

Amtsblatt der Europäischen Union

C 81



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

61. Jahrgang

2. März 2018

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

529. Plenartagung des EWSA vom 18.-19. Oktober 2017

2018/C 081/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das Potenzial von kleinen Familien- und Traditionsunternehmen zur Förderung von Entwicklung und Wirtschaftswachstum in den Regionen“ (Initiativstellungnahme)	1
2018/C 081/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die EU“ (Initiativstellungnahme)	9
2018/C 081/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Dörfer und Kleinstädte als Impulsgeber für die Entwicklung des ländlichen Raums — Herausforderungen und Chancen“ (Initiativstellungnahme)	16
2018/C 081/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Klimagerechtigkeit“ (Initiativstellungnahme)	22
2018/C 081/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU-Entwicklungspartnerschaften im Spannungsfeld internationaler Besteuerungsabkommen“ (Initiativstellungnahme)	29
2018/C 081/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Europa-Mittelmeer-Raum“ (Initiativstellungnahme)	37
2018/C 081/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“ (Initiativstellungnahme)	44
2018/C 081/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle“ (Sondierungsstellungnahme)	57

DE

2018/C 081/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft (Sharing Economy) — Analyse möglicher steuerpolitischer Maßnahmen zur Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes)	65
2018/C 081/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes)	72
2018/C 081/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts“ (Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof) (Initiativstellungnahme)	81

III Vorbereitende Rechtsakte

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

529. Plenartagung des EWSA vom 18.-19. Oktober 2017

2018/C 081/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Compliance-Paket: a) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan zur Stärkung von SOLVIT: Die Vorteile des Binnenmarkts für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen erschließen (COM(2017) 255 final — SWD(2017) 210 final), b) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)), c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen in Bezug auf den Binnenmarkt und damit verbundene Bereiche (COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD))	88
2018/C 081/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überwachung und Meldung der CO ₂ -Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge“ (COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD))	95
2018/C 081/14	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 über die Halbzeitüberprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt — Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt für alle“ (COM(2017) 228 final)	102
2018/C 081/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht über die Wettbewerbspolitik 2016“ (COM(2017) 285 final)	111
2018/C 081/16	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 über die Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion“ (COM(2017) 292 final)	117
2018/C 081/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ (COM(2017) 291 final)	124
2018/C 081/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen“ (COM(2017) 358 final)	131
2018/C 081/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)“ (COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD))	139

2018/C 081/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas“ (COM(2017) 206 final), „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte“ (COM(2017) 250 final), „Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte“ (COM(2017) 251 final)	145
2018/C 081/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1288/2013, (EU) Nr. 1293/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU“ (COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD))	160
2018/C 081/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine europäische Erneuerungsagenda für die Hochschulbildung“ (COM(2017) 247 final) und zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Ein guter Start ins Leben durch Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht“ (COM(2017) 248 final)	167
2018/C 081/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik“ (COM(2017) 424 final — 2017/0190 (COD))	174
2018/C 081/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäischer Interoperabilitätsrahmen — Umsetzungsstrategie“ (COM(2017) 134 final)	176
2018/C 081/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren in der Union “ (COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD))	181
2018/C 081/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“ (COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)) und zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge hinsichtlich bestimmter Vorschriften zu den Kraftfahrzeugsteuern“ (COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS))	188
2018/C 081/27	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: Europa in Bewegung — Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle“ (COM(2017) 283 final)	195
2018/C 081/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Freihandelsabkommen EU-Korea — Kapitel ‚Handel und nachhaltige Entwicklung‘“	201
2018/C 081/29	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Austausch und Schutz personenbezogener Daten in einer globalisierten Welt“ (COM(2017) 7 final)	209
2018/C 081/30	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020)“ (COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD))	215
2018/C 081/31	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2017“ (ergänzende Stellungnahme)	216

I

(Entschliefungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

529. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 18.-19. OKTOBER 2017

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das Potenzial von kleinen Familien- und Traditionsunternehmen zur Förderung von Entwicklung und Wirtschaftswachstum in den Regionen“**(Initiativsternungnahme)**

(2018/C 081/01)

Berichterstatter: **Dimitris DIMITRIADIS**

Beschluss des Plenums	26.1.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativsternungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	199/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat in einer Reihe von Stellungnahmen konsequent seine positive Haltung gegenüber Maßnahmen der EU zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zum Ausdruck gebracht⁽¹⁾. Gleichwohl sind KMU eine sehr heterogene Kategorie. Daher sind besondere Anstrengungen erforderlich, um den verschiedenen Unterkategorien und insbesondere den kleinen Familien- und Traditionsunternehmen die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

⁽¹⁾ Siehe die Stellungnahmen des EWSA „Politische Maßnahmen für die KMU“, ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 7; „Internationale Beschaffungsmärkte“, ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 32; „Small Business Act“, ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30; „OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister“, ABl. C 54 vom 19.2.2011, S. 44, und „Zugang zu Finanzierungen für KMU“, EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA.

1.2. Die Bedeutung dieser Unterkategorie liegt darin, dass sie die große Mehrheit der Arbeitsplätze in der EU bereitstellt. Der EWSA, der seine früheren Schlussfolgerung bekräftigt und an die Empfehlungen seiner früheren Stellungnahmen erinnert ⁽²⁾, möchte die kleinen Familien- und Traditionsunternehmen unter die Lupe nehmen und die Herausforderungen, vor denen sie stehen, analysieren. Damit soll die Gelegenheit geboten werden, die Politikgestaltung auf EU-Ebene sowie auf nationaler und regionaler Ebene konstruktiv zu beeinflussen.

1.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, Wege zur Unterstützung und Förderung dieser Unternehmen zu sondieren, da sie für die Schaffung neuer Aktivitäten und die Erwirtschaftung von Einkommen in Gebieten mit knappen Ressourcen von zentraler Bedeutung sind. Sie schaffen Mehrwert im Prozess der regionalen Entwicklung, insbesondere in weniger entwickelten Regionen, da in der lokalen Wirtschaft, wo sie Investitionen tätigen und die Beschäftigung sichern, tief verwurzelt sind.

1.4. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass es in zahlreichen Regionen mit Entwicklungsrückständen große Entwicklungspotenziale gibt. Diese nicht ausgeschöpften Potenziale könnten durch lokale Familien- und Traditionsunternehmen erschlossen werden. Diese Herausforderung betrifft nicht nur die Europäische Kommission, sondern auch andere Akteure wie lokale Verwaltungen und lokale Zwischenträger wie Unternehmensorganisationen und Finanzinstitute, die eng eingebunden werden sollten.

1.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die jüngsten konjunkturellen und industriellen Entwicklungen und Trends negativ auf kleine Familien- und Traditionsunternehmen ausgewirkt haben. Sie verlieren an Wettbewerbsfähigkeit und haben bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten immer mehr Schwierigkeiten.

1.6. Der EWSA ist darüber besorgt, dass die förderpolitischen Instrumente nicht auf diese Unterkategorie zugeschnitten sind, und dass letztere nicht maßgeblich von diesen profitieren wird. Im Allgemeinen ist die Unterstützung für KMU auf Steigerung von Forschung und Innovation in KMU und Start-ups ausgelegt. Ohne die Bedeutung dieser Maßnahmen bezweifeln zu wollen, möchte der EWSA betonen, dass nur ein Bruchteil der KMU von ihnen profitieren wird, und dass kleine Familien- und Traditionsunternehmen normalerweise nicht dazu gehören. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, die Definition des Begriffs KMU zu überarbeiten. Dies wurde von der GD Grow initiiert und ist vorläufig für Anfang 2019 geplant ⁽³⁾.

1.6.1. Die gegenwärtige KMU-Definition ist bereits veraltet, und der Ausschuss ist daher der Auffassung, dass die geplante Überarbeitung dabei behilflich sein könnte, zu einem angemessenerem Verständnis der Natur von KMU und zur Konzipierung besserer Maßnahmen für sie zu gelangen. Der EWSA fordert die Kommission auf, auch zu bewerten, wie die derzeitige Definition bei der Durchführung von Maßnahmen für KMU auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene im Konsultationsprozess unter besonderer Berücksichtigung kleiner Familien- und Traditionsunternehmen angewandt wird.

1.6.2. Der EWSA sieht folgende Mindestanforderung für die Überarbeitung der Definition:

- streichen des „Kriteriums des Personalbestands“ ⁽⁴⁾ als Hauptkriterium, und den KMU die Flexibilität gewähren, selbst darüber zu entscheiden, welchen zwei von drei Kriterien sie entsprechen wollen, wobei der aktuellste Ansatz gemäß der Richtlinie 2013/34/EU ⁽⁵⁾ zu wählen ist;
- eingehende Untersuchung und ggf. Aktualisierung der in Artikel 2 der Empfehlung festgelegten Schwellenwerte einschließlich ihrer Angleichung an die Werte der Richtlinie 2013/34/EU;
- erneute Bewertung und Überarbeitung der Einschränkungen gemäß Artikel 3 des Anhangs zur Empfehlung.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass kleine Familien- und Traditionsunternehmen als eine spezifische Unterkategorie anerkannt werden müssen, da sie im Allgemeinen am stärksten unter Marktversagen leiden. Er empfiehlt daher, maßgeschneiderte Unterstützungsmaßnahmen für sie zu konzipieren. Um die dringendsten Probleme bewältigen zu können, müssen solche Maßnahmen mindestens darauf abzielen,

- die Anwerbung und Weiterbildung von Arbeitskräften zu unterstützen;
- Manager/Eigentümer weiterzubilden bzw. umzuschulen;
- Zugang zu Beratungsdienstleistungen zu bieten;

⁽²⁾ Siehe die Stellungnahmen des EWSA „Familienunternehmen“, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 8; „Überprüfung des Small Business Act“, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 51; „Unterschiedliche Unternehmensformen“, ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 22.

⁽³⁾ Folgenabschätzung in der Anfangsphase (2017)2868537 vom 8. Juni 2017.

⁽⁴⁾ Artikel 4 des Anhangs der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission.

⁽⁵⁾ Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013.

- den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu verbessern;
- mehr Informationen und bessere Fortbildung des Personals lokaler Unternehmensverbände und Bankfilialen sicherzustellen;
- zentrale Anlaufstellen einzurichten;
- bürokratische Hürden auf lokaler und europäischer Ebene zu überprüfen;
- Zugang zu mehr und besseren Informationen über rechtliche Anforderungen, lokale Bedingungen für Unternehmen und Marktchancen zu gewährleisten.

2. Kleine Familien- und Traditionsunternehmen — Hintergrund und Bedeutung

2.1. Mehrere aktuelle industrielle Entwicklungen und Tendenzen — wie z. B. die Digitalisierung, die Industrie 4.0, sich rasch wandelnde Geschäftsmodelle, die Sharing Economy und innovativere Ansätze zur Erzielung von Wettbewerbsvorteilen — stehen derzeit im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Gleichzeitig sollte anerkannt werden, dass die Menschen in der Lage sein sollten, überall in Europa zu leben, einschließlich in zahlreichen Regionen, die von der Industrie 4.0 wahrscheinlich nicht ohne Weiteres erreicht werden.

2.2. Ohne die Bedeutung dieser neuen Trends herunterzuspielen zu wollen und bei gleichzeitiger Anerkennung der politischen Anstrengungen zu ihrer Förderung muss doch erneut darauf hingewiesen werden, dass die große Mehrheit der Arbeitsplätze in den Regionen der EU derzeit von sehr traditionellen KMU⁽⁶⁾ und kleinen Familienunternehmen⁽⁷⁾ bereitgestellt werden. Die meisten verfügen über eine lange Geschichte und ihre eigenen Traditionen, Erfahrungen und viele Erfolgsgeschichten aus der Vergangenheit. Diese Gruppe von Unternehmen umfasst in der Regel folgende Unterkategorien:

- Klein-, Kleinst- und Einpersonen-Unternehmen;
- sehr traditionelle KMU, die historisch und traditionell in bestimmten Bereichen tätig sind;
- KMU in abgelegenen Gebieten — z. B. in Kleinstädten, Dörfern, Berggebieten, auf Inseln usw.;
- kleine Familienunternehmen;
- Handwerksbetriebe;
- Selbstständige.

2.3. Wie bereits vom EWSA betont, bilden kleine Familien- und Traditionsunternehmen weltweit das Rückgrat zahlreicher Volkswirtschaften, und sie entwickeln sich äußerst dynamisch. Sie spielen eine wesentliche Rolle in der regionalen und lokalen Entwicklung und haben für lokale Gemeinschaften eine einzigartige und konstruktive Funktion. Familienunternehmen können schwierige Zeiten der Rezession und der Stagnation besser überstehen. Diese Unternehmen weisen einzigartige Merkmale in puncto Verantwortungsbewusstsein auf, da den Eigentümern die langfristigen Aussichten ihrer Unternehmen besonders am Herzen liegen, vor allem weil das Glück, das Ansehen und die Zukunft ihrer Familie auf dem Spiel stehen. Diese Verantwortung findet normalerweise Ausdruck in einem ungewöhnlichen Engagement für die Kontinuität des Unternehmens und geht einher mit einer intensiven Fürsorge für die Angestellten sowie dem Anstreben engerer Verbindungen mit den Kunden zum Wohle des Betriebs. Der EWSA hat die Kommission aufgefordert, eine aktive Strategie zur Förderung bewährter Verfahren der Familienunternehmen in den Mitgliedstaaten⁽⁸⁾ umzusetzen.

2.4. In den letzten Jahren sind viele Familienunternehmen bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten auf zunehmende Schwierigkeiten gestoßen, weil

- sie nicht gut darauf vorbereitet sind, das sich rasch wandelnde unternehmerische Umfeld abzusehen bzw. sich an den Wandel anzupassen;

⁽⁶⁾ Kleine traditionelle Unternehmen, die dasselbe Geschäftsmodell über einen langen Zeitraum beibehalten haben und relativ kleine Kunden beliefern, z. B. kleine Restaurants und Cafeterien, freie Tankstellen, Bäckereien, Familienhotels, Kleinbetriebe in Verkehr und Handel usw.

⁽⁷⁾ Es gibt keine Definition für Familienunternehmen, vielmehr einige im Laufe der Jahre weiterentwickelten Arbeitsdefinitionen. Dabei wird betont, dass in Familienunternehmen eine Familie das Unternehmen maßgeblich mittels Eigentumsbeteiligung und leitender Positionen kontrolliert. (Sciascia und Mazzola, *Family Business Review*, Vol. 21, Ausgabe 4, 2008). Familienbetriebe machen insgesamt mehr als 85 % aller Firmen in den OECD-Ländern aus. Einige sind sehr große Unternehmen, aber in der vorliegenden Stellungnahme liegt der Schwerpunkt auf kleinen Familienbetrieben.

⁽⁸⁾ Siehe die EWSA-Stellungnahme „Familienunternehmen“, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 8.

- ihre traditionellen Muster der Geschäftstätigkeit nicht mehr wettbewerbsfähig sind — aufgrund sich verändernder Unternehmensmodelle infolge der Digitalisierung, Entwicklung wirksamerer Managementmethoden und der Entwicklung neuer Technologien;
- sie begrenzten Zugang zu Ressourcen — wie Finanzmittel, Informationen und Arbeitskräfte — und unzureichende Marktentwicklungspotenziale usw. haben;
- sie mit organisatorischen Zwängen zu kämpfen haben, wie z. B. mit Zeit- und Qualitätsmangel, einem Mangel an vorausschauenden Eigentümern und vorrausschauender Betriebsführung sowie mit Trägheit in Bezug auf Verhaltensänderungen;
- sie über wenig Möglichkeiten zur Gestaltung des Umfelds und weniger Verhandlungsmacht, aber über eine höhere Abhängigkeit von diesem Umfeld verfügen⁽⁹⁾.

2.5. Es gibt knapp 23 Mio. KMU in der EU, wobei der Anteil der KMU an der Gesamtzahl der Unternehmen in den südlichen EU-Mitgliedstaaten etwas höher ist⁽¹⁰⁾. KMU machen nicht nur 99,8 % der Gesamtzahl der Unternehmen in der EU in allen Wirtschaftszweigen außer der Finanzwirtschaft aus⁽¹¹⁾, sondern sie beschäftigen auch 67 % aller Arbeitnehmer und sind für 58 % der gesamten Wertschöpfung in allen Wirtschaftssektoren außer der Finanzwirtschaft verantwortlich⁽¹²⁾. Zahlenmäßig sind Kleinunternehmen einschließlich Einpersonen-Unternehmen bei Weitem am häufigsten.

3. Politische Vorgaben und Prioritäten auf EU-Ebene

3.1. Eine allgemeine Regel besteht darin, dass KMU-Unterstützung auf die Förderung von Forschung und Innovation in KMU und ihre Entwicklung ausgerichtet ist⁽¹³⁾. Die Innovations- und die Internationalisierungsfähigkeit werden als die beiden wichtigsten Triebfedern für Wachstum angesehen. KMU weisen im Allgemeinen in beiden Bereichen Schwächen auf⁽¹⁴⁾. Die Hälfte der im letzten Finanzierungszeitraum ermittelten Arten von Instrumenten verfolgen fast ausschließlich Innovationsziele. Es gibt Instrumente, die sowohl die technologische wie die nichttechnologische Innovation, die ökologische Innovation, die Schaffung innovativer Unternehmen, Unterstützung für FuE-Projekte sowie den Wissens- und Technologietransfer unterstützen.

3.2. Während des Zeitraums 2007-2013⁽¹⁵⁾ „beliebte sich die Unterstützung des EFRE für KMU [...] auf ca. 47,5 Mrd. EUR (76,5 % für Unternehmensunterstützungen und 16 % aller Unterstützungen durch den EFRE im Zeitraum)“. Ferner wurden von insgesamt 18,5 Mio. Unternehmen ca. 246 000 begünstigte KMU ausgemacht. Der Vergleich zwischen der Anzahl der Begünstigten und der Gesamtzahl der Unternehmen macht deutlich, dass dieser Betrag vollkommen unzureichend ist. Es ist ein Beleg dafür, dass die EU bei der Unterstützung für diese enorm wichtige Unternehmenskategorie versagt hat. Aufgrund mangelnder Ressourcen und sehr unterschiedlicher Eigenschaften dieser Unternehmen beschäftigt sich die Kommission nicht mit diesem wichtigen Thema.

3.3. Im selben Zeitraum wurde eine relativ große Zahl von politischen Maßnahmen angewandt mit einem hohen Schwankungsgrad zwischen 1 bis 8 000/9 000 Empfängern. Die Konzipierung von Maßnahmen für einen sehr kleinen Kreis von Empfängern ist eindeutig unwirtschaftlich. Dabei stellt sich die Frage, ob es zweckmäßig ist, eine so große Zahl von Instrumenten zu konzipieren. Zudem müssen ihre Effizienz und Wirksamkeit hinterfragt werden, indem die zu ihrer Konzipierung eingesetzten Human- und Finanzressourcen gegen die ggf. erzeugte Wirkung abgewogen werden. Gleichzeitig wurde in Studien auf den Prozess der Selbstselektion bzw. des „soft targeting“ verwiesen, bei dem eine spezifische Gruppe von Empfängern (die sich üblicherweise durch eine größere Aufnahmefähigkeit auszeichnen) mittels der Konzipierung einer bestimmten Maßnahme anvisiert wurde.

⁽⁹⁾ Verschiedene Studien (z. B. Europäisches Parlament, 2011; CSES, 2012; Europäische Kommission, 2008; OECD, 1998).

⁽¹⁰⁾ In der Empfehlung 2003/361/EG der Europäischen Kommission werden KMU definiert und in drei Kategorien aufgeteilt: Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen je nach Zahl der Beschäftigten und Umsatz. Die wichtigsten statistischen Quellen liefern aufgrund einer strikten Anwendung der oben genannten KMU-Definition keine Daten über die als KMU definierten Unternehmen. Verfügbare Daten basieren auf dem Kriterium der Zahl der Beschäftigten. Dementsprechend basieren die in dieser Stellungnahme genannten Statistiken auf diesem Kriterium. Es ist festzustellen, dass die Berücksichtigung der Kriterien des Umsatzes und/oder der Gesamtbilanz die Statistiken nicht wesentlich verändern, indes die Anwendung der Bestimmungen bezüglich der Selbstständigkeit von Unternehmen wesentliche Auswirkungen auf die Ergebnisse haben könnte; aus einer in Deutschland durchgeführten Untersuchung geht hervor, dass die Anwendung dieser Regel die Gesamtzahl der KMU um 9 % verringert (CSES, 2012).

⁽¹¹⁾ Der nichtfinanzielle Bereich der gewerblichen Wirtschaft besteht aus allen Wirtschaftssektoren der EU28 oder Mitgliedstaaten außer den Finanzdienstleistungen, Behördendiensten, Bildung, Gesundheit, Kunst und Kultur, Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei.

⁽¹²⁾ Annual Report on European SMEs 2014/2015, Europäische Kommission (Jahresbericht 2014/2015 über die europäischen KMU).

⁽¹³⁾ Synthesebericht, Arbeitspaket 2, „Ex-post-Bewertung der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2007-2013 mit den Schwerpunkten Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds“, Kontrakt: 2014CE16BAT002, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/.

⁽¹⁴⁾ Unterstützung für KMU — Mehr Forschung und Innovation in KMU und KMU-Entwicklung, Arbeitspaket 2, erster Zwischenbericht, Teil I: Synthesebericht „Ex-post-Bewertung der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2007-2013 mit den Schwerpunkten Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds“, Kontrakt: 2014CE16BAT002, Juli 2015.

⁽¹⁵⁾ Siehe Fußnote 13.

3.4. Eine umfassende Überprüfung⁽¹⁶⁾ der insgesamt 670 Maßnahmen aller im Programmplanungszeitraum umgesetzten 50 operationellen Programme (OP) zeigt eine ziemlich ungleiche Verteilung zwischen den verschiedenen Politikbereichen: Weniger als 30 % aller Maßnahmen zielten auf die Bedürfnisse traditioneller Unternehmen ab. Der EWSA hat bereits seine Unterstützung für innovative und wachstumsstarke Unternehmen bekundet⁽¹⁷⁾. Der Ausschuss bedauert gleichzeitig, dass die Maßnahmen unverhältnismäßig und vorwiegend auf KMU-Innovationsziele zugeschnitten sind, zumal der Großteil der KMU in der EU überhaupt kein Innovationspotenzial hat — und es in naher Zukunft auch nicht haben wird. Innovationen sind für ihr Kerngeschäft auch gar nicht erforderlich. Zwar könnten innovative Produkte sehr wohl zu extrem niedrigen Kosten entwickelt werden und ein hohes Wachstumspotenzial bieten, aber diese Art von Wachstum ist eindeutig die Ausnahme und nicht die Regel für Traditions- und Familienunternehmen, die einer ganz anderen Philosophie folgen. Einige Innovationen sind möglich und ratsam, und die jungen Generationen beginnen zu innovieren, weil sie aufgeschlossener sind. In den meisten Fällen ist Innovation jedoch fragmentiert und gehört nicht zum Kerngeschäft dieser Unternehmensformen⁽¹⁸⁾.

3.5. Kleine Familien- und Traditionsunternehmen stehen nicht im Zentrum förderpolitischer Instrumente. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass nur wenige Maßnahmen (nur 7 % des gesamten öffentlichen Beitrags) auf in bestimmten Sektoren — zumeist im Tourismus — tätigen KMU ausgerichtet sind. Ferner wird dies auch dadurch belegt, dass ca. 54 % der begünstigten KMU in den Branchen Herstellung und IKT (10 %) tätig sind, lediglich 16 % sind den Branchen Groß- und Einzelhandel und nur 6 % dem Bereich Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie, die als traditionelle Sektoren gelten, zuzurechnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Unterstützung für KMU im letzten Programmplanungszeitraum unter dem Aspekt der schweren Wirtschaftskrise verteilt wurde — angesichts der Notwendigkeit, die Mittel weg von Innovation auf allgemeineres Wachstum zu lenken.

3.6. Gleichzeitig ist den Daten zu entnehmen, dass fünf Jahre nach Ausbruch der Krise 2008 die Zahl der KMU gestiegen und die Wertschöpfung sowie die Beschäftigtenzahl gesunken ist⁽¹⁹⁾. Solche Statistiken legen nahe, dass in diesem Zeitraum das „Unternehmertum aus Notwendigkeit“ dem „Unternehmertum aufgrund von Chancen“ den Rang abgelaufen hat. Offensichtlich haben die Menschen versucht, durch die Krise zu kommen, und Betriebe haben versucht, zu überleben, ohne dass die Unterstützung jedoch ausreichend oder angemessen gewesen wäre⁽²⁰⁾.

3.7. Zahlreiche neuere Studien belegen eindeutig, dass wesentliche Unterschiede zwischen den Bedürfnissen der KMU in Nord- bzw. Südeuropa bei erheblichen Variationen auf nationaler Ebene bestehen. Diese Ansicht wird ebenfalls im Jahresbericht 2014/2015 der Europäischen Kommission über europäische KMU voll und ganz unterstützt, laut dem der Gruppe der Länder mit den niedrigsten Werten hauptsächlich südeuropäische Länder angehören. Diese Länder melden im Hinblick auf Projekte, einschließlich der KMU-Komponente von „Horizont 2020“, äußerst niedrige Erfolgsquoten.

3.8. Eine wirksame Unterstützung für kleine Familien- und Traditionsunternehmen wird zudem dadurch erheblich erschwert, dass förderpolitische Maßnahmen meistens auf der Größe der zu unterstützenden Unternehmen basieren, anstatt auf maßgeblicheren Eigenschaften mit größeren Auswirkungen für ihre Aktivitäten. Dieser Ansatz ist möglicherweise veraltet und zu allgemein, um die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Gruppen von kleinen Familien- und Traditionsunternehmen berücksichtigen zu können. Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen daher konsequent betont, dass stärker zielgerichtete und präziser definierte KMU-Förderstrategien in Europa nötig sind, und dass die Definition von KMU aktualisiert werden sollte, um auf ihre Vielfalt besser eingehen zu können⁽²¹⁾.

3.9. Der EWSA ist darüber besorgt, dass bislang nur ein geringer Anteil der EFRE-Förderung nachgewiesene Auswirkungen⁽²²⁾ und somit echte Auswirkungen für die Wirtschaft gezeitigt hat. Dies wirft die Frage nach der tatsächlichen Wirkung der zur Unterstützung von KMU investierten Mittel auf, und der EWSA unterstreicht, dass eine echte Folgenabschätzung einschließlich einer Untersuchung der Unterstützung für kleine Familien- und Traditionsunternehmen durchgeführt werden muss.

⁽¹⁶⁾ Siehe Fußnote 14.

⁽¹⁷⁾ Siehe Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Förderung innovativer und wachstumsstarker Unternehmen“, ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 6.

⁽¹⁸⁾ Ein gutes Beispiel hierfür ist der Tourismus im ländlichen Raum, der heute stark auf digitalen Vermarktungsplattformen basiert.

⁽¹⁹⁾ Europäische Kommission, KMU-Leistungsüberprüfung, Daten (Ausgabe 2014).

⁽²⁰⁾ Ein „Unternehmer aus Notwendigkeit“ ist mangels besserer Möglichkeiten Unternehmer geworden. Ein „Unternehmer aufgrund von Chancen“ hat sich wegen der Auffassung, dass eine nicht oder nicht ausreichend genutzte Geschäftsmöglichkeit besteht, aktiv für den Start eines neuen Unternehmens entschieden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich die Auswirkungen in puncto Wirtschaftswachstum und Entwicklung zwischen den beiden Unternehmenskategorien erheblich unterscheiden. Im Allgemeinen hat das „Unternehmertum aus Notwendigkeit“ keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung, „Unternehmertum aufgrund von Chancen“ hingegen weist positive und signifikante Auswirkungen auf.

⁽²¹⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 64.

⁽²²⁾ Verfügbaren Informationen des Überwachungssystems und anderen Quellen (z. B. Ad-hoc-Bewertungen) zufolge liegen nur für 12 % aller Förderinstrumente eindeutige Erkenntnisse über positive Auswirkungen vor. 5 % aller Instrumente können als wirkungslos bewertet werden.

3.10. Der EFRE ist nicht die einzige Quelle der Unterstützung für kleine Familien- und Traditionsunternehmen. Andere Quellen wie der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)⁽²³⁾, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)⁽²⁴⁾ oder der Europäische Sozialfonds (ESF)⁽²⁵⁾, die getrennt oder durch territoriale Instrumente (von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung — CLLD) und das Instrument für integrierte territoriale Investitionen auch KMU unterstützen können. Sie sind aber nicht auf kleine Familien- und Traditionsunternehmen ausgerichtet, und die Unternehmen erhalten nur einen Bruchteil der Mittel. Laut Vertretern dieser Unternehmen werden ihre Bedürfnisse weder verstanden noch angemessen berücksichtigt.

3.10.1. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Entscheidungsträger und Verwaltungen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene bei der Konzipierung der förderpolitischen Instrumente gewissermaßen zu unflexibel sind; sie berücksichtigen nicht die Perspektiven der Unternehmen und der Sozialpartner mit Blick auf die tatsächlichen Bedürfnisse kleiner und sehr kleiner Unternehmen.

3.10.2. Natürlich sollte die Schuld nicht nur den Verwaltungen zugeschoben werden, auch die zwischengeschalteten Organisationen sind dafür verantwortlich, nicht effektiv über die echten Bedürfnisse der KMU informiert zu haben. Ein gutes Beispiel hierfür ist die offensichtlich eindeutige Vorliebe von KMU für Beihilfen, im Gegensatz zu der wachsenden Bedeutung, die in der politischen Debatte der Finanzierung mit Risikokapital, rückzahlbarer Unterstützung und indirekter Unterstützung zukommt.

3.10.3. Partnerschaften zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen und der Rückgriff auf zwischengeschaltete Stellen zur Unterstützung von KMU scheinen trotz der großen Aufmerksamkeit für diese Fragen weniger verbreitet zu sein als erwartet. Es wird geltend gemacht, dass dieses Missverhältnis zum Teil der Krise geschuldet sei. In einer Wirtschaft hätten politische Entscheidungsträger indes für „traditionellere“ Instrumente zur Unterstützung lokaler Wirtschaften in schwierigen Zeiten optieren können.

3.10.4. Die Möglichkeit des Einsatzes verschiedener spezifischer Finanzierungsinstrumente ist für kleine Familien- und Traditionsunternehmen außerhalb der Reichweite, weil sie Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung und keine entsprechenden Erfahrungen und Kenntnisse haben.

4. Die Vielgestaltigkeit von KMU berücksichtigen

4.1. Der Anteil der Ausfuhren am Umsatz ist bei Kleinunternehmen in der Regel geringer als bei mittleren und großen Unternehmen. Dies legt eine Korrelation zwischen Unternehmensgröße und Ausfuhrkapazitäten nahe.

4.2. Zugang zu Finanzmitteln ist für KMU und Start-ups ein ernsthaftes Problem. In einem Informationsbericht des EWSA wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Aktivitäten von KMU seit 2008 durch ein unzureichendes Finanzierungsangebot eingeschränkt werden⁽²⁶⁾. Wenngleich sich die Lage in letzter Zeit verbessert hat, sind die Fortschritte umso langsamer, je kleiner das Unternehmen ist. Dies bekräftigt die Bedeutung der Unternehmensgröße für die Bedürfnisse und die Leistungen der Betriebe. Zudem basiert die Finanzierung von KMU weitgehend auf Bankkrediten, aber das Bankenwesen ist für KMU und insbesondere für kleine Familien- und Traditionsunternehmen wenig geeignet.

4.3. In jüngster Zeit konzentrierte sich die finanzielle Unterstützung hauptsächlich auf Start-ups, die nur einen sehr kleinen Teil der KMU in der EU ausmachen — aber die wachsenden Bedürfnisse an Finanzierungskapital für Scale-ups wurden bislang nicht angemessen berücksichtigt. Das gilt auch für die Notwendigkeit der großen Mehrheit der von der jüngsten Krise betroffenen traditionellen Unternehmen, lediglich ihre normalen Aktivitäten zu finanzieren. Es gibt Berichte über Bankenzusammenbrüche, die für Kleinunternehmen wegen einfacher Liquiditätsprobleme das Aus bedeutete.

4.4. Eine weitere große Schwierigkeit, mit der KMU im Gegensatz zu Großunternehmen zu kämpfen haben, bezieht sich auf den Zugang zu Informationen und neuen Märkten. Es ist für sie auch schwieriger, hochqualifizierte Arbeitskräfte einzustellen und zu binden, sowie den zunehmenden regulatorischen und bürokratischen Anforderungen zu entsprechen. Diese nachteilige Lage für KMU ist in weniger entwickelten Regionen der EU noch akuter, die keine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit größeren Firmen als Teil ihrer Wertschöpfungskette und weniger Möglichkeiten zur Teilnahme an Wettbewerbsclustern haben. Zudem haben sie unter den Problemen der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, des geringeren Zugangs zu Einrichtungen und unterstützenden Institutionen und häufig unter einer rückläufigen Kundschaft zu leiden. All diese Faktoren könnten auch höhere Kosten bei der Vermarktung ihrer Produkte zur Folge haben.

⁽²³⁾ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp_de.

⁽²⁴⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_de.

⁽²⁵⁾ <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>.

⁽²⁶⁾ Siehe Informationsbericht des EWSA zum Thema „Zugang zu Finanzierung für KMU und Unternehmen mit mittlerer Kapitalausstattung im Zeitraum 2014–2020: Chancen und Herausforderungen“.

4.5. Für traditionelle und in weniger entwickelten Gebieten der EU gelegene KMU sind es weniger die Instrumente zur Förderung von Innovation, Zugang zu neuen Märkten, Internationalisierung, Zugang zu den Kapitalmärkten usw., die von zentraler Bedeutung sind. Vielmehr sind Maßnahmen erforderlich, die es den KMU ermöglichen, ihre Kerntätigkeiten zu verbessern und leistungsfähiger zu gestalten, wie z. B. der Zugang zu: normaler Bankenfinanzierung, Informationen, qualifizierten Arbeitskräften und unmittelbaren Geschäftsmöglichkeiten (Verbesserung der täglichen Aktivitäten). Für diese Unternehmen ist das Einleiten von Verhaltensänderungen auf kurze Sicht nicht sinnvoll, weil zuerst das allgemeine Umfeld, in dem sie tätig sind, geändert werden muss.

4.6. Funktionieren Gründerzentren in einigen Ländern reibungslos, sind deren positive Wirkungen in anderen Ländern eher begrenzt. Ausschlaggebend für den Erfolg ist eine Kultur des Teilens organisatorischer Ressourcen und Unterstützungsnetze, die in den weniger entwickelten Regionen der EU im Allgemeinen unterentwickelt sind.

4.7. Die wachsende Bedeutung der Produktion wissensbasierter Inhalte als Wettbewerbsvorteil erhöht die Heterogenität von KMU und führt zu einer Diskriminierung zwischen wachstumsstarken KMU und anderen KMU, deren Entwicklung durch Hindernisse in Verbindung mit ihrer geringen Größe, ihrer Lage und ihrer Kundenbasis beeinträchtigt wird.

4.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, den KMU-freundlichen Ansatz („Act small first“) zu unterstützen und bei der Konzipierung von Instrumenten den kleinen Familien- und Traditionsunternehmen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

4.9. Vor 30 oder 40 Jahren gab es viele strukturschwache Regionen in Europa, die in geografischer oder funktionaler Hinsicht von den Wachstumszentren entfernt waren. Manche von ihnen sind nun wohlhabend aufgrund offener, verantwortungsvoller und nicht korrupter lokaler Regierungs- und Verwaltungsstellen, effizienter Arbeit der Wirtschaftsverbände und der Einrichtung gut funktionierender lokaler Unternehmensnetzwerken.

5. Herausforderungen und ihre mögliche Bewältigung mit Blick auf eine bessere Förderung der Entwicklung von kleinen Familien- und Traditionsunternehmen

5.1. *Zugang zu Finanzmitteln ist ein ernsthaftes Problem.* Im Vergleich zu größeren Unternehmen weisen kleine Familien- und Traditionsunternehmen eine größere Varianz in puncto Rentabilität, Überleben und Wachstum auf — worauf ihre Probleme bei der Finanzierung zurückzuführen sind. KMU sind im Allgemeinen mit höheren Zinssätzen sowie Kreditrationierung aufgrund von Engpässen bei der Besicherung konfrontiert. Die Finanzierungsschwierigkeiten unterscheiden sich erheblich bei langsam und bei schnell wachsenden Unternehmen.

5.2. Die Ausbreitung von Risikokapitalfonds, der Märkte für privates Beteiligungskapital — einschließlich informeller Märkte und Business Angels —, Crowdfunding und die Entwicklung der Kapitalmarktunion im Allgemeinen haben den Zugang zu Risikokapital für bestimmte Kategorien von KMU erleichtert. Kleine Familien- und Traditionsunternehmen indes können wahrscheinlich von diesen Entwicklungen nicht profitieren und sind nach wie vor stark von traditionellen Bankkrediten abhängig. Diese Instrumente sind selbst für innovative Unternehmen, Start-ups und mittlere Unternehmen nicht immer einfach zu verwenden, und beträchtliche Unterschiede bestehen nach wie vor zwischen den Ländern aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der lokalen Kapitalmärkte und dem Fehlen geeigneter Rechtsvorschriften.

5.3. Begrüßt werden die Maßnahmen der Kommission zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungen mittels Bürgschaften. Gleichwohl scheint die gewählte Regelung zu Verzerrungen auf dem Markt für Bürgschaften und letztlich zu unbeabsichtigten Folgen für die Aktivitäten der Garantieeinrichtungen zu führen. Verfügbare empirische Daten (Spanien ist diesbezüglich exemplarisch) belegen, dass Handelsbanken ihren bestehenden Kreditnehmern explizit nahelegen, eine Garantie zu verlangen, die ihnen unmittelbar von der EU in Form einer direkten Garantie ausgestellt wird, damit die Bank ihre jeweiligen Risiken durch die Garantie absichern kann, ohne ihre jeweilige Risikoklasse anheben zu müssen. „Benachteiligte KMU“ (die Schwierigkeiten haben, Kredite zu erhalten) bleiben außen vor. Verstärkte öffentliche Investitionen in Form von Rückgarantien erhöhen die Wirksamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel und führen zu einer größeren Hebelwirkung für die Märkte und die Gesamtwirtschaft.

5.4. Der Verwaltungsaufwand auf europäischer und lokaler Ebene bleibt für kleine Familien- und Traditionsunternehmen ein großes Hindernis, die für die Bewältigung der Probleme aufgrund von Überregulierung schlecht ausgestattet sind. Dies setzt voraus, dass ihnen Informationen über die Vorschriften sowie über technische und ökologische Standards leichter zugänglich gemacht werden. Politische Entscheidungsträger müssen sicherstellen, dass die Verfahren nicht unnötig kostspielig, komplex oder langwierig sind. Es sollte auch eine systematische und sorgfältige Prüfung neuer Vorschriften und ihrer Umsetzung durch die einschlägigen lokalen Wirtschaftsverbände erfolgen.

