen zur Kenntnis, die die Europäische Kommission gemäß spezifischen Kriterien und unabhängig von der Governance-Struktur trifft. Diesbezüglich begrüßt der Ausschuss, dass in der Mitteilung die Bedeutung der Korridor-Arbeitspläne für die Finanzierungsbeschlüsse erwähnt wird.

4.15 In praktischer und formaler Hinsicht sind die Kernnetzkorridore und ihre Governance-Struktur sicher wichtig und müssen mit entsprechenden administrativen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, der Ausschuss wiederholt jedoch seine bereits in der Stellungnahme zu den Leitlinien aufgeworfene Frage, ob die Kernnetzkorridore nicht de facto eine dritte, ranghöchste Kategorie im TEN-V-Netz sind <sup>(5)</sup>.

4.16 Der Ausschuss stimmt den in der Mitteilung festgelegten Prioritäten zu und nimmt die hohe Priorität zur Kenntnis, die Schienen- und Meeresautobahn-Verbindungen, insbesondere zwischen Inseln bzw. Halbinseln und dem Festland, sowie Maßnahmen zur Verringerung der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen eingeräumt wird. Diesbezüglich verweist der Ausschuss auf die Seeverbindungen in der Ostsee, in der Nordsee, in der Biskaya und zwischen zahlreichen Mittelmeerhäfen, die allesamt dazu dienen, die Entfernungen des Landtransports zu verkürzen und/oder den kombinierten Verkehr zu fördern.

4.17 Der Ausschuss zeigt sich angesichts der unzureichenden EU-Haushaltsmittel und der offenen Fragen besorgt, die in Bezug auf die Möglichkeiten zur Entwicklung alternativer Finanzierungsmechanismen, u. a. Projektanleihen und ÖPP, bestehen.

---

<sup>(5)</sup> ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 130.

## 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der Ausschuss merkt an, dass die für die EU-Kofinanzierung in Verbindung mit den in der Mitteilung festgelegten Prioritäten vorgeschlagene Mittelausstattung die zur Finanzierung zur Verfügung stehenden Mittel übersteigen dürfte. Es deutet nichts darauf hin, dass die Möglichkeiten für die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten zumindest bis zu einem gewissen Grade berücksichtigt wurden.

5.2 In der Mitteilung wird den Kosten-Nutzen-Analysen als Instrument zur Bewertung eines Vorhabens erhebliche Bedeutung beigemessen. In Bezug auf Vorhaben in Ländern, die mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden können, wird in der Mitteilung auf eine spezifische Methode zur Kosten-Nutzen-Berechnung beim Einsatz von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds verwiesen. Für Länder, die keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten, wird jedoch nicht auf diese, sondern auf eine anerkannte Methode Bezug genommen. Der Ausschuss hinterfragt, ob es nicht zweckdienlich wäre, eine oder mehrere empfohlene Methoden beispielsweise bei Aufforderungen zur Einreichung von Angeboten vorzuschlagen. Dies könnte zur Erhöhung der Transparenz und zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen beitragen. Damit würde über die gemäß Artikel 51 der Leitlinien vorgesehene Veröffentlichung der Grundsätze hinausgegangen, die der Bewertung von Kosten und Nutzen sowie des europäischen Mehrwerts zugrunde liegen.

5.3 Diesbezüglich bekräftigt der Ausschuss, dass bei der Bewertung der Vorhaben soziale, ökologische und wirtschaftliche Aspekte im Einklang mit der EU-2020-Strategie berücksichtigt werden müssen. Dabei muss auch sichergestellt werden, dass die geplante Infrastruktur dem tatsächlichen Bedarf entspricht und angemessen genutzt wird.

5.4 Die in der CEF-Verordnung enthaltene Option, die Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente für die TEN-V-Finanzierung zu steigern, wird in der Mitteilung nur kurz angesprochen. Die Hauptfrage ist die mögliche Marktakzeptanz, die bislang nicht gesichert zu sein scheint. Der Ausschuss nimmt dies zur Kenntnis und verweist auf seine in den oben genannten Stellungnahmen ausgesprochenen Empfehlungen zu dem Leitlinien-Vorschlag und dem CEF-Verordnungsvorschlag sowie seine Stellungnahme zur Projektanleiheninitiative<sup>(6)</sup>. In diesem Kontext weist der Ausschuss darauf hin, dass die während der Pilotphase für die Projektanleiheninitiative durchgeführten Vorhaben vom Markt positiv aufgenommen wurden. Diese Pilotphase wird demnächst einer Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 29. April 2014.

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

---

<sup>(6)</sup> ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 134.





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



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

**DE**