5.5. Zugang zu besseren Informationen ist nicht nur mit Blick auf die rechtlichen Anforderungen erforderlich. Informationen über das lokale Geschäftsumfeld und über Marktchancen auf regionaler Ebene sind auch für Traditions- und Familienunternehmen entscheidend. Moderne Technologien besitzen ein großes Potenzial zur Verringerung der Informationslücke, wenn sie benutzerfreundlich gestaltet werden. Die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle mit sämtlichen für die Strategien und Entscheidungen der Unternehmen benötigten Informationen aus einer Hand, wie sie bereits in einigen Ländern bestehen, wäre sehr nützlich. Maßnahmen zur Förderung von Informationsnetzen müssen auf maßgeschneiderte Datenbanken abzielen und Informationsüberfluss vermeiden.

5.6. Jüngste Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu den Märkten haben sich vornehmlich auf die internationalen Märkte konzentriert. Maßnahmen in diesem Bereich müssen die Benachteiligungen der KMU aufgrund ihres mangelnden Zugangs zur Humanressourcen, zu externen Märkten und zu Technologien angehen. Für kleine traditionelle und Familienunternehmen ist dies — wie oben ausgeführt — indes oft kaum von Belang. Daher sollten die Anstrengungen auf eine bessere Koordinierung zwischen den Veranstaltern von Handelsmissionen auf regionaler Ebene und auf bessere Unterstützung bei der Suche nach verlässlichen Handelspartnern ausgerichtet werden. Eine weitere diesbezügliche Möglichkeit ist das Engagement für die Steigerung des Anteils kleiner Unternehmen an der öffentlichen Auftragsvergabe.

5.7. Ein sehr spezifisches Problem kleiner Familien- und Traditionsunternehmen in letzter Zeit ist der Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften. Die demografische Situation in abgelegenen Gebieten und in vielen Regionen mit Entwicklungsrückständen verschlechtert sich, was an vielen Orten zu einem erheblichen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften führt. Daher müssen diese Unternehmen bei der Ermittlung und Anziehung von Arbeitskräften als auch bei der Weiterbildung unterstützt werden. Weiterbildungsprogramme sollten periodisch und maßgeschneidert sein. Es sollte auch ein System für regelmäßige Weiterbildungsangebote geschaffen werden, da Kleinunternehmen von einer hohen Fluktuation betroffen sein könnten.

5.8. In Familienunternehmen kommt es häufig vor, dass die Kinder derselben Familie (oder auch nicht) für den Betrieb arbeiten. Das ist üblich und gut für die Unternehmen, da es den reibungslosen Übergang des Betriebs von einer Generation zur nächsten bzw. das Vertraut machen mit künftiger Arbeit erleichtert. In solchen Fällen sollten die Eigentümer/Leiter stets im Auge behalten, dass die Arbeitsbedingungen ILO-Übereinkommen Nr. 182 und ILO-Übereinkommen Nr. 138 bezüglich Kinderarbeit entsprechen müssen.

5.9. Weiterbildung ist nicht nur für die Beschäftigten von kleinen Familien- und Traditionsunternehmen erforderlich. Bankangestellte und Arbeitgeberverbände in ländlichen und entlegenen Gebieten haben häufig keine Kenntnis von den verschiedenen von der Kommission gebotenen Programmen und Möglichkeiten und den entsprechenden Dokumenten und Verfahren. Dieses Netz von Intermediären ist für die Wirksamkeit der Unterstützung für kleine Familien- und Traditionsunternehmen äußerst wichtig. Informationsprogramme und der Austausch bewährter Verfahren zwischen diesen Intermediären sollte gefördert werden. Es sollte eine einzige Anlaufstelle für alle Arten von Finanzierungen und Programmen eingerichtet werden.

5.10. Eine wichtige Maßnahme sollte es sein, die Kompetenz von Eigentümern/Leitern kleiner Familien- und Traditionsunternehmen zu fördern, da in diesen Unternehmen alles unmittelbar von diesem Faktor abhängt. Dies könnte entweder durch Weiterbildung und/oder durch einen erleichterten Zugang zu Beratungsdiensten erfolgen. Lebenslanges Lernen sollte gefördert werden: Online-Lehrmittel für Bereiche wie Geschäftsplanung, Produktionsstandards, Verbraucherschutzrecht oder andere Vorschriften könnten ein Schritt in die richtige Richtung sein.

5.11. Eine weitere Maßnahme ist es, kleine Familien- und Traditionsunternehmen dazu anzuhalten, ihre Erträge zu reinvestieren. Wenn sie Anreize erhalten, dies zu tun, werden sie stabiler, weniger abhängig von Bankkrediten und weniger krisenanfällig sein.

5.12. Es wäre sehr sinnvoll, eine Aufstellung der bewährten Verfahren in den Sektoren, in denen kleine Familien- und Traditionsunternehmen stark vertreten sind — wie Tourismus, Landwirtschaft, Fischerei usw. — vorzunehmen und sie allen Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch die EU“

(Initiativstimmung)

(2018/C 081/02)

Berichtersteller: **Jean Marc ROIRANT**

Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Beschluss des Plenums	30.3.2017
Zuständige Fachkommission	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	27.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung am	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	188/15/10

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Organisationen der Zivilgesellschaft spielen bei der Förderung einer aktiven Bürgerschaft in Europa eine herausragende Rolle. Eine partizipative Demokratie benötigt Mittlerorganisationen, um die Bürgerinnen und Bürger einzubinden und ihnen in allen staatsbürgerlichen Bereichen eine Stimme zu verleihen. Die Existenz einer starken, unabhängigen und vielfältigen organisierten Zivilgesellschaft hängt von einer angemessenen öffentlichen Finanzierung ab.

1.2. Neben den zunehmenden Schwierigkeiten beim Zugang zu öffentlichen Geldern stellt die Verengung des zivilgesellschaftlichen Raums die größte Gefahr für das Funktionieren der zivilgesellschaftlichen Organisationen und die europäische Demokratie dar.

1.3. Nach Auffassung des EWSA sollte ein politischer und rechtlicher Rahmen auf europäischer und auf nationaler Ebene geschaffen werden, um die Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft zu fördern, deren Aktivitäten gänzlich auf den Grundrechten basieren.

1.4. Wie dies einige Mitgliedstaaten mit „Chartas gegenseitiger Verpflichtungen“ oder „Pakten“ auf nationaler Ebene bereits getan haben, könnten sich die europäischen Institutionen für einen echten europäischen zivilgesellschaftlichen Dialog engagieren. Die Beratungen über ein Statut des Europäischen Vereins sowie über ein Statut der Europäischen Stiftung sollten wieder aufgenommen werden. Außerdem sollte die Umsetzung von Artikel 11 EUV über den strukturierten Dialog mit der Zivilgesellschaft gewährleistet werden.

1.5. Die EU sollte die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, steuerliche Anreize für private Spenden beizubehalten oder zu entwickeln und einen Teil ihrer Steuereinnahmen zivilgesellschaftlichen Organisationen zukommen zu lassen. Die EU sollte Hindernisse für grenzüberschreitende Spenden mittels Koordinierung der Steuervorschriften und -verfahren beseitigen und in soziales Engagement in der gesamten EU investieren.

1.6. Die europäischen Institutionen sollten ein positives Bild der Organisationen der Zivilgesellschaft fördern und auf die Wahrung ihrer Unabhängigkeit achten, insbesondere durch die Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer Möglichkeiten, sich in den Bereich der sozialen Innovation und der Bürgerbeteiligung zu engagieren.

1.7. Der EWSA fordert eine Strategie zur Erleichterung der Entwicklung einer starken und unabhängigen Zivilgesellschaft in Europa und zur Einsetzung eines EU-Mediators für die Freiheiten des zivilgesellschaftlichen Raums, dem NGO Vorfälle im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen und Einschränkungen ihrer Arbeit mitteilen könnten.

1.8. In Bezug auf den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen fordert der EWSA die Haushaltsbehörde dazu auf, die Finanzhilfen für die Organisationen der Zivilgesellschaft insbesondere über Betriebskostenzuschüsse sowie mehrjährige Finanzierungen aufzustocken.

1.9. Der EWSA fordert die Kommission auf, einen Europäischen Fonds für Demokratie und in der EU geltende Werte und Menschenrechte vorzuschlagen⁽¹⁾. Dieser sollte über umfangreiche Mittel verfügen, allen zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU unmittelbar offenstehen und unabhängig verwaltet werden, ähnlich wie der Europäische Fonds für Demokratie⁽²⁾, sowie die Beteiligung von Vertretern des EWSA vorsehen.

1.10. Zur Förderung der partizipativen Demokratie sollte nach Auffassung des EWSA das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ mit Haushaltsmitteln von 500 Mio. EUR im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) — wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen⁽³⁾ — ausgestattet werden. Ebenso sollten Maßnahmen von Erasmus+, die auf die Zivilgesellschaft abzielen, aufgestockt werden.

1.11. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Umsetzung des Verhaltenskodex für Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft im Rahmen der Strukturfonds zu überwachen. Die Kommission sollte auch die nationalen und regionalen Behörden dazu aufrufen, Bestimmungen über die technische Hilfe zur Förderung des Kapazitätenaufbaus für zivilgesellschaftliche Organisationen zu nutzen.

1.12. Der EWSA fordert eine eingehendere Diskussion darüber, wie Organisationen der Zivilgesellschaft durch eine bessere Verknüpfung von Forschung und Zivilgesellschaft und durch den Vorschlag eines neuen Bereichs zu Bürgerbeteiligung und Demokratie unter dem Schwerpunkt „Gesellschaftliche Herausforderungen“ im künftigen Forschungsrahmenprogramm stärker in Forschungsprogramme eingebunden werden können.

1.13. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Prioritäten der Geschlechtergleichstellung sollten Querschnittsaufgaben des künftigen MFR sein.

1.14. Die EU sollte ihre Führungsrolle als Geldgeber im Bereich der humanitären Hilfe und der internationalen Zusammenarbeit beibehalten und ausbauen sowie eine echte Zivilgesellschaft proaktiv fördern.

1.15. Der EWSA begrüßt auch die in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Haushaltsordnung ausgesprochene Empfehlung der Kommission, ehrenamtliches Engagement als zuschussfähige Ausgaben (eine unmittelbare Reaktion auf die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Statistische Erfassung von Freiwilligentätigkeit“⁽⁴⁾) und Sachleistungen bei der Kofinanzierung zu berücksichtigen. Er begrüßt außerdem den Bericht des Parlaments, in dem eine Vereinfachung bei der Überwachung der Mittel gefordert wird, insbesondere bei der Berücksichtigung von Bewertungen und Prüfungen, die Beschleunigung von Antworten an Antragsteller und die Unterzeichnung von Verträgen und Zahlungen. Der EWSA fordert die EU-Organe auf, sich bezüglich des vorgeschlagenen Textes zu einigen, der eine gerechte Bewertung der von Freiwilligen aufgewendeten Stunden ermöglichen wird.

1.16. Die Zivilgesellschaft stärken heißt, den Zugang zu Finanzmitteln der kleinsten Organisationen und der am stärksten benachteiligten Gesellschaftsgruppen zu verbessern. Vor diesem Hintergrund sollte die Kommission für eine Vielzahl von Finanzierungsmöglichkeiten sorgen und Verwaltungsformalitäten weiter vereinfachen, indem sie Schulungen und Leitlinien bezüglich der Umsetzung von Verträgen und finanzieller Verpflichtungen bereitstellt und gleichzeitig eine einheitliche Auslegung der Verordnung über die Haushaltsordnung durch ihre Dienststellen gewährleistet.

1.17. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, rasch entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, wenn die nationalen Verwaltungs- oder Rechtsvorschriften den Zugang nationaler Organisationen der Zivilgesellschaft zu EU-Mitteln einengen oder wenn Finanzierungsbedingungen auferlegt werden, die ihre Aktivitäten der Interessenvertretung einschränken.

2. Einleitung

2.1. In einer Reihe von Stellungnahmen hat sich der EWSA mit Fragen des zivilen Dialogs und der partizipativen Demokratie, der Definition dieser Begriffe, der Repräsentativität der verschiedenen Interessenträger und der auf europäischer Ebene erforderlichen Maßnahmen beschäftigt. Der EWSA hat insbesondere unterstrichen, dass die Umsetzung von Artikel 11 EUV⁽⁵⁾ für die EU in ihrem Streben nach demokratischer Legitimität von entscheidender Bedeutung war.

⁽¹⁾ Dieser Fonds würde die gleichen Ziele verfolgen wie das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

⁽²⁾ Der Europäische Demokratiefonds ist eine 2013 von der EU und den EU-Mitgliedstaaten eingerichtete unabhängige, Fördermittel vergebende Organisation zur Stärkung der demokratischen Institutionen in der Nachbarschaft Europas und weltweit. Dem Gouverneursrat dieses Fonds gehören alle EU-Mitgliedstaaten zusammen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Fachleuten der Zivilgesellschaft an.

⁽³⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“.

⁽⁴⁾ ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 11.

⁽⁵⁾ ABl. C 11 vom 15.1.2013, S. 8.

2.2. Allerdings wurde die Frage, wie die aktive Bürgerschaft und die partizipative Demokratie finanziell gefördert werden können, bisher noch in keiner gesonderten Stellungnahme untersucht.

2.3. Es ist dringend erforderlich, sich mit der Verteilung und Wirksamkeit der EU-Finanzmittel in diesem Bereich zu beschäftigen — gerade jetzt, wo die EU-Institutionen die Beratungen über den Vorschlag des MFR für die Zeit nach 2020 vorbereiten und demnächst einen Beschluss zur Überarbeitung der Haushaltsordnung fassen werden.

2.4. Die Finanzierungsproblematik ist auch verbunden mit der Anerkennung einer eigenen Rolle und eines eigenen Status der verschiedenen Interessenträger im europäischen zivilgesellschaftlichen Dialog. Der EWSA ist bereits mehrfach auf die Notwendigkeit eines Statuts der Europäischen Vereine eingegangen⁽⁶⁾.

2.5. Für die Zwecke dieser Stellungnahme bezeichnet der Begriff „zivilgesellschaftliche Organisationen“ nichtstaatliche, gemeinnützige Organisationen, die von öffentlichen Institutionen und kommerziellen Interessen unabhängig sind und deren Tätigkeiten zu den Zielen der Charta der Grundrechte beitragen, z. B. soziale Inklusion, aktive Bürgerbeteiligung, nachhaltige Entwicklung in all ihren Formen, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Verbraucherrechte, Unterstützung für Migranten und Flüchtlinge sowie Grundrechte⁽⁷⁾.

3. Die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen

3.1. Eine engagierte, pluralistische und unabhängige Zivilgesellschaft spielt bei der Förderung der aktiven Teilhabe der Bürger am demokratischen Prozess und im Bereich der Governance und der Transparenz auf europäischer und nationaler Ebene eine entscheidende Rolle. Sie kann auch zu Maßnahmen beitragen, die gerechter und wirksamer sind sowie nachhaltige Entwicklung und inklusives Wachstum fördern⁽⁸⁾. Da sie in der Lage sind, „zu den Ärmsten und am stärksten benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern Kontakt aufzunehmen und als Sprecher für Personen aufzutreten, deren Stimme ansonsten nicht ausreichend Gehör findet“, sorgen die zivilgesellschaftlichen Organisationen für eine größere Teilhabe und tragen zur europäischen Politikgestaltung bei⁽⁹⁾.

3.2. Über ihre bürgerschaftlichen und sozialen Funktionen hinaus sind einige zivilgesellschaftliche Organisationen an der sog. Sozial- und Solidarwirtschaft beteiligt und leisten sogar einen erheblichen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

3.3. Eine Besonderheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist ihre Fähigkeit, im Rahmen ihrer Projekte überwiegend hochmotivierte Freiwillige und engagierte Mitarbeiter zusammenzubringen. Die Freiwilligentätigkeit im Sinne einer aktiven Bürgerbeteiligung zur Stärkung gemeinsamer europäischer Werte wie Solidarität und sozialer Zusammenhalt bedarf günstiger Rahmenbedingungen⁽¹⁰⁾.

3.4. Eine echte partizipative Demokratie braucht Mittlerorganisationen (Gewerkschaften, Organisationen von Arbeitgebern und KMU, NGO und andere gemeinnützige Akteure usw.), wenn sie die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen, die Beteiligung der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft an europäischen Herausforderungen fördern und ein gerechteres, inklusiveres und solidarischeres Europa schaffen möchte. Eine robuste und vielfältige Zivilgesellschaft stützt sich auf eine angemessene öffentliche Finanzierung und einen Rahmen für einen leichteren Zugang zu unterschiedlichen privaten Finanzierungsformen.

4. Die verschiedenen Finanzierungsformen

4.1. Auf EU-Ebene gibt es zahlreiche Programme in einer Reihe von Bereichen (Bildung, Kultur, Soziales, Unionsbürgerschaft, Umwelt, Grundrechte, Forschung, internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Gesundheit usw.), die spezifische Ziele bezüglich der Beteiligung der Zivilgesellschaft umfassen, insbesondere in Form von Projekten. Die Institutionen haben auch Betriebskostenzuschüsse eingeführt, die insbesondere dazu dienen, die Vernetzung zwischen den nationalen in unterschiedlichen Sektoren und gesellschaftlichen Themenbereichen tätigen Organisationen zu fördern. Diese finanzielle Unterstützung trägt somit zur Bildung einer europäischen Öffentlichkeit bei.

4.2. Im Zusammenhang mit der Erweiterungs- und Außenpolitik, einschließlich der internationalen Zusammenarbeit und der humanitären Hilfe, hat die EU eine proaktive Politik entwickelt, um eine echte Zivilgesellschaft zu fördern, u. a. durch gezielte Maßnahmen. Die EU ist einer der weltweit wichtigsten Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe — ein Ansatz, der von der europäischen Öffentlichkeit nachdrücklich unterstützt wird⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 163.

⁽⁷⁾ ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 41.

⁽⁸⁾ Weißbuch über Europäisches Regieren, 25.7.2001.

⁽⁹⁾ COM(2000) 11 final.

⁽¹⁰⁾ Europäisches Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011.

⁽¹¹⁾ Siehe insbesondere die Erhebung aus dem Jahr 2017: http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_en.

4.3. In Bezug auf interne Politikbereiche hat jedoch keine weitere Neubewertung der Beziehungen zwischen der EU und den zivilgesellschaftlichen Organisationen (besonders im Rahmen von Artikel 11 EUV) seit 2000 stattgefunden. Damals veröffentlichte die Kommission ihr erstes Diskussionspapier als Teil des Verwaltungsreformprozesses, worin sie die Notwendigkeit unterstrich, weiterhin umfangreiche öffentliche Mittel für die Rolle der NGO bereitzustellen, einen kohärenten Ansatz zwischen den Kommissionsdienststellen zu entwickeln und die Verwaltung von Finanzhilfen zu verbessern.

4.4. Vorrangige Bereiche der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen sind humanitäre Hilfe und internationale Zusammenarbeit. Den Angaben für 2015 zufolge wurden 1,2 Mrd. EUR für die Finanzierung von NGO bereitgestellt (ca. 15 % in der Haushaltslinie „Europa in der Welt“⁽¹²⁾), während die Mittelausstattung für zivilgesellschaftliche Organisationen in anderen Bereichen vergleichsweise gering ausfiel: 0,08 % in der Haushaltslinie „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“, 2,5 % in der Haushaltslinie „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ sowie weniger als 0,009 % in der Haushaltslinie „Intelligentes und integratives Wachstum“. Über die Wirksamkeit der bestehenden Maßnahmen hinaus müssen diese Beträge dringend überprüft werden.

5. Verfügbarkeit öffentlicher Mittel und Einengung des zivilgesellschaftlichen Raums

5.1. Jüngste Untersuchungen und Erhebungen haben zusammen mit in einigen EU-Staaten entwickelten Maßnahmen auch gezeigt, dass sich der Zustand des zivilgesellschaftlichen Raums auf nationaler Ebene in bestimmten Mitgliedstaaten verschlechtert⁽¹³⁾. Bei der Überprüfung des Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 und der laufenden Überprüfung einiger Finanzierungsprogramme darf diese neue Tatsache nicht außer Acht gelassen werden.

5.2. Das im Juni 2017 in Ungarn erlassene Gesetz über die Transparenz von Organisationen, die ausländische Mittel erhalten, wurde von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europarat verurteilt. Dies macht deutlich, warum die Kommission sicherstellen muss, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und der Geldwäsche keine unbeabsichtigten Folgen für zivilgesellschaftliche Organisationen beim Zugang zu Finanzierungen und Darlehen haben.

5.3. In vielen Staaten Europas lässt sich beobachten, dass Maßnahmen entwickelt werden, um Zuschüsse für zivilgesellschaftliche Organisationen an Bedingungen zu knüpfen, mit denen ihre beratende Funktion und ihre Parteifähigkeit vor Gericht eingeschränkt werden⁽¹⁴⁾.

5.4. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in vielen Staaten dazu geführt, dass öffentliche Mittel für NGO gekürzt und/oder in Form kurzfristiger Fördermittel bereitgestellt wurden. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen könnten durch in erster Linie projektbezogene Finanzierungsformen dazu gezwungen werden, ihre Prioritäten entsprechend anzupassen und sich von ihren ursprünglichen Zielen und den gesellschaftlichen Bedürfnissen zu distanzieren. In einigen Staaten haben die Regierungen Organisationen (zum Schaden anderer) unterstützt, die dem strategischen Ansatz der Regierung folgen, und eine Atmosphäre des Duckmäusertums geschaffen. Gleichzeitig ist ein zunehmender Mangel an Transparenz bei der Mittelvergabe zu beobachten.

5.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Umsetzung der Ex-ante-Konditionalitäten bei der Bewertung der Programme und hinsichtlich der Partnerschaftsabkommen sorgfältig zu überwachen, insbesondere in Bezug auf Beschäftigung, soziale Eingliederung und Nichtdiskriminierung, Umwelt, die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Einbeziehung und Verbesserung der institutionellen Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen⁽¹⁵⁾ sowie die Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen, und die Zahlungen auszusetzen, wenn diese Punkte nicht eingehalten werden. Der EWSA erinnert die Kommission auch daran, die Umsetzung von Artikel 125 über die Pflicht der Verwaltungsbehörden zur Anwendung transparenter und nichtdiskriminierender Auswahlverfahren und Kriterien zu überwachen. Der EWSA fordert den Europäischen Rechnungshof dazu auf, in seinem anstehenden Bericht die Einhaltung dieser Bestimmungen für die Auswahl von NGO zu bewerten.

5.6. Die Zunahme von Extremismus und Populismus und alle antidemokratischen Vorfälle sind eine Hausforderung für die Gesamtheit der demokratischen Errungenschaften und schaffen ein feindliches Klima für gesellschaftliche Mittlerorganisationen. Daher muss die wichtige Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstrichen und ihre finanzielle Unterstützung durch die EU aufgestockt werden.

⁽¹²⁾ EuropeAid — Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung.

⁽¹³⁾ „Civic Space in Europe 2016“, Civicus Monitor.

⁽¹⁴⁾ Siehe das Gesetz über Lobbying, mit dem im Vereinigten Königreich NGO untersagt wird, während eines Wahlkampfs oder dem Referendum über die EU-Mitgliedschaft ihre Meinung kundzutun, und die derzeitige Überprüfung des Wahlgesetzes (Änderungsgesetz) des Jahres 2011 in Irland, die darauf abzielt, Dritte von der Einflussnahme im Wahlkampf abzuhalten, wobei indes die Interpretation „politischer Ziele“ und die Schwellenwerte für einzelne Spenden für NGO zu Kontroversen geführt haben, auch in Verbindung mit der Finanzierung einer Kampagne zur Unterstützung von Abtreibung.

⁽¹⁵⁾ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

5.7. Der EWSA fordert die Einsetzung eines EU-Mediators für die Freiheiten des zivilgesellschaftlichen Raums, dem auch NGO Übergriffe oder Einschränkungen ihrer Arbeit melden könnten.

6. Mögliche Antworten auf europäischer Ebene

6.1. Nach Auffassung des EWSA sollte ein politischer und rechtlicher Rahmen auf europäischer und auf nationaler Ebene geschaffen werden, um die Entwicklung einer vielgestaltigen europäischen Zivilgesellschaft zu fördern, deren Aktivitäten gänzlich auf den Grundrechten basieren.

6.2. Die europäischen Institutionen sollten ein positives Image der zivilgesellschaftlichen Organisationen fördern und auf die Wahrung ihrer Unabhängigkeit achten, insbesondere durch Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit und ihres Engagements für soziale Innovation und Bürgerbeteiligung, die häufig von Finanzierung abhängig sind.

6.3. In Anlehnung an die von einigen Mitgliedstaaten angenommene „Charta gegenseitiger Verpflichtungen“ oder diesbezüglicher „Pakte“ könnten die europäischen Institutionen Maßnahmen zur Anerkennung und Einrichtung von Partnerschaften mit repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft ergreifen. Dadurch würden die Voraussetzungen für einen echten europäischen zivilgesellschaftlichen Dialog geschaffen und Artikel 11 des EU-Vertrags und andere einschlägige internationale Verpflichtungen umgesetzt ⁽¹⁶⁾.

6.4. Unbedingt erforderlich ist auch die Wiederaufnahme der Gespräche über ein Statut der Europäischen Vereine, wie es die Kommission 1992 ⁽¹⁷⁾ — zusammen mit einem Statut für Europäische Stiftungen — vorgeschlagen hat. Dadurch würde die Anerkennung zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Zusammenarbeit zwischen ihnen auf europäischer Ebene gefördert und das 2004 angenommene Statut der Europäischen Gesellschaft ⁽¹⁸⁾ ergänzt werden.

6.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU die Mitgliedstaaten dazu anhalten sollten, die derzeitigen Steueranreize für private Spenden beizubehalten und weiterzuentwickeln und zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Teil ihrer Steuereinnahmen zukommen zu lassen. Dabei sollten Hindernisse für grenzüberschreitende Spenden mittels Koordinierung der Steuervorschriften und -verfahren beseitigt und Ausgaben für soziales Engagement gefördert werden.

6.6. Bezüglich des mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) fordert der EWSA die Haushaltsbehörde auf, die Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen — auch in Form von Betriebskostenzuschüssen und mehrjährigen Finanzierungen — aufzustocken, um den langfristigen Erfolg der Initiativen sicherzustellen.

6.7. Seit der Annahme der Grundrechtecharta gab es kein echtes Unterstützungsprogramm für die Zivilgesellschaft in puncto Menschenrechte in den EU-Mitgliedstaaten. Die wichtige Unterstützung für die Zivilgesellschaft der zentral- und osteuropäischen Länder zur Zeit ihres EU-Beitritts wurde nicht durch andere Finanzierungsmechanismen aufrechterhalten. Jüngste Ereignisse im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Terrorismus und extremistischer und/oder populistischer Bewegungen haben gezeigt, dass die Zivilgesellschaft mehr Mittel erhalten und der Zusammenhalt zwischen den Ländern in Bezug auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft sichergestellt werden muss.

6.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, einen Europäischen Fonds für Demokratie und in der EU geltende Werte und Menschenrechte ⁽¹⁹⁾ vorzuschlagen. Dieser sollte über umfangreiche Mittel verfügen und allen zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU — auch Menschenrechtsverteidigern, die die Grundrechte der EU fördern und schützen möchten — unmittelbar offenstehen. Der Fonds sollte sowohl für Betriebskosten als auch für Gerichtsverfahren und Überwachungsaktivitäten aufkommen und ähnlich wie der Europäische Demokratiefonds ⁽²⁰⁾ unabhängig verwaltet werden, sowie die Beteiligung von Vertretern des EWSA vorsehen.

6.9. Das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist das einzige Programm, das speziell zum Abbau des Demokratiedefizits beitragen soll, indem alle Unionsbürger direkt am Aufbau Europas teilnehmen können. Seine Mittelausstattung ist jedoch zu gering. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Programm in einer Zeit, in der europäische Werte und die Demokratie in Frage gestellt werden, im nächsten MFR mit Haushaltsmitteln von 500 Mio. EUR — wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen ⁽²¹⁾ — ausgestattet werden sollte. Ebenso sollten Maßnahmen von Erasmus+, die auf die Zivilgesellschaft abzielen, aufgestockt werden.

⁽¹⁶⁾ Siehe bspw. die im Rahmen der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung und des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-CRPD) bestehenden Verpflichtungen, einen durch angemessene Mittel unterstützten strukturierten Dialog zu führen.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 99 vom 21.4.1992, S. 1.

⁽¹⁸⁾ Statut der Europäischen Gesellschaft.

⁽¹⁹⁾ Dieser Fonds würde die gleichen Ziele verfolgen wie das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

⁽²⁰⁾ Der Europäische Demokratiefonds ist eine 2013 von der EU und den EU-Mitgliedstaaten eingerichtete unabhängige, Fördermittel vergebende Organisation zur Stärkung der demokratischen Institutionen in der Nachbarschaft Europas und weltweit. Dem Gouverneursrat dieses Fonds gehören alle EU-Mitgliedstaaten zusammen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Fachleuten der Zivilgesellschaft an.

⁽²¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Durchführung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“.

6.10. Die Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen hat Schwierigkeiten beim Zugang zu den Strukturfonds, in erster Linie aufgrund der Kofinanzierungsanforderungen. Die Mittel für die technische Unterstützung, mit denen der Kapazitätsaufbau gesteigert werden soll, werden gegenwärtig kaum genutzt und sind häufig den öffentlichen Verwaltungen vorbehalten. Das zentrale Instrument, der Verhaltenskodex für Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft, wird in den meisten Ländern nicht korrekt angewandt⁽²²⁾. Selbst wenn zivilgesellschaftliche Organisationen zur Teilnahme an Überwachungsausschüssen eingeladen werden, bleibt ihre Rolle begrenzt.

6.11. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, rasch entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, wenn nationale Verwaltungs- oder Rechtsvorschriften den Zugang nationaler Organisationen der Zivilgesellschaft zu EU-Mitteln einengen, zumal wenn ihnen Finanzierungsbedingungen auferlegt werden, die ihre Aktivitäten der Interessenvertretung einschränken.

6.12. Dank ihrer Verbindungen und laufenden Kontakte zu öffentlichen und basisorganisierten Aktivitäten kennen die zivilgesellschaftlichen Organisationen die gesellschaftlichen Herausforderungen und Bedürfnisse; gleichwohl spielen sie in der Forschung nur eine marginale Rolle. Das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) umfasst auch Hindernisse für den Zugang von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der EWSA fordert eine eingehendere Diskussion darüber, wie Forschung und Zivilgesellschaft besser miteinander verknüpft werden können, und schlägt vor, im künftigen Forschungsrahmenprogramm unter dem Schwerpunkt „Gesellschaftliche Herausforderungen“ einen neuen Bereich zu Bürgerbeteiligung und Demokratie vorzusehen.

6.13. Die Jugendarbeitslosigkeit ist nach wie vor sehr hoch, und sie ist eines der dringlichsten Probleme der EU. Eine wachsende Zahl junger Menschen ist von sozialer Ausgrenzung bedroht. Vor diesem Hintergrund sollten mehr EU-Mittel zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen eingesetzt und damit in die Entwicklung der Fähigkeiten und Qualifikationen junger Menschen durch informelles Lernen investiert werden.

6.14. Die meisten Finanzierungen im Bereich Kultur sind für die Bedürfnisse der in diesem Bereich tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft nicht geeignet, die folglich vom Zugang zu den verschiedenen vorhandenen Finanzierungsinstrumenten wie Darlehen ausgeschlossen werden. In Zeiten zunehmender Verbreitung identitätsbezogener und populistischer Auffassungen findet keine ernsthafte Beschäftigung mit der europäischen Dimension der Kultur statt. Die EU sollte mit dem Programm „Kreatives Europa“ auch unabhängige kulturelle Produktionen stärker unterstützen und in die Entwicklung und Tragfähigkeit gemeinnütziger Bürgermedien auf lokaler Ebene investieren.

6.15. Was die Entwicklungszusammenarbeit betrifft, sollte die EU mehr für auf bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgerichtete Kooperationsinitiativen ausgeben, die auch die Aspekte Geschlechtergleichstellung, Governance, Menschenrechte, Umweltrechte, Klimaresilienz, Bildung und Sozialschutz berühren, insbesondere im Rahmen eines länderspezifischen thematischen Ansatzes unter enger Einbindung der Zivilgesellschaft.

6.16. Bei der Konzeption des künftigen MFR sollten auch die Ziele für die nachhaltige Entwicklung und die Prioritäten für die Geschlechtergleichstellung berücksichtigt werden.

6.17. Die Zivilgesellschaft stärken heißt auch, den Zugang zu Finanzmitteln der kleinsten Organisationen und der am stärksten benachteiligten Gesellschaftsgruppen zu verbessern. Zu diesem Zweck sollte die Kommission eine Vielzahl von Finanzierungsmechanismen bereitstellen und besser konzertierte Anstrengungen zur Vereinfachung der Verwaltungsformalitäten unternehmen. Verfahren der Untervergabe von Zuschüssen (bzw. Kaskadensystem) sollten systematischer eingesetzt werden, wie dies beim Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte und im Rahmen der EWR-Fördermittel der Fall ist. Zuschüsse sollten von einer unabhängigen nationalen Stelle auf der Grundlage eines Vergabeverfahrens gewährt werden⁽²³⁾.

6.18. Zivilgesellschaftliche Organisationen der Staaten Mittel- und Osteuropas haben im Verhältnis immer noch weniger Zugang zu Finanzmitteln. Die Kommission sollte ihre Informationstätigkeiten über die verschiedenen, für zivilgesellschaftliche Organisationen zur Verfügung stehenden Mittel ausbauen und mehr Unterstützung für Partnerschaften zwischen Organisationen leisten.

6.19. Sinnvoll wäre auch eine systematischere Weiterverfolgung und die Unterstützung für Empfängerorganisationen sowie für die verschiedenen, für die Ausführung der Haushaltsordnung zuständigen Generaldirektionen in Form von Kursen über vertragliche Verpflichtungen und Rechnungsprüfungen.

⁽²²⁾ AEIDL — Thematic Network Partnership.

⁽²³⁾ Mid-term NGO evaluation released — EEA Grants.

6.20. Zur Förderung von Innovation und Partnerschaften sollten Datenbanken mit Beschreibungen bereits abgeschlossener Projekte und mit Beispielen bewährter Verfahren potenziellen Antragstellern zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission sollte ihre Anstrengungen zur Senkung des Verwaltungsaufwands im Zuge des Antragsverfahrens und der Rechnungsführung fortsetzen und ein einheitliches Antragsverfahren für die verschiedenen Programme einführen.

6.21. Die Bewertung der direkt von der Kommission verwalteten Programme sollte angesichts der großen Zahl von Anträgen auf EU-Mittel und der geringen Erfolgsrate transparenter, aber auch detaillierter sein. Abgelehnte zivilgesellschaftliche Organisationen könnten ferner dank den Rückmeldungen Verbesserungen vornehmen; damit würde das Vertrauen in das Auswahlverfahren gesteigert.

6.22. Die Fristen für die Benachrichtigung über Verträge, die Vertragsunterzeichnung und die Leistung von Zahlungen sollten deutlich kürzer werden, damit weniger Bankkredite wegen fehlender Liquidität aufgenommen werden müssen.

6.23. Der EWSA fordert die Kommission ebenfalls auf, die Kofinanzierungsbeträge neu zu überdenken, insbesondere für kleine Organisationen, für die es sehr schwierig ist, auf andere Finanzierungsquellen zurückzugreifen, sowie für die in der Interessenvertretung aktive Organisationen wie z. B. Verbraucherschutz-, Umweltschutz-, Menschenrechts- und Bürgerrechtsorganisationen. Das ist vor allem deshalb notwendig, weil die Kofinanzierungsregeln den Verwaltungsaufwand für zivilgesellschaftliche Organisationen erhöhen und mit Risiken aufgrund unterschiedlicher Vertrags- und Finanzvorschriften seitens der Geber verbunden sind.

6.24. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Haushaltsordnung⁽²⁴⁾ ausgesprochene Empfehlung der Kommission, ehrenamtliches Engagement als zuschussfähige Ausgaben und Sachleistungen bei der Kofinanzierung zu berücksichtigen. Dieser Vorschlag ist eine unmittelbare Reaktion auf die Forderung des EWSA in seiner Stellungnahme zum Thema „Statistische Erfassung von Freiwilligentätigkeit“⁽²⁵⁾. Er begrüßt ferner den Bericht des Parlaments und den Vorschlag des Rates, für gemeinnützige Organisationen eine Ausnahme von der Gewinnverbotsregel vorzusehen. Der EWSA fordert die EU-Organe auf, sich bezüglich des vorgeschlagenen Textes zu einigen, der eine gerechte Bewertung der von Freiwilligen aufgewendeten Stunden ermöglichen wird.

6.25. Die Transparenz in Bezug auf die Zugangs- und Finanzkontrolle sollte dadurch verbessert werden, dass klare Leitlinien für die Kontrollen der Kommission aufgestellt werden. Im Falle der Finanzierung durch mehrere Geber sollten Ex-ante-Evaluierungen und die Auswahl der Partner sowie Ex-post-Kontrollen und Rechnungsprüfungen durch andere Geber berücksichtigt werden.

6.26. Überdies sollte der öffentliche Zugang zu Informationen über Höhe und Zweck der Finanzmittel erleichtert und das Finanztransparenzsystem der Kommission reformiert werden. Dies sollte jährliche Zahlungen anstatt mehrjähriger Verpflichtungen umfassen, und die Verlässlichkeit sollte mittels Standardisierung der Datenbanken der verschiedenen Programme erhöht werden. Gleichzeitig sollten NGO bei den Selbstauskünften weiterhin die höchsten Transparenzstandards anwenden.

6.27. Schließlich sollte die Kommission für einen konstruktiven Dialog und Folgemaßnahmen zum Zweck der Bewertung guter und schlechter Praktiken und zur Entwicklung eines kohärenteren Ansatzes zwischen den verschiedenen Generaldirektionen und den zivilgesellschaftlichen Organisationen sorgen.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ COM(2016) 605 final

⁽²⁵⁾ ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 11.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Dörfer und Kleinstädte als Impulsgeber für die Entwicklung des ländlichen Raums — Herausforderungen und Chancen“

(Initiativstimmungnahme)

(2018/C 081/03)

Berichtersteller: **Tom JONES**

Beschluss des Plenums	22.9.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	129/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sieht hinreichende Beispiele einer guten Praxis in vielen Dörfern und Kleinstädten, um trotz einer zunehmend unausgewogenen Bevölkerungsstruktur und des Rückgangs der traditionellen Wirtschaftstätigkeit optimistisch in eine nachhaltige Zukunft in vielen, wenn nicht gar allen ländlichen Orten zu schauen. Solche Ortschaften können Impulse für eine umfassende Erneuerung und nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums geben.

1.2. Dieser Optimismus muss jedoch einhergehen mit dauerhaften und umfassenden Bemühungen unter Einbeziehung der Menschen und mit einer guten finanziellen Ausstattung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen und in allen drei Sektoren: dem öffentlichen, dem privaten und der Zivilgesellschaft.

Empfehlungen

1.3. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die Initiative „Smart Villages“ („Digitale Dörfer“) der Europäischen Kommission, insbesondere wegen der Zusagen für eine direktionenübergreifende Zusammenarbeit. Die nationalen und regionalen Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums, die von der GD AGRI und den Mitgliedstaaten gemeinsam verwaltet werden, sind unverzichtbar, können ohne andere öffentliche Investitionen der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene jedoch gar nicht genügend Mittel in diese Initiative investieren. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der Ausschuss der Regionen an einer Stellungnahme zum Thema Digitale Dörfer⁽¹⁾ arbeitet, und unterstützt dieses Vorhaben.

1.4. Schnelle Breitbanddienste — mobile ebenso wie stationäre — sind von entscheidender Bedeutung für intelligent entwickelte Dörfer und Städte, um ihnen überhaupt eine Perspektive für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu geben. Sie müssen uneingeschränkt zugänglich sein, was im Zuge einer Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum („Rural Proofing“), wie in der Cork-2.0-Erklärung von 2016 genannt, sicherzustellen ist.

1.5. Öffentliche Dienste in der allgemeinen und beruflichen Bildung, im Gesundheitswesen und der Sozialfürsorge sowie in der Kinderbetreuung sollten zugänglich sein und integriert werden und den technischen Fortschritt innovativ nutzen.

⁽¹⁾ Neue Perspektiven für ländliche Räume durch digitale Dörfer (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

1.6. Die Planungsbehörden in ländlichen Gebieten sollten Verfahren und Möglichkeiten zur Renovierung nicht mehr benötigter bzw. leerstehender Gebäude in Dörfern und Kleinstädten fördern und niedrige Steuersätze für Unternehmensneugründungen sowie Ausgleichszahlungen von Einzelhandelsprojekten am Stadtrand vorsehen. Bei der Bereitstellung derartiger renovierter Gebäude ist dem Bedarf örtlicher NGO sowie den Bedürfnissen des privaten und des öffentlichen Sektors Rechnung zu tragen.

1.7. Ein weiteres Problem ist die mangelhafte Verkehrsanbindung, weswegen die gemeinsame Nutzung von Verkehrsträgern, von Gemeinschaftsbussen und -fahrzeugen dort empfohlen wird, wo sich der Privatsektor aus dem Angebot zurückzieht.

1.8. Arbeitgeber sollten wo immer möglich dazu aufgefordert werden, Telearbeit zu unterstützen und die möglichen Vorteile von Stadt-Land-Partnerschaften zu nutzen. Der Beitrag des Agro- und Landtourismus, von gesundheitsbezogenen Aktivitäten und die Entwicklung eines Markenimages für lokale landwirtschaftliche und handwerkliche Erzeugnisse sowie ein ausgebreiteter kultureller und historischer Veranstaltungskalender sind in diesem Zusammenhang sehr wichtig. Die Unterstützung durch das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums erleichtert es Unternehmern, Investitionen von außen anzuziehen und Produkte mit hohem Mehrwert zu entwickeln und zu vermarkten.

1.9. Die Regierungsführung auf der untersten lokalen Ebene ist eine nationale bzw. regionale Angelegenheit. Dörfer und Kleinstädte müssen jedoch mit mehr Befugnissen ausgestattet werden und Zugang zu Finanzmitteln erhalten, damit sie die Anliegen ihrer Bewohner aufgreifen und ihnen gerecht werden können.

1.10. LEADER und lokale Aktionsgruppen sollten in ihren Bemühungen um die lokale Entwicklung durch Förderung der Gründung und des Ausbaus von privaten und nicht gewinnorientierten Unternehmen und in ihrer Sorge für ein engagiertes und positives Gemeinschaftsgefühl umfassend unterstützt werden. In Verbindung mit einer besseren Zusammenarbeit können diese Bemühungen durch Maßnahmen der örtlichen Bevölkerung zur lokalen Entwicklung (CLLD) ausgeweitet werden.

1.11. Vor allem sollten die Menschen in Dörfern und Kleinstädten ein Gemeinschaftsgefühl entwickeln, das sie darin bestärkt, ihr Geschick selbst in die Hand zu nehmen. Schulen und lokale Mentoren sollten zur Ausübung einer Führungsrolle ermutigen. Aufstrebende Führungspersönlichkeiten benötigen eine umfassende Unterstützung durch Beratungsdienste und NGO, die sich mit bewährten Verfahren und vergleichbaren Unternehmungen auskennen.

1.12. Neue, intelligent entwickelte Dörfer sollten auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene bekannt gemacht werden. Die EU-Institutionen und ihre Akteure sollten jedes Jahr an einem bestimmten Tag erfolgreiche Dörfer und Kleinstädte mit einem guten Zusammenhalt feierlich würdigen.

1.13. Zur Stärkung und Weiterentwicklung der Partnerschaft zwischen Groß- oder Mittelstädten und ihrem ländlichen Umland unterstützt der EWSA die Empfehlungen des Papiers von R.E.D. ⁽²⁾ aus dem Jahr 2016 mit dem Titel „*Making Europe Grow with its Rural Territories*“ („Wachstum für Europa durch und mit seinen ländlichen Gebieten“) sowie das Städtepartnerschaftspilotprojekt des Carnegie Trust. Bei Stadt-Land-Partnerschaften sollten die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung und der Kreislaufwirtschaft zur Anwendung kommen.

1.14. Der Ausschuss unterstützt die im Europäischen Ländlichen Manifest, das auf dem zweiten Europäischen Ländlichen Parlament im November 2015 angenommen wurde, aufgestellte Forderung nach „einer zunehmenden Kooperation zwischen den Dörfern und Städten, Organisationen und Behörden ländlicher und städtischer Regionen, um den großen Nutzen aus den sozialen, kulturellen und ökonomischen Verbindungen zu ziehen, den eine solche Kooperation bringen kann; nötig ist überdies ein lebhafter Austausch von Ideen und guten Praxisbeispielen zwischen allen, die in ländlichen und städtischen Regionen aktiv sind“.

1.15. Der EWSA empfiehlt, dass die Europäische Investitionsbank maßgeschneiderte Förderprogramme für kleine Betriebe in ländlichen Gebieten, sowohl für private als auch für soziale Unternehmen, darunter auch Genossenschaften, auflegt, wie sie in ihrem Arbeitsprogramm 2017-2019 versprochen hatte.

1.16. Der Europäische Rat der Junglandwirte (CEJA) und andere Vertretungsorgane junger Menschen sollten darin unterstützt werden, Jugendforen innerhalb der örtlichen Bevölkerung zu gründen, die sich für ihre Bedürfnisse und Erwartungen einsetzen. Sie benötigen ein viel größeres Mitspracherecht bei der Entwicklung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Lösungen; außerdem müssen Ausbildung, Mentoring und finanzielle Unterstützung ihren Erwartungen gerecht werden.

⁽²⁾ R.E.D.: Rurality — Environment — Development.

1.17. Ziel 11 der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen bezieht sich auf die Städte und Gemeinden. Nachhaltige Dörfer und Kleinstädte sollten zu den „Gemeinden“ gezählt werden.

1.18. Den kulturellen Werten in Dörfern und Kleinstädten sollte in der Werbung für das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018 und im Rahmen seiner Initiativen eine herausragende Rolle eingeräumt werden. Ältere Bewohner des ländlichen Raums können eine wichtige Rolle bei der Förderung von Traditionen und Kultur spielen, weshalb die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollten, dass sie sich in diesem Bereich aktiv einbringen können.

1.19. Der Ausschuss empfiehlt, gute Praxisbeispiele auf allen Ebenen bekannt zu machen. Dies geschieht bereits über ENRD, ELARD, Ecovast und das ELP sowie durch die Veröffentlichung „The Best Village in the World“⁽³⁾ („Das beste Dorf der Welt“).

2. Einleitung

2.1. Die ländlichen Gebiete sind ein wichtiger Bestandteil Europas, in dem die Land- und Forstwirtschaft als wichtige Wirtschaftszweige vorherrschen. Die Kleinstädte und Dörfer, die in diesen ländlichen Gebieten liegen und Teil von ihnen ausmachen, sind und waren für die Menschen schon immer Wohn- und Arbeitsort zugleich.

2.2. Kleinstädte in ländlichen Gebieten sind Zentren für das sie umgebende Umland von Dörfern und kleinen Ortschaften. Kleinstädte wiederum liegen im Umland städtischer Ballungsgebiete. Sie alle sind miteinander verwoben und voneinander abhängig. Sie sind wichtige Partner bei Stadt-Land-Partnerschaften — ein Konzept, das von der GD REGIO⁽⁴⁾ und der OECD gefördert wird —, bei denen beide Partner gleichberechtigt über die Verwaltung und Planung ihrer Zukunft entscheiden. Kleinstädte und Dörfer in ganz Europa haben viele Veränderungen — sowohl wirtschaftlicher als auch gesellschaftlicher Art — bewältigen müssen und sind auch weiterhin gezwungen, sich den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

2.3. Neben Land- und Forstwirtschaft bilden Dörfer und Kleinstädte das Rückgrat des ländlichen Raums und bieten Arbeitsplätze, Dienstleistungen und Bildungsangebote für sie selbst und für die Dörfer und kleinen Ortschaften in ihrem Umland. Kleinstädte wiederum bilden das Umland größerer Städte und städtischer Ballungsräume. Diese Art von Stadt-Land-Beziehung ist allen Regionen gemein. Städtische und ländliche Gebiete erbringen füreinander Dienstleistungen — städtische Gebiete sind in ihrer Lebensmittelversorgung von den ländlichen Gebieten abhängig und bieten einen Absatzmarkt für ländliche Erzeugnisse, während ländliche Gebiete den Stadtbewohnern Erholung und Ruhe bieten.

2.4. In vielen ländlichen Gebieten gibt es eine lange Tradition eines Zugehörigkeitsgefühls zu einer Gemeinschaft. Diese Tradition ist rückläufig, und viele abgelegene ländliche Gebiete sind von Abwanderung und Verfall betroffen.

3. Spezifische Herausforderungen

3.1. Ländliche Gemeinschaften sahen sich in den letzten Jahrzehnten Herausforderungen gegenüber, da viele Dienstleistungen aufgrund von Größenvorteilen zentralisiert werden sollten und sich der Verkehr und das Reiseverhalten sowie die Lebensweise der Menschen in moderneren Zeiten geändert haben. Lokale Dienstleistungsunternehmen ziehen aus dem ländlichen Raum weg; viele Geschäfte, Banken und Postfilialen sowie kleine Schulen im ländlichen Raum werden geschlossen.

3.2. Die Arbeitslosigkeit fällt im ländlichen Raum weniger auf, da die Zahlen im Vergleich zu den Arbeitslosenzahlen in städtischen Gebieten niedrig sind — auf dem Land haben Arbeitslose jedoch das zusätzliche Problem des Zugangs zu Unterstützung durch Jobcenter, die sich in den Städten befinden und aufgrund der Einschnitte beim Nahverkehrsangebot im ländlichen Raum für sie oft schlecht zu erreichen sind. Die Arbeitslosigkeit ist u. U. deshalb gering, weil so viele junge Menschen für ihre schulische oder berufliche Ausbildung oder aus Beschäftigungsgründen weggezogen sind, während viele Menschen, die geblieben sind, nur gering entlohnte Erwerbstätigkeiten haben.

3.3. Die Anforderungen an die öffentlichen Haushalte, die so wichtig sind für die Unterstützung ländlicher Gemeinschaften, nehmen immer weiter zu — aufgrund der generell steigenden Lebenshaltungskosten und des Anstiegs der Kosten für die Erbringung von Dienstleistungen.

3.4. Durch die Investitionen in Straßen und Autobahnen wird der Individualverkehr als bequemstes Verkehrsmittel für den Arbeitsweg gefördert. Die Menschen sind heute sehr viel eher bereit, längere Entfernungen auf sich zu nehmen, wodurch sie jedoch wiederum weniger stark auf einen Arbeitsplatz oder die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem örtlichen Umfeld angewiesen sind.

⁽³⁾ Von Ulla Herlitz und Kollegen als ein praktisches Beispiel für eine nachahmenswerte Vorgehensweise — ENRD: Europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums; ELARD: Europäische LEADER-Vereinigung für ländliche Entwicklung; Ecovast: Europäischer Verband für das Dorf und die Kleinstadt.

⁽⁴⁾ Ecovast gehörte zum früheren RURBAN-Netz der GD Regio.

3.5. Das Einkaufsverhalten der Menschen hat sich geändert. Häufig kaufen sie in der Nähe ihres Arbeitsplatzes ein, der meistens in einer größeren Stadt und nicht in ihrem Dorf oder ihrer Kleinstadt ist. Außerdem kaufen sie online ein, und die Einkäufe werden zu ihnen nach Hause geliefert. Alle diese Faktoren haben zum Aussterben des örtlichen Einzelhandels beigetragen.

3.6. Junge Menschen ziehen aus dem ländlichen Raum weg, um in den Städten Schulen und Universitäten zu besuchen, eine Ausbildung zu absolvieren und eine Arbeit zu finden. Wenn nichts für den Erhalt von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten getan wird, wird es schwer sein, ländliche Gemeinden für junge Menschen wieder attraktiv zu machen. Es muss dringend etwas dafür getan werden, jungen Leuten mit ihren Überlegungen und Ansichten einen zentralen Platz in der lokalen Demokratie zu geben. Jugendvertretungsorganisationen sollten unterstützt werden, um die Mitwirkung in politischen Gremien zu steigern. Desgleichen sollten Wirtschafts- und Sozialdienststellen ihre Beratung und finanzielle Unterstützung auf die Situation und die Anliegen junger Menschen abstimmen.

3.7. Die Generationenverbundenheit wird durch das zahlenmäßige Ungleichgewicht zwischen den Altersgruppen auf die Probe gestellt. Das Angebot an maßgeschneiderten Beschäftigungsmaßnahmen, Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen ist in Verbindung mit bezahlbarem Wohnraum auf dem Land für junge Menschen und Familien mit Kindern ausschlaggebend, damit sie bleiben bzw. zurückkehren. Die Bewohner eines Ortes können sehr unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die lokale Wirtschaftstätigkeit haben. Hier sind Dialog und Verständnis gefragt, um das Bedürfnis nach Ruhe mit geeigneten Initiativen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Einklang zu bringen.

4. Chancen

4.1. Die Initiative „Smart Villages“ („Digitale Dörfer“) der Europäischen Kommission ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere wegen der Zusagen für eine direktionenübergreifende Zusammenarbeit. Das Programm der GD AGRI zur Entwicklung des ländlichen Raums kann ohne andere Generaldirektionen und öffentliche Investitionen der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene gar nicht genügend Mittel in diese Initiative investieren. Dieses Pilotprojekt muss nach einer Auswertung in die neue Gemeinsame Agrarpolitik und regionale Programme aufgenommen und so ausgestaltet werden, dass Kleinstädte im Rahmen des „Comebacks des ländlichen Raums“ darin ihren Platz haben.

4.2. Breitband ist für alle ländlichen Gebiete entscheidend wichtig. Eine bessere Breitbandversorgung — mobil und stationär — könnte vielzählige Aktivitäten fördern, sie ist wichtig nicht nur für die Entwicklung von Unternehmen und die Möglichkeit, „von zu Hause aus zu arbeiten“, sondern auch für die Lebensqualität im Alltag der Menschen. Sie würde das E-Learning, den Zugang zu einer besseren medizinischen Versorgung und die Vermarktung von Dienstleistungen über das Internet ermöglichen. Es gibt gute Praxisbeispiele, bei denen ein besserer Zugang zum Internet in ländlichen Gebieten der dortigen Bevölkerung zugutegekommen ist. Insbesondere älteren Menschen sollte die Möglichkeit gegeben werden, die Grundlagen für die Nutzung des Internets zu erlernen.

4.3. Arbeitgeber sollten wo immer möglich dazu aufgefordert werden, Telearbeit zu unterstützen und die möglichen Vorteile von Stadt-Land-Partnerschaften zu nutzen. Die Unterstützung durch das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum erleichtert es Unternehmern, Investitionen von außen anzuziehen und Produkte mit hohem Mehrwert zu entwickeln und zu vermarkten, wie z. B. Lebensmittel, Getränke, das landschaftliche und historische Erbe, Kultur-, Gesundheits- und Freizeitaktivitäten. Gleichzeitig wird so auch das Wissen über ländliches Handwerk und Umweltpflege gewahrt.

4.4. Öffentliche Dienste in der allgemeinen und beruflichen Bildung, im Gesundheitswesen und der Sozialfürsorge sollten integriert und gebündelt werden und den technischen Fortschritt innovativ nutzen, um die Diskriminierung und Ausgrenzung insbesondere von Landbewohnern im Senioren- oder im Teenageralter zu vermeiden. Geografisch verstreute staatliche Ämter könnten ein gutes Beispiel sein, um die Saturierung und Belastung im Stadt-Land-Gefüge zu verringern und gleichzeitig ein Gefühl von mehr Gerechtigkeit für den ländlichen Raum zu schaffen. Die lokalen Gebietskörperschaften spielen eine wichtige Rolle in allen den ländlichen Raum betreffenden Planungen und bei der Sicherstellung von Maßnahmen zum Wohl der Landbevölkerung, um ihre Zukunftsfähigkeit zu sichern und zu unterstützen. Eventuell können sich mehrere Dienste ein Gebäude teilen oder ungenutzte Gebäude könnten für neue gewerbliche Zwecke genutzt werden, was neue Arbeitsplätze und dadurch Möglichkeiten für mehr Wirtschaftstätigkeit schafft. Bei der Bereitstellung derartiger renovierter Gebäude ist dem Bedarf örtlicher NGO sowie den Bedürfnissen des privaten und des öffentlichen Sektors Rechnung zu tragen.

4.5. Es muss daran gearbeitet werden, eine echte Partnerschaft zwischen Groß- und Mittelstädten und den Umlandgemeinden aufzubauen, um zu für beide Seiten akzeptablen Bedingungen ein Zusammengehörigkeitsgefühl, ein Markenzeichen und gemeinsame Investitionen zu entwickeln. Gemeinsam mit weiteren Organisationen empfahl R.E.D. 2016 eine europäische politische Strategie für ländliche Gebiete bis 2030⁽⁵⁾. Ein weiteres Beispiel ist das Partnerstadt-Pilotprojekt des Carnegie Trust. Bei Stadt-Land-Partnerschaften sollten die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung und der Kreislaufwirtschaft zur Anwendung kommen.

⁽⁵⁾ „Making Europe Grow with its Rural Territories“ („Wachstum für Europa durch und mit seinen ländlichen Gebieten“).

4.6. Während des zweiten Europäischen Ländlichen Parlaments im November 2015 wurde das Europäische Ländliche Manifest angenommen. Das ELP-Netzwerk mit Partnern in 40 europäischen Ländern bearbeitet die Themen des Manifests. Das ELP setzt sich für „eine zunehmende Kooperation zwischen den Dörfern und Städten, Organisationen und Behörden ländlicher und städtischer Regionen ein, um den großen Nutzen aus den sozialen, kulturellen und ökonomischen Verbindungen zu ziehen, den eine solche Kooperation bringen kann; nötig ist überdies ein lebhafter Austausch von Ideen und guten Praxisbeispielen zwischen allen, die in ländlichen und städtischen Regionen aktiv sind“. Alle Partner bearbeiten so unterschiedlichen Themen wie „Kleinstädte“, „Nachhaltige Dienstleistungen und Infrastruktur“ sowie „Integrierte ländliche Entwicklung und LEADER/CLLD“; diese Arbeiten werden in einen Bericht einfließen, der auf dem dritten Europäischen Ländlichen Parlament im Oktober 2017 in Venhorst in den Niederlanden vorgelegt und erörtert werden soll.

4.7. Die Europäische Investitionsbank sollte maßgeschneiderte Förderprogramme für kleine Betriebe in ländlichen Gebieten anbieten, sowohl für private als auch für soziale Unternehmen, darunter auch Genossenschaften, wie sie es in ihrem Arbeitsprogramm 2017-2019 versprochen hatte; ein Beispiel hierfür ist ihre Förderung des Betriebs „Niki Sweets“ in Agros im Troodos-Gebirge auf Zypern.

4.8. Der Freiwilligensektor ist auf dem Land sehr aktiv und unterstützt die Koordinierung von Maßnahmen und die Zusammenarbeit der einzelnen Beteiligten. Sozial- und Gemeinschaftsunternehmen, wie z. B. die 300 sozialwirtschaftlichen Unternehmen in Dänemark, die sich als „RSV“ (Registreret Socialøkonomisk Virksomhed — eingetragenes sozialwirtschaftliches Unternehmen) bezeichnen dürfen, oder das Cletwr Café in Mittelwales, leisten einen immer größeren Beitrag als Ersatz für weggefallene öffentliche und private Dienstleistungen. Ihre Arbeit steht im Einklang mit dem Konzept der sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR). Wichtig sind die Unterstützung und Beratung durch Organisationen wie die Plunkett Foundation bei der Gründung und dem nachhaltigen Betrieb von Sozial- und Gemeinschaftsunternehmen.

4.9. Die Bewohner von Dörfern und Kleinstädten kommen aus allen Gesellschaftsschichten, und sie alle müssen in ihrer lokalen Gemeinschaft Gehör finden. Als unterste Ebene der öffentlichen Verwaltung sollten Gemeinderäte oder (Klein-)Gemeinden an der lokalen Beschlussfassung beteiligt werden, und sie sollten zu diesem Zweck gestärkt und befähigt werden. Die Menschen sind stolz auf ihre lokale Gemeinschaft, was als Ressource begriffen und dazu genutzt werden sollte, auch andere zum Mitmachen zu bewegen. Auch frühere Geschäftsleute und ehemalige Mitarbeiter und Beamte des öffentlichen Dienstes können viele Kenntnisse beisteuern. Über europäische und lokale Programme werden Projekte unterstützt, die zur Gründung lokaler Partnerschaften für die Entwicklung des eigenen Dorfs oder der eigenen Kleinstadt geführt haben, und viele Bürgerunternehmen sind hieraus hervorgegangen. Sie haben die unterschiedlichsten Hintergründe und sind zu Botschaftern für ihren Ort geworden.

4.10. Dörfer und Kleinstädte sind ein wichtiger Bestandteil der europäischen Kultur. Sie pflegen häufig ihre örtlichen Traditionen und ihr Brauchtum. Diese ländlichen Orte sind in der Regel historisch gewachsen, und in ihrer Architektur finden sich lokale Baustoffe und die Baustile verschiedener Jahrhunderte wieder. In den Zentren von Kleinstädten haben sich meist mehr lokale Unternehmen gehalten und sie sind noch nicht wie die Zentren größerer Städte von den von Ladenketten vorgegebenen Einheitsfassaden geprägt. Kleine ländliche Ortschaften sind ferner eng mit der sie umgebenden Landschaft verbunden, was einen großen Teil der Atmosphäre von Dörfern und Kleinstädten ausmacht und ihre unterschiedlichen Wurzeln widerspiegelt — als Verteidigungsanlagen auf Hügeln, an Furten, Quellen, Seeufern, auf Inseln oder an der Küste usw. Den kulturellen Werten von Dörfern und Kleinstädten sollte im Rahmen der Werbung für das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018 und in den Initiativen des Europäischen Jahres eine herausragende Stellung eingeräumt werden. Ältere Bewohner des ländlichen Raums können eine wichtige Rolle bei der Förderung von Traditionen und Kultur spielen, weshalb die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollten, dass sie sich in diesem Bereich aktiv einbringen können.

4.11. Diese Dörfer und Kleinstädte verfügen über wertvolle „Aktiva“, auf denen sie aufbauen können, um ihre lokale Wirtschaft zu erhalten oder zu entwickeln. Sie sind verknüpft mit der lokalen Land- und Forstwirtschaft und der Energieerzeugung vor Ort sowie mit dem Agro- und Landtourismus, gesundheitsbezogenen Aktivitäten, Kulturfestivals, dem Umweltschutz und der Bildung. Europaweit gibt es Hunderte von Beispielen, wie z. B. Kozárd in Ungarn und Alston Manor in England, die sich zur Nachahmung anbieten. Der Bericht „The Importance of Small Towns“ („Die Bedeutung von Kleinstädten“) von Ecovast ist ebenfalls ein wertvoller Beitrag zur Beschreibung und zum Verständnis der Bedeutung der Rolle von Dörfern und Kleinstädten.

4.12. Die künftige Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, die auf der zweiten Konferenz von Cork („Cork 2.0“) im September 2016 begeistert vereinbart wurde, sollte den Mitgliedstaaten und Regionen bei der Aufstellung unterstützender Politiken für den ländlichen Raum helfen und Projekte im Rahmen von EU-Programmen anstoßen. Die Umsetzung des auf der zweiten Konferenz von Cork beschriebenen „rural proofing“ (Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum) ist von wesentlicher Bedeutung für die EU, die Mitgliedstaaten und die Regionen.

4.13. Die von der EU geförderte LEADER-Regelung und die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CLLD) bieten Instrumente zur Stärkung und Befähigung ländlicher Gemeinschaften. LEADER und lokale Aktionsgruppen können lokale Bemühungen um die Gründung und den Ausbau von privaten und nicht gewinnorientierten Unternehmen fördern und für ein engagiertes und positives Gemeinschaftsgefühl sorgen. Bis 2014 wurde LEADER über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert, seit 2015 können jedoch auch andere Struktur- und Investitionsfonds den LEADER-Ansatz verwenden, und zwar über eine Mehrfachfinanzierung im Verbund mit CLLD. Dies erfordert eine bessere Zusammenarbeit; als gute Beispiele sind diesbezüglich IRD Duhallow und SECAD in der Grafschaft Cork sowie PLANED in Wales zu nennen, wo von der Basis ausgehende CLLD-Initiativen seit vielen Jahren umgesetzt werden.

4.14. Viele Projekte im ländlichen Raum, die im Rahmen europäischer Programme durchgeführt werden, sind gute Belege für die große Bandbreite an guten Praxisbeispielen aus Kleinstädten und Dörfern. Die Praxisbeispiele zeigen zudem die Notwendigkeit und den Wert von Vermittlungsinstanzen für die Unterstützung von Unternehmern und kleinen Gruppen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Klimagerechtigkeit“**(Initiativstimmung)**

(2018/C 081/04)

Berichtersteller: **Cillian LOHAN**

Beschluss des Plenums	23.2.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	194/12/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Das Konzept der Klimagerechtigkeit beruht auf der Überlegung, dass der weltweite Klimawandel kein reiner Umweltbelang, sondern auch eine politische und ethische Frage ist. Meist beinhaltet es eine räumlich und zeitlich verflochtene, globale Perspektive und berücksichtigt die Tatsache, dass häufig die schwächsten und ärmsten Mitglieder der Gesellschaft die Klimawandelfolgen am stärksten zu spüren bekommen — und das, obwohl gerade sie den geringsten Teil der Emissionen verursachen, die die Klimakrise angeheizt haben. Klimagerechtigkeit bedeutet in dieser Stellungnahme allgemein die notwendige Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit die häufig unverhältnismäßigen Auswirkungen des Klimawandels auf Bürger und Gemeinschaften in Entwicklungsländern **und** Industrieländern vertretbar sind.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist davon überzeugt, dass alle Bürger ein Anrecht auf eine gesunde und saubere Umwelt haben und die Regierungen ihnen gegenüber in der Pflicht stehen, ihre im Rahmen des Übereinkommens von Paris eingegangenen nationalen Verpflichtungen und national festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions, NDC) betreffend die Treiber des Klimawandels und die Klimarisiken einzuhalten und dabei nicht nur die offenkundigeren ökologischen und wirtschaftlichen, sondern auch die sozialen Aspekte zu berücksichtigen.

1.3. Der EWSA schlägt vor, eine Debatte über eine EU-Charta der Klimarechte einzuleiten, die die Rechte der Bürger und der Natur im Rahmen der Herausforderungen der globalen Klimakrise beinhalten würde. Der EWSA erkennt die Führungsrolle der EU bei den Forderungen nach einer soliden und gerechten internationalen Klimaschutzregelung an und fordert die EU-Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, die Anwendung der Grundsätze der Klimagerechtigkeit auf allen Ebenen — global, EU, national, regional und kommunal — zu prüfen. Der Prozess des Europäischen Semesters könnte als Instrument genutzt werden, um dieses Anliegen zu verwirklichen. Bei Klimagerechtigkeit geht es um Gerechtigkeit für die Menschen und für die Umwelt, von der sie abhängen — und beide Aspekte greifen ineinander. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf zwei neue Initiativen: den globalen Pakt für die Umwelt und das Vorhaben „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“.

1.4. Die Produktions- und Verbrauchssysteme müssen im Rahmen der Anpassung an den Klimawandel und seine Eindämmung verändert werden. Diese Umstellung muss weltweit und in den einzelnen Sektoren erfolgen. Die EU kann hierbei eine Führungsrolle übernehmen. Die am stärksten gefährdeten Wirtschaftssektoren und Arbeitnehmer müssen ermittelt und angemessen unterstützt werden. Insbesondere Lebensmittelsysteme und ihre Interessenträger müssen bei der Umstellung unterstützt werden. Ein nachhaltiger Lebensmittelverbrauch muss am Anfang der Produktionskette bei der Bodenvorbereitung und der Bewirtschaftung der natürlichen Systeme als Grundlage der Lebensmittelerzeugung ansetzen. Die EU sollte klare Weichenstellungen für die Bewirtschaftung und den Schutz der Böden vornehmen.

1.5. Die Verbraucher können nur dann aktiv zum Wandel beitragen, wenn sie über nachhaltige ethische Alternativen verfügen, die ihnen hinsichtlich Dienstleistung, Nutzung und Zugang das mehr oder weniger gleiche Maß an Komfort und Qualität bieten. Gangbare Alternativen für die Verbraucher lassen sich über die neuen Geschäftsmodelle, bspw. die digitale, die kollaborative und die Kreislaufwirtschaft, sowie durch die internationale Zusammenarbeit im Rahmen des weltweiten sektoralen Übergangs zu diesen Modellen entwickeln.

1.6. Unterstützungsmechanismen einschließlich öffentlicher Mittel, wirtschaftlicher Instrumente und Anreize sollten für den Aufbau von Infrastrukturen und geeignete Fördermaßnahmen für diejenigen Verbraucher genutzt werden, die sich für einen emissionsarmen Lebensstil entscheiden, um sie u. a. bei der Bewältigung der höheren Kosten von ethischen bzw. langlebigen bzw. nachhaltigen Gütern und Dienstleistungen zu unterstützen. Gleichzeitig muss gewährleistet werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit nicht untergraben wird.

1.7. Es muss eine Bestandsaufnahme der Verlagerung von Arbeitsplätzen in einer Niedrigemissionswirtschaft vorgenommen werden, damit neue Möglichkeiten so früh wie möglich erkannt werden. Dadurch können optimale Maßnahmen konzipiert und durchgeführt werden, sodass die Arbeitnehmer geschützt werden und ihre Lebensqualität im Zuge eines gerechten Wandels erhalten bleibt.

1.8. Der EWSA plädiert erneut für die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Energiearmut⁽¹⁾, die alle Interessenträger zusammenbringen würde, um europäische Indikatoren für Energiearmut festzulegen. Gerechtigkeit für alle Bürger bedeutet, dass die Versorgung aller mit sauberer und erschwinglicher barrierefreier Energie gewährleistet sein muss.

1.9. Der EWSA fordert die Einstellung von Beihilfen für fossile Brennstoffe und einen Kurswechsel hin zur Förderung der Energiewende.

1.10. Wirksame Nachhaltigkeitsmaßnahmen setzen voraus, dass Unterstützungsstrukturen für den Wandel klar definiert, priorisiert und angemessen finanziert werden. Zugleich muss die EU sehr umfassende internationale Verhandlungen über eine weltweite Vereinbarung aufnehmen, damit die Treiber des Klimawandels abgeschwächt und ein nachhaltigeres weltweites Wirtschaftsmodell gefördert werden können.

2. Hintergrund dieser Stellungnahme

2.1. Diese Initiativstellungnahme ist eine logische Folge aus dem Arbeitsprogramm 2017 der Beobachtungsstelle für nachhaltige Entwicklung. Klimagerechtigkeit ist ein Thema, das uns alle angeht, und doch mangelt es auf EU-Ebene an einschlägigen Maßnahmen. Für den EWSA ergibt sich daraus die Gelegenheit, eine Führungsrolle zu übernehmen und erste Vorschläge insbesondere mit Blick auf Europa zu machen. Viele Aspekte der Klimagerechtigkeit müssen noch vertiefter diskutiert werden, zum Beispiel die Frage der globalen und individuellen Verteilung von Emissionsrechten.

2.2. In Wahrnehmung seiner institutionellen Rolle möchte der EWSA in der Debatte über die Auswirkungen des Klimawandels und die angemessene und gerechte Bewältigung dieser Auswirkungen den Standpunkt der organisierten Zivilgesellschaft in der EU darlegen.

2.3. In Anbetracht der auf internationaler Ebene angenommenen UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG), des Übereinkommens von Paris und des bereits einsetzenden Klimawandels wird es immer dringlicher, über konkrete Maßnahmen für Klimagerechtigkeit zu sorgen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Das Konzept der Klimagerechtigkeit beruht auf der Überlegung, dass der weltweite Klimawandel kein reiner Umweltbelang, sondern auch eine politische und ethische Frage ist. Es berücksichtigt die Tatsache, dass häufig die schwächsten und ärmsten Mitglieder der Gesellschaft die Klimawandelfolgen am stärksten zu spüren bekommen. Meist beinhaltet es eine räumlich und zeitlich verflochtene, globale Perspektive und setzt bei der Verantwortung derjenigen Länder an, deren Entwicklung auf der Nutzung natürlicher Ressourcen gründet.

3.2. Die Nachhaltigkeitsziele gehen über die früheren Millenniumentwicklungsziele (MDG) hinaus und heben auf gegenseitige Rechenschaftspflicht, Eigenverantwortlichkeit, kollektives Handeln und notwendigerweise inklusive partizipative Prozesse ab. Der EWSA erkennt die Führungsrolle der EU bei den Forderungen nach einer soliden und gerechten internationalen Klimaschutzregelung an und fordert die EU Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Verwirklichung von Klimagerechtigkeit auf allen Ebenen — global, EU, national, regional und kommunal — zu prüfen. Der Prozess des Europäischen Semesters könnte als Instrument genutzt werden, um dieses Anliegen zu verwirklichen. Klimagerechtigkeit bedeutet in dieser Stellungnahme somit die notwendige Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit die häufig unverhältnismäßigen Auswirkungen des Klimawandels auf Bürger und Gemeinschaften in Entwicklungsländern und Industrieländern vertretbar sind.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Für ein koordiniertes europäisches Vorgehen zur Prävention und Bekämpfung von Energiearmut“, ABl. C 341 vom 21.11.2013, S. 21.

3.3. Ein Problem besteht in der Ablehnung von Klimaschutzmaßnahmen, die trotz der damit verbundenen Vorteile als Benachteiligung des Durchschnittsbürgers, spezifischer Sektoren (bspw. Lebensmittelindustrie oder Verkehr) oder von auf fossile Brennstoffe angewiesenen Gemeinschaften und Einzelnen angesehen werden.

3.4. Verschiedene strategische Initiativen sind auf besonders klimarelevante Sektoren und Bereiche ausgerichtet, z. B. den Gesundheitsbereich, Verkehr, Landwirtschaft, Energie. Klimagerechtigkeit bietet sich als übergreifender integrierter Ansatz an, mit dessen Hilfe sichergestellt werden kann, dass die Umstellung auf eine Niedrigemissionswirtschaft auf faire und gerechte Weise erfolgt.

3.5. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass es bei Klimagerechtigkeit nicht nur um diejenigen geht, die unmittelbar durch die Auswirkungen des Klimawandels beeinträchtigt werden, sondern auch um diejenigen, die aufgrund ihrer Abhängigkeit von emissions- und ressourcenintensiven Gütern, Diensten und Lebensstilen von den Treibern des Klimawandels betroffen sind.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Soziale Gerechtigkeit

4.1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist davon überzeugt, dass alle Bürger ein Anrecht auf eine gesunde und saubere Umwelt haben und die Regierungen ihnen gegenüber in der Pflicht stehen, ihre im Rahmen des Übereinkommens von Paris eingegangenen nationalen Verpflichtungen und national festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions, NDC) betreffend die Treiber des Klimawandels und die Klimarisiken einzuhalten und dabei nicht nur die offenkundigeren ökologischen und wirtschaftlichen, sondern auch die gesellschaftlichen Aspekte zu berücksichtigen.

4.1.2. Die europäische Säule sozialer Rechte soll als Kompass für einen erneuerten Konvergenzprozess in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten dienen. Sie baut auf 20 Grundsätzen auf, von denen viele entweder direkt vom Klimawandel oder indirekt von der notwendigen Umstellung auf neue Geschäftsmodelle berührt werden.

4.1.3. Mit Blick auf die Menschenrechte und die sozialen Rechte schlägt der EWSA vor, eine Debatte über die Aufstellung einer Charta der Klimarechte einzuleiten, die die Rechte der Bürger und der Natur im Rahmen der Herausforderungen der Klimakrise beinhalten würde. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf die von Corinne Lepage entworfene „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“, die auch in Verbindung mit der COP 21 im Jahr 2015 steht.

4.1.4. Die Rechte der Natur werden inzwischen in vielen Ländern weltweit gesetzlich anerkannt. Beispielsweise gewann 2015 in den Niederlanden eine NGO, die Umweltstiftung Urgenda, ein Gerichtsverfahren, in dem sie die niederländische Regierung wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen verklagt hatte. Der Oberste Gerichtshof der Niederlande bestätigte den Grundsatz, dass die Regierung zur Rechenschaft gezogen werden kann, wenn sie keine ausreichenden Maßnahmen ergreift, um absehbare Schäden aufgrund des Klimawandels zu verhindern. In Belgien und Norwegen werden entsprechende Verfahren vorbereitet. Des Weiteren befassen sich Initiativen wie der am 24. Juni 2017 aufgelegte globale Pakt für die Umwelt mit der Notwendigkeit einer fairen globalen Umwelt-Governance im Wege der Ablösung der Rechte der dritten Generation durch ein allgemeines, übergreifendes, universelles Referenzinstrument.

4.1.5. Es muss sichergestellt werden, dass die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft keiner unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt werden und dass die Kosten der Umstellung auf ein klimagerechtes Wirtschaftsmodell fair auf die Gesellschaft verteilt werden. Beispielsweise sollte das Verursacherprinzip bei denjenigen ansetzen, die die Verschmutzung verursachen und daraus Gewinn ziehen, und nicht bei den Endnutzern, wenn es keine tragfähige Alternative gibt. Der EWSA hat sich bereits mit einer umsichtigen und belangreichen Anwendung dieses wichtigen Prinzips befasst⁽²⁾.

4.1.6. Infolge von Vertreibung werden alle Arten von Migration (auch Klimaflucht) zunehmen⁽³⁾. Es hat sich bereits gezeigt, wie schlecht die EU darauf vorbereitet ist und wie ungleich die Belastungen auf die Mitgliedstaaten verteilt sind. Der EWSA hat allemal aufgezeigt, wie unausgewogene wirtschaftliche Prozesse in diesem Zusammenhang Destabilisierung begünstigen können⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Auswirkungen der auf der COP 21 getroffenen Vereinbarungen auf die europäische Verkehrspolitik“, ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 10.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Integration von Flüchtlingen in der EU“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 19.

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für einen neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik — Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“, ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 71.

4.1.7. Eine jüngere Studie des Europäischen Parlaments über Klimaflüchtlinge gelangt zu dem Schluss, dass es auf EU-Ebene kein spezifisches Instrument gibt, das auf Umweltmigranten anwendbar wäre. Die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes ist ein politisch schwerfälliges Instrument für den Umgang mit einem Massenzustrom von Drittstaatsangehörigen, weshalb der EWSA sich dem Standpunkt anschließt, dass der Vertrag von Lissabon ein ausreichend breites Mandat bietet, um die Einwanderungspolitik zu überarbeiten und den Status von Umweltmigranten zu regeln.

4.2. Land- und Ernährungswirtschaft

4.2.1. Die Lebensmittelproduktionssysteme und Ernährungsweisen werden angepasst, um das Klima zu schonen. Alle Bürger sind von der Land- und Ernährungswirtschaft abhängig (bspw. Landwirte, Familien, Betriebe in der Versorgungskette, Verbraucher), und im Rahmen des Übergangs zu einer Niedrigemissionsgesellschaft sollten deshalb Förder- und Unterstützungsmaßnahmen für die vom Wandel Betroffenen sichergestellt werden. Diese Umstellung muss weltweit und in den einzelnen Sektoren erfolgen. Die EU kann hierbei eine Führungsrolle übernehmen.

4.2.2. Der Klimawandel stellt sich als ungeheure Herausforderung für die europäische Landwirtschaft dar, die ihn auf der einen Seite antreibt, auf der anderen Seite aber mit am stärksten unter seinen Auswirkungen leidet.

4.2.3. Der Agrarsektor muss neu ausgerichtet werden, um seinen Beitrag zu einigermaßen klimaresistenten natürlichen Senkensystemen bzw. Ökosystemleistungen zu verstärken. Diese Ökosystemleistungen des Agrarsektors sollten anerkannt und in Verbindung mit dem Ziel der Nahrungsmittelerzeugung im Rahmen der GAP finanziell gefördert werden. Dieser allgemeine Ansatz wird in der jüngst verabschiedeten einschlägigen Stellungnahme⁽⁵⁾ befürwortet.

4.2.4. Ein nachhaltiger Lebensmittelverbrauch muss am Anfang der Produktionskette bei der Bodenvorbereitung und der Bewirtschaftung der natürlichen Systeme als Grundlage der Lebensmittelerzeugung ansetzen. Der EWSA bekräftigt die Notwendigkeit, eine Debatte über den Bedarf an einer Bodenschutzrichtlinie einzuleiten und klare Weichenstellungen für die Bewirtschaftung und den Schutz der Böden vorzunehmen⁽⁶⁾. Bodenschutz und seine Bedeutung für Ökosystemleistungen sind ein Schwerpunkt des derzeitigen estnischen Ratsvorsitzes⁽⁷⁾.

4.2.5. Der EWSA unterstützt das Konzept der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch. Ein Konsens über den notwendigen Wandel der Einstellungen zum Fleischkonsum kann nur erreicht werden, wenn für diejenigen, die von diesem Sektor der Lebensmittelindustrie abhängig sind, durch Entwicklungsmöglichkeiten und Unterstützungsmaßnahmen ein gerechter Übergang sichergestellt wird.

4.2.6. Dieser Sektor ist auch von den Treibern des Klimawandels betroffen, insbesondere durch seine Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen bei der Erzeugung, der Verarbeitung, dem Transport und der Verpackung von Lebensmitteln. Es muss eine Strategie entworfen werden, die den Sachzwängen des bestehenden Lebensmittelmodells Rechnung trägt und einen gangbaren Entwicklungspfad hin zu einer nachhaltigen klimafreundlichen Zukunft für die Landwirte entwirft.

4.2.7. Umweltschutzmaßnahmen stehen nicht notwendigerweise im Widerspruch zu den unmittelbaren Bedürfnissen des Agrarsektors, wenn sie als praktische Fördermaßnahmen zur Erleichterung des Wandels hin zu einer Niedrigemissionsgesellschaft begriffen werden.

4.3. Verbraucher

4.3.1. Die Verbraucher können nur dann aktiv zum Wandel beitragen, wenn sie über nachhaltige ethische Alternativen verfügen, die ihnen hinsichtlich Dienstleistung, Nutzung und Zugang das mehr oder weniger gleiche Maß an Komfort und Qualität bieten. Gangbare Alternativen für die Verbraucher lassen sich über die neuen Geschäftsmodelle, bspw. die digitale, die kollaborative und die Kreislaufwirtschaft, sowie durch die internationale Zusammenarbeit im Rahmen des weltweiten sektoralen Übergangs zu diesen Modellen entwickeln.

4.3.2. Das Verursacherprinzip wird allzu häufig falsch angewendet, und die Verbraucher werden mit Abgaben belastet, wenn ihnen keine vertretbare Alternative zur Verfügung steht. Verbraucher müssen über eine Alternative verfügen, bevor die Preisgestaltung als wirksames Instrument zur Förderung von Verhaltensänderungen eingesetzt werden kann.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Eine mögliche Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik“, ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10.

⁽⁶⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Kreislaufwirtschaft — Düngemittel“, ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 80.

⁽⁷⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen“ (siehe Seite 72 dieses Amtsblatts).

4.3.3. Die Abgabe auf Plastiktüten ist ein gutes Beispiel für eine geringe, von den Verbrauchern zu entrichtende Gebühr, bei der ihnen alternative Möglichkeiten offenstehen — ihre eigene Tasche mitzubringen oder einen vom Händler bereitgestellten Karton zu verwenden. Auf diese Art und Weise können Verhaltensänderungen im großen Maßstab erreicht werden.

4.3.4. Dagegen kann die Besteuerung von fossilen Brennstoffen (bspw. von Benzin) auf Verbraucherebene Unzufriedenheit hervorrufen, da ein größerer Teil des verfügbaren Einkommens für Brennstoff aufgewendet werden muss. Zudem kann der Entstehung eines illegalen Nebenmarkts Vorschub geleistet werden, während der Schadstoffzeuger weiterhin profitabel wirtschaftet. Durch die meist fehlende Zweckbindung dieser Steuern wird die Lage weiter verschlimmert. Die Bürger gewinnen den Eindruck, dass Klimaschutzmaßnahmen gleichbedeutend sind mit der Benachteiligung derjenigen, die an die fossile Brennstoff-Wirtschaft gefesselt sind.

4.3.5. Unterstützungsmechanismen einschließlich öffentlicher Mittel und wirtschaftlicher Instrumente sollten in den Aufbau von Infrastrukturen und geeignete Fördermaßnahmen für diejenigen Verbraucher investiert werden, die sich für einen emissionsarmen Lebensstil entscheiden, um sie u. a. bei der Bewältigung der höheren Kosten von ethischen bzw. langlebigen bzw. nachhaltigen Gütern und Dienstleistungen zu unterstützen. Dies kann die Form von öffentlich-privaten Partnerschaften annehmen. Die Automobilindustrie ist ein bewährtes Beispiel für herstellereitig geförderte Finanzierungsmodalitäten, um den Verbrauchern den Zugang zu neuen Autos zu erleichtern. Entsprechende Unterstützungsmaßnahmen wären auch für andere Bereiche denkbar, beispielsweise bei der Anschaffung von Haushaltsgeräten oder der Renovierung von Wohn- oder Betriebsraum.

4.3.6. Unter Klimagesichtspunkten besteht ein Widerspruch zwischen dem Einsatz öffentlicher Mittel zur Förderung von Systemen und Infrastrukturen, die die Abhängigkeit der Endnutzer von den Treibern des Klimawandels vergrößern, und den gleichzeitigen Anstrengungen zur Eindämmung und Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels. Die Verbraucher bekommen die Folgen als erste zu spüren. Eine Wahlmöglichkeit der Bürger zwischen höheren Kosten für die umweltschädlicheren Optionen oder Verzicht ist keine „gerechte“ Wahl.

4.3.7. Es besteht der Eindruck, dass ein nachhaltiger Lebensstil und nachhaltige Verbrauchsentscheidungen ein hohes verfügbares Einkommen voraussetzen. Ethische, klimafreundliche und nachhaltige Entscheidungen sind nicht allen gleichermaßen möglich. Durch einen geeigneten konzeptuellen Rahmen, der dieser Auffassung entgegentritt und gleiche Möglichkeiten für alle Verbraucher fördert, sollte die Einpreisung der Klimakosten (bspw. der Ressourcenintensität) von Gütern und Diensten unterstützt werden.

4.3.8. Die EU-Rechtsvorschriften zum Verbraucherschutz stammen aus der Zeit vor 1999, als die Vereinten Nationen den nachhaltigen Konsum als grundlegendes Verbraucherrecht anerkannten, weshalb dieser Aspekt darin nicht berücksichtigt ist⁽⁸⁾. Der EWSA wiederholt seine Forderung nach einer Strategie für nachhaltigen Verbrauch, die besonders im Kontext der Nachhaltigkeitsziele und der Kreislaufwirtschaftsinitiative relevant ist.

4.3.9. Ohne Alternative werden die Verbraucher in Armut getrieben oder zu schlechten, ungesunden oder nicht nachhaltigen Entscheidungen bewegt und lehnen Umweltschutzmaßnahmen ab, die sie als Benachteiligung der Endverbraucher begreifen. Diejenigen aber, die von diesem System profitieren, zahlen keine Abgaben, sondern erwirtschaften mehr Gewinn, sodass die Ungleichheit unter dem Deckmantel des Umweltschutzes, aber im Widerspruch zu den Grundsätzen der Nachhaltigkeit, zunimmt.

4.4. Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

4.4.1. Es ist maßgeblich wichtig, alle Arbeitnehmer, sowohl diejenigen mit geringen oder nicht übertragbaren Qualifikationen als auch die hochqualifizierten, im Wandel zu schützen. Die am stärksten gefährdeten Branchen und Arbeitnehmer müssen ermittelt und angemessen unterstützt werden. Die Automatisierung von Arbeitsplätzen im Rahmen der Umstellung auf eine Niedrigemissionswirtschaft könnte dazu führen, dass bestimmte Arbeitsplätze verloren gehen⁽⁹⁾.

4.4.2. Bei diesem Schutz spielen u. a. Umschulungs- und Bildungsmaßnahmen eine Rolle. Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze dem Klimawandel oder der notwendigen Beendigung der Abhängigkeit von den Treibern des Klimawandels zum Opfer fallen, sollten nicht die Kosten des Wandels tragen müssen.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum: ein Nachhaltigkeitsmodell für das 21. Jahrhundert“, ABl. C 177 vom 11.6.2014, S. 1.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“ (siehe Seite 44 dieses Amtsblatts).

4.4.3. Eine rechtzeitige Ermittlung der erforderlichen Kompetenzen zur umfassenden Teilhabe an diesen neuen Geschäftsmodellen ist ein Teil der Lösung, doch sollten sie auch mit den bestehenden Arbeitsplätzen und Abhängigkeiten im Rahmen des aktuellen nicht nachhaltigen Modells abgeglichen werden.

4.4.4. Es ist wichtig, Gemeinschaften so weit wie möglich zu schützen und zu erhalten und den Übergang mit einer geringstmöglichen Beeinträchtigung des sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens der Betroffenen zu bewerkstelligen.

4.4.5. Die vorgeschlagenen neuen Geschäftsmodelle wie die Functional Economy, die kollaborative Wirtschaft und die Kreislaufwirtschaft eröffnen in jedem Fall neue Möglichkeiten. In diesem Zusammenhang sollte die EU die notwendigen internationalen Verhandlungen aufnehmen, um auf ein weltweites Wirtschaftsmodell hinzuwirken.

4.5. Gesundheit

4.5.1. Der Klimawandel und die Treiber des Klimawandels verursachen Gesundheitskosten, die sich beispielsweise in luftverschmutzungsbedingten Todes- und Krankheitsfällen ausdrücken lassen und gesellschaftliche Kosten wie auch Kosten für das Gesundheitssystem umfassen. Die öffentlichen Gesundheitssysteme müssen die sie betreffenden Auswirkungen des Klimawandels und der Treiber des Klimawandels berücksichtigen.

4.5.2. Es besteht ein Zusammenhang zwischen Gesundheit und Wohlergehen und Zugang zur Natur (Institut für Europäische Umweltpolitik, IEEP). In vielen Mitgliedstaaten stellen sich gesundheitliche und gesellschaftliche Herausforderungen wie Adipositas, psychische Gesundheitsprobleme, soziale Ausgrenzung, Lärm- und Luftverschmutzung, die sozial und wirtschaftlich benachteiligte und schutzbedürftige Gruppen unverhältnismäßig stark betreffen.

4.5.3. Investitionen in die Natur kommen dem Klimaschutz zugute, weil weniger in Schadstoffe und mehr in Kohlenstoffspeicher in natürlichen Ökosystemen investiert wird. Daraus entstehen Gesundheitsvorteile in zweierlei Hinsicht: Es wird Gesundheitsproblemen vorgebeugt und ein aktiver Lebensstil gefördert, was die Gesundheit von Bürgern und Gemeinschaften verbessert. Eine Anerkennung dieses Sachverhalts trägt zu ausgewogenen, sachkundigen und faktengestützten strategischen Entscheidungen bei.

4.6. Energie

4.6.1. Die Erzeugung erneuerbarer Energie als prozentualer Anteil am Stromverbrauch hat sich in der EU zwischen 2004 und 2015 mehr als verdoppelt (von 14 % auf 29 %). Bei der Wärmeerzeugung, im Gebäudebereich, in der Industrie und im Verkehr ist der Energiebedarf jedoch immer noch enorm. Die Entwicklung steht noch am Anfang, beispielsweise ist im genannten Zeitraum der Anteil erneuerbarer Energieträger am Brennstoffverbrauch im Verkehr von 1 % auf 6 % gestiegen.

4.6.2. Energiearmut ist ein europaweites Problem. Zwar unterscheidet sie sich von Land zu Land in Ausprägung und Kontext, doch verdeutlicht auch sie die Notwendigkeit, im Rahmen von Klimaschutzmaßnahmen den Schutz der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft sicherzustellen.

4.6.3. Der EWSA plädiert erneut für die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Energiearmut⁽¹⁰⁾, die alle Interessenträger zusammenbringen würde, um europäische Indikatoren für Energiearmut festzulegen. Gerechtigkeit für alle Bürger bedeutet, dass die Versorgung aller mit sauberer und erschwinglicher barrierefreier Energie gewährleistet sein muss.

4.6.4. Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems der Energiearmut in der EU können auch in Lösungen für die Errichtung einer sauberen Energieinfrastruktur und -versorgung durch die Verlagerung von Beihilfen und die Koordinierung der politischen Bemühungen bestehen.

4.6.5. Eine Politik, die direkt oder indirekt Beihilfen für fossile Brennstoffe unterstützt, kommt einer Verkehrung des Verursacherprinzips gleich — der Verursacher wird belohnt. Viele dieser Beihilfen sind für den Endverbraucher unsichtbar, stammen letztlich jedoch aus öffentlichen Mitteln. In einer jüngeren Stellungnahme⁽¹¹⁾ wurde bereits die Abschaffung umweltschädlicher Beihilfen in der EU begründet, und in einer Stellungnahme zur Bilanzierung der Nachhaltigkeitspolitik der EU⁽¹²⁾ wird die Notwendigkeit bekräftigt, bestehende Verpflichtungen zur Einstellung umweltschädlicher Beihilfen umzusetzen und ökologische Steuerreformen entschlossen zu fördern.

⁽¹⁰⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽¹¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung einer ressourceneffizienten und kohlenstoffarmen Wirtschaft in der EU“, ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 1.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Nachhaltige Entwicklung: Bestandsaufnahme der internen und externen politischen Maßnahmen der EU“, ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 41.

4.6.6. Unterstützung sollte allen offen stehen, Beihilfen sollten auf erneuerbare Energieträger konzentriert werden, Beihilfen für die Treiber des Klimawandels aber sollten dringend eingestellt werden, und Ausnahmen sollten auf gerechtere Weise gewährt werden, und zwar keinesfalls denjenigen, die sich die Kosten leisten können, oder denjenigen, die aus den Schadstoffen Gewinn ziehen. Dem IWF zufolge belaufen sich die Beihilfen für fossile Brennstoffe gegenwärtig weltweit auf 10 Mio. USD pro Minute. Durch die Einstellung dieser Beihilfen würden die staatlichen Einnahmen um 3,6 % des globalen BIP steigen, die Emissionen mehr als 20 % sinken, luftverschmutzungsbedingte vorzeitige Todesfälle über die Hälfte zurückgehen und der weltwirtschaftliche Wohlstand um 1,8 Billionen USD (2,2 % des globalen BIP) steigen. Diese Zahlen veranschaulichen die Ungerechtigkeit des aktuellen Systems.

4.6.7. Wirksame Nachhaltigkeitsmaßnahmen setzen voraus, dass Unterstützungsstrukturen für den Wandel klar definiert, priorisiert und angemessen finanziert werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU-Entwicklungspartnerschaften im Spannungsfeld internationaler Besteuerungsabkommen“**(Initiativstellungnahme)**

(2018/C 081/05)

Berichtersteller: **Alfred GAJDOSIK**Mitberichtersteller: **Thomas WAGNSONNER**

Beschluss des Plenums	26.1.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	28.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	182/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt eine Entwicklungspolitik, die als ein Prozess zwischen gleichberechtigten Staaten angelegt und von Respekt und eigenberechtigten Entscheidungen getragen ist. Die Finanzierung und Umsetzung der auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) vereinbarten Ziele nachhaltiger Entwicklung (ZNE) erfordern global abgestimmte Anstrengungen. Es wird betont, dass der Wirtschafts- und Sozialrat der VN eine noch stärkere Rolle als geeignetes Forum im Hinblick auf Steuerangelegenheiten spielen könnte. Damit würden sowohl die Orientierung auf die ZNE der Agenda 2030 als auch die Beteiligung aller Länder auf Augenhöhe sichergestellt werden.

1.2. Vor dem Hintergrund internationaler Vereinbarungen zur Reformierung des internationalen Steuerrechts, z. B. durch den BEPS-Aktionsplan der OECD, sollten die Auswirkungen dieser internationalen Reformbestrebungen im Hinblick auf die ZNE evaluiert und diese bei der Weiterentwicklung internationaler Steuerpolitiken stärker berücksichtigt werden. Der EWSA betont, dass die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung Finanzmittel erfordert. Viele Länder stehen jedoch vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, staatliche Einnahmen durch Steuereinnahmen zu generieren. Die Gründe dafür liegen in den Entwicklungsländern einerseits bei schwierig umzusetzenden Lohnsteuer- und Umsatzsteuersystemen. Andererseits dürfte ihnen auch der weltweite Steuerwettbewerb im Bereich der Körperschaftssteuern und nicht zuletzt auch die Gestaltung von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zu schaffen machen. Weitere Aspekte sind Kapazitätsgrenzen und mangelnde Informationsweitergabe.

1.3. Der EWSA begrüßt ausdrücklich, dass die Europäische Union (EU) und die Mitgliedstaaten im Rahmen internationaler Reformbestrebungen beträchtliche Bemühungen auf sich genommen haben, um gegen Schwächen des internationalen Steuersystems vorzugehen. Diese Bemühungen werden begrüßt und müssen unterstützt und effektiv umgesetzt und letztendlich einem regelmäßigen Monitoring unterzogen werden. Diese Reformen werden in erster Linie von den großen Industrieländern im Rahmen der OECD vorangetrieben. Man sollte prüfen, ob nicht die VN aufgrund der globalen Mitgliedschaft, insbesondere der Entwicklungsländer, als Forum für eine weitweite Weiterentwicklung der internationalen Steuerpolitik besser geeignet wären. Dem EWSA ist freilich bekannt, dass es dem VN-Steuerausschuss an Ressourcen und Personal mangelt. Daher sollten die VN mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden.

1.4. Die EU-Maßnahmen zur internationalen Steuertransparenz sowie zum BEPS-Aktionsplan werden auch Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben. Der EWSA begrüßt, dass sich das Europäische Parlament (EP) und die Europäische Kommission schon zu Fragen der Schnittpunkte zwischen Steuer- und Entwicklungspolitik geäußert haben. Die seitens der Europäischen Kommission eingerichtete Platform of Tax Good Governance wird begrüßt. Die dort als Arbeitspapier präsentierte Toolbox bezüglich „Spillover“-Effekten von DBA ist eine für Mitgliedstaaten empfehlenswerte Grundlage für Überlegungen zur Überarbeitung von DBA mit Entwicklungsländern.

1.5. Der EWSA bemerkt, dass in einem Bericht des EP aus 2015 eine Reihe von Verbesserungen gefordert wurde, deren Umsetzung noch aussteht. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang auf eigene frühere Stellungnahmen mit Feststellungen insbesondere zu länderweiser Berichterstattung und zur Bekämpfung der Geldwäsche mit Aussagen zu öffentlichen Eigentümerregistern hin. Der EWSA bemerkt, dass eine Liste an unkooperativen Steuerjurisdiktionen erarbeitet wird. Er regt größere Anstrengungen zur Umsetzung der entsprechenden Forderungen des EP an und empfiehlt, sich mit der bestehenden Kritik von Nichtregierungsorganisationen auseinanderzusetzen. Es ist sinnvoll, die weltweite Einführung dieser Maßnahmen durch internationale Steuervereinbarungen zu fördern, um die Informationslage für Steuerbehörden in Entwicklungsländern zu verbessern. Ziel soll die globale Angleichung der Standards sein, an der die Entwicklungsländer gleichberechtigt mitwirken können.

1.6. Der EWSA fordert, dass die internationalen Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten mit den Zielen der Entwicklungspolitik abgestimmt werden, damit keine Widersprüche zwischen den einzelstaatlichen Steuerpolitiken und den gemeinsamen Entwicklungsprioritäten entstehen.

1.7. Der EWSA sieht in Wirkungsanalysen internationaler Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten ein Mittel, die Auswirkungen von DBA und Steuervergünstigungen auf die Entwicklungsländer zu prüfen. Sie sollten unterstützt und zur gängigen Verfahrensweise gemacht werden. Bei potenziellen Konflikten mit Europäischen Entwicklungspolitiken wären solche Analysen auch seitens der Europäischen Union sinnvoll. Bestehende DBA sollten überprüft werden, neu zu verhandelnde sind unter Einbeziehung solcher Überlegungen abzuschließen.

1.8. Das OECD-Musterabkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, das derzeit am häufigsten verwendet wird, wurde vordringlich im Lichte der Interessen von Industriestaaten entwickelt. Daher empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten der EU, bei der Aushandlung von DBA mit Entwicklungsländern auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern stärker Rücksicht zu nehmen. Der EWSA bemerkt, dass auf Grundlage des OECD-Abkommens auch ein Musterabkommen der VN entwickelt wurde, um die Besteuerung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zu regeln und in diesem Sinne den Quellenstaaten mehr Besteuerungsrechte einzuräumen.

1.9. Der EWSA unterstützt private Investitionen zur Förderung der Entwicklung, sofern sie im Einklang mit den Zielen für die nachhaltige Entwicklung und den wichtigsten wirtschaftlichen, umweltbezogenen und sozialen Rechten, den Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der Agenda für menschenwürdige Arbeit stehen. Rechtssicherheit ist ein wichtiger Faktor zur Unterstützung eines investitionsfreundlichen Wirtschaftsklimas und somit auch für Auslandsdirektinvestitionen. Da Fragen der Besteuerung mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung verknüpft sind, sollten Unternehmen Steuern ordnungsgemäß dort entrichten, wo Gewinne durch Wertschöpfung (z. B. Produktion, Abbau von Rohstoffen) entstehen.

1.10. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten mit dem neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik zur Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern bei der Verbreitung progressiver Besteuerung, Anti-Korruptionsmaßnahmen und umverteilenden Politiken sowie dem Kampf gegen unlautere Finanzflüsse verpflichtet haben. Allerdings müsste die Steuerpolitik ein noch wichtigerer Bestandteil der europäischen Entwicklungspolitik sein. Der EWSA begrüßt das Engagement der Europäischen Kommission um regionale Foren und zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern, die im Steuerbereich tätig sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern erfüllen eine kontrollierende und unterstützende Funktion, auch im Rahmen des Steuerbereichs, und sollten daher stärker einbezogen und unterstützt werden. Die Unterstützung für geeignete Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten im Steuerwesen, darunter auch Peer-Learning und die Süd-Süd-Zusammenarbeit, hätte eine dauerhafte Wirkung auf Entwicklungsprojekte.

1.11. Bei Berichtspflichten von Unternehmen sollte verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich als integraler Bestandteil der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen gefasst werden.

1.12. Der EWSA empfiehlt, Klauseln über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in allen einschlägigen Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten oder Drittregionen zu verankern um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

1.13. Der EWSA empfiehlt zu prüfen, dass neue oder überarbeitete Freihandelsabkommen zwischen der EU und Entwicklungsländern zum Anlass genommen werden, auch die bilateralen Steuerabkommen zu analysieren. Eine solche Prüfung sollte mit Wirkungsfolgenabschätzungen hinsichtlich der Auswirkungen der internationalen Steuerpolitiken der Mitgliedsländer auf die entwicklungspolitischen Ziele erfolgen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Mehrere Studien⁽¹⁾ werfen die Frage auf, ob die internationale Steuerpolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere viele Bestimmungen in bilateralen DBA, nicht die Ziele der europäischen Entwicklungspolitik konterkariert. Dazu käme, dass Entwicklungsländer Nettoexporteure von Kapital in Industrieländer seien, was zu einem beträchtlichen Teil auf steuervermeidende Kapitalflüsse zurückgeführt wird. Dies würde gerade die Entwicklungsländer mit den geringsten Einkommen am stärksten treffen, weil bei ihnen kaum inländische Finanzierungsquellen bestehen.

2.2. Die EU und ihre MS sind gemeinsam die größten Geber von Geldern der Entwicklungszusammenarbeit und bedeutende Gestalter internationaler Besteuerungsvereinbarungen. Sie haben sich zur Verwirklichung der ZNE verpflichtet, auch wenn das Ziel zur Leistung von 0,7 % des BNP nur von wenigen MS erreicht wird. Die Auswirkungen des Brexit auf die weitere Finanzierung europäischer Entwicklungskooperation sind unklar. Es ist geplant, private Investitionen im Zusammenhang mit den entwicklungspolitischen Zielen verstärkt zu fördern. ODA-Mittel sind von Politiken der Geber abhängig.

2.3. Die ZNE umfassen für Entwicklungsländer u. a. eine Mobilisierung einheimischer Ressourcen, internationale Unterstützung zum Kapazitätsaufbau bei der Erhebung von Steuern, eine Reduzierung unlauterer Finanzflüsse und eine Teilhabe an globalen Lenkungsinstitutionen. Daraus lässt sich ableiten, dass eine stabile öffentliche Einnahmenbasis, der Kampf gegen illegitimen Ressourcenabfluss und die gleichberechtigte Mitsprache aller Länder bei der Ausgestaltung globaler Steuerregeln wichtige Säulen für eine nachhaltige Entwicklung sind. Kinder, Frauen und andere schutzbedürftige Gruppen in den Gesellschaften der Entwicklungsländer profitieren besonders stark von Entwicklung⁽²⁾.

2.4. Gelder aus der öffentlichen Entwicklungskooperation reichen nicht aus, um die Nachhaltigkeitsziele zu finanzieren. Inländische Mittel werden zur Zielerreichung benötigt, wie schon bei den Millenniums-Entwicklungszielen⁽³⁾. Zur Mobilisierung dieser Ressourcen muss die Einhebung der Steuern zu verbessert und durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie durch eine Verbreiterung der Steuerbasis ein größeres Steueraufkommen erreicht werden.

3. Herausforderungen für die Entwicklungsländer

3.1. Besteuerung ist eine stabilere Finanzierungsquelle als andere Arten von Einnahmen, wobei allerdings viele Entwicklungsländer größere Schwierigkeiten als die Industrieländer haben, ein ausreichendes Steueraufkommen zu erzielen.

3.2. In den letzten Jahrzehnten wurde die Liberalisierung des Welthandels durch den Abbau von Import- und Exportabgaben stark forciert, um die wirtschaftliche Entwicklung, Investitionen und den Wohlstand der Bevölkerung insgesamt zu fördern. Diese prinzipiell positiven Auswirkungen ermöglichen auch eine Verbreiterung der Steuerbasis, sofern die Steuerverwaltungen diese nutzen können. Allerdings verringerten sich damit auch die Einnahmen der Entwicklungsländer aus wichtigen, leicht zugänglichen Quellen. Wachstum und Investitionen müssen sich aber auch in der Einnahmenstruktur der Entwicklungsländer widerspiegeln.

⁽¹⁾ Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014; Braun & Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Wien 2014; Farny et al. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Wien 2015.

⁽²⁾ EP, Entschließung zum Thema „Steuerumgehung und Steuervermeidung als Herausforderungen für die Staatsführung, den Sozialschutz und die Entwicklung in Entwicklungsländern“ P8_TA(2015)0265, Ziffer 14.

⁽³⁾ Development Finance International & Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015.

3.3. Um Ausfälle zu kompensieren, führen die Entwicklungsländer oft Umsatzsteuern ein, die ggf. regressiv wirken. Ein Steuersystem aus unterschiedlichen Steuerarten verringert die Abhängigkeit von einzelnen Steuerarten und gewährleistet stabile inländische Einnahmen.

3.4. Die Besteuerung von Bodenbesitz und Vermögen ist in den Entwicklungsländern oft nur schwer umsetzbar. Lohn- und Einkommensteuern generieren in Entwicklungsländern aufgrund niedriger Einkommen aber nur vergleichsweise geringe Steuereinnahmen. Die Lohnsteuer wird vor allem durch die Beschäftigten im öffentlichen Sektor und die Beschäftigten internationaler Unternehmen erbracht. Hinzu kommt die oft weit verbreitete Schattenwirtschaft.

3.5. Der Mbeki-Bericht zählte Einnahmen aus Steuervermeidung zu den „unlauteren Finanzflüssen“⁽⁴⁾. Diese scheinen den Zufluss an Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit zu übertreffen⁽⁵⁾. Eine verstärkte internationale Zusammenarbeit der Behörden zum Zweck einer größeren Transparenz und strafferer legislativer und ordnungspolitischer Maßnahmen sind wichtig, um diese Finanzabflüsse zu stoppen. Die Sicherung der Eigentumsrechte in den Entwicklungsländern wäre ein weiterer wichtiger Schritt, um Kapitalabflüsse zu vermeiden.

3.6. Körperschaftssteuern (KöSt) spielen in der Steuereinnahmenstruktur von Entwicklungsländern eine bedeutendere Rolle als in Industrieländern. Dadurch sind sie stärker von Steuervermeidungsstrategien betroffen. Gleichzeitig sinken weltweit sowohl die nominellen als auch die effektiven KöSt-Sätze seit den 1980er-Jahren, um Investitionen anzuziehen. Die KöSt ist ein für Unternehmen wichtiger Indikator für ein Investmentklima. Dadurch entstand ein internationaler Steuerwettbewerb, der für Entwicklungsländer aufgrund ihrer Steuereinnahmenstruktur problematischer als für Industrieländer ist. Die sogenannten Spillover-Effekte des Steuerwettbewerbs wurden bereits seitens des Internationalen Währungsfonds (IWF) thematisiert⁽⁶⁾. Überdies sehen sich viele Entwicklungsländer wenigen großen investierenden Unternehmen gegenüber, die einen bedeutenden Anteil am gesamten KöSt-Aufkommen haben.

3.7. Die Bewertung von Transferpreisen für grenzüberschreitende Transaktionen zwischen Konzerngesellschaften nach dem Fremdvergleichs-Prinzip ist für Steuerbehörden schwierig. Die Kapazitäten in den Entwicklungsländern reichen kaum aus, und steuerinduzierte Manipulationen der Transferpreise bleiben nach wie vor ein großes Problem.

3.8. DBA stellen die Besteuerungsrechte zwischen Vertragsländern klar, regeln den Informationsaustausch von Steuerbehörden und geben so Rechtssicherheit. Sie können daher von Unternehmen als Anreiz für ausländische Direktinvestitionen gesehen werden und letztendlich auch Wachstum fördern. DBA können aber Auswirkungen auf die Besteuerungsrechte von Quellenstaaten haben. Quellensteuersätze für Lizenzen, Zinsen und Dividenden liegen meist unter den heimischen Steuersätzen. Manche Bestimmungen, etwa eine restriktive Definition der Betriebsstätte, können Besteuerungsrechte einschränken. Entwicklungsländer sind natürlich an weitergehenden Investitionen interessiert, können aber Besteuerungsrechte einbüßen. Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen könnten daher das Mittel der Wahl sein, wenn es einem Land vordringlich um Steuerinformationen aus anderen Rechtsgebieten geht.

3.9. Als Ausgangspunkt für Verhandlungen wird am häufigsten das OECD-Musterabkommen herangezogen, das eher an den Interessen der Industrieländer ausgerichtet ist⁽⁷⁾. Ein Musterabkommen der VN ist als Alternative für die Entwicklungsländer gedacht und trägt deren Interessen stärker Rechnung⁽⁸⁾. Im Allgemeinen sieht es eher vor, den Quellenstaaten mehr Besteuerungsrechte einzuräumen als dem Heimatland des produzierenden Unternehmens.

⁽⁴⁾ AU/ECA, *Illicit Financial Flows — Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, (S. 23ff).

⁽⁵⁾ EPRS: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance*, PE 579.326, S. 15.

⁽⁶⁾ IWF „Spillovers in international corporate taxation“, 2014.

⁽⁷⁾ Owens & Lang, *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base*, in *Bloomberg Daily Tax Report*, 1. Mai 2013.

⁽⁸⁾ Lennard (2009): *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention — Current Points of Difference and Recent Developments*, *Asia-Pacific Tax Bulletin*, Bd. 49, Nr. 08; V. Daurer und R. Krever (2012): *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study*, *EUI Arbeitspapier RSCAS 2012/60*.

3.10. Entwicklungsländern könnten Steuereinnahmen entgehen, wenn Konzerne Zweckgesellschaften in verschiedenen Ländern zwischenschalten, um mehrere DBA steuerschonend gegeneinander auszuspielen. Es könnte sich für die Quellenstaaten auch als schwierig erweisen, Dienstleistungen und den indirekten Transfer von Unternehmensbeteiligungen aufgrund der DBA-Bestimmungen zu besteuern. Dem Wunsch nach günstigen Möglichkeiten des Technologietransfers zwecks Förderung eines nachhaltigen Wachstums in Entwicklungsländern sollte Rechnung getragen werden.

3.11. Es gibt Untersuchungen über Einnahmeausfälle der Entwicklungsländer. Die niederländische Nichtregierungsorganisation SOMO beziffert die jährlichen Einbußen beim Zins- und Dividendensteueraufkommen, die aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Niederlanden und 28 Entwicklungsländern entstehen, auf 554 Mio. EUR⁽⁹⁾. Eine österreichische Studie stellte fest, dass die DBA einer Wirkungsanalyse unterzogen werden müssten, da sie, trotz möglicherweise steigender Investitionen, zu Einnahmeverlusten führen können⁽¹⁰⁾. Laut Schätzungen der Unctad im „World Investment Report 2015“ führten multinationale Konzerne etwa 730 Mrd. USD in die Budgets von Entwicklungsländern ab. Trotzdem weist er geschätzte jährliche Steuerausfälle in Höhe von 100 Mrd. USD aus, die den Entwicklungsländern bei Führung von Auslandsinvestitionen über Offshore-Investment-Hubs entgehen⁽¹¹⁾. Solche Einnahmeverluste konterkarieren aber die oben dargelegten ZNE.

4. Maßnahmen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene — der Beitrag der Europäische Union und ihrer Mitgliedstaaten

4.1. Es gibt verstärkte Bemühungen, Entwicklungsländer im Steuerbereich zu unterstützen, etwa im Rahmen der „Addis Tax Initiative“. Die internationale Steuerpolitik ist eine Zuständigkeit der MS. DBA werden auf bilateraler Basis geschlossen, Gesetzgebungsinitiativen der EU beschränken sich im Wesentlichen auf Instrumente zur Vollendung des Binnenmarktes. Hinsichtlich der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (Policy Coherence for Development — PCD) gibt es eine Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten⁽¹²⁾. Die Auswirkungen des internationalen Steuersystems auf die Entwicklung werden auch seitens der Europäischen Kommission anerkannt und bearbeitet⁽¹³⁾. Im Sinne der Kohärenz in der Entwicklungspolitik ist es notwendig, Auswirkungen der Steuerpolitiken in der EU auf Entwicklungsländer, die den entwicklungspolitischen Zielsetzungen entgegenwirken, zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen.

4.2. Auf VN- Ebene wird im Rahmen des „Financing for Development“-Prozesses, des Ecosoc, des Steuerausschusses der VN, aber auch in Fachorganisationen wie der Unctad an Steuerthemen gearbeitet. Im Auftrag der G20 wurden weitreichende Reformen auf OECD-Ebene mit dem Projekt gegen Gewinnverlagerungen („Base Erosion and Profit Shifting“, BEPS) beschlossen. Im Wesentlichen ging es darum, dem „Treaty-Shopping“ und schädlichen Steuerpraktiken der Regierungen (darunter „Patentboxen“ und undurchsichtigen „Entscheidungen“), hybrider Gestaltung in der steuerlichen Behandlung von Schulden sowie ineffizienten Transferpreisen und Meldepflichten einen Riegel vorzuschieben. Angesichts der Bedeutung des KöSt-Aufkommens für die Entwicklungsländer wird erwartet, dass der BEPS-Aktionsplan positive Auswirkungen auf Entwicklungsländer hat.

4.3. Zahlreiche Länder, die nicht der OECD angehören, darunter afrikanische Staaten, haben sich dem umfassenden Rahmen des BEPS-Aktionsplans der OECD angeschlossen. 103 Länder haben sich auf die Verabschiedung eines neuen multilateralen BEPS-Übereinkommens im Juni 2017 geeinigt, das die Auslegung bilateraler Steuerabkommen im Sinne des BEPS-Aktionsplans vereinheitlicht. Eine Plattform für die Zusammenarbeit im Steuerbereich wurde von den VN, der OECD, dem IWF und der Weltbank gegründet, um die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen zu intensivieren. Die Initiative kann zu mehr Kohärenz zwischen den Arbeiten der OECD und den Gremien der VN beitragen. Ob die erwünschte Wirkung erzielt wird, sollte überwacht werden.

⁽⁹⁾ Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries*, 2013.

⁽¹⁰⁾ Vgl. Fußnote 1 Braun & Fuentes.

⁽¹¹⁾ Unctad, *World Investment Report 2015*, S. 200.

⁽¹²⁾ COM(2016) 740 final; vgl. auch Stellungnahme des EWSA zum neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 71.

⁽¹³⁾ C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, EK, *Collect More — Spend Better*, 2015.

4.4. Der EWSA erkennt die Anstrengungen der OECD bei der Weiterentwicklung eines besseren internationalen Steuersystems an. Allerdings kritisieren Organisationen der Zivilgesellschaft⁽¹⁴⁾, dass in der OECD die Entwicklungsländer nicht mit Stimmrecht vertreten sind. Sie wurden erst nach Ausarbeitung des BEPS-Aktionsplanes zur Teilnahme eingeladen. Ähnlich äußerte sich das EP, welches forderte, entsprechende Gremien der VN zu stärken, um eine gleichberechtigte internationale Gestaltung und Reform der internationalen Steuerpolitik zu ermöglichen⁽¹⁵⁾. In einem Arbeitspapier des IWF drücken Experten auch Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des BEPS-Aktionsplanes auf Entwicklungsländer aus⁽¹⁶⁾.

4.5. Um die Auswirkungen der Reformschritte zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen, müssten die entsprechenden Gremien der VN, insbesondere der VN-Steuerausschuss, gestärkt und mit mehr Ressourcen ausgestattet werden. In jedem Fall sollte die Europäische Kommission die Umsetzung des im Juni 2017 unterzeichneten multilateralen Abkommens gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung überwachen und das Engagement für eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zwischen den VN, der OECD und den internationalen Finanzinstitutionen fortsetzen.

4.6. Aktuelle Maßnahmen der Europäischen Union haben Auswirkungen auf Entwicklungsländer

4.6.1. Das Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Steuervermeidung setzte bei Fragen im Zusammenhang mit internationalen, über die EU hinausgehenden Steuerpolitiken an⁽¹⁷⁾. Die Informationen aus der länderspezifischen Berichterstattung⁽¹⁸⁾ gemäß den von der EU, der G20 und der OECD festgelegten Vorgaben sind ein wichtiges Instrument für die Steuerbehörden. Eine weltweite Veröffentlichung länderspezifischer Daten kann einer breiteren Öffentlichkeit, darunter auch Arbeitnehmern und verantwortungsvollen Investoren, eine bessere Bewertung darüber erlauben, inwieweit Unternehmen Steuern dort bezahlen, wo sie ihre Gewinne erwirtschaften. Der EWSA bemerkt, dass in einem Bericht des EP aus 2015 eine Reihe von Verbesserungen gefordert wurde, deren Umsetzung noch aussteht. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang auf eigene frühere Stellungnahmen mit Feststellungen insbesondere zu länderspezifischer Berichterstattung und zur Bekämpfung der Geldwäsche mit Aussagen zu öffentlichen Eigentümerregistern hin. Der EWSA bemerkt, dass eine Liste an unkooperativen Steuerjurisdiktionen erarbeitet wird. Er regt größere Anstrengungen zur Umsetzung der entsprechenden Forderungen des EP an und empfiehlt, sich mit der bestehenden Kritik von Nichtregierungsorganisationen auseinanderzusetzen. Es ist sinnvoll, die weltweite Einführung dieser Maßnahmen durch internationale Steuervereinbarungen zu fördern, um die Informationslage für Steuerbehörden in Entwicklungsländern zu verbessern. Ziel soll die globale Angleichung der Standards sein, an der die Entwicklungsländer gleichberechtigt mitwirken können.

4.6.2. Ein automatischer Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten wurde innerhalb der Europäischen Union durch die Ergänzung der Amtshilferichtlinie geschaffen⁽¹⁹⁾. Entwicklungsländer müssen aber weiterhin mit europäischen Staaten bilaterale Amtshilfeübereinkommen schließen. Dies setzt den Datenaustausch in beide Richtungen und die Datensicherheit voraus, was für Entwicklungsländer häufig ein Kapazitätsproblem darstellt.

4.6.3. In ihrer Mitteilung über eine externe Strategie für effektive Besteuerung⁽²⁰⁾ wendet sich die Kommission den in dieser Stellungnahme aufgegriffenen Fragen zu. Eine gemeinsame EU-Liste von kooperationsunwilligen Steuerjurisdiktionen wird derzeit ausgearbeitet⁽²¹⁾. Der EWSA hat die Entwicklung einer solchen begrüßt. Nichtregierungsorganisationen zeigen sich bezüglich einer solchen Liste dagegen eher skeptisch⁽²²⁾. Auch das EP forderte eine weltweit geltende Definition von Steueroasen, die auch Mitgliedstaaten der EU und ihre überseeischen Gebiete miteinschließt⁽²³⁾.

⁽¹⁴⁾ Christian Aid, Presseaussendung vom 19.7.2013, *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries*; Oxfam, Presseaussendung vom 13.11.2014, *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform*.

⁽¹⁵⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zum neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 71, Ziffer 13.

⁽¹⁶⁾ Crivelli, Ruud De Mooij, Keen, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, IMF-Arbeitspapier WP/15/118.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS), vgl. Stellungnahme des EWSA zu dem „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Steuervermeidung“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 93.

⁽¹⁸⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zur öffentlichen Steuertransparenz, ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 62.

⁽¹⁹⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zu dem „Aktionsplan Kapitalmarktunion“, ABl. C 133 vom 14.4.2016, S. 17.

⁽²⁰⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zu dem „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Steuervermeidung“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 93.

⁽²¹⁾ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_de (zuletzt abgerufen am 29.8.2017).

⁽²²⁾ Z. B. Tax Justice Network v. 23.2.2017, *Verdict on Finance Ministers' blacklist: „whitewashing tax havens“*.

⁽²³⁾ Vgl. Fußnote 2, Ziffer 10.

4.6.4. Die Empfehlung bzgl. Steuerabkommen⁽²⁴⁾ setzt sich mit wichtigen Fragen in DBA auseinander und regt Mitgliedstaaten dazu an, in ihren Verträgen Schranken gegen Missbrauch und „Treaty-Shopping“ vorzusehen. Allerdings wird keine Wirkungsanalyse der DBA, insbesondere mit Blick auf ihre Wirkung im Sinne der entwicklungspolitischen Kohärenz oder der Spillover-Effekte, eingefordert. Die begrüßenswerte „Platform of good tax governance“, die unter Einbindung von Zivilgesellschaftsorganisationen Fragen der internationalen Besteuerung aufarbeitet, hat ein Arbeitspapier zu diesen Effekten vorgelegt⁽²⁵⁾. Die MS sollten dieses berücksichtigen.

4.6.5. Steuervermeidungsstrategien knüpfen oft an intransparenten Eigentümerverhältnissen von Vermögen an. Nach Änderung der vierten Anti-Geldwäsche-Richtlinie⁽²⁶⁾ wurden aber keine öffentlichen Eigentümer-Register für Trusts und sonstige Investitionen tätige Unternehmen geschaffen. Solche Register würden Entwicklungsländern helfen, Geldwäsche- und Steuerbetrugsverdachtsfällen nachzugehen.

4.6.6. Die Vorschläge zur G(K)KB sind Gegenstand einer anderen Stellungnahme des EWSA⁽²⁷⁾. Im Zusammenhang mit der Teilnahme an internationalen Steuervereinbarungen und der Relevanz für Steuerverwaltungen von Entwicklungsländern hätte eine solche Einigung — und die daraus resultierenden Informationen — Beispielwirkung mit Auswirkungen auf DBA mit Drittländern. Die Angaben innerhalb Europas würden also Anhaltspunkte für Vergleichsberechnungen in Entwicklungsländern geben. Ziel soll die globale Angleichung der Standards sein, an der die Entwicklungsländer gleichberechtigt mitwirken sollten.

4.6.7. Der EWSA empfiehlt, Klauseln über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in allen einschlägigen Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten oder Drittregionen zu verankern um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

4.6.8. Der EWSA empfiehlt zu prüfen, dass neue oder überarbeitete Freihandelsabkommen zwischen der EU und Entwicklungsländern zum Anlass genommen werden, auch die bilateralen Steuerabkommen zu analysieren. Eine solche Prüfung sollte mit Wirkungsfolgenabschätzungen hinsichtlich der Auswirkungen der internationalen Steuerpolitiken der Mitgliedsländer auf die entwicklungspolitischen Ziele erfolgen. Damit könnte auch zur Umsetzung von Forderungen aus dem Bericht des Europäischen Parlaments beigetragen werden.

5. Was ist aus Sicht des EWSA noch zu tun?

5.1. In Übereinstimmung mit dem Paket zur Bekämpfung von Steuervermeidung und aus Gründen der PCD von Mitgliedstaaten und EU sollen die internationalen Steuerpolitiken und DBA der Mitgliedstaaten regelmäßigen Folgenabschätzungen unterzogen werden⁽²⁸⁾. Um eine bessere Abstimmung der Entwicklungspolitik der EU und der Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sollte die Europäische Kommission sicherstellen, dass Mitgliedstaaten, die ein DBA mit einem Entwicklungsland aushandeln, die abgestimmten EU-Entwicklungspolitiken entsprechend berücksichtigen. In diesem Sinne wird die Empfehlung der Europäischen Kommission zur Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen⁽²⁹⁾ begrüßt. Mit Blick auf die Entwicklungsziele sollten die Bedürfnisse von Entwicklungsländern stärker beachtet werden. Dabei sollte auch das EU-Engagement auf VN-Ebene, für den VN-Steuerausschuss, ausgeweitet und Kapazitätsaufbau hinsichtlich eines globalen Forums unter gleichberechtigter Einbeziehung aller Staaten vorangetrieben werden.

5.2. Übergangsfristen müssen es Entwicklungsländern ermöglichen, an Maßnahmen des automatischen Informationsaustauschs teilzunehmen, während Kapazitäten noch aufgebaut werden.

5.3. Bei Berichtspflichten von Unternehmen sollte verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich als ein integraler Bestandteil der sozialen Verantwortung der Unternehmen gefasst werden.

⁽²⁴⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zu dem „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Steuervermeidung“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 93.

⁽²⁵⁾ Diskussionspapier der Europäischen Kommission für „Platform for Tax Good Governance“, *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries*, Juni 2017, Platform/26/2017/EN.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD), vgl. Stellungnahme des EWSA zu der „Geldwäscherichtlinie“, ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 121.

⁽²⁷⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 58.

⁽²⁸⁾ Vgl. Fußnote 2, Ziffer 15.

⁽²⁹⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zu dem „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Steuervermeidung“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 93.

5.4. Durch die geplante stärkere Beteiligung privater Investoren an der europäischen Entwicklungspolitik werden Fragen der Steuervergünstigungen für ein entwicklungspolitisches Engagement relevanter⁽³⁰⁾. Da Fragen der Besteuerung mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung verknüpft sind, sollten Unternehmen Steuern ordnungsgemäß dort entrichten, wo Gewinne durch Wertschöpfung entstehen⁽³¹⁾. Dies sollte bei der Unterstützung privatwirtschaftlichen Engagements sichergestellt sein.

5.5. Darüber hinaus gilt es generell zu beachten, dass durch die Gewährung von Steuerbegünstigungen die Umsetzung der Ziele nachhaltiger Entwicklung nicht unterlaufen wird.

5.6. Der EWSA verweist auf seine Bemerkungen zu einem öffentlichen Register tatsächlicher wirtschaftlicher Eigentümer von Bankkonten, Unternehmen, Trusts und Transaktionen⁽³²⁾ und hält es für sinnvoll, die Einführung dieser Maßnahmen durch internationale Steuerabkommen weltweit zu fördern. Darüber hinaus sollten die angesprochenen Maßnahmen insbesondere durch Bemühungen zum Kapazitätsaufbau Berücksichtigung finden, um den Kampf gegen unlautere Finanzabflüsse aus Entwicklungsländern zu unterstützen. Da zu befürchten ist, dass viele in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen nicht in den Anwendungsbereich der länderweisen Berichterstattung fallen, verweist der EWSA auf seine Ausführungen zu diesem Thema⁽³³⁾. Er empfiehlt eine Evaluierung auch anderer entsprechender Regelungen, insbesondere solcher, die ihren Anwendungsbereich durch Jahresumsatzgrenzen definieren, hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Entwicklungsländer.

5.7. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich mit dem neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik zur Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern bei der Verbreitung progressiver Besteuerung, Anti-Korruptionsmaßnahmen und umverteilenden Politiken sowie dem Kampf gegen unlautere Finanzflüsse verpflichtet⁽³⁴⁾. Während in Entwicklungsländern die einschlägigen technischen und personellen Kapazitäten geschaffen werden, um vollumfänglich an internationalen Vereinbarungen teilzunehmen, sollte es aber bereits Möglichkeiten des gegenseitigen Informationsaustausches geben, um die im Konsens genannten Ziele zu erreichen. Das Engagement der EK⁽³⁵⁾, über den VN-Steuerausschuss hinaus regionale Foren⁽³⁶⁾ zu fördern, wird anerkannt und sollte intensiviert werden. Es ist darauf zu achten, dass es in diesen Foren eine starke Beteiligung der Interessenträger und solide Konsultationsverfahren gibt. Zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern erfüllen eine kontrollierende und unterstützende Funktion, auch im Rahmen des Steuerbereichs, und sollten daher unterstützt werden.

5.8. Das Steuersystem eines Landes sollte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit stärker mitbedacht werden. Durch den Aufbau von Kapazitäten sollen Empfängerländer besser zur Selbsthilfe befähigt, die Effizienz der Steuersysteme und die staatliche Legitimität gestärkt werden. Besonders gute Erfahrungen wurden beim direkten Austausch zwischen Steuerverwaltungen mit ähnlichen Herausforderungen (peer-learning) und bei der Kooperation von Ländern mit ähnlichen Entwicklungsvoraussetzungen (z. B. Süd-Süd-Kooperation) gemacht. Sie schaffen die Möglichkeit der gegenseitigen Abstimmung angesichts ähnlicher Herausforderungen und ermöglichen den Austausch von „best practices“, die auch den Kapazitäten angemessen sind.

5.9. Der EWSA sieht die entwicklungspolitische Kohärenz im Steuerbereich als sehr wichtig an, da sich die in der EU ergriffenen Maßnahmen international auf die Entwicklungsländer auswirken. Auswirkungen dieser Art müssen berücksichtigt werden, und die betroffenen Entwicklungsländer sind einzubeziehen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽³⁰⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zu der „Einrichtung der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds“, ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 62.

⁽³¹⁾ Vgl. Fußnote 2, Buchstabe A sowie Ziffer 6.

⁽³²⁾ Vgl. insb. Ziffer 1.5, Stellungnahme des EWSA zu der „Geldwäscherichtlinie“, ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 121.

⁽³³⁾ Vgl. insb. Ziffer 1.11, Stellungnahme des EWSA zur öffentlichen Steuertransparenz, ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 62.

⁽³⁴⁾ Vgl. COM(2016) 740 final sowie die Stellungnahme des EWSA zum neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 71.

⁽³⁵⁾ Vgl. Europäische Kommission, *Collect More — Spend Better*, 2015.

⁽³⁶⁾ Etwa das „African Tax Administrations Forum“ (ATAF), das „Inter-American Center of Tax Administrations“ (CIAT) sowie das „Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes“ (Credaf).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Europa-Mittelmeer-Raum“

(Initiativstimmung)

(2018/C 081/06)

Berichterstatlerin: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Beschluss des Plenums	30.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	28.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	123/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Bedeutung wirtschaftlicher und sozialer Organisationen und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen ist bereits in der Erklärung von Barcelona ⁽¹⁾ aus dem Jahr 1995 als notwendiger Faktor für die Förderung des schrittweisen Aufbaus eines Raums des Friedens und der Stabilität, des gemeinsamen Wohlstands und des kulturell-zivilisatorischen Dialogs zwischen den verschiedenen Ländern, Gesellschaften und Kulturen des Mittelmeerraums hervorgehoben worden. Die im Mittelmeerraum bestehenden Organisationen der Zivilgesellschaft sind heute Orte der Integration, der Partizipation und des Dialogs mit den öffentlichen Behörden, auch auf der kommunalen Ebene, und streben die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Mittelmeerländern an. Der EWSA hält es für notwendig, **die WSR** (soweit vorhanden) **in ihrer Rolle zu stärken und ihre Einrichtung** in den Ländern, in denen sie verschwunden oder unterentwickelt sind, durch die Intensivierung von Synergien zwischen den verschiedenen Beteiligten **zu fördern**. Zur Förderung dieser Rechte müssen die WSR und die Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft Partnerschaften aufbauen, um deren Ausübung effektiver zu ermöglichen.

1.2. Frauen sind Opfer von Geschlechterstereotypen, durch die immer wieder Barrieren in Politik, Wirtschaft und Bildung aufgebaut werden — mit schwerwiegenden Folgen für die Entwicklung der Gesellschaft. Der EWSA mahnt, dass die erhebliche Kluft zwischen den bestehenden Rechtsvorschriften und der Wirklichkeit verringert werden muss. Der Ausschuss hält es daher für dringend erforderlich, Mittel zur Schulung und Sensibilisierung derer bereitzustellen, deren Aufgabe es ist, über die wirksame Umsetzung dieser Rechtsvorschriften zu wachen. Um die Rechte zu stärken, empfiehlt der EWSA, dass die örtlichen Behörden mit den Organisationen, den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren, der Zivilgesellschaft und ihren Netzen für Gleichstellungsfragen, die in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft tätig sind, zusammenwirken. Zudem sollte diese Arbeit durch Beiträge von Hochschulen und einschlägigen Forschungseinrichtungen unterstützt werden.

1.3. Der Bedrohung durch einen gewalttätigen Extremismus muss begegnet werden, indem man sich mit seinen vielschichtigen Ursachen über die sicherheitspolitischen Fragen hinaus befasst. Bei dieser Aufgabe müssen die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und Netzen für den interkulturellen und interreligiösen Dialog eine Vorreiterrolle übernehmen, um eine größere Wirkung zu erzielen und **das kulturelle Erbe, künstlerische Ausdrucksformen und die Kreativwirtschaft** in ihre Tätigkeiten einzubeziehen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten der Union für den Mittelmeerraum auf, diese Tätigkeiten im Bereich des interkulturellen Dialogs auch unter den Sozialpartnern zu fördern und dabei wiederum einschlägige Organisationen, die sich seit Jahren im Mittelmeerraum engagieren, wie die Anna-Lindh-Stiftung ⁽²⁾, zu stärken. Der EWSA ruft zu einer stärkeren Koordinierung und Zusammenarbeit im Hinblick auf die Erhaltung des kulturellen Erbes auf, das heute durch bewaffnete Konflikte und gewalttätige Organisationen bedroht ist.

⁽¹⁾ <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>.

⁽²⁾ <http://www.annalindhfoundation.org/>.

1.4. Die **Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrechte** sind für die Entwicklung der Wirtschaft und für eine demokratische Gesellschaft grundlegend. Unter ihnen sind die unternehmerische Freiheit, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung, auf Tarifverhandlungen und auf sozialen Schutz in Bereichen wie Gesundheit, Bildung und Alter zentrale Elemente. Dies wurde bereits bei der Gründung der ILO und in der Erklärung von Philadelphia in dem Sinne hervorgehoben, dass die wirtschaftliche Organisation der sozialen Gerechtigkeit unterzuordnen sei. Letztere müsse das Hauptziel der innerstaatlichen und internationalen Politik sein. In der Erklärung von Philadelphia heißt es, dass Wirtschaft und Finanzen nur ein Mittel im Dienst der Menschen sind.

1.5. Die Medien spielen bei der Formung von Sichtweisen und gegenseitigen Wahrnehmungen eine wesentliche Rolle und sind grundlegend für die Verbesserung des interkulturellen Dialogs und die Förderung von Achtung, Toleranz und Verständigung. Der EWSA begrüßt daher die Einleitung von Projekten, bei denen Sorge für die Achtung der Vielfalt getragen und eine Information gefördert wird, die frei von verzerrenden Einflüssen, Stereotypen und falschen Vorstellungen ist. Ferner ruft er dazu auf, die Arbeit dieser Instrumente zur Beobachtung, Weiterbildung und Sensibilisierung gegen Rassismus und Islamfeindlichkeit in den Medien zu verbessern, und spricht sich nachdrücklich für die Förderung von Verfahren der Zusammenarbeit und von gemeinsamen Plattformen zur beruflichen Weiterentwicklung sowohl im Hinblick auf die Berufsethik als auch auf die Verteidigung der freien Meinungsäußerung aus.

1.6. Bildung ist der vorrangige Weg für soziale und wirtschaftliche Mobilität und kann daher die Lebensqualität verbessern. Die Chancenungleichheit in der Bildung hingegen gefährdet die Stabilität und Sicherheit in der Region. In diesem Sinne ermutigt der Ausschuss dazu, durch den Erfahrungsaustausch über Lehrplanentwicklung und über innovative Lehr- und Lernansätze gemeinsam an der Hebung der Qualität der Grund- und Sekundarschulbildung, der Hochschul- und der Berufsausbildung zu arbeiten. Der Ausschuss hält es darüber hinaus für wesentlich, die Wissenskluft zwischen den Mittelmeeranrainern zu schließen, und schlägt zu diesem Zweck die Förderung von Wissensnetzwerken und gemeinsamen Forschungsvorhaben vor, durch die die Weitergabe und der Austausch von Wissen verbessert werden, sowie die Förderung der Mobilität von Lehrenden, Studierenden, Wissenschaftlern und Forschern und die Unterstützung der Übersetzung ihrer Arbeiten, insbesondere aus dem Arabischen und ins Arabische.

1.7. Die nicht-formale Bildung stellt aufgrund ihres Werts bei der Herausbildung stärker integrativer und pluralistischer Gesellschaften eine notwendige Ergänzung dar. Der EWSA hält es für notwendig, die Synergien zwischen formaler und nicht-formaler Bildung zu verstärken und diese Form der Bildung als Instrument zur Stärkung einer Friedenskultur und des lebenslangen Lernens zu fördern. Aus diesem Grund dringt der Ausschuss darauf, für die nicht-formale Bildung umfangreichere Mittel bereitzustellen und den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen Europa und dem südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen.

1.8. Im Hinblick auf die Stärkung einer integrativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft muss die digitale und technische Inklusion unterstützt werden. Daher hält es der EWSA für erforderlich, Projekte auf regionaler und lokaler Ebene anzustoßen, um die Bürger im Umgang mit den neuen Technologien, in unternehmerischem Denken und Digitalisierung zu schulen, und ebenso die Initiativen zur aktiven Bürgerbeteiligung und zur Förderung der digitalen Alphabetisierung sowie zur Schaffung guter Arbeitsplätze zu verstärken, wie die städtepolitischen Initiativen für soziale und digitale Innovationen (Labs).

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Im Jahr 2011 hat die Hoffnung der arabischen Jugend auf Veränderung einige politische Systeme stark erschüttert, die unerwartet grundlegend in Frage gestellt wurden. In Tunesien, Ägypten, Libyen und im Jemen wurde die politische Führung gestürzt, doch führten die konkreten politischen Umstände dazu, dass diese Länder danach sehr verschiedene Wege einschlugen: vom anhaltenden Übergang in Tunesien, der durch die dynamische Zivilgesellschaft des Landes begünstigt wurde, über die ungelösten Konflikte in Libyen und im Jemen bis zum Regimewechsel in Ägypten. Syrien ist in einem grausamen Krieg versunken, der heute regionalisiert und internationalisiert ist. Hieraus ergaben sich tragische Bevölkerungswanderungen und nie dagewesene Migrationsbewegungen, die zu einer Destabilisierung des gesamten Europa-Mittelmeer-Raums geführt haben.

2.2. Über einen bloßen Regimewechsel hinaus sollte ein gerechteres und integrativeres System mit politischen Freiheiten, sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Menschenwürde errichtet werden. Die Erwartungen zerschlugen sich, als dies im sozialen Bereich nicht ankam. Die konkreten politischen Umstände inner- und außerhalb dieser Länder haben zu ihrer Hintertreibung beigetragen. Sechs Jahre danach bestehen die berechtigten Forderungen nach wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten noch immer ohne Lösung fort und bilden weiterhin einen potenziellen Keim der Instabilität für die Region.

2.3. Der EWSA betrachtet daher die Schaffung von Frieden und Demokratie in der gesamten Region sowie die Achtung der Menschen- und Grundrechte all ihrer Bürgerinnen und Bürger als oberste Priorität.

2.4. Die Grundrechte: unverzichtbar und unveräußerlich

2.4.1. Der EWSA fordert alle südlichen und östlichen Mittelmeerländer dazu auf, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁽³⁾ und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁽⁴⁾ beizutreten. Gleichzeitig hebt er die Bedeutung der Grundsätze und Werte des Laizismus sowie den Schutz der Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten angehören, hervor⁽⁵⁾.

2.4.2. Der EWSA unterstreicht, dass die Wahrung von Mindeststandards für die Lebensqualität aller Menschen von zentraler Bedeutung ist. Der Ausschuss hebt hierbei die Gewährleistung des Zugangs zu Trinkwasser und Lebensmitteln in ausreichender Menge und zu erschwinglichen Preisen und den hinreichenden Zugang zu Energie hervor, um einen Ausschluss von der Energieversorgung sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene zu vermeiden. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die Schaffung guter Gesundheits- und Umweltbedingungen.

2.4.3. Gleichermaßen und angesichts der in der Region herrschenden besonderen Umstände muss sowohl auf innerstaatlicher als auch auf internationaler Ebene das Recht auf angemessenen Wohnraum oder, falls nicht vorhanden, auf eine menschenwürdige Zuflucht/Unterschlupf für den Einzelnen und die Familie sichergestellt werden können. Der EWSA hält es ferner für angebracht, das Recht auf angemessenen Wiederaufbau der verwüsteten Gebiete ohne Ausgrenzung sicherzustellen, ungeachtet dessen, ob die Schäden auf Naturkatastrophen oder auf bewaffnete Konflikte zurückgehen.

2.5. Das Recht auf menschenwürdige Arbeit: Faktor für soziale Stabilität und Fortschritt

2.5.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Gesellschaften der benachbarten Länder gemeinsame Anstrengungen zugunsten einer größeren Inklusionsfähigkeit und mehr Zusammenhalt erfordern. Ebenso müssen ihre Volkswirtschaften reformiert werden und innovativ sein, um angemessene Arbeitsplätze als Schlüsselement für die nachhaltige Entwicklung zu schaffen.

2.5.2. Der EWSA weist darüber hinaus darauf hin, dass die Rechte, auf die sich diese Grundsätze stützen, gewährleistet sein müssen. In diesem Sinne muss das Recht auf menschenwürdige Arbeit in diesen Ländern garantiert sein, ungeachtet des Standes, der Religion oder der Staatsangehörigkeit.

2.5.3. Der EWSA hält es für unerlässlich, Maßnahmen zur Schaffung guter Arbeitsplätze als Faktor der sozialen Stabilität zu ergreifen, in Übereinstimmung mit den Forderungen in der Erklärung der ILO über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen⁽⁶⁾ und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁽⁷⁾, um davon ausgehend gegen die Armut anzugehen, und fordert zur Unterzeichnung dieser Dokumente auf. Vor diesem Hintergrund ist es von wesentlicher Bedeutung, die grundlegenden Rechte bei der Arbeit zu wahren, wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit, das Recht, Gewerkschaften zu gründen oder einer Gewerkschaft eigener Wahl beizutreten, das Streikrecht, die tatsächliche Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen sowie das Recht auf Sicherheits- und Hygienebedingungen bei der Ausübung der Arbeit und auf einen Arbeitslohn.

2.5.4. Gleichzeitig ist es wichtig, dem Vorschlag der ILO zu folgen und das Recht auf Wohnung zu bekräftigen, um die gesamte Bevölkerung und insbesondere die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu schützen. Unerlässlich ist auch die Bekämpfung von Verletzungen der Grundrechte, wie die Ausbeutung von Kindern oder Zwangsarbeit, sowie die Förderung des Zugangs von Frauen und Menschen mit Behinderungen zu einer Beschäftigung.

2.6. Unternehmertum: Wichtiger Motor für die wirtschaftliche Entwicklung

2.6.1. Die Europäische Union erachtet die wirtschaftliche Entwicklung durch die Modernisierung und Diversifizierung der Volkswirtschaften, die Festigung des unternehmerischen Ökosystems und des innovativen Unternehmertums, die Schaffung von Arbeitsplätzen durch qualifizierte Ausbildung, insbesondere für Jugendliche, den Ausbau des Privatsektors, vor allem der KMU, und die Nachhaltigkeit der Energieversorgung und Umweltverträglichkeit als die fünf Schlüsselfaktoren für Frieden, Stabilität, Sicherheit und Wohlstand im Europa-Mittelmeer-Raum⁽⁸⁾. Zu nennen sind hier auch die Schaffung guter Arbeitsplätze als Grundlage des wirtschaftlichen Wohlstands und die Förderung des Unternehmertums von Frauen und unternehmerischer Synergien auf beiden Seiten des Mittelmeers.

Aus Sicht des EWSA sind diese Faktoren wiederum untrennbar mit der sozialen Entwicklung verbunden. Denn Stabilität, Sicherheit und Wohlstand gründen sich stets auf Integration und sozialen Zusammenhalt.

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=DE>.

⁽⁵⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>.

⁽⁷⁾ <http://www.ohchr.org/ES/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

⁽⁸⁾ http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_de.pdf.

2.6.2. In der gemeinsamen Mitteilung wird als eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung dieser Volkswirtschaften die Notwendigkeit unterstrichen, die unvoreingenommene Ausübung der privatunternehmerischen Initiative zu ermöglichen und zu garantieren. Folglich muss ein Rechtsrahmen gewahrt werden, der das Recht auf privates Eigentum und dessen Unverletzlichkeit nach Maßgabe der Gesetze garantiert.

2.6.3. Der EWSA sieht es ebenfalls als wichtig an, dass die Behörden den freien und fairen Wettbewerb der Wirtschaft schützen, sodass die Unternehmer ihre Tätigkeit unter Bedingungen der Gleichheit ausüben können. So ist es wichtig, eine gerechte Behandlung beim Zugang zu Finanzierungen und die Verfügbarkeit von Mikrofinanzdienstleistungen zu garantieren sowie eine korruptionsfreie öffentliche Verwaltung, die sich als Erbringer von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit versteht, zu gewährleisten.

2.7. Das Recht auf Kreativität und Innovation: Garantie für eine diversifizierte Wirtschaft und Mehrwert

2.7.1. Laut der Ministererklärung der Union für den Mittelmeerraum über digitale Wirtschaft⁽⁹⁾ soll die integrative und horizontale Wirkung der neuen Technologien in den Bereichen Kultur, Gesellschaft, Wirtschaft, Regierung und Sicherheit gefördert werden.

2.7.2. Der EWSA befürwortet die in der gemeinsamen Mitteilung genannte Notwendigkeit, die Volkswirtschaften der Mittelmeerregion nachhaltig und in inklusiver Weise zu diversifizieren und auszubauen.

2.7.3. Hinsichtlich der Konzipierung neuer Programme sieht es der EWSA als notwendig an, vonseiten der EU Programme zur Innovationsförderung für den Mittelmeerraum aufzulegen, die den wirtschaftlichen Fortschritt der Region unterstützen und die das individuelle und kollektive Recht auf Kreativität und Innovation wahren. Dieses Recht ist verbunden mit der Anerkennung des Rechts auf geistiges Eigentum, des Rechts, diese Innovation weiterzugeben und zu verbreiten, und des Rechts auf Zugang zu den neuen Technologien.

2.7.4. Der EWSA erachtet die digitale Inklusion und den freien Zugang zum Internet sowohl als individuelles als auch als kollektives Recht, das der Innovation inhärent ist.

2.8. Das Recht auf eine gute Bildung: Pfeiler der menschlichen Entwicklung

2.8.1. Bildung ist der vorrangige Weg für soziale und wirtschaftliche Mobilität und kann daher die Lebensqualität verbessern. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)⁽¹⁰⁾ zeigt, dass, selbst wenn in vielen Ländern der Region die Zahl der Grundschulmeldungen universelle Standards erreicht hat und auch signifikante Fortschritte bei der sekundären Schulbildung erzielt wurden, die Qualität dennoch unzureichend ist. Die Weltbank hat Programme für diese Region in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen entwickelt, und es wäre sinnvoll, dass auch die Europäische Kommission entsprechende Arbeiten unternimmt. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die erhebliche Chancengleichheit in der Bildung den Sozialvertrag in den arabischen Ländern beeinträchtigt.

2.8.2. Im Fahrplan der Union für den Mittelmeerraum⁽¹¹⁾ wird die Notwendigkeit unterstrichen, die Bildung als einen Schlüsselfaktor für die Schaffung nachhaltiger, qualifizierter Arbeitsplätze, insbesondere unter den Jugendlichen, die keine Arbeit haben und schlechten Beschäftigungspraktiken anheimfallen könnten, zu stärken und Forschung und Innovation als Grundlage für die Modernisierung der Wirtschaft und die Nachhaltigkeit als bereichsübergreifendes Element für die Gewährleistung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ohne Ausgrenzung zu fördern.

2.8.3. Die Förderung des Humankapitals ist entscheidend für die Stabilität und Sicherheit der Region. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass die Grund- und Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung, der Zugang zu Wissenschaft und wissenschaftlichen Kenntnissen, die Beschäftigungsfähigkeit, die Gesundheit, die Befähigung zur Selbstbestimmung und die Mobilität junger Menschen, die Gleichstellung der Geschlechter, Diskussionsforen und die soziale Inklusion gefördert werden.

2.8.4. Trotz einiger Probleme beim Zugang und der Universalisierung der Bildung und der Notwendigkeit einer qualitativen Verbesserung der Grund- und Sekundarschulbildung besteht die größte Herausforderung darin, die Kluft zwischen Ausbildung und Beschäftigung zu schließen. Hierfür ist es unbedingt erforderlich, Strukturen zu schaffen, die eine Brücke zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Bildungssystem schlagen, um die volle Eingliederung junger Leute in die Gesellschaft zu gewährleisten. Der EWSA hält es in diesem Zusammenhang für besonders wichtig, den Erfahrungsaustausch bei der Lehrplanentwicklung und bei der Innovation in den Lehr- und Lernansätzen zu fördern und dabei die Weitergabe von Erfahrungen und Praktiken zu erleichtern, um für das Arbeitsumfeld geeignete Kompetenzen und Fertigkeiten zu erreichen, ebenso wie die allgemeine und berufliche Bildung angesichts der Herausforderung, die es in den arabischen Ländern im kommenden Jahrzehnt mit der Schaffung von 60 Mio. Arbeitsplätzen zu bewältigen gilt, voranzubringen und zu verbessern.

⁽⁹⁾ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>.

⁽¹⁰⁾ http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/.

⁽¹¹⁾ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>.

2.8.5. Die Sozialpartner haben ebenso wie andere einschlägige Organisationen die zentrale Rolle der nicht-formalen Bildung als Schlüsselinstrument und langfristig gesehen als Lösung zur Bekämpfung von Radikalisierung und Extremismus hervorgehoben und den Beitrag gewürdigt, den sie für die Integration von gefährdeten Gruppen, insbesondere von Jugendlichen und Frauen, darstellt.

2.8.6. Der EWSA begrüßt, dass die Bedeutung der nicht-formalen Bildung als Ergänzung zur formalen Bildung anerkannt wird, und ist der Ansicht, dass die Synergien zwischen beiden verstärkt werden müssen. Er vertritt daher die Auffassung, dass das politische Engagement für die nicht-formale Bildung verstärkt werden und höhere Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden müssen, da sie den Reifeprozess und die soziale Eingliederung junger Menschen erleichtert und auf die Erziehung zur aktiven Bürgerbeteiligung und die Entwicklung demokratischer Werte abzielt. Zudem ist sie ein gutes Instrument zur Stärkung einer Friedenskultur.

2.9. Mobilität im akademischen und im Bildungsbereich: die Wissensklüfte überwinden

2.9.1. Der Mobilität junger Menschen kommt bei der Bewältigung der Herausforderungen, mit denen der Mittelmeerraum konfrontiert ist, eine Schlüsselrolle zu. Die Migration in den arabischen Ländern ist ein Anzeichen der sozialen Ausgrenzung hochqualifizierter junger Menschen. Daher gilt es, eine Migration zu fördern, die sowohl für die Herkunftsländer wie auch für die Zielländer vorteilhaft ist. Dies erfordert eine bessere Anerkennung der Qualifikationen und Abschlüsse und auch die Erleichterung der akademischen Mobilität und die Verbesserung des rechtlichen Rahmens für die Einreise und den Aufenthalt in der Europäischen Union für Angehörige von Nachbarstaaten zu Zwecken der Forschung, des Studiums, des Schüleraustauschs, der Ausbildung und der Freiwilligentätigkeit.

2.9.2. Eine der größten Diskrepanzen zwischen den Mittelmeeranrainern ist hingegen die Wissensklüfte; der EWSA hält es daher für erforderlich, dass Maßnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen und akademischen Wissensproduktion und -weitergabe ergriffen werden, und schlägt die Einrichtung und Förderung von Wissensnetzwerken und gemeinsamen Forschungsvorhaben im Europa-Mittelmeerraum vor. Er erachtet es darüber hinaus als entscheidend, die Übersetzung dieser akademisch-wissenschaftlichen Produktion, und zwar insbesondere aus und in die arabische Sprache, zu fördern.

2.9.3. Der EWSA unterstreicht zusätzlich, dass die Mobilität von Lehrenden, Studierenden, Wissenschaftlern und Forschern durch Studienaufenthalte, Austauschprogramme und Praktikumsaufenthalte als wesentliches Element zur Förderung der akademischen Qualität, der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen, auch durch eine verstärkte effektive Umsetzung und Erzielung von Ergebnissen bei dem Programm Erasmus+ in den Ländern des Europa-Mittelmeer-Raums, sowie für den Wissenstransfer und die Förderung des interkulturellen Dialogs unbedingt zu unterstützen ist.

2.10. Die Medien und der interkulturelle Dialog: Schlüssel zur Toleranz

2.10.1. Der Pluralismus, die Unabhängigkeit und die Professionalität der lokalen Medien sind Garanten des sozialen Fortschritts und tragen dazu bei, dass diese als Katalysatoren für den Wandel in den Ländern in der europäischen Nachbarschaft wirken.

2.10.2. Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, sich für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Medien im Europa-Mittelmeer-Raum einzusetzen, um eine Verbesserung und Stärkung der professionellen Standards und ihrer Rechtsrahmen zu erzielen. Es ist zudem von besonderer Wichtigkeit, zur Gewährleistung und zum Schutz der Pressefreiheit und der freien Meinungsäußerung beizutragen.

2.10.3. Es ist unerlässlich, die Rolle der Medien bei der Verbesserung des interkulturellen Dialogs und der Förderung von Achtung, Toleranz und gegenseitiger Verständigung anzuerkennen. Angesichts der derzeitigen Zunahme des antiwestlichen Diskurses im Süden und fremdenfeindlicher, populistischer Haltungen in Europa ist es mehr denn je notwendig, Anstrengungen zur Bekämpfung dieser Art von Narrativ zu unternehmen, die den Vorstellungen entgegenwirken, welche Völker, Kulturen und Religionen einander in einem manichäischen und ausschließenden Binarismus gegenüberstellen.

2.10.4. Der EWSA begrüßt in diesem Zusammenhang die Einleitung von Projekten, die die in Europa bestehende Vielfalt achten und die Toleranz und eine Kommunikation fördern, die frei ist von verzerrenden Einflüssen, Stereotypen und falschen Vorstellungen, wie die Beobachtungsstelle für Islamfeindlichkeit in den Medien in Spanien⁽¹²⁾, die sich für eine rassismussfreie Information einsetzt. Zu diesem Zweck befürwortet er bereichsübergreifende Projekte.

2.10.5. Über den sicherheitspolitischen Bereich hinaus können fehlende Perspektiven, insbesondere für junge Menschen, einer der Gründe für die Instabilität sein und zu den Ursachen für Radikalisierungsprozesse hinzukommen. Offensichtlich ist eine Prävention und Bekämpfung des Extremismus und des Rassismus durch die Förderung des interkulturellen Dialogs erforderlich. Deshalb müssen die im Bereich des interkulturellen und interreligiösen Dialogs tätigen Einrichtungen und Netzwerke ihre Synergien und Komplementaritäten verstärken, um eine bessere Wirkung zu erzielen.

⁽¹²⁾ <http://www.observatorioislamofobia.org/>.

2.10.6. In die Maßnahmen zur Prävention von Radikalisierung und Extremismus müssen die WSR der Mittelmeerländer, die wirtschaftlichen und sozialen Kreise und die Zivilgesellschaft in ihrer Gesamtheit einbezogen werden. Hierfür sind Austausch- und Kooperationsmechanismen mit angemessener Finanzausstattung erforderlich und müssen Fragen im Zusammenhang mit der Justiz, Geschlechterungleichheit, Hassreden, Jugendarbeitslosigkeit und Analphabetismus angegangen werden als Teil umfassenderer Bemühungen der Deradikalisierung, die auch die Förderung des interkulturellen Dialogs einschließen. In diesem Zusammenhang ist die Arbeit hervorzuheben, die das *Radicalisation Awareness Network* (RAN) ⁽¹³⁾ und sein *Centre of Excellence* leisten.

2.10.7. Der EWSA hält es für entscheidend, den Austausch zwischen Intellektuellen, Künstlern und Kulturakteuren der Region zu unterstützen, da sie privilegiert dafür sind, durch die Förderung von gemeinsamen Projekten, die einen Einfluss auf den Dialog und die gegenseitige Verständigung haben, gesellschaftliche Veränderungen herbeizuführen. Ferner regt er eine stärkere Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Erhaltung des kulturellen Erbes und der Bekanntmachung und Aufwertung der verschiedenen, im Europa-Mittelmeer-Raum koexistierenden kulturellen und künstlerischen Disziplinen und Sensibilitäten als wertvollen Bestandteil des Zusammenhalts und der Verständigung an.

2.11. Zivilgesellschaft und Synergien zwischen gesellschaftlichen Akteuren: Sphären der Inklusion und Diskussion

2.11.1. Die Wirtschaftskrise und die Fremdenfeindlichkeit auf der Nordseite des Mittelmeers, aber auch die Forderung nach Meinungsfreiheit und der Kampf für die Menschenrechte in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten sind Faktoren, die sich nachdrücklich auf die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Euromed-Partnerländern auswirken.

2.11.2. In diesem Sinne wird in dem Bericht des Europäischen Parlaments über die Förderung der Menschenrechte vom November 2015 ⁽¹⁴⁾ dargelegt, dass der Zivilgesellschaft größere Unterstützung zuteilwerden muss. Dennoch ist die Außenwahrnehmung der Organisationen der Zivilgesellschaft in den Ländern im Süden des Mittelmeers noch immer unzureichend, wenn man die Anstrengungen und bisweilen die Gefahren bedenkt, die sie auf sich nehmen, sowie die Rolle, die sie als Motor für gesellschaftliche Veränderungen spielen. Die WSR des Mittelmeerraums können in dieser Hinsicht die Aufgabe einer Plattform für Verbreitung, Begegnung und Debatte übernehmen.

2.11.3. Der EWSA sieht Verbände und Vereinigungen als eine Sphäre, die die Inklusion begünstigt. Zudem erachtet er es als notwendig, dass die Europäische Kommission vermehrt Projekte unterstützt, welche von der Zivilgesellschaft mithilfe der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen, Vereinigungen und Netzwerke durchgeführt werden, aus denen sie sich zusammensetzt, und dass die Partnerschaft und die Synergien zwischen den verschiedenen relevanten Akteuren intensiviert werden.

2.11.4. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die Minister des Europa-Mittelmeerraums bei konkreten Vorhaben mit dem Gipfeltreffen der Wirtschafts- und Sozialräte des Mittelmeerraums und vergleichbarer Einrichtungen zusammenarbeiten, unbeschadet der Unterstützung für bürgerschaftliche und kulturelle Vereinigungen.

2.12. **Die Frauen** im Zentrum wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte

2.12.1. Auf den drei Euromed-Ministerkonferenzen zur „Stärkung der Rolle der Frau in der Gesellschaft“ in Istanbul ⁽¹⁵⁾ (2006), Marrakesch ⁽¹⁶⁾ (2009) und Paris ⁽¹⁷⁾ (2013) haben die Regierungen zugesagt, den eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen: Gleichstellung der Geschlechter bei der Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, bürgerschaftlichen und gesellschaftlichen Leben; Bekämpfung aller Arten von Gewalt und Diskriminierung gegenüber Frauen und Mädchen; Förderung eines Wandels der Einstellungen und des Verhaltens zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter, um die Befähigung der Frauen zur Selbstbestimmung nicht nur in Bezug auf die Rechte, sondern auch in der Realität zu fördern.

2.12.2. Trotz der in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums eingeführten legislativen Änderungen ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (PNUD) der Auffassung, dass das Ziel der Erreichung der Gleichstellung der Frauen in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte noch in weiter Ferne liegt.

2.12.3. Der EWSA stellt eine große Diskrepanz fest, die zwischen den offiziellen Erklärungen, den Vorschlägen der Institutionen bis hin zu den geltenden Rechtsvorschriften und der täglich von den Frauen in ihrem Umfeld gelebten Realität zu beobachten ist, und weist auf die Notwendigkeit der Verfassungskonformität der nationalen Gesetze und der Schließung der Rechtslücken hin, die immer noch diskriminierende Praktiken gegenüber Frauen zulassen.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network.

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//DE>.

⁽¹⁵⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>.

⁽¹⁶⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>.

⁽¹⁷⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>.

2.12.4. Vor diesem Hintergrund unterstreicht der EWSA die Notwendigkeit, Mittel für die Schulung und Sensibilisierung der zuständigen Stellen bereitzustellen, zu deren Zuständigkeit die Überprüfung der wirksamen Umsetzung der Rechtsvorschriften gehört — Gerichtsbarkeit, Sicherheitskräfte, Unternehmen, Ausbildungskräfte, Medien, Einrichtungen wie die Wirtschafts- und Sozialräte usw.

2.12.5. Um die Rechte zu stärken und bessere Ergebnisse zu erzielen, empfiehlt der EWSA, dass die örtlichen Behörden mit den Organisationen der Zivilgesellschaft in Gleichstellungsfragen zusammenwirken, da sie über die Probleme und Anliegen der Bevölkerung besser informiert sind. Diese gemeinsame Arbeit verschiedener Beteiligter kann durch Beiträge aus dem akademischen Bereich (Hochschulen und einschlägigen Forschungseinrichtungen) gestützt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Stiftung für Frauen im Europa-Mittelmeerraum (Fondation des Femmes de l' Euro-Méditerranée ⁽¹⁸⁾, FFEM) die gemeinsam mit dem Verband der Ligen für die Rechte der Frauen, der Regionalbehörde von Marrakesch, der Universität Cadi Ayyad, dem Regionalausschuss für Menschenrechte und weiteren örtlichen Einrichtungen eine Sensibilisierungskampagne gegen Frühverheiratungen durchgeführt hat.

2.12.6. Der EWSA fordert die Minister der Mitgliedstaaten der Union für den Mittelmeerraum auf, diese Bereiche auf der nächsten Ministerkonferenz zu berücksichtigen und ausreichende Finanzmittel für solche Aktionen und Kampagnen bereitzustellen.

2.12.7. Der EWSA weist darauf hin, dass die Nichtberücksichtigung der vorgenannten Punkte erhebliche Auswirkungen hat. Frühverheiratungen, frühzeitiger Ausbildungsabbruch und in der Folge die Abwertung der Frau auf dem Arbeitsmarkt und bei ihrer politischen Vertretung sind nur einige der Faktoren, die die Durchsetzung der wirtschaftlichen Rechte, insbesondere von Frauen und Mädchen, hemmen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

⁽¹⁸⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/>.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“

(Initiativstimmung)

(2018/C 081/07)

Berichterstatlerin: **Brenda KING**

Mitberichterstatler: **Lutz RIBBE**

Beschluss des Plenums	14.7.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständiger Unterausschuss	Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050
Annahme im Unterausschuss	21.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	185/8/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Wie der Rest der Welt steht auch Europa vor drei großen Problemstellungen: (1) dem Raubbau an den natürlichen Ressourcen der Erde, einschließlich Klimawandel und Verlust der biologischen Vielfalt; (2) sozialer Ungleichheit, von der u. a. arbeitslose Jugendliche betroffen sind sowie Menschen, die in Regionen mit rückläufigen Industrien leben und den Anschluss verlieren; und (3) dem schwindenden Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierungen, das politische Establishment, die EU und ihre Governancestrukturen sowie andere Institutionen.

1.2. Diese drei großen Problemstellungen müssen vor dem Hintergrund der Digitalisierung (einem bedeutenden Megatrend) und der Globalisierung betrachtet werden, die sich bereits einschneidend auf die Arbeitsmärkte in Europa ausgewirkt haben und künftig sogar noch gravierendere Folgen haben werden. Vor allem die Digitalisierung kann den Umgang mit den drei Problemstellungen vereinfachen — oder aber erschweren. Ob sich die Digitalisierung positiv oder negativ auswirkt, hängt davon ab, wie sie politisch gesteuert wird.

1.3. Auf der Grundlage einer eingehenden Analyse des Spannungsfelds zwischen diesen drei großen Problemstellungen und der Digitalisierung fordert der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) die Europäische Kommission auf, eine langfristige Strategie für die nachhaltige Entwicklung Europas auszuarbeiten, um über Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft sozialen und ökologischen Nutzen zu bewirken. In dieser Stellungnahme werden Anliegen und Belange dargelegt, die bei der Aufstellung der langfristigen Strategie berücksichtigt werden müssen.

Es gibt Menschen, die sich dem Wandel verweigern. Ungeachtet fortwährender bahnbrechender technologischer Entwicklungen macht sich manch einer für einen Kontinuitätsansatz stark. Manch anderer mag vor der Anpassung an eine sich ständig weiter verändernde Gesellschaft zurückschrecken. Und für wieder andere geht der Wandel nicht schnell genug vorstatten (bspw. für die Befürworter von grüner Energie). Die politischen Entscheidungsträger sollten auf diese Ängste Rücksicht nehmen und das Problem direkt angehen, anstatt einfach so weiterzumachen wie bisher. Zuallererst sollte eine offene Debatte über die Problemstellungen angestoßen und die partizipative Demokratie, einschließlich der Europäischen Bürgerinitiative, gestärkt werden.

1.4. „Keine Maßnahmen“ ist keine Option. Politischer Wille ist vonnöten, um den Wandel in die gewünschte Richtung zu lenken. Wirtschaftliche Entwicklung, Umweltschutz und Sozialpolitik müssen enger miteinander verzahnt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die großen Probleme, mit denen sich Europa konfrontiert sieht, durch die Umsetzung und Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) in Verbindung mit der Durchführung des Übereinkommens von Paris und durch eine erfolgreich gestaltete Umstellung auf eine Niedrigemissions- und digitale Wirtschaft gelöst werden können, sodass Europa aus dieser neuen industriellen Revolution als Gewinner hervorgeht. Er empfiehlt, dass die Europäische Kommission dringend die in ihrem Arbeitsdokument zu der Mitteilung „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft“⁽¹⁾ skizzierten Maßnahmen weiterentwickelt und die SDG und das Übereinkommen von Paris gezielter in den europäischen Politikrahmen und in die aktuellen Kommissionsprioritäten integriert, um eine Vision für ein faires und wettbewerbsfähiges Europa mit dem Zeithorizont 2050 zu entwerfen.

1.5. Die Notwendigkeit starker politischer Impulse darf nicht falsch ausgelegt werden. Ein geeigneter Rechtsrahmen ist für die Gestaltung des Wandels unverzichtbar; indes benötigt Europa eine die gesamte Gesellschaft angehende Agenda, die auf Folgendes abhebt: eine gerechte Globalisierung; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung einer technologischen Spitzenposition Europas; niemanden zurücklassen; Beseitigung der Armut und Schaffung von Rahmenbedingungen, die das Vertrauen der Menschen in politische Systeme wiederherstellen, sowie von multilateralen Governanceverfahren⁽²⁾. Durch Politikansätze sollten nicht nur in verschiedenen politischen Bereichen die Weichen gestellt, sondern auch das enorme Potenzial der Zivilgesellschaft aktiviert werden. Sozialunternehmertum, von Bürgern ausgehende und Gemeinschaftsinitiativen sind nur einige Beispiele für Bottom-up-Ansätze zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung, gerade im Kontext der notwendigen Umstellung auf eine Niedrigemissions- oder Kreislaufwirtschaft. Als Musterbeispiel kann in diesem Zusammenhang Bürgerenergie dienen.

1.6. In naher Zukunft sollten sich die Europäische Kommission und der EWSA gemeinsam ausführlicher mit den in dieser Stellungnahme erörterten, wichtigen strategischen Politikfeldern befassen, bspw.:

- Wettbewerbsfähigkeit der EU in einer im Wandel begriffenen Welt;
- Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt (auch auf menschenwürdige Arbeit) und die Umwelt;
- nachhaltige Finanzierung und Besteuerung;
- Herausforderungen der Entwicklung neuer Wirtschaftsmodelle;
- Hindernisse für die Dezentralisierung der Energieerzeugung;
- lebensbegleitendes Lernen in einem neuen digitalen Zeitalter und im Kontext der Umstellung auf eine Niedrigemissionswirtschaft;
- Förderung von Multi-Stakeholder-Bündnissen;
- Demokratiedefizit im EU-Rechtsetzungsprozess und Einbindung der Zivilgesellschaft als erneute Herausforderung;
- Vereinbarung der Einbeziehung von unabhängigem Fachwissen in die Politikgestaltung mit der notwendigen Stärkung der zivilgesellschaftlichen Partizipation;
- neuer europäischer Mechanismus für eine Nachhaltigkeitsstrategie.

1.7. Diesem Policy Mix muss eine umfassende und kohärente Strategie zugrunde liegen. Der EWSA empfiehlt, dass solch eine Strategie langfristig ausgerichtet, explizit, horizontal und vertikal integriert, überschaubar und partizipativ angelegt ist. Deshalb erachtet der EWSA es als geboten, dass der Übergang bis 2050 unter umfassender Einbindung der Vertreter der Zivilgesellschaft geplant und ausgestaltet wird. Im Interesse der Stärkung der partizipativen Demokratie sollte die Europäische Kommission ihr alleiniges Legislativinitiativrecht überdenken.

⁽¹⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²⁾ Bemerkungen des UN-Generalsekretärs auf dem hochrangigen politischen Forum für nachhaltige Entwicklung im Juli 2017.

2. Einleitung

2016 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft“. Der EWSA unterbreitet in seiner Stellungnahme Empfehlungen für eine auf die Herausforderungen für Europa ausgerichtete Strategie. Er plädiert für einen Ansatz, bei dem die Menschen im Mittelpunkt stehen und die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension der Entwicklung aus einer langfristigen Perspektive betrachtet wird. Mit diesem Ansatz sollten Kurzfristigkeit und Silodenken, die derzeit in den Strategien der EU vorherrschen, überwunden werden.

3. Ein Megatrend und drei globale Problemstellungen

Im Kontext der Digitalisierung (Megatrend) muss eine Nachhaltigkeitsstrategie Lösungsansätze für die in Kapitel 1 genannten drei großen gesellschaftlichen Problemstellungen bieten, die weltweit relevant sind, in Europa ebenso wie auf allen anderen Kontinenten:

- (1) Wie ist mit den Grenzen des Planeten und der allgemeinen Umweltproblematik wie Klimawandel und Biodiversitätsverlust umzugehen?
- (2) Wie können die zunehmenden sozialen Ungleichheiten in einer globalisierten Welt beseitigt werden?
- (3) Wie kann der nachlassenden öffentlichen Unterstützung für die Regierungen und Institutionen entgegengewirkt werden?

Diese Probleme können nur in Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern, Politikern und der Zivilgesellschaft gelöst werden. Besondere Aufmerksamkeit muss außerdem den Risiken und Chancen der Digitalisierung gewidmet werden. In diesem Kapitel werden Aspekte erörtert, die für die Entwicklung von Lösungsansätzen für die drei großen Problemstellungen relevant sind ⁽³⁾.

3.1. Ein Megatrend: Die weltweiten Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft durch die Digitalisierung

3.1.1. Die Plattformwirtschaft, künstliche Intelligenz, Robotik und das Internet der Dinge — die globalen Entwicklungen in diesen Bereichen sind breit gefächert, nehmen weiter Fahrt auf und werden sich früher oder später auf alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft auswirken. Großen Teilen der Gesellschaft stehen digitale Technologien zur Verfügung, doch gibt es auch Gruppen, deren Zugang zu diesen leistungsstarken digitalen Werkzeugen eingeschränkt ist.

3.1.2. Die Konvergenz von digitalen Technologien und Nanotechnologie, Biotechnologie, Werkstoffwissenschaft, Erzeugung wie auch Speicherung erneuerbarer Energie sowie Quanteninformatik kann eine neue industrielle Revolution auslösen ⁽⁴⁾. Um Europa in dem neu entbrannten, weltweiten technologischen und wirtschaftlichen Wettbewerb eine Führungsposition zu sichern, sind massive Investitionen und neue Initiativen erforderlich.

3.1.3. Digitalisierung hat viele Vorteile. Sie führt zur Entstehung neuer Produkte und Dienste zum Vorteil der Verbraucher. Sie kann, wie schon die vorhergehenden industriellen Revolutionen, dazu führen, dass die globalen Einkommensniveaus steigen, die Lebensqualität verbessert wird, Gelegenheiten für inklusivere demokratische Modelle entstehen, die Zahl hochwertiger Arbeitsplätze zunimmt und die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der EU steigt, und dadurch zur Verwirklichung einiger Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) beitragen. Es gibt auch bedrohliche Szenarien — einigen Studien zufolge könnten durch die Digitalisierung erheblich mehr Arbeitsplätze vernichtet als neu geschaffen werden.

3.1.4. Durch digitale Technologien werden Produktion und Verbrauch enger aufeinander abgestimmt und Überproduktion vermieden. Dadurch kann der ökologische Fußabdruck der EU verringert werden. Der Direkthandel mit Wirtschaftsgütern über Peer-to-Peer-Transaktionen oder im Rahmen eines kollaborativen Geschäftsmodells kann eine Verringerung des Ressourcenverbrauchs bewirken. Beispielsweise ist Digitaltechnik ein Treiber der geteilten und der autonomen Mobilität und kann somit die ökologische Nachhaltigkeit unserer Mobilitätssysteme steigern.

3.1.5. Digitalisierung führt jedoch nicht automatisch zu mehr Nachhaltigkeit. Durch Markteintritts- und Skalierungshemmnisse können Bürger von ihren Vorteilen ausgeschlossen werden. Die Digitalisierung könnte Ungleichheiten weiter verstärken, zumal sie die Arbeitsmärkte massiv verändern und polarisieren kann, wenn viele Tätigkeiten, die niedrige und

⁽³⁾ Frans Timmermans, erster Vizepräsident der Europäischen Kommission, auf der EWSA-Plenartagung am 15. Dezember 2016.

⁽⁴⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Ein inklusiver digitaler Binnenmarkt“, ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 8.

mittlere Qualifikationen erfordern, automatisiert werden. Die Robotisierung und die Plattformwirtschaft können zu einer ernststen Bedrohung für viele europäische Arbeitsplätze werden. Sie bringen neue Risiken mit sich, da sich die meisten einschlägigen Technologien auf Daten stützen, vor allem personenbezogene Daten.

3.1.6. Die neuen Chancen für eine Mehrung des Wohlstands können sich häufig nur diejenigen zu Nutze machen, die über gute Bildungsvoraussetzungen, gute soziale Kompetenzen und hohe Risikotoleranz verfügen. Hauptnutznießer digitaler Innovationen sind im Allgemeinen die Anbieter intellektuellen, finanziellen und physischen Kapitals: Innovatoren, Aktionäre, Investoren und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Es steht zu befürchten, dass Digitaltechnik zu einer wesentlichen Ursache für Einkommensstillstand oder gar Einkommensrückgang wird.

3.1.7. Um die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, ist ein aktiver und übergreifender Ansatz erforderlich, der auch den o. g. drei großen Problemstellungen Rechnung trägt. Auch müssen die sich aus der Digitalisierung ergebenden Risiken überwacht und gesteuert werden. Der EWSA sollte sich weiter aktiv mit diesen Fragen auseinandersetzen.

3.2. Die Grenzen des Planeten und die allgemeine Umweltproblematik

3.2.1. In Anbetracht seines Engagements im weltweiten Kampf gegen den Klimawandel (über das Übereinkommen von Paris) und für den Schutz der natürlichen Ressourcen muss Europa den ökologischen Fußabdruck seiner Wirtschaft dringend und entscheidend verkleinern. Die Umweltkrise hat uns bereits erfasst. Das Bevölkerungswachstum, das auf fossilen Energieträgern basierende langfristige Wirtschaftswachstum und die nicht nachhaltige Nutzung von Ressourcen und Land belasten weltweit zunehmend die Umwelt. Eine der größten Herausforderungen, die auch in den Nachhaltigkeitszielen verankert ist, besteht darin, sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Entwicklung und das Wirtschaftswachstum innerhalb der Belastungsgrenzen unseres Planeten verlaufen, und zwar in Bezug auf Klimafolgen, Ressourcenbewirtschaftung und -verbrauch, Luft- und Wasserqualität sowie Auswirkungen auf die terrestrische und marine biologische Vielfalt.

3.2.2. Eine umfangreiche Dekarbonisierung der Wirtschaft erfordert die dringende Umgestaltung zahlreicher Wirtschaftszweige. Für die Umstellung von fossilen Brennstoffen auf erneuerbare Energieträger ist mehr Energieflexibilität und Energiewissen nötig. Bürgerenergie bzw. Prosum⁽⁵⁾ sollte generell als wesentlicher Beitrag zur Nachhaltigkeit der EU-Energiepolitik⁽⁶⁾ ausgebaut werden. In den Verkehrssystemen werden strukturelle Veränderungen durch Elektrifizierung und Car-Sharing notwendig. Auch der Wohnungssektor und die Infrastrukturen müssen überholt werden. Eine moderne Bioökonomie kann eine grüne Wirtschaftsweise entscheidend voranbringen.

3.2.3. Europa muss eine Abkehr vom derzeitigen linearen Wirtschaftsmodell, das den Maßgaben „Nehmen, Herstellen, Verbrauchen, Entsorgen“ folgt, hin zu einer Kreislaufwirtschaft vollziehen, die gezielt regenerativ aufgebaut ist, so weit wie möglich auf erneuerbare natürliche Ressourcen setzt und den Wert von Produkten, Materialien und Ressourcen so lange wie möglich in der Wirtschaft erhält. Die Digitalisierung kann in diesem Zusammenhang wichtig sein (siehe Ziffer 3.1.4).

3.2.4. Der Wandel hin zu einer umweltfreundlichen Niedrigemissions- und Kreislaufwirtschaft bietet der EU die Chance, ihre Wettbewerbs- und Widerstandsfähigkeit zu steigern und die Lebensqualität wie auch das Wohlergehen der Bürger Europas zu verbessern. Die Abhängigkeit von der Einfuhr fossiler Brennstoffe und kritischer Rohstoffe wird reduziert, und eine stabile Grundlage für wirtschaftlichen Wohlstand entsteht.

3.2.5. Dekarbonisierung und ökologischer Wandel gehen indes mit sozialen Herausforderungen⁽⁷⁾ einher, da Arbeitsplätze in Branchen mit einem großen ökologischen Fußabdruck schwinden werden. Die umfassende Nutzung des Potenzials der Dekarbonisierung und des ökologischen Wandels für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Verbesserung der sozialen Sicherheit im Hinblick auf einen möglichst positiven Saldo muss als strategische politische Aufgabe begriffen werden.

⁽⁵⁾ Als Prosumenten werden aktive Energieverbraucher bezeichnet, die selbst Strom erzeugen.

⁽⁶⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Bürgerenergie und Energiegenossenschaften — Chancen und Herausforderungen in den EU-Mitgliedstaaten“, ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 44.

⁽⁷⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Klimagerechtigkeit“, NAT/712 (siehe Seite 22 dieses Amtsblatts).

3.2.6. Impulsgeber für die Umstellung auf eine Niedrigemissions- und Kreislaufwirtschaft sind Bottom-up-Initiativen von Bürgern, Kommunen, Verbrauchern und innovativen Unternehmen in den Bereichen Energie- und Ernährungswirtschaft. Aber anstatt dass einschlägige Initiativen gefördert und eine europaweit kritische Masse geschaffen werden, die sich positiv auf den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherheit auswirken, werden Fortschritte häufig durch Verwaltungs- und Regulierungssysteme erschwert. Die Erkenntnis, dass Bottom-up-Initiativen wirksam zur Bewältigung der sozialen Probleme der Dekarbonisierung und des ökologischen Wandels beitragen können, hat sich vielfach noch nicht durchgesetzt. Um dieses Potenzial zum Tragen zu bringen, ist es jedoch nötig, die strukturellen Hindernisse zu beseitigen, die ressourcenschwachen Menschen den Zugang zu notwendigen Ressourcen (insbesondere zu Kapital und relevanten Informationen) verwehren.

3.3. Zunehmende soziale Ungleichheit

3.3.1. Die Globalisierung und der technologische Fortschritt haben zu einer massiven Ausweitung des globalen Handels und einem starken Anstieg des globalen Wohlstands geführt, wobei ihr Zusammenspiel allerdings auch eine zunehmende soziale (und ökologische) Ungleichheit bewirkt hat. Laut einer Oxfam-Studie besitzen die acht reichsten Menschen der Welt — allesamt Männer — gemeinsam ein ähnlich großes Vermögen wie die gesamte ärmere Hälfte der Weltbevölkerung.

3.3.2. In Europa weitet sich die Ungleichheit aus. Einer neuen OECD-Studie zufolge bleibt die Einkommensungleichheit in Europa unverändert auf einem Allzeithoch. In den 1980er-Jahren betrug das Durchschnittseinkommen der reichsten zehn Prozent das Siebenfache des Durchschnittseinkommens der ärmsten zehn Prozent. Heute beträgt es das 9,5-Fache. Die Vermögensungleichheit ist noch höher: 10 % der reichsten Haushalte besitzen 50 % des gesamten Vermögens, während auf die ärmsten 40 % etwas mehr als 3 % entfallen⁽⁸⁾.

3.3.3. Ein Grund für die wachsende Ungleichheit in Europa ist die Abkopplung des Wachstums vom Nettoeinkommen. Zwischen 2008 und 2015 wuchs das BIP im Euroraum um mehr als 16 % (über 17 % in der EU-28), doch das verfügbare Nettoeinkommen der Privathaushalte stagnierte und stieg in der EU-28 um lediglich 2 %.

3.3.4. Die 24 OECD-Mitgliedstaaten haben seit 1995 einen Produktivitätszuwachs von 27 % verzeichnet, während die Arbeitnehmerentgelte mit einem Anstieg von lediglich 22 % dahinter zurückgeblieben sind. Noch schlimmer, das Arbeitseinkommen der Geringverdiener ist erheblich weniger gestiegen. Diese Lohnungleichheit hat sich in den letzten 20 Jahren in allen europäischen Ländern, Spanien ausgenommen, verstärkt. Am deutlichsten ist diese Entwicklung in Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich zu erkennen⁽⁹⁾.

3.3.5. Es besteht die Gefahr, dass diese Kluft sich mit dem sich verändernden Wesen der Arbeit noch verbreitert. So könnte im Zuge der Automatisierung bzw. Robotisierung komplexer industrieller Verfahren der Bedarf an Angestellten mit mittleren oder sogar höheren Qualifikationen, die derzeit diese komplexen Aufgaben ausführen, sinken. Dadurch dürfte der Arbeitsmarkt weiter polarisiert werden, denn die neu geschaffenen Arbeitsplätze werden entweder (noch) höhere Qualifikationen erfordern (Entwicklung und Wartung dieser Produkte/Dienste) oder in die Kategorie der gering qualifizierten Dienstleistungsberufe fallen. Laut OECD könnten 9 % aller Arbeitsplätze der Automatisierung zum Opfer fallen, während sich bei 25 % die Arbeitsaufträge erheblich verändern werden.

3.3.6. Die Regierungen setzen sich mit den Auswirkungen der Digitalisierung eher reaktiv als proaktiv auseinander und tendieren überwiegend dazu, die Nebenwirkungen der Digitalisierung einzudämmen, anstatt aus den potenziellen Vorteilen Nutzen zu ziehen. Im Rahmen ihrer Maßnahmen müssen die Regierungen die Vertretung und Partizipation der Arbeitnehmer als wichtigen Bestandteil der Investitionen in Humankapital auf einem sich wandelnden Arbeitsmarkt begreifen und besser berücksichtigen. Der EWSA könnte weiterhin eingehend die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Wesen der Arbeit analysieren.

3.4. Regierungen und Institutionen verlieren den öffentlichen Rückhalt

3.4.1. Die zunehmende Ungleichheit, die nur teilweise Globalisierung und technologischem Fortschritt geschuldet ist, hat zu einem Vertrauensverlust in die Regierungen, das politische Establishment, internationale Organisationen, Institutionen und globale Governance geführt. Damit gehen ein Aufschwung populistischer Bewegungen und eine rückläufige Entwicklung der traditionellen politischen Parteien einher. Besonders besorgniserregend ist die Wahlenthaltung bei jungen Menschen (ganz zu schweigen vom Protestwahlverhalten): Nur 63 % der Europäer zwischen 15 und 30 Jahren haben im Jahr 2015 an einer Wahl teilgenommen⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ OECD: „Understanding the Socio-Economic Divide in Europe“, Hintergrundbericht 2017.

⁽⁹⁾ Schwellnus, C., Kappeler, A. and Pionnier, P.: OECD Working Papers. *Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts*.

⁽¹⁰⁾ Eurobarometer.

3.4.2. Viele europäische Bürger haben das Gefühl, auf nationaler und auf EU-Ebene beim politischen Entscheidungsfindungsprozess außen vor zu bleiben. Sie haben den Eindruck, dass sie mit den traditionellen demokratischen Prozessen keinen Einfluss auf die grundlegenden Entscheidungen nehmen können. Der Multi-Stakeholder-Ansatz (bspw. im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung) bietet als inklusives demokratisches Modell eine Möglichkeit, dieses Misstrauen auszuräumen.

3.4.3. Die Nachhaltigkeitswende kann und darf nicht „von oben“ verordnet werden; sie wird nur erfolgreich sein, wenn sie auf breiter Zustimmung und aktiver Mitwirkung einer Mehrheit der Unternehmen, Gebietskörperschaften, Arbeitnehmer und Bürger fußt. Die Zusammenarbeit muss auf Bottom-up- und Top-down-Ansätze gestützt sein. Multi-Stakeholder-Bündnisse wurden gebildet, um die Agenda 2030 zu formulieren, und werden jetzt auch im Bereich Klimaschutz geformt⁽¹¹⁾. Solche Bündnisse können auch als Muster für ein Modell der inklusiven demokratischen Governance dienen, das bereichsübergreifend angewendet werden und transformative Veränderungsprozesse und Innovation voranbringen könnte.

3.4.4. Insbesondere die jüngere Generation sucht eigene, von den herkömmlichen politischen Parteien und Gremien losgelöste Formen des politischen Engagements. Energiegemeinschaften, Partnerschaften zwischen Bürgern und Kommunen zur Förderung der Energieeffizienz (bspw. über Contracting-Modelle) oder der Abfallbewirtschaftung, Transition-Town-Initiativen, gemeinschaftsunterstützte Landwirtschaft, politische Blogs sowie andere Online-Formate und sogar Lokalwährungen bieten alternative Formen politischen Engagements. Diese Art des Engagements wird sicherlich nicht die traditionelle politische Arbeit ersetzen, kann aber einen wichtigen Beitrag zur politischen Sozialisation und gesellschaftlichen Integration leisten.

3.4.5. Um den Weg aus politischen Sackgassen zu finden, bietet sich die Nutzung des Potenzials des Internet als aussichtsreicher Ansatz an. Noch nie zuvor waren Informationen so frei zugänglich wie in einem dezentralisierten Netzwerk ohne klassischen Gatekeeper. Daraus ergeben sich neue gesellschaftliche Herausforderungen, wie das Phänomen des Postfaktischen und der Fake News veranschaulicht hat. Gleichzeitig erleben wir gegenwärtig einen Boom von alternativen, nicht-hierarchischen Formen von Aktivismus sowie hohe Nutzerzahlen in sozialen Netzwerken, in denen vor allem junge Menschen aktiv sind.

3.4.6. Elektronische Behördendienste können zu Governance-Modellen mit einer beispiellosen Partizipation der Öffentlichkeit an der politischen Gestaltungsarbeit führen. Die EU sollte sich an Mitgliedstaaten wie Estland orientieren, wo bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden sind. Durch die Digitalisierung werden Bürger in die Lage versetzt, zu vergleichsweise niedrigen Kosten an der Entscheidungsgestaltung mitzuwirken. Es gibt aber klare Anhaltspunkte dafür, dass auch bei der elektronischen Partizipation eine Verzerrung zugunsten der Mittelschicht (in Partizipationsformen ist die Mittelschicht stärker vertreten) stattfindet. Der EWSA ist gut aufgestellt, um mit der Zivilgesellschaft einen Dialog über dieses Thema aufzunehmen.

4. Das Europa, das wir wollen

Angesichts der oben genannten drei globalen Problemstellungen und des Megatrends der Digitalisierung muss die EU

- die Vorteile der digitalen Revolution nutzen, um eine neue, wettbewerbsfähige und nachhaltige Wirtschaft aufzubauen;
- die Umstellung auf eine emissionsarme und umweltgerechte Kreislaufwirtschaft vollziehen und einen gerechten Übergang für alle sicherstellen;
- ein robustes europäisches Sozialmodell aufbauen;
- ein stärker bürgerbestimmtes und dezentralisiertes demokratisches System ermöglichen und gleichzeitig die Vorteile einer fairen globalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit nutzen.

4.1. Nach Meinung des EWSA werden die Nachhaltigkeitsziele und das Übereinkommen von Paris (COP 21) die Vision des „Europas, das wir wollen“ neu beleben⁽¹²⁾,⁽¹³⁾. Die Europäische Kommission muss Impulse für die Umsetzung dieser Übereinkünfte geben und dazu die in ihrer Mitteilung „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft“ skizzierten Maßnahmen weiterentwickeln und sie umfassend in den europäischen Politikrahmen und in die aktuellen Kommissionsprioritäten

⁽¹¹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Bündnis zur Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris“, ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 20.

⁽¹²⁾ „Building the Europe We Want“, von Stakeholder Forum für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss 2015 erstellte Studie.

⁽¹³⁾ „Common appeal to European leaders by European Civil Society Organisations and Trade Unions“, 21. März 2017.

integrieren. Bei der Vision des „Europas, das wir wollen“ wie auch bei der Agenda 2030 (bzw. den Nachhaltigkeitszielen) steht der Einzelne im Mittelpunkt der Gesellschaft und der Wirtschaft und soll selbst über die Wahrnehmung seiner Bedürfnisse im Einklang mit dem sozialen und ökologischen Umfeld entscheiden können. Dies ist keine Utopie. In der Praxis verfügt Europa mittlerweile über die technologischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, diese Vision umzusetzen: das Internet der Dinge und Big Data, die Steuerung komplexer Prozesse durch mobile Anwendungen, Prosum durch dezentrale Produktion und sinkende Produktionskosten (bspw. erneuerbare Energie, 3-D-Druck), neue Transaktions- und Zahlungsverfahren (Blockchain, Bitcoin und Smart Contracts), Kooperatismus und kollaborative Wirtschaft als neue Geschäftsmodelle sowie weitere Innovationen.

4.2. All diese Innovationen können dazu beitragen, dass die Vision Realität wird, doch erfordert dies eine Strategie, die Lösungen für drei innovationsbezogene Herausforderungen bietet. Diese Strategie beinhaltet einen neuen, „über das BIP hinausgehenden“ Ansatz des Wohlergehens, der auf integrierte Weise auf wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Inklusion, ökologische Verantwortung und bürgerliche Handlungskompetenz ausgerichtet ist.

4.3. „Keine Maßnahmen“ ist keine Option: Wenn die EU nicht willens oder in der Lage ist, eine umfassende Strategie aufzustellen und durchzuführen, wird Europa nicht nur bei der Umsetzung der Agenda 2030 und der Vision des „Europas, das wir wollen“ versagen. Ohne Maßnahmen besteht ein hohes Risiko, an jeder der großen Herausforderungen zu scheitern: Die Arbeitsmarktordnung Europas wird zerstört, Dekarbonisierung und Ressourcenschutz werden eingestellt, da die sozialen Kosten des ökologischen Wandels als zu hoch erachtet werden, und zunehmende soziale Ungleichheit und Entfremdung werden die Demokratie gefährden.

4.4. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Strategie präzise Empfehlungen für Maßnahmen beinhaltet, um Europa in die Lage zu versetzen, die drei großen Herausforderungen anzugehen und das „Europa, das wir wollen“ zu verwirklichen.

5. Sechs konzeptuelle Ansätze zur Verwirklichung des Europas, das wir wollen

In diesem Kapitel werden grundlegende konzeptuelle Ansätze erörtert, die Lösungen für drei globale Problemstellungen (Grenzen des Planeten, soziale Ungleichheit, Verlust des öffentlichen Rückhalts) und den Megatrend der Digitalisierung bieten. Jeder dieser Ansätze umfasst einen Policy Mix, der sich aus bis zu sechs Komponenten zusammensetzt:

- Innovation
- Regulierung/Governance
- Sozialpolitik
- Open Access
- Allgemeine und berufliche Bildung
- Forschung.

Dieser Policy Mix sollte auf mindestens vier Politikbereiche angewendet werden: eine faire, digitale und grüne Wirtschaftsweise (Ziffer 5.1), neue Governanceformen (Ziffer 5.2), Nachhaltigkeit und Finanzsektor (Ziffer 5.3) und Förderung der Nachhaltigkeit durch internationalen Handel (Ziffer 5.4). Es werden Anliegen und Überlegungen dargelegt, mit denen sich die EU-Institutionen und Interessenträger langfristig weiter auseinandersetzen sollten.

5.1. Eine faire, digitale und grüne Wirtschaftsweise, die Wohlstand und Wohlergehen förderlich ist

5.1.1. Innovation: Die neue industrielle Revolution ist eine Chance für Europa, eine technologisch führende Rolle zu übernehmen und seine Wettbewerbsfähigkeit auf globalisierten Märkten zu verstärken. Wirtschaftliche Wertschöpfung ohne hohe externe Kosten muss standardmäßiges Geschäftsmodell werden. Innovative und rentable Unternehmen müssen in nachhaltige Produktion investieren, um hochwertige Arbeitsplätze und die wirtschaftliche Grundlage für Wohlergehen zu schaffen. Damit Innovationen zu einem nachhaltigeren Europa beitragen können, muss ein Konzept entwickelt werden, in dessen Rahmen wirtschaftliche Tätigkeiten, die keinen oder nur einen sehr geringen externen Fußabdruck verursachen oder nur begrenzt Ressourcen verbrauchen, belohnt werden. Dadurch werden nachhaltige Innovatoren (ob Bürger, Unternehmen, Städte oder Regionen) in die Lage versetzt, mit Geschäftsmodellen in Wettbewerb zu treten, die einen hohen Ressourcenverbrauch und/oder einen großen ökologischen Fußabdruck aufweisen. Eine proaktive Unterstützung — bspw. Zugang zu Mikrokrediten für KMU, Bürger, Privathaushalte, Gemeinschaftsinitiativen, Sozialunternehmen und

Kleinstunternehmen — muss auch denjenigen Innovatoren zugutekommen, die neue Lösungen für ökologische und soziale Herausforderungen anbieten und als Erstanwender auftreten⁽¹⁴⁾. Ein einheitliches europäisches Patent könnte hierbei hilfreich sein, vorausgesetzt, die entsprechenden Kosten sind erschwinglich⁽¹⁵⁾. Mit Blick auf KMU sollten auf dem Grundsatz der zweiten Chance beruhende Maßnahmen geprüft werden, um die derzeit hohe Risikoscheu in der EU zu vermindern⁽¹⁶⁾. Ferner sollte die Erprobung von Innovationen in ganz Europa gefördert werden, insbesondere in den Bereichen Mobilität, Abfallwirtschaft, Energie, Landwirtschaft, Bildungs- und Gesundheitswesen. Durch die Verlagerung der öffentlichen Beschaffung auf sozial inklusiv erbrachte, umweltfreundliche digitale Dienste, die im Einklang mit der Niedrigemissions- und Kreislaufwirtschaft stehen, können neue Märkte erschlossen werden.

5.1.2. Regulierung: Ein Regulierungsrahmen muss drei Ziele erfüllen. Erstens müssen externe Effekte so genau wie möglich bepreist werden, damit nachhaltigkeitswirksame Geschäftsmodelle entwickelt werden können⁽¹⁷⁾. Zweitens müssen die Vorschriften den Ausbau fortgeschrittener digitaler Infrastrukturen überall in Europa, auch in ländlichen Gebieten, sowie einen universalen Zugang dazu (einschl. intelligente Wärmesysteme, intelligente Stromnetze und Elektromobilitätsnetze) sicherstellen. Diese sollten als öffentliche Versorgungsleistungen im rechtlichen Sinn gelten. Da die Digitalisierung Plattformen vergleichsweise begünstigt, besteht die Gefahr der Monopolbildung auf großen digitalen Märkten. Deshalb ist drittens eine aktive Kartellpolitik erforderlich⁽¹⁸⁾. Der EWSA hat der Europäischen Kommission ferner vorgeschlagen, Möglichkeiten zu prüfen, wie europäische Plattformen gefördert werden können, sodass der durch sie geschaffene Mehrwert in der örtlichen Wirtschaft verbleibt⁽¹⁹⁾. Eine unabhängige europäische Ratingagentur für digitale Plattformen, die in allen Mitgliedstaaten den Auftrag hat, die Governance dieser Plattformen in Bezug auf Wettbewerb, Beschäftigung und Steuern zu bewerten⁽²⁰⁾, könnte wesentlich zum Ausgleich ihrer Marktmacht beitragen.

5.1.3. Sozialpolitik: Die durch Dekarbonisierung und Digitalisierung bewirkten Veränderungen (siehe Kapitel 3) werden aufgrund der Bewältigung des Problems von Arbeitsplatzverlusten und der sinkenden Steuereinnahmen zur Herausforderung für die Sozialversicherungssysteme. Deshalb sollten neue Ansätze und Modelle geprüft und entwickelt werden, um die Tragfähigkeit der Sozialversicherungssysteme in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, die den unterschiedlichen Bedingungen der künftigen Arbeitswelt gerecht werden und die Arbeitnehmer und Gemeinschaften in vom Wandel betroffenen Sektoren und Regionen unterstützen müssen. Der EWSA hat sich mit den Herausforderungen der Zukunft der Arbeit in seiner Stellungnahme zur Europäischen Säule sozialer Rechte befasst und fordert eine kohärente europäische Beschäftigungsstrategie, in der Folgendes angegangen wird: Investitionen und Innovation, Beschäftigung und Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, faire Arbeitsbedingungen für alle, faire und reibungslose Übergänge, gefördert durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, und Einbeziehung aller Interessenträger, insbesondere der Sozialpartner. Durch öffentliche Investitionen sollten die Gemeinschaften, Regionen und Arbeitnehmer in Branchen unterstützt werden, die von diesem Übergang bereits betroffen sind, und vorausschauend die künftige Umstrukturierung und der Übergang zu einer umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Wirtschaft erleichtert werden⁽²¹⁾.

5.1.4. Open Access: Die Nutzung des Potenzials der Digitalisierung für eine grüne und faire Wirtschaftsweise erfordert vor allem eine allgemeine Offenheit in der Wirtschaft, die es den Menschen ermöglicht, aktiv am technologischen Fortschritt teilzuhaben und sich seine Vorteile zunutze zu machen (beispielsweise durch die Kombination digitaler Energiedaten mit dezentraler Energieerzeugung). Entscheidend ist dafür die Beseitigung der Hindernisse für wirtschaftliche Teilhabe durch offene Märkte, offene Daten, offene Quellcodes und offene Standards. Jedes dieser Elemente ist bei politischen Programmen in strategischen Bereichen wie Energie, Verkehr, Logistik und Produktionsprozessen als Leitprinzip anzulegen. Das Konzept der Datenhoheit muss entwickelt und durch europäische Rechtsvorschriften umgesetzt werden: Europäische Bürger müssen das Recht haben, ihre eigenen Daten für eigene Zwecke zu nutzen, zu bestimmen, welche personenbezogenen Daten von Dritten genutzt werden und wie sie genutzt werden, Kenntnis von der Nutzung und umfassende Kontrolle darüber sowie Anspruch auf die Löschung der Daten zu haben.

⁽¹⁴⁾ In Erarbeitung befindliche EWSA-Stellungnahme zum Thema „Neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle“ (SC/048) (siehe Seite 57 dieses Amtsblatts).

⁽¹⁵⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „EU-Aktionsplan für Immaterialgüterrechte“, ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 72.

⁽¹⁶⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Europas Marktführer von morgen: die Start-up- und die Scale-up-Initiative“, ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 20.

⁽¹⁷⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Nachhaltige Entwicklung: Bestandsaufnahme der internen und externen politischen Maßnahmen der EU“, ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 41.

⁽¹⁸⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt“, ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 65.

⁽¹⁹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Der Wandel der Beschäftigungsverhältnisse und seine Auswirkungen auf ein existenzsicherndes Arbeitseinkommen“, ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54.

⁽²⁰⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Kollaborative Wirtschaft“, ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 33.

⁽²¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

5.1.5. Allgemeine und berufliche Bildung: Sowohl eine grüne Wirtschaftsweise als auch die digitale Wirtschaft erfordern fachliche Kompetenzen, zumal digitale Technologien künftig eine wichtige Rolle bei der Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft spielen werden (siehe Ziffer 3.1.4 und Ziffer 3.2.3). Der Erwerb der notwendigen formalen und informellen Kompetenzen, u. a. in Bereichen wie kollaborativem oder gemeinschaftlichem Arbeiten sowie Unternehmertum⁽²²⁾ sollte in die allgemeine Bildung und das lebenslange Lernen integriert werden. Dieses Thema erfordert einen ausführlicheren Dialog und eine eingehendere Analyse. Es wird empfohlen, die Strukturfonds gezielt zu nutzen, um den derzeitigen Mangel an umweltspezifischen und digitalen Kompetenzen wirksam zu beheben, vor allem in Regionen, die sich bereits im Wandel befinden oder künftig vom Wandel betroffen sein werden. Die Ressourcen in den europäischen Bildungssystemen müssen auf Bildung und Entwicklung von Kompetenzen in Bereichen ausgerichtet werden, in denen menschliche Fähigkeiten nicht durch KI-Systeme ersetzt werden können oder wo Menschen diese Systeme ergänzen müssen (z. B. Tätigkeiten, bei denen die menschliche Interaktion im Vordergrund steht oder bei denen Mensch und Maschine zusammenarbeiten, und Aufgaben, die weiterhin von Menschen ausgeführt werden sollen)⁽²³⁾.

5.1.6. Forschung: Eine digitale, grüne und faire Wirtschaftsweise wird die Messlatte für zukunftssichere Geschäftsmodelle sein. Durch eine zielorientierte Forschungspolitik, die sich auf eine Analyse der ökologischen und sozialen Auswirkungen von Innovationen, insbesondere digitalen Innovationen stützt, können die entsprechenden Weichenstellungen vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang muss FuE-Finanzierung für Innovatoren bereitgestellt werden, die neue digitale Technologien und Dienste zur Bewältigung ökologischer und/oder sozialer Herausforderungen entwickeln. Zu ihrer Unterstützung muss ein Netz von Gründerzentren aufgebaut werden.

5.2. Neue Formen der Governance

5.2.1. Innovation: Partizipation ist ein grundlegender Bestandteil der Demokratie. Wahlen und Repräsentation sind eine Form der organisierten Partizipation, doch werden neue innovative organisatorische Ansätze wie bspw. elektronische Partizipation benötigt. Es ist wichtig, die traditionelle politische Gestaltungsarbeit für kollaborative, sozial durchlässige und weniger formale Arten und Weisen der politischen Tätigkeit zu öffnen und von der Zivilgesellschaft ausgehende sowie Bottom-up-Initiativen zu fördern.

5.2.2. Governance: Die Veränderungen erfordern transparente und frei zugängliche Multi-Stakeholder-Dialoge für alle EU-Rechtssetzungsverfahren auf EU- und lokaler Ebene. Die „Zivilgesellschaft“ sollte sich nicht auf die organisierte Zivilgesellschaft beschränken, sondern alle Bürger mit einschließen. Neue Bündnisse sind besonders wichtig im Bereich Klima- und Ressourcenschutz⁽²⁴⁾. Zur Stärkung der partizipativen Demokratie sollte das quasi alleinige Legislativinitiativrecht der Europäischen Kommission zugunsten von mehr Initiativen seitens des Europäischen Parlaments sowie von der Basis ausgehende legislative Initiativen aufgehoben und beispielsweise die technischen, rechtlichen und bürokratischen Hemmnisse für die Europäische Bürgerinitiative beseitigt werden⁽²⁵⁾.

5.2.3. Open Access: Crowdsourcing bei der Erarbeitung sämtlicher EU-Rechtsvorschriften ist ein geeigneter Ansatz zur Überwindung struktureller Hindernisse, die die Einbindung der Bürger in die EU-Entscheidungsfindung erschweren. Bei der Gestaltung dieses Ansatzes ist insbesondere auf Barrierefreiheit, Inklusion und Rechenschaftspflicht zu achten. Die Offenheit von Maßnahmen und Politik kann durch eine nutzerfreundliche Online-Veröffentlichung aller EU-Tätigkeiten und -Daten weiter verbessert werden.

5.2.4. Allgemeine und berufliche Bildung: Es sind Programme zur Stärkung der Handlungskompetenz der Bürger notwendig, um der Verzerrung zugunsten der Mittelschicht entgegenzuwirken (siehe Ziffer 3.4.6). Diese Programme sollten auf die Einbindung derjenigen Bevölkerungsgruppen abheben, die eher nicht aktiv an der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft teilnehmen. Die Aufklärung über Partizipation als ein demokratischer Grundsatz und die Sensibilisierung für die Möglichkeiten zu ihrer Wahrnehmung müssen gezielt in die allgemeine Bildung integriert werden. Es sollte hervorgehoben werden, dass eine aktive Partizipation an der politischen Willensbildung dem Wohl der Gesellschaft wie auch der einzelnen Bürger dient, deren Anliegen und Meinungen berücksichtigt werden. Die finanzielle Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Nachhaltigkeitsziele verfolgen und sich um die Einbeziehung dieser „abgekoppelten“ Gruppen bemühen, sollte verstärkt werden.

5.2.5. Forschung: Die Sozialwissenschaften sollten verstärkt alternative demokratische Verfahren in den Fokus nehmen. Ein Beispiel wäre die mögliche Anwendung von Prototyping auf die Politik. Dabei würden politische Lösungen

⁽²²⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Förderung von Kreativität, unternehmerischer Kompetenz und Mobilität in der allgemeinen und beruflichen Bildung“, ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 20.

⁽²³⁾ Stellungnahme des EWSA zur „Künstliche Intelligenz“, ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 1.

⁽²⁴⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Bündnis zur Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris“, ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 20.

⁽²⁵⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Die Europäische Bürgerinitiative (Aktualisierung)“, ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 35.

vergleichsweise rasch entworfen, dann erprobt und bald darauf anhand von Rückmeldungen der Bürger oder anderer relevanter Interessenträger ihre Wirkung bewertet. Die Wirkungsanalyse würde als Grundlage für maßgebliche Anpassungen von politischen Lösungen vor ihrer allgemeinen Einführung dienen.

5.2.6. Allgemein müsste eingehender untersucht werden, wie die Verknüpfung von (wissenschaftlichem) Fachwissen und politischer Gestaltungsarbeit zu bewerten ist und wie die Einbeziehung von vollständig transparentem, unabhängigem Fachwissen in die Politikgestaltung mit der notwendigen Stärkung der bürgerlichen Partizipation vereinbart werden kann.

5.3. Nachhaltigkeit und der Finanzsektor

5.3.1. Innovation: Eine digitale, grüne und faire Wirtschaftsweise erfordert umfangreiche Investitionen sowohl in privatwirtschaftliche Anlagen (bspw. in Erneuerbare-Energien-Anlagen oder Ladestationen für Elektrofahrzeuge) als auch in öffentliche Infrastrukturen (bspw. Digitalisierung der Elektrizitäts- und Mobilitätssysteme). Dem Finanzsektor wird deshalb eine entscheidende Rolle zukommen, um dies zu ermöglichen. Die finanziellen Ressourcen einschl. der öffentlichen Mittel müssen für Investitionen aufgewendet werden, die einen nachhaltigen Wandel unterstützen. Damit die Klima- und Energieziele erreicht werden können, muss für ein stabiles und vorhersehbares Investitionsumfeld gesorgt werden, und innovative Finanzinstrumente müssen durch privatwirtschaftliche Finanzmittel Investitionen katalysieren, die sonst gar nicht stattfinden würden⁽²⁶⁾,⁽²⁷⁾.

5.3.2. Regulierung: Anzustreben ist der Aufbau eines nachhaltigeren privatwirtschaftlichen Finanzsystems durch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsfaktoren bei der Abschätzung des Finanzrisikos, die Ausweitung der Verantwortlichkeit der Finanzinstitute auf nicht-finanzielle Auswirkungen von Investitionsentscheidungen und die Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der ökologischen und sozialen Auswirkungen von Investitionsentscheidungen⁽²⁸⁾. Auch sollten die Investoren angehalten werden, sich freiwillig auf nachhaltige Investitionen zu verpflichten. Die Ökologisierung von Bankenstandards ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verlagerung privater Finanzierung von klassischen Anlageformen auf Investitionen in kohlenstoffarme und klimaresiliente Vorhaben. Die Zentralbanken sollten die Bereitstellung von Kapital an geldpolitischen und mikro- und makroprudenziellen Maßnahmen und Nachhaltigkeitsstandards ausrichten.

5.3.3. Sozialpolitik: Die Privathaushalte werden infolge der Digitalisierung und Dekarbonisierung unter finanziellen Druck geraten. Deshalb ist eine grundlegende Finanzreform notwendig, um das verfügbare Einkommen der Haushalte zu erhöhen und dieses Ziel mit den Erfordernissen der Dekarbonisierung zu vereinbaren. Der EWSA fordert ein Besteuerungssystem durch die Internalisierung der Umweltkosten und die Nutzung der zusätzlichen Einnahmen, um die Besteuerung des Faktors Arbeit zu senken. Die Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Ressourcenverbrauch kann dazu beitragen, Marktversagen zu korrigieren, neue nachhaltige Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen, das verfügbare Einkommen der Haushalte zu erhöhen und Investitionen in Öko-Innovationen zu fördern⁽²⁹⁾.

5.3.4. Forschung: Bislang gibt es kaum Erkenntnisse über die Auswirkungen der Digitalisierung und des abnehmenden Verbrauchs fossiler Brennstoffe auf die öffentlichen Finanzen (Steuererosion). Neben diesem Aspekt sollte auch der mögliche allgemeine Beitrag einer strategischen Finanzpolitik zur nachhaltigen Entwicklung untersucht werden.

5.4. Förderung von Nachhaltigkeit durch internationalen Handel

5.4.1. Innovation und Geschäftsmöglichkeiten: Aufgrund der globalen Dimension der drei großen Problemstellungen ist es nicht damit getan, Europa durch eine zielorientierte Innovationspolitik nachhaltiger zu machen. In Zusammenarbeit mit seinen Handelspartnern muss Europa Innovationskonzepte entwickeln, die auf andere Regionen in der Welt übertragen werden können. Handel kann zu einer Lösung beitragen, solange Nachhaltigkeitsaspekte ein entscheidendes Kriterium in der internationalen Handelspolitik sowie in multi- und bilateralen Handelsvereinbarungen ausmachen. Der Welthandelsorganisation (WTO) sollte eine wichtige Rolle zukommen, und sie sollte der internationalen Umweltpolitik, wie dem Übereinkommen von Paris oder den Biodiversitätszielen von Aichi, verstärkt Rechnung tragen. Sobald die einschlägigen

⁽²⁶⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 57.

⁽²⁷⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung einer ressourceneffizienten und kohlenstoffarmen Wirtschaft in der EU“, ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 1, Ziffer 3.9.4.

⁽²⁸⁾ UNEP-Bericht „Building a Sustainable Financial System in the EU“, Inquiry, The 2^o Investing Initiative, März 2016; weitere Berichte über nachhaltige Finanzierung siehe auch <http://web.unep.org/inquiry>.

⁽²⁹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung einer ressourceneffizienten und kohlenstoffarmen Wirtschaft in der EU“, ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 1, Ziffer 1.3.

Normen festgelegt sind, können europäische Unternehmen, Bürger, Gemeinschaftsinitiativen, Kommunen und Regionen wichtige Innovationen (Produkte und Dienste) entwickeln, die zur Bewältigung der Dekarbonisierungserfordernisse und unter Nutzung der durch den Megatrend der Digitalisierung eröffneten Chancen exportiert werden können. Sie können zu Exportschlagern werden. Vor allem sollte die Europäische Kommission bei der WTO und ihren wichtigsten Handelspartnern darauf hinwirken, dass die Bepreisung von CO₂ und jedweder anderen externen Effekte, die eine nachhaltige Innovation schädigen, über Handelsabkommen gefördert wird.

5.4.2. Regulierung: Eine Ursache für den großen ökologischen Fußabdruck unserer Volkswirtschaften liegt in der zunehmenden Entfernung zwischen den Orten der Produktion, der Verarbeitung, des Verbrauchs und teilweise der Entsorgung/Verwertung der Erzeugnisse. Um den internationalen Handel mit nachhaltiger Entwicklung vereinbar zu machen, muss die Liberalisierung durch intelligente regulatorische Rahmenbedingungen flankiert werden, die lokale, kleine Produktionssysteme berücksichtigen und stärken. Fördermaßnahmen für die Kreislaufwirtschaft sollten gewährleisten, dass die Systeme dauerhaft, klein, lokal und sauber sind. Bei bestimmten industriellen Tätigkeiten können die Kreisläufe groß angelegt sein⁽³⁰⁾. Die Regulierung muss diesem Problem über bilaterale und multilaterale Handelsabkommen gerecht werden.

5.4.3. Die EU sollte die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds drängen, eine wichtige Rolle bei der Förderung von Reformen der Steuer- und Finanzsysteme zu übernehmen, um für die Entwicklungsländer geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, dass sie verstärkt ihre eigenen Ressourcen mobilisieren können. Dabei sollte neben innerstaatlichen Steuerreformen auch die internationale Gemeinschaft mobilisiert werden, gemeinsam gegen Steuerumgehung, Geldwäsche und illegale Finanzströme vorzugehen, die dazu führen, dass mehr Geld aus den Entwicklungsländern abfließt als durch öffentliche Entwicklungshilfe zufließt. Insbesondere sollte die Europäische Kommission die auf den 17 Nachhaltigkeitszielen beruhende Agenda 2030 als Rahmen für alle von der EU finanzierten auswärtigen Maßnahmen und Programme vorsehen⁽³¹⁾.

5.4.4. Sozialpolitik: Eine Möglichkeit zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und zur Förderung einer modernen Handelspolitik zum Wohl aller ist die Anwendung von Multi-Stakeholder-Ansätzen für verantwortliches unternehmerisches Handeln. Dabei legen Unternehmen, NGO, Gewerkschaften und Regierungen gemeinsam fest, wie die Verantwortung zur Wahrung der Menschenrechte in der Praxis erfüllt werden kann. Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten geben zunehmend Anlass zu Besorgnis, insbesondere bei Konfliktmineralien wie bspw. Kobalt, das in Akkumulatoren für Mobiltelefone, Laptops, Elektrofahrzeuge, Elektroflugzeuge und Elektrowerkzeuge eingesetzt wird. In Anbetracht der Verpflichtung zur Umstellung auf eine emissionsarme Wirtschaftsweise, der fortschreitenden Digitalisierung und der Komplexität des verantwortlichen unternehmerischen Handelns in internationalen Lieferketten ist eine Multi-Stakeholder-Zusammenarbeit unverzichtbar. Der EWSA begrüßt daher die von ihm partnerschaftlich unterstützte Initiative der niederländischen Regierung, das Verständnis für den Beitrag von Multi-Stakeholder-Maßnahmen zur Förderung des Bewusstseins für ein sinnvolles verantwortliches unternehmerisches Handeln zu stärken, insbesondere in komplexen Lieferketten, in denen es Kinder- und Sklavenarbeit und gefährliche Arbeitsbedingungen gibt.

5.4.5. Open Access: Neue Handelsabkommen müssen auf Akzeptanz beruhen, die über neue demokratische Verfahren und verstärkte Partizipation der Bürger an gemeinsamen Entscheidungsfindungsprozessen erreicht wird. Die Kapitel Handel und nachhaltige Entwicklung in bestehenden EU-Handelsabkommen funktionieren noch nicht so gut wie sie eigentlich sollten. Erstens sollten globale multilaterale Übereinkommen (die Agenda 2030 und das Übereinkommen von Paris) in diese Kapitel einbezogen werden. Zweitens sollten die zivilgesellschaftlichen Überwachungsmechanismen gestärkt und eine Analyse aus der Perspektive der Zivilgesellschaft aufgenommen werden. Und drittens müssen die Durchsetzungsmechanismen auch für die Kapitel Handel und nachhaltige Entwicklung selbst gelten⁽³²⁾.

5.4.6. Forschung: Es werden mehr empirische Daten benötigt, um im Kontext des internationalen Handels die Auswirkungen der raschen Herausbildung neuer Konsum- und Produktionsmuster zu bewerten, die immer mehr auch länderübergreifende Dienstleistungen erfassen, vor allem auch mit Blick auf ihre Bedeutung für eine transnationale Besteuerung. Davon ausgehend sollte entschieden werden, ob sie nach dem Vorbild der Agenda für menschenwürdige Arbeit in den allgemeinen WTO-Vorschriften oder in bilateralen und regionalen Abkommen berücksichtigt werden sollen.

⁽³⁰⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Paket zur Kreislaufwirtschaft“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98, Ziffer 1.3.

⁽³¹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Die Agenda 2030 — eine der globalen nachhaltigen Entwicklung verpflichtete Europäische Union“, ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 58.

⁽³²⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Handel für alle: Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik“, ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 123, Ziffer 1.9.

5.4.7. Der EWSA erinnert die Europäische Kommission an seine frühere Empfehlung, eine vollständige Folgenabschätzung durchzuführen und zu untersuchen, wie sich die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele und die Umsetzung des Übereinkommens von Paris aller Voraussicht nach auf die EU-Handelspolitik auswirken werden.

6. Aufstellung einer Strategie für eine nachhaltige Zukunft Europas — vier Kriterien

6.1. In Kapitel 5 wurden Bereiche ermittelt, in denen politische Maßnahmen erforderlich sind, um im Zuge eines tiefgreifenden sozioökonomischen Wandels ein nachhaltigeres Europa aufzubauen. Die Nachhaltigkeitsstrategie Europas sollte an vier Kriterien festmachen. Sie muss wie folgt sein:

- langfristig ausgerichtet;
- explizit;
- horizontal und vertikal integriert;
- übersichtlich.

Diese vier Kriterien werden nachfolgend ausführlich erläutert.

6.2. Langfristige Ausrichtung

6.2.1. Ein strategischer Ansatz bedeutet, die Entwicklung einer langfristigen Perspektive auf der Grundlage der in Kapitel 4 beschriebenen Vision des „Europas, das wir wollen“ und die Festlegung des Entwicklungspfads, den Europa beschreiten muss, damit diese Vision Wirklichkeit wird. Es wird bis zu drei Jahrzehnte dauern, bis sich der gesellschaftliche Wandel aufgrund der in Kapitel 3 beschriebenen globalen Problemstellungen und des Megatrends der Digitalisierung vollzogen hat. Viele maßgebliche Entscheidungen, auch Investitionsentscheidungen, benötigen eine gewisse Umsetzungszeit. Somit erscheint es sinnvoll, eine europäische Nachhaltigkeitsstrategie auf drei Jahrzehnte anzulegen. Die einschlägigen Ziele und dazugehörigen politischen Maßnahmen müssen auf der Grundlage dieses zeitlichen Rahmens geplant werden⁽³³⁾. Dieser Backcasting-Ansatz bedeutet, dass das günstigste Szenario für 2050 als Ausgangspunkt genommen wird, von dem alle erforderlichen Schritte zu seiner Verwirklichung abgeleitet werden. Wenn ein Best-Case-Szenario im Blickpunkt steht, kann ein positives Narrativ entwickelt werden. Die Abwendung von der kohlenstoff- und ressourcenintensiven Wirtschaft und der zentralisierten Gesellschaft des 20. Jahrhunderts darf nicht als Strafe oder Ende des Fortschritts verstanden werden, sondern als Eintritt in ein neues, positives Zeitalter, das den Bürgern attraktive Möglichkeiten bietet.

6.3. Bestimmtheit

6.3.1. Die langfristige Ausrichtung der Nachhaltigkeitsstrategie bedeutet, dass kurzfristig keine Maßnahmen zu ergreifen sind. Zentraler Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie sollte sein, aufeinanderfolgende Maßnahmen zu konzipieren, die notwendig sind, um die für 2050 projizierten Ziele zu erreichen, angefangen mit politischen Programmen, die langfristig greifen, mittelfristig wirksamen Aktionsplänen und spezifischen kurzfristigen Maßnahmen. Zur Gewährleistung einer größtmöglichen Wirksamkeit muss die strukturelle Gewichtung zwischen politischen Programmen, Aktionsplänen und Maßnahmen geklärt werden. In früheren Nachhaltigkeitskonzepten, insbesondere im Rahmen der Lissabon-Strategie und der Strategie Europa 2020, mangelte es den spezifischen Maßnahmen an Bestimmtheit. Diesbezüglich sollte der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie die vom Europäischen Rat in Göteborg angenommene Strategie der EU für die nachhaltige Entwicklung⁽³⁴⁾ zugrunde gelegt werden, in deren Mittelpunkt Maßnahmen stehen. Die Europäische Kommission griff diesen Ansatz in ihrer Mitteilung „Ein Aktionsprogramm“ erneut auf⁽³⁵⁾.

6.4. Horizontale und vertikale Integration

6.4.1. Bei der Umsetzung der in Kapitel 5 beschriebenen konzeptuellen Ansätze und der Durchführung der in diesem Kapitel dargelegten diversen Maßnahmen ist vor allem einem Aspekt Rechnung zu tragen: der engen Verzahnung der drei globalen Problemstellungen mit dem Megatrend der Digitalisierung. Eine erfolgreiche Strategie muss daher unter Vermeidung von Silodenken horizontal integriert und alle sechs strategischen Teilbereiche übergreifend angelegt sein. Eine solche übergreifende langfristige Strategie könnte die derzeitige Strategie Europa 2020 ablösen und als Bekenntnis zum Klimaschutzübereinkommen von Paris die Umsetzung der 17 globalen Nachhaltigkeitsziele mit den Arbeitsprioritäten der Europäischen Kommission verknüpfen⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ Im Beschluss 1/CP 21 zum Übereinkommen von Paris ist die Rede von langfristigen, bis zur Jahrhundertmitte reichenden Emissionssenkungs-Strategien (Punkt 35).

⁽³⁴⁾ Mitteilung der Kommission: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, COM(2001) 264 final.

⁽³⁵⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung — Ein Aktionsprogramm“, COM(2005) 658 final.

⁽³⁶⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft“, ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 91.

6.4.2. Ein erfolgreicher Nachhaltigkeitsansatz muss auch vertikal integriert sein. Nachhaltige Entwicklung muss auf allen relevanten Ebenen (lokal, regional, national, europäisch und global) unterstützt werden. Deshalb muss klar festgelegt werden, auf welcher Ebene die in dem strategischen Rahmen vorgesehenen Phasen anzusiedeln sind. Der EWSA empfiehlt die Einführung eines die Strategie ergänzenden Governance- und Koordinationsrahmens, um für Kohärenz zwischen zentralen und dezentralen Maßnahmen sowie für die Einbindung der Zivilgesellschaft auf nationaler und regionaler Ebene zu sorgen. Das Europäische Semester sollte um einen Mechanismus für die vertikale Koordinierung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele erweitert werden.

6.5. Politische Steuerung

6.5.1. Für eine nachhaltige Entwicklung ist politische Steuerung notwendig. Auf der Grundlage der für 2050 vorgesehenen messbaren Ziele (siehe Ziffer 6.2) sind Etappenziele zu setzen. Durch eine kontinuierliche Evaluierung wird Aufschluss darüber erlangt, ob die aufeinanderfolgenden Maßnahmen ausreichend bestimmt sind, um die erwünschten Ergebnisse zu erreichen (siehe Ziffer 6.3). Falls die Ergebnisse hinter den Zielen und Zielvorgaben zurückbleiben, muss umgehend eine Neuausrichtung der Maßnahmen erfolgen.

6.5.2. Zur Beurteilung der Fortschritte bei der Umsetzung des langfristigen strategischen Rahmens und der Verwirklichung des Best-Case-Szenarios für 2050 ist ein umfassender Berichtsbogen (Scorecard) notwendig, der dem in dieser Stellungnahme beschriebenen komplexen bereichsübergreifenden Ansatz gerecht wird. Der Berichtsbogen sollte Indikatoren aus allen sechs strategischen Teilbereichen enthalten, um der Verflechtung der in Kapitel 2 beschriebenen drei globalen Problemstellungen mit dem Megatrend der Digitalisierung zu entsprechen. Ein echter strategischer Nachhaltigkeitsansatz setzt voraus, dass die ausgesprochen analytische Aufgabenstellung gelöst wird, geeignete Indikatoren zu definieren und in einen ganzheitlichen Berichtsbogen zu integrieren. Die vertikale und horizontale Koordination der Nachhaltigkeitspolitik (siehe Ziffer 6.4) muss ebenfalls gesteuert werden. Zur Erfüllung dieser drei Aufgaben (Überwachung und Bewertung, Ausrichtung der Maßnahmen und Koordination der horizontalen und vertikalen Integration) werden rechenschaftspflichtige Verwaltungsstellen benötigt. Denkbar wären eine Generaldirektion auf EU-Ebene und vergleichbare Einrichtungen auf nationaler Ebene.

6.5.3. Der EWSA ist sich auch darüber im Klaren, dass Gemeinschaften in einer sich rasch verändernden Welt an Indikatoren gemessen werden müssen, die über das Wirtschaftswachstum hinausgehen. Er hat deshalb als neuen Benchmark den „Fortschritt der Gesellschaft“ vorgeschlagen. In diesen Vergleichswert fließen über das Wirtschaftswachstum hinausgehende Faktoren ein, um den Fortschritt einer Gemeinschaft zu bewerten. Der Fortschritt der Gesellschaft sollte als ergänzender Referenzwert zum Wirtschaftswachstum begriffen werden, der ein umfassenderes Bild der Lage in einer Gemeinschaft vermittelt ⁽³⁷⁾.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽³⁷⁾ EWSA-Stellungnahme „Das BIP und mehr — die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Auswahl zusätzlicher Indikatoren“, ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 14.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2018/C 081/08)

Berichtersterterin: **Anne CHASSAGNETTE**

Mitberichtersterter: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Befassung	Europäische Kommission, 7.2.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiger Unterausschuss	Neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle
Annahme im Unterausschuss	25.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	187/3/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Das auf dem Schema „Nehmen — Herstellen — Verbrauchen — Entsorgen“ beruhende Wirtschaftsmodell wird durch die Zunahme der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, vor denen Europa steht, infrage gestellt.

1.2. Es entsteht eine hybride Wirtschaft, in deren Rahmen das traditionelle Marktgefüge Konkurrenz von zahlreichen neuen Modellen erhält, die unvermittelt auftauchen und die Beziehungen zwischen Produzenten, Händlern und Verbrauchern verändern.

1.3. Neben der wirtschaftlichen Rentabilität wird mit einigen dieser neuen Modelle wie der Functional Economy, der Wirtschaft des Teilens oder dem verantwortlichen Finanzwesen versucht — oder behauptet —, weitere für die Menschen und die Erde entscheidenden Herausforderungen zu bewältigen, die für die nachhaltige Entwicklung ausschlaggebend sind, wie z. B.:

- soziale Gerechtigkeit;
- partizipative Governance;
- Erhaltung der Ressourcen und des Naturkapitals.

1.4. Für die Europäische Union (EU) bietet sich durch die Unterstützung dieser innovativen Unternehmen die Gelegenheit, im Rahmen innovativer Wirtschaftsmodelle, durch die wirtschaftlicher Wohlstand, hochwertige soziale Absicherung und ökologische Nachhaltigkeit untrennbar miteinander verbunden werden und eine „europäische Marke“ etabliert wird, eine führende Rolle einzunehmen. Die EU muss sich deshalb hier ehrgeizig zeigen.

1.5. Damit dies gelingt, werden mit dieser Stellungnahme die **zehn** folgenden **Empfehlungen** vorgelegt:

1.5.1. **Innerhalb der EU sollte durch die Schaffung einer ständigen Struktur der neuen, nachhaltigen Wirtschaft eine bessere Koordinierung der Arbeiten zur nachhaltigen Wirtschaft gewährleistet werden.** Diese Struktur wäre mit Bewertungs- und Kommunikationsmitteln ausgestattet, um die Entwicklung der neuen Wirtschaftsmodelle, die die nachhaltige Entwicklung potenziell fördern können, sowie die Umsetzung der in diesem Dokument enthaltenen Empfehlungen zu überwachen. Durch eine solche Struktur würde der Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren auf europäischer Ebene gefördert werden. Der EWSA könnte zu diesen Bemühungen beitragen, indem er — wie bereits in verschiedenen Stellungnahmen empfohlen — eine Beobachtungsstelle für die neue Wirtschaft einrichtet.

1.5.2. Die Behörden in der EU müssen die Forschung, vor allem verantwortliche Forschung und Innovation, fördern ⁽¹⁾, um:

- die tatsächlichen Auswirkungen der neuen Wirtschaftsmodelle in puncto Nachhaltigkeit über den gesamten Lebenszyklus hinweg besser zu verstehen sowie die Forschungsarbeiten zu den Hindernissen für die Entwicklung der neuen Modelle fortzusetzen;
- Indikatoren zur Überwachung dieser neuen Wirtschaftsmodelle zu entwickeln und ihre Sichtbarkeit zu stärken.

1.5.3. Es muss sichergestellt werden, dass die neuen Modelle tatsächlich den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen. Im Rahmen der neuen, nachhaltigen Wirtschaftskonzepte entwickeln einige Akteure Modelle, die nicht unbedingt in allen Aspekten nachhaltig sind. Die Kommission muss nicht nur die Chancen, sondern auch die möglichen Risiken und Folgen bestimmter neuer Wirtschaftsmodelle berücksichtigen, insbesondere in Bezug auf soziale Fragen, die Regulierung der Arbeit und unlauteren Steuerwettbewerb.

1.5.4. Die EU muss Bildung, Ausbildung und Aufklärung fördern und unterstützen, um die Kenntnis der neuen nachhaltigen Wirtschaftsmodelle und der Rolle des nachhaltigen Finanzwesens bei allen Akteuren zu verbessern. Es gilt, die Vereinbarkeit und eventuell die Spannungen und Kompromisse zwischen den Herausforderungen der Nachhaltigkeit und der wirtschaftlichen Rentabilität herauszustellen.

1.5.5. Die Kommission sollte private Initiativen, die über Netze, Online-Plattformen, Konferenzen usw. auf den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den innovativen Unternehmen ausgerichtet sind, analysieren und ergänzen (ohne sie zu ersetzen). Der EWSA unterstützt derartige Initiativen bereits, indem er gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine neue Plattform für die Kreislaufwirtschaft betreibt.

1.5.6. Die EU-Behörden müssen sicherstellen, dass diejenigen, die die neuen wirklich nachhaltigen Wirtschaftsmodelle voranbringen, in ihren ersten Entwicklungsphasen sowie in der Folge Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten haben. Es werden Instrumente und Begriffsbestimmungen benötigt, um ihnen einen privilegierten Zugang zu öffentlichen Finanzierungsprogrammen zu geben und/oder ihre Finanzierung durch sozial verantwortliche Investoren zu erleichtern.

1.5.7. Die Europäische Kommission könnte die Erprobung neuer Modelle über einen Innovationsfinanzierungsfonds für nachhaltige Modelle fördern, der öffentlich-privaten Partnerschaften offen steht. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA die Einrichtung von Pilotprojekten, über die sich ein gemeinsamer Wert schaffen lässt und die Netze der neuen Wirtschaft integriert werden können.

1.5.8. Die EU-Behörden müssen die Akteure, die mit diesen neuen Wirtschaftsmodellen arbeiten, in die bereits vorhandene sektorbezogene Politik der EU integrieren, um ihnen mehr Sichtbarkeit zu verschaffen und eine „Hebelwirkung“ für ihre Verbreitung zu erzielen. So könnte es beispielsweise interessant sein, im Rahmen des in der Ausarbeitungsphase befindlichen Mobilitätspakets die neuen Modelle für Fahrgemeinschaften oder Car-Sharing zu fördern, um das Angebot im öffentlichen Nahverkehr zu ergänzen.

1.5.9. Allgemein muss die EU einen politischen, steuerlichen und normativen Rahmen schaffen, durch den die Entwicklung dieser neuen nachhaltigen Modelle in großem Maßstab unterstützt wird, und sie sollte zudem:

- das Thema auf politischer Ebene öffnen und eine klare Vision erarbeiten, in der die Nachhaltigkeit als Eckpfeiler der Modernisierung ihres Wirtschafts- und Sozialmodells angesehen wird;
- die Integration externer sozioökologischer Effekte in die wirtschaftliche Logik fördern und dafür Sorge tragen, dass die Steuersysteme der Mitgliedstaaten mehr und mehr zu Umweltsteuersystemen umgestaltet werden. Solange diese externen Effekte nicht in die Preise eingerechnet werden, wird unsere Wirtschaft weiterhin von Waren und Dienstleistungen der linearen Wirtschaft beherrscht werden;
- einen rechtlichen Rahmen entwickeln, durch den nachhaltiger Verbrauch und nachhaltige Produktion gefördert werden, indem Transparenz und Rechenschaftspflicht sowohl der bestehenden als auch der aufstrebenden Branchen erhöht werden, um sicherzustellen, dass die sozialen und ökologischen Auswirkungen in der gesamten Wertschöpfungskette berücksichtigt werden.

1.5.10. Es ist notwendig, die Funktionsweise des Finanzsektors zu überdenken, um ihn nachhaltig zu gestalten, und den Risikobegriff neu zu definieren, um die langfristigen ökologischen, sozialen und steuerungspolitischen Herausforderungen auf Mikro- und Makroebene einzubeziehen. Alle Akteure der finanziellen Wertschöpfungskette (Verbraucher, Banken, Investoren, Regulierungsbehörden und Regierungen) müssen dabei einbezogen werden, damit die Ergebnisse in den Bereichen Investitionen und Darlehen besser auf die Erwartungen verantwortungsbewusster Verbraucher

⁽¹⁾ Beispielsweise über das neunte Rahmenprogramm (FP9) für den Zeitraum 2021-2027.

abgestimmt werden können. Der EWSA schlägt die Einrichtung einer Plattform („Hub“) vor, über die den Verbrauchern zu ihrer Beratung in diesen Fragen objektive Informationen zur Verfügung gestellt werden können.

2. Allgemeine Bemerkungen: über die Notwendigkeit, innovative Unternehmen zu fördern, die neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle in Europa vorschlagen

2.1. **Die Nachhaltigkeit des derzeitigen Wirtschaftsmodells** — d. h. seine Fähigkeit, die Bedürfnisse der heutigen Generationen zu befriedigen, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, zu kompromittieren — wird immer umstrittener ⁽²⁾.

2.2. In einigen Ländern äußern sich **auf wirtschaftlicher Ebene** die Schwierigkeiten, mit denen bestimmte Teile der Bevölkerung beim Zugang zu dem sich rasch entwickelnden Arbeitsmarkt konfrontiert sind, in einer anhaltenden Massenarbeitslosigkeit. Die Verringerung der Kaufkraft und das schwache Wachstum in einigen Industrieländern werfen die Frage auf, welche Ziele mit unserem Wirtschaftsmodell verfolgt werden sollten.

2.3. **Auf sozialer Ebene** stellt sich angesichts der zunehmenden Ungleichheit die Frage nach der Verteilung und gerechten Aufteilung der (wirtschaftlichen und natürlichen) Ressourcen. Der Ausschluss eines Teils der Gesellschaft von den Vorteilen des Wachstums drängt uns dazu, die **Formen unserer wirtschaftspolitischen Steuerung** zu überdenken, um ein **inklusiveres und partizipativeres Wirtschaftsmodell** zu schaffen.

2.4. **Auf ökologischer Ebene** wird durch die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken die Abhängigkeit der EU von Energieträgern mit höheren CO₂-Emissionen infrage gestellt. Die Linearität der derzeitigen Produktions- und Konsumsysteme führt zu einem Raubbau an den natürlichen Ressourcen und einem Schwund der biologischen Vielfalt. Die durch unsere wirtschaftlichen Tätigkeiten erzeugte Verschmutzung hat Auswirkungen auf die Umwelt und das Wohlbefinden der Bürger.

2.5. **Vor diesem Hintergrund erhält das aktuelle Wirtschaftsmodell Konkurrenz durch eine Vielzahl innovativer Unternehmen, die „neue Wirtschaftsmodelle“ anbieten.**

2.5.1. Durch diese neuen Modelle, die sich auf die neuen Technologien und insbesondere die digitale Technologie stützen, verändern sich die Beziehungen zwischen Produzenten, Händlern und Verbrauchern, die bisweilen zu „Prosumenten“ werden. Sie revolutionieren bestimmte traditionelle Konzepte der Arbeitswelt, wie das Konzept der Lohnarbeit, durch flexiblere Beschäftigungsformen und Formen des Jobsharing. Diese Modelle werden zwar als „neu“ bezeichnet, in ihrem Rahmen lassen sich aber in Wirklichkeit alte Methoden erneuern.

2.5.2. In dieser Stellungnahme werden alle neuen Wirtschaftsmodelle betrachtet, mit denen neben dem Streben nach wirtschaftlicher Rentabilität versucht wird, anderen zentralen Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung zu tragen — **oder von denen behauptet wird, dies zu tun** —, als da wären:

- **soziale Gerechtigkeit** (Achtung der Menschenwürde, Erweiterung des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen, gerechte Verteilung der Ressourcen, faire Preise, Solidarität);
- **partizipative Form der Governance** (stärkere Einbindung der Arbeitnehmer und Verbraucher in die Funktionsweise und die strategische Ausrichtung des Unternehmens, Art der Produktion und des Verbrauchs, die einen stärkeren Bezug zu den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung und den örtlichen Gegebenheiten hat);
- **Erhaltung der Ressourcen und des Naturkapitals** (Entkoppelung des wirtschaftlichen Wohlstands von der Ressourcennutzung und Integration der negativen externen ökologischen Effekte).

2.5.3. Die innovativen Unternehmer, die heute **neue Wirtschaftsmodelle** vorschlagen, die nachhaltiger sein sollen, arbeiten mit **zahlreichen Konzepten** wie der Kreislaufwirtschaft, der Functional Economy, der Wirtschaft des Teilens, der Gemeinwohl-Ökonomie oder dem verantwortlichen Finanzwesen. Durch sie wird ein bereits strukturiertes unternehmerisches Umfeld bereichert — die Sozialwirtschaft (SW) —, bei der die Herausforderungen der Governance und des gesellschaftlichen und ökologischen Nutzens im Zentrum des Handelns stehen. Die SW kann zwar nicht als ein „neues nachhaltiges“ Wirtschaftsmodell betrachtet werden, jedoch erneuert sie sich unter dem Einfluss dieser innovativen Kräfte. **Mit diesen neuen Modellen werden zwar nicht immer die gleichen Ziele verfolgt** (einige sind auf ökologische, andere auf soziale Aspekte ausgerichtet), **aber sie zielen alle auf multiple** (wirtschaftliche, soziale, ökologische) **Wertschöpfung ab und sollten deshalb nicht getrennt voneinander betrachtet werden.**

2.6. Die EU sollte die **Chance, Vorreiterin eines nachhaltigen Wirtschaftsmodells zu werden, nicht ungenutzt lassen. Das Modell der europäischen Wirtschaft muss sich weiter neu erfinden**, um die langfristigen Herausforderungen einzubeziehen und die Begriffe „wirtschaftlicher Wohlstand“ und „Nachhaltigkeit“ untrennbar miteinander zu verbinden.

⁽²⁾ SC/047: „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“ (wird derzeit erarbeitet) (siehe Seite 44 dieses Amtsblatts).

2.6.1. **In Europa wächst das Bewusstsein der Verbraucher für die ökologischen und sozialen Auswirkungen ihres Konsums zunehmend.** Das Entstehen des „**Prosumenten**“, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, trägt dazu bei, dass in der Wertschöpfungskette und zwischen Produzenten, Händlern und Verbrauchern neue Beziehungen entstehen. **Das gilt auch für die Wirtschaftsakteure. Im Finanzsektor beispielsweise wird der Begriff „Risiko“ erweitert, um Kriterien einzubeziehen, die über finanzielle Aspekte hinausgehen, insbesondere für die Bewertung von Vermögenswerten.** Einige Vermögensverwalter versuchen so, eine Dynamik zu erzeugen, die die Unternehmen dazu veranlasst, über ihre gesetzlichen Verpflichtungen hinaus bestimmte Angaben zu ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung zu machen. Diese heute noch ganz am Anfang stehende Dynamik muss auf der Grundlage einer echten Rechenschaftspflicht fortgeführt und verstärkt werden⁽³⁾. Die Entwicklung des nachhaltigen Finanzwesens ist der beste Weg, um das europäische Finanzsystem von einer Logik der kurzfristigen Stabilisierung auf eine Logik der langfristigen Auswirkungen umzustellen.

2.6.2. Wenn Europa in dieser neuen Wirtschaft eine führende Rolle einnimmt, kann es daraus zahlreiche Vorteile ziehen.

2.6.3. **Die EU kann über diese neuen Modelle Lösungen für konkrete Probleme finden.** Durch Car-Sharing können die Erneuerung des europäischen Verkehrswesens und damit eine inklusivere und ökologischere Mobilität gefördert werden. Unternehmensmodelle, die auf die Wiedereingliederung von Menschen abzielen, die sich in einer schwierigen Lebenslage befinden, tragen dazu bei, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für einen Teil der Bevölkerung erleichtert wird.

2.6.4. **Für die EU kann diese Nachhaltigkeit des Wirtschaftsmodells außerdem ein Alleinstellungsmerkmal werden, das dazu beiträgt, eine europäische „Marke“ zu etablieren.**

2.6.5. **Die EU hat die Mittel, in diesen Bereichen „europäische Champions“ hervorzubringen.** Für einige Unternehmen wird — oder ist — die Kombination aus wirtschaftlicher Rentabilität und Nachhaltigkeitskriterien in ihrem Modell bereits ein reeller Wettbewerbsvorteil bei der Erschließung neuer Märkte.

2.6.6. **Indem die EU die Nachhaltigkeit zum zentralen Aspekt der Bestrebungen zur Modernisierung ihrer Wirtschaft und ihrer politischen Agenda macht,** kann sie die Mitgliedstaaten nach dem Brexit-Schock um ein gemeinsames Projekt herum neu mobilisieren und den Menschen wieder in das Zentrum des Projekts Europa rücken.

3. **Das Entstehen neuer Modelle, mit denen Nachhaltigkeitsversprechen verknüpft sind, ist zwar eine echte Chance für die EU, aber sie muss diese „Fülle“ auch richtig verstehen und erfassen, um die Akteure, die diese Veränderung vorantreiben, zu erkennen und zu ermutigen.**

3.1. Die **Functional Economy** beispielsweise besteht darin, dass das Konzept des Verkaufs von Gütern durch das Konzept des Verkaufs der Nutzung von Gütern ersetzt wird. So kauft der einzelne Verbraucher kein Fahrzeug mehr, sondern einen Mobilitätsdienst über einen Dienstleister. Vom Standpunkt der Nachhaltigkeit aus ermöglicht der Übergang vom Eigentum zur Nutzung a priori: die Lieferanten dazu anzuhalten, die Instandhaltung der Produkte zu optimieren, ihre Lebensdauer zu verlängern bzw. sie ökologisch zu konzipieren und zu recyceln; die Nutzung eines Gutes auf mehrere Verbraucher aufzuteilen und dadurch die Nutzung von bereits produzierten und bisweilen unzureichend genutzten Gütern zu intensivieren; den Zugang zu diesen Gütern zu Preisen anzubieten, die unter dem Preis für ihren Erwerb liegen.

3.2. Die **Sharing Economy** ist ein Konzept, über dessen Definition noch keine Einigung herrscht⁽⁴⁾. Im Allgemeinen findet es auf Unternehmer Anwendung, die digitale Plattformen entwickeln, über die Privatpersonen Güter und Dienstleistungen tauschen können: Fahrgemeinschaften, Vermietung von Gütern, Kauf von Gebrauchsgütern, Verleih, Schenkung usw. Diese Definition ist jedoch stark umstritten, und bisweilen werden auch Tauschsysteme zwischen Privatpersonen mit einbezogen, die nicht auf digitalen Plattformen beruhen; manche verstehen darunter auch Unternehmen, die Güter vermieten, die in ihrem Eigentum verbleiben, andere wiederum klammern alle Initiativen gewinnorientierter Unternehmen aus.

3.3. Die **Kreislaufwirtschaft ihrerseits** entstand als Gegenmodell zum linearen Modell⁽⁵⁾. Sie beruht auf der Schaffung „positiver Wertkreisläufe“, durch die Produkte oder Materialien am Ende ihrer Lebensdauer wieder in den Produktionskreislauf eingegliedert werden. In einem idealen Modell der Kreislaufwirtschaft werden die Güter ökologisch konzipiert, unter Verwendung von erneuerbaren oder recycelten Ressourcen oder von Abfällen anderer Branchen hergestellt, wiederverwendet, repariert, „upgegradet“ und schließlich recycelt. Die Vorteile der Kreislaufwirtschaft sind: Risikominderung, Kostensenkung, Mehrwert, Kundenbindung und Mitarbeitermotivation.

3.4. **Die neuen, angeblich nachhaltigen Wirtschaftsmodelle können nicht alle unter den drei oben genannten Konzepten subsumiert werden.** Aber zumindest lässt sich so die **Unschärfe einiger** der zur Beschreibung neuer nachhaltiger Wirtschaftsmodelle herangezogenen **Begriffe** unterstreichen, ähnlich wie bei den Debatten über die Definition der Sharing Economy oder des vergleichbaren Konzepts der kollaborativen Wirtschaft. Außerdem können sich bestimmte Konzepte überlappen: so lassen sich die Functional Economy und die Wirtschaft des Teilens als Glieder der Kreislaufwirtschaft ansehen.

⁽³⁾ Siehe hierzu ABl. C 21 vom 21.1.2011, S. 33, wo die Entwicklung „sozial verantwortlicher Finanzprodukte“ ausführlich erläutert wird.

⁽⁴⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 36.

⁽⁵⁾ ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98.

3.5. Zu unterstreichen ist die **Vielfalt der Unternehmer, die diese neuen nachhaltigen Wirtschaftsmodelle entwickeln**: Hier stehen modernisierende Großunternehmen neben Start-ups, die nach exponentiellem Wachstum streben, sozialen Unternehmen, die Teil der SW sein können, Freiwilligenorganisationen und Bürgerinitiativen.

3.6. Während einige Unternehmer rentabel zu wirtschaften und gleichzeitig den Herausforderungen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance zu begegnen suchen, indem sie die Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt ihrer Projekte rücken und deren Auswirkungen bewerten, um sie zu verbessern, teilen andere Unternehmer dieses Streben nach Nachhaltigkeit nicht. Sie sind in erster Linie auf Rentabilität aus und vertreten die Ansicht, dass ihr Wirtschaftsmodell positive externe Effekte auf den Rest der Gesellschaft hat, ohne dass sie diese Effekte überprüfen oder versuchen würden, sie zu verbessern.

3.7. Ziel dieser neuen Modelle ist es nicht unbedingt, in jeder Hinsicht nachhaltig zu sein. **Die Unternehmen beispielsweise, die von der Kreislaufwirtschaft inspirierte Wirtschaftsmodelle entwickeln, neigen dazu, Umweltfragen stärker ins Zentrum ihres Projekts zu rücken und möglichst viele Ressourcen zu sparen.** Damit das System auch auf sozialer Ebene nachhaltig ist, muss die Kreislaufoption für die Verbraucher bezahlbar und zugänglich bleiben. Die geschaffenen Produktionskreisläufe können dabei zwar lokal sein — wodurch lokale Ressourcen und Arbeitsplätze bevorzugt werden —, was aber nicht ausschließt, dass die verwendeten Ressourcen wie die recycelten Materialien über weite Entfernungen transportiert werden. **Die Sharing Economy kann im Gegensatz dazu als oberstes Ziel die Erweiterung des Zugangs für Nutzer zu einem Gut verfolgen, ohne dabei jedoch einen besonderen ökologischen Anspruch zu haben.**

3.8. **Darüber hinaus darf auf keinen Fall vergessen werden, dass die tatsächlichen Auswirkungen dieser neuen, angeblich nachhaltigen Wirtschaftsmodelle mit Vorsicht zu betrachten sind.** So bleiben die ökologischen Vorteile der Plattformen der Sharing Economy umstritten. Die Ökobilanz der Plattformen, über die Personen Zugang zu Gütern anderer Privatpersonen erhalten, um diese nicht selbst neu kaufen zu müssen, ist häufig komplexer als es scheint⁽⁶⁾. Fahrgemeinschaften auf große Entfernungen treten zum Beispiel oft in direkten Wettbewerb mit der Bahn und nicht mit der individuellen Nutzung eines Autos. Und Personen erwerben die Güter anderer Privatpersonen nicht, um weniger neue Güter zu kaufen, sondern um ihren Konsum zu steigern. Allgemeiner betrachtet **reicht der Übergang vom Eigentum zur Nutzung nicht aus, um eine Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks des Konsums und eine Senkung der Kosten für die Verbraucher zu garantieren.** So neigen Unternehmen, die Smartphones vermieten, anstatt sie zu verkaufen, dazu, ihren Nutzern schneller zu raten, ihre Produkte zu ersetzen, ohne dabei zwangsläufig ein System zum Recycling oder zur Wiederverwendung der gebrauchten Produkte einzurichten.

3.9. Schließlich werden durch die Sharing Economy, ähnlich den Diskussionen über Plattformen von Unterkünften zwischen Privatpersonen, bedeutende Fragen in Sachen Monopolisierung, Datenschutz, Arbeitsrecht, Besteuerung des Austauschs oder Wettbewerb mit traditionellen Wirtschaftsmodellen aufgeworfen.

3.10. **Wenn die Behörden die innovierenden Unternehmer hinter diesen Konzepten unterstützen sollen, müssen sie deren Absichten und den tatsächlichen Auswirkungen ihrer Tätigkeit kritisch gegenüberstehen** und sich der Vielfalt dieser Unternehmer und der Unschärfe der von ihnen vorangetriebenen Konzepte bewusst sein.

4. **In diesem letzten Abschnitt der Stellungnahme wird die Liste der wichtigsten „Hebel“ erarbeitet, die es der EU ermöglichen würden, die Verbreitung dieser neuen Modelle und deren Nachhaltigkeit zu fördern.**

4.1. Als Erstes ist es angezeigt, einen Überblick über die auf europäischer Ebene zur Unterstützung dieser neuen Wirtschaftsmodelle bereits ergriffenen Initiativen zu geben. **Diese Frage hat in der Tat bereits die Aufmerksamkeit der öffentlichen Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten und auf Ebene der EU geweckt.** Sie beginnen, die Entwicklung dieser Modelle zu verfolgen, sich zu fragen, welchen Beitrag sie tatsächlich zur nachhaltigen Entwicklung leisten, und über die möglichen Instrumente der öffentlichen Hand zur Unterstützung der Modelle mit den stärksten Auswirkungen nachzudenken.

4.1.1. Im Zusammenhang mit ihrer Mitteilung über eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie, in der vorgesehen wird, eine umfassende Strategie für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie anzunehmen und dabei die aktive Rolle aller Interessenträger mit einzubeziehen und Einzelpersonen in die Verantwortung zu nehmen, hat die **Europäische Kommission** bereits mehrere Projekte in Arbeit:

- Maßnahmenpaket „Kreislaufwirtschaft“⁽⁷⁾, das die Vorschläge zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften in Bezug auf Abfälle sowie einen detaillierten Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft umfasst und bis 2018 vorgesehene Maßnahmen enthält;
- Plattform der europäischen Akteure für die Kreislaufwirtschaft zur Förderung des Austauschs und der Sichtbarkeit der bewährten Methoden zwischen den beteiligten Akteuren sowie deren Vernetzung;

⁽⁶⁾ Institut für nachhaltige Entwicklung und internationale Beziehungen (Institut du développement durable et des relations internationales — IDDRI): „Économie du partage, enjeux et opportunités pour la transition écologique“ (Sharing Economy — Herausforderungen und Chancen für den ökologischen Wandel).

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm.

- eine europäische Agenda zur Steuerung der kollaborativen Wirtschaft ⁽⁸⁾ und der Online-Plattformen ⁽⁹⁾;
- Studien über die Nachhaltigkeit der Wirtschaft des Teilens oder die industrielle Ökologie;
- Entwicklung freiwilliger Leitlinien zu den Ausschreibungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge;
- Erarbeitung von Empfehlungen durch eine hochrangige Expertengruppe für ein nachhaltiges Finanzwesen im Jahr 2017, um das nachhaltige Finanzwesen sichtbar in die Strategie der Europäischen Union sowie in die Kapitalmarktunion zu integrieren.

4.1.2. **Der EWSA hat bereits mehrere Stellungnahmen zur Functional Economy ⁽¹⁰⁾, zur Sharing Economy und ihrem Schwesterkonzept, der partizipativen Wirtschaft ⁽¹¹⁾, zur Kreislaufwirtschaft ⁽¹²⁾, zum Thema Innovation als Impulsgeber für neue Wirtschaftsmodelle ⁽¹³⁾ und zur Gemeinwohl-Ökonomie verabschiedet ⁽¹⁴⁾.** In diesen Stellungnahmen werden folgende Aspekte unterstrichen:

- das Nachhaltigkeitspotenzial dieser neuen Modelle und die Bedeutung einer besseren Analyse ihrer tatsächlichen Auswirkungen;
- die Notwendigkeit, Unternehmen, die tatsächlich territoriale, kooperative, ökologische und soziale Modelle verfolgen, zu privilegieren.

4.2. **In diesen Stellungnahmen werden Vorschläge für Maßnahmen unterbreitet, welche die Behörden ergreifen können, um Unternehmen, die sowohl neue als auch nachhaltige Wirtschaftsmodelle verfolgen, in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Diese Maßnahmen werden in der unten stehenden Liste aufgegriffen und um andere Ideen ergänzt, die bei den Anhörungen im Rahmen dieser Stellungnahme aufkamen.**

4.2.1. Zunächst ist es erforderlich, **eine ständige, den neuen Wirtschaftsmodellen mit Nachhaltigkeitspotenzial gewidmete Struktur zu schaffen**, die damit betraut ist, deren Entwicklung und die Umsetzung der in dieser Stellungnahme enthaltenen Empfehlungen zu überwachen. In diese Struktur müssen die europäischen Institutionen, in erster Linie die Kommission und der EWSA, sowie Verbände innovativer Unternehmen, Gewerkschaften, Vereinigungen und Wissenschaftler einbezogen werden.

4.2.2. Danach **müssen die europäischen Behörden zu einem besseren Verständnis und einer besseren Überwachung dieser Entwicklungen beitragen.**

4.2.2.1. Insofern könnte die Kommission ihren Beitrag zur Forschung, insbesondere zur verantwortlichen Forschung erhöhen, **um die tatsächlichen sozialen und ökologischen Auswirkungen der neu entstehenden Wirtschaftsmodelle** sowie die Hemmnisse für ihre Entwicklung besser zu verstehen. Dies würde es auch ermöglichen, die häufig ungenauen Konzepte zu klären. Diese Arbeiten sollten gemeinsam mit allen am Forschungs- und Innovationsprozess Beteiligten durchgeführt werden, um ihre Erfahrungen als Grundlage heranzuziehen.

4.2.2.2. Es ist wichtig, sowohl auf europäischer Ebene über Eurostat als auch in den Mitgliedstaaten über deren jeweilige statistische Einrichtungen **Indikatoren zu konzipieren und Statistiken zusammenzustellen**, um die Entwicklung dieser Modelle zu verfolgen und **deren Sichtbarkeit zu erhöhen.**

4.2.2.3. **Ein Schlüssel zur Gewährleistung der Entwicklung der neuen Wirtschaftsmodelle ist die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung der verschiedenen Interessenträger, um ihre Kenntnis dieser Modelle zu verbessern und deren Sichtbarkeit zu erhöhen.** Heute machen die neuen nachhaltigen Wirtschaftsmodelle nur einen kleinen Teil der europäischen Wirtschaft aus. Sie stoßen häufig auf etablierte Auffassungen und Mechanismen sowie mangelnde Kenntnis der mit ihnen verbundenen Herausforderungen. Es wäre daher hilfreich, Fortbildungen zu entwickeln:

- **für politische Entscheidungsträger und ihre Verwaltungen**, damit diese in die Lage versetzt werden, Ausschreibungen auszuarbeiten, durch welche Unternehmen, die neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle verfolgen, zur Teilnahme ermutigt werden;

⁽⁸⁾ COM(2016) 356 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 288 final.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 1.

⁽¹¹⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 33; ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 36; ABl. C 177 vom 11.6.2014, S. 1.

⁽¹²⁾ ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98 und ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 91.

⁽¹³⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 28.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 26.

- **für innovative Unternehmen**, indem die Gründerzentren ermuntert werden, Fortbildungen zum Thema Nachhaltigkeit anzubieten, beispielsweise zur Wiederverwendung von Gütern;
- **für alle Unternehmen und insbesondere KMU**, um sie für innovative und nachhaltige Wirtschaftsmodelle zu sensibilisieren;
- **für die Beschäftigten und Angestellten der in Entwicklung bzw. im Wandel begriffenen Sektoren**, um ihnen dabei zu helfen, die für die neuen Wirtschaftsmodelle und die Herausforderungen der Nachhaltigkeit notwendigen Kompetenzen zu erwerben;
- **für die Bürger und Verbraucher**, über ein Programm zur Sensibilisierung für die neuen Wirtschaftsmodelle und ihre Produkte.

4.2.3. **Abgesehen von einer Überwachung und einem besseren Verständnis dieser Modelle ist es notwendig, weitere Hebel anzusetzen:**

4.2.3.1. **Die Förderung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Methoden zwischen den innovativen Unternehmen — und auch mit der Wissenschaft —** über Netze und Online-Plattformen ist unabdingbar. Für bestimmte neue Wirtschaftsmodelle wurden bereits private Initiativen ins Leben gerufen. Die Kommission sollte prüfen, wie sie diese unterstützen und ergänzen kann, ohne sie zu ersetzen, und sich daran beteiligen, um diese Innovationen besser zu verstehen und sich mit den Innovatoren auszutauschen. Bei anderen Wirtschaftsmodellen ist die Entstehung solcher Initiativen problematisch, insbesondere aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Mittel. Die Kommission sollte sie stärker unterstützen und sich ebenfalls daran beteiligen.

4.2.3.2. Eine der Aufgaben dieser Netze sollte auch die **Erleichterung des Zugangs der innovativen Unternehmen zu europäischen Unterstützungsmechanismen sein, auf die sie Anspruch haben**. Die Unternehmen, die neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle verfolgen, sind häufig KMU, die sich über die Schwierigkeiten beschweren, die Komplexität der Verfahren der EU zu verstehen.

4.2.3.3. Die Kommission kann den **Zugang zu Finanzmitteln für die nachhaltigen Wirtschaftsmodelle über Ausschreibungen fördern, die auf Innovation ausgerichtet sind**. Sie sollte ferner sicherstellen, dass die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge kein unverhältnismäßiges Hindernis für Unternehmen darstellen, die neue nachhaltige Geschäftsmodelle verfolgen, und eine Ausnahmeregelung in Erwägung ziehen, um diese Unternehmen vor einem Wettbewerb zu schützen, dem sie nicht gewachsen sind. Darüber hinaus kennen die traditionellen — privaten oder öffentlichen — Finanzgeber von Innovationen diese neuen Modelle schlecht, sie zögern also, sie zu fördern und wissen ihren sozialen und ökologischen Nutzen nicht zu würdigen. Die Europäische Kommission muss die Schwierigkeiten, vor denen die neuen nachhaltigen Wirtschaftsmodelle beim Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten stehen, besser analysieren und Empfehlungen formulieren, mit deren Hilfe diese überwunden werden können. Ferner könnte sie über das Entstehen alternativer (virtueller, sozialer) Währungen und die Rolle nachdenken, die diese zur Förderung dieser Modelle spielen könnten.

4.2.3.4. **Um sich entwickeln zu können, müssen die neuen nachhaltigen Wirtschaftsmodelle erprobt werden**. In bestimmten Fällen — wie im Bereich der Mobilität oder der industriellen Ökologie — müssen diese Erprobungen in Partnerschaft mit den Behörden durchgeführt werden. Die Kommission kann über einen Innovationsfinanzierungsfonds für nachhaltige Modelle, der öffentlich-privaten Partnerschaften offen steht, Anreize für die Erprobung neuer Modelle schaffen. Insbesondere sollte die Kommission dafür sorgen, dass diese Erprobungen auch in ländlichen und stadtnahen Gebieten und nicht nur in städtischen Ballungsräumen stattfinden.

4.2.3.5. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse muss festgestellt werden können, **worin der neue Normungsbedarf besteht und welche Normen und Vorschriften das Entstehen bestimmter innovativer Modelle verhindern**. Diese Normen und Vorschriften müssen nach dem Vorbild der Prozesse zur Genehmigung neuer Produkte und Dienstleistungen in der Baubranche auf die Innovation zugeschnitten werden. Bei den meisten Unternehmen, die neue Wirtschaftsmodelle entwickeln, handelt es sich um KMU, die nicht immer die Mittel haben, die durch die Vorschriften entstehende Arbeitslast zu bewältigen.

4.2.3.6. **Die Integration der neuen Wirtschaftsmodelle in die sektorbezogene Politik der EU ist auch ein wichtiger Hebel zur Förderung ihrer Entwicklung**. So müssen die neuen Plattformen zum Tausch von Gütern zwischen Privatpersonen und die Unternehmen der Functional Economy als Akteure zur Vermeidung von Abfällen betrachtet und im Rahmen der europäischen Politik zugunsten einer Kreislaufwirtschaft gefördert werden. Dabei geht es nicht darum, neue Initiativen oder sektorbezogene Vorschriften auf den Weg zu bringen, sondern darum, die neuen Wirtschaftsmodelle in die neue industriepolitische Strategie⁽¹⁵⁾ und die bestehende sektorbezogene Politik einzubinden.

4.2.3.7. **Schließlich muss die Kommission sich um die möglichen Folgen bestimmter neuer Wirtschaftsmodelle kümmern, insbesondere in Bezug auf soziale Fragen, die Regulierung der Arbeit und unlauteren Steuerwettbewerb**. Hinsichtlich der Sharing Economy muss die Europäische Union ihre Anstrengungen zur Überwachung und Harmonisierung auf europäischer Ebene fortführen.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 479 final.

4.2.4. Ganz allgemein entwickeln sich die neuen nachhaltigen Wirtschaftsmodelle nur dann, wenn Unternehmen und Unternehmer davon überzeugt sind, dass diese Modelle für die Wirtschaft der EU in den 2030er oder 2050er-Jahren sinnvoll sein werden. Deshalb **muss die Nachhaltigkeit als übergreifendes Ziel der EU betrachtet werden. Der politische, steuerliche und normative Rahmen der EU muss sichtbar sein und als Orientierung für das Handeln der Wirtschaftsakteure, der öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft dienen.** Unter diesem Gesichtspunkt werden in dieser Stellungnahme folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- **das Thema auf politischer Ebene öffnen, indem die Nachhaltigkeit als ein Querschnittskriterium betrachtet wird, das eine Modernisierung der europäischen Wirtschaft ermöglicht.** Es gilt, die europäische Politik mit den Kriterien der Nachhaltigkeit in Einklang zu bringen und letztere in die Rechtsvorschriften zu integrieren. So könnte jede neue Regelung einem strengeren Nachhaltigkeitsstest unterzogen werden. Auf politischer Ebene muss die EU eine starke Botschaft formulieren, die ihre Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung zeigt und ihre Führungskraft verdeutlicht. Dazu müssen die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung in eine neue Strategie für Europa für den Zeitraum bis 2030 übertragen, eine begrenzte Zahl von EU-Leistungsindikatoren und Indikatoren, die über das BIP hinausreichen, angenommen und diese in den Rahmen des Europäischen Semesters integriert werden;
- **die externen sozioökologischen Effekte in die wirtschaftliche Logik integrieren, indem die Mitgliedstaaten ermutigt werden, die Umweltsteuer stärker in ihre Steuersysteme zu integrieren⁽¹⁶⁾ und umweltschädliche Subventionen abzuschaffen.** Das durch den Kohlenstoffpreis auf europäischer Ebene gesetzte Signal muss verstärkt werden, insbesondere durch die Reform des ETS oder ergänzende Maßnahmen auf nationaler Ebene für den Energiesektor, auf den 60 % der CO₂-Emissionen entfallen. Durch diese Integration würden nachhaltige Produkte und Technologien — mit denen darauf abgezielt wird, solche externen Effekte zu begrenzen und die daher manchmal in der Produktion teurer sind — wettbewerbsfähiger werden.
- **einen rechtlichen Rahmen entwickeln, durch den nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion begünstigt werden** (Ökodesign-Vorschriften, Verlängerung der Lebensdauer von Gütern, Energielabel, Ziele der Abfallvermeidung, Bekämpfung der Verschmutzung, Normen für die Energieeffizienz im Bauwesen usw.). Die heute vorhandenen Gesetze beispielsweise zum Ökodesign gehen nicht weit genug⁽¹⁷⁾. Die Vorschriften sollten an die besondere Lage der KMU angepasst werden („KMU-Test“).

4.2.4.1. **Schließlich ist es notwendig, die Funktionsweise des Finanzsektors zu überdenken, um ihm Nachhaltigkeit zu verleihen, und die ökologischen und sozialen Herausforderungen im Rahmen der Aufsichts- und Solvabilitätsstandards in die Investitionsentscheidungen und den Risikobegriff einzubeziehen.** Dieser Prozess ist bei sozial verantwortlichen Investoren und einigen Großunternehmen mit dem Konzept des „integrierten Denkens“ für strategische und operative Entscheidungen bereits im Gange⁽¹⁸⁾. In der Praxis könnten diese Überlegungen auch dazu führen:

- kurzfristiges Denken zu verringern, indem z. B. Sparer stärker in den Erwerb langfristiger Vermögenswerte einbezogen werden,
- die Einführung quelloffener Lösungen und Software im Finanzsektor unterstützen, um einen gesunden Wettbewerb zu unterstützen,
- die Abstimmung von FinTech-Kriterien und Kriterien der Nachhaltigkeit zu fördern,
- die Berichterstattung über die Herausforderungen der Nachhaltigkeit (Unterstützung für Umweltratings und Umweltzertifizierungen) für Unternehmen und Finanzinstitute zu intensivieren (vgl. die Empfehlungen der *Taskforce on Climate Disclosure* hierzu),
- Nachhaltigkeitskriterien in die treuhänderischen Pflichten einzubeziehen,
- Tests zur Prüfung der Nachhaltigkeit der künftigen europäischen Finanzvorschriften durchzuführen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 1.

⁽¹⁷⁾ Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016-2019.

⁽¹⁸⁾ Arbeiten der hochrangigen Expertengruppe für eine nachhaltige Finanzwirtschaft.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft (Sharing Economy) — Analyse möglicher steuerpolitischer Maßnahmen zur Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft“

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes)

(2018/C 081/09)

Berichterstatter: **Giuseppe GUERINI**

Mitberichterstatter: **Krister ANDERSSON**

Befassung	Sondierungsstellungnahme (auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes), 17.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	5.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	168/0/1
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) bietet die kollaborative Wirtschaft mittels Schaffung von sozialem Mehrwert im Bereich der digitalen Wirtschaft Wachstums- und Entwicklungschancen für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, da mit ihr ungenutzte Potenziale mobilisiert und die Initiative der Einzelpersonen geweckt werden können. Der EWSA unterscheidet klar zwischen kollaborativer Wirtschaft, digitaler Wirtschaft oder plattformbasierter Wirtschaft nach der unterschiedlichen Intensität und Umfang ihrer inklusiven und kollaborativen Dimension.

1.2. Wenngleich die Verbreitung der kollaborativen Wirtschaft durch die Ausbreitung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien begünstigt und potenziert wird und insbesondere in den digitalen Plattformen und der immer höheren Smartphone-Dichte wirkungsvolle Verbreitungsinstrumente findet, ist der EWSA doch der Auffassung, dass das Phänomen der kollaborativen Wirtschaft als Ganzes bewertet werden muss und nicht völlig mit der digitalen Wirtschaft gleichgesetzt werden darf.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU die Chancen der kollaborativen Wirtschaft für die Erneuerung des Beziehungsgeflechts zwischen Institutionen, Unternehmen, Bürgern und Märkten nicht verstreichen lassen darf. Angesichts der besonderen Veränderungsfähigkeit und raschen Entwicklung dieses Sektors ist es jedoch unerlässlich, das Steuerrecht und die Steuersysteme intelligent und flexibel an das neue wirtschaftliche Umfeld der kollaborativen Wirtschaft — und an das der digitalen Wirtschaft im Allgemeinen — anzupassen.

1.4. Der EWSA hält ein neues und spezifisches Steuersystem für die Unternehmen der kollaborativen Wirtschaft nicht für erforderlich. Vielmehr erachtet er es für unerlässlich, die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den verschiedenen einschlägigen Behörden innerhalb der verschiedenen Mitgliedstaaten zu stärken, damit die staatlichen Verwaltungen mit der Geschwindigkeit und der Dynamik der digitalen sowie der kollaborativen Wirtschaft Schritt halten können.

1.5. Nach Dafürhalten des EWSA muss das Steuersystem für die kollaborative Wirtschaft dem Grundsatz der Neutralität gerecht werden (d. h., die Entwicklung des Marktes darf nicht beeinträchtigt werden). Es sind Mechanismen für eine angemessene und gerechte Besteuerung der verschiedenen Unternehmensformen festzulegen, die im Bereich der kollaborativen Wirtschaft oder in traditionellen Formen tätig sind.

1.6. Der EWSA tritt dafür ein, rasch ein einheitliches und integriertes europäisches System zu konzipieren, das in den verschiedenen Mitgliedstaaten gemeinsame Vorschriften für das Phänomen der digitalen Wirtschaft sicherstellt, zumal den digitalen Netzen die natürliche Tendenz innewohnt, in einem grenzüberschreitenden Kontext zu operieren. Es wäre kontraproduktiv, wenn jeder Mitgliedstaat eine andere Regelung treffen würde, weshalb ein echter europäischer Ansatz erforderlich ist.

1.7. Der EWSA fordert die europäischen Behörden auf, alle möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um Formen der internationalen Zusammenarbeit auf außereuropäischer Ebene aufzubauen mit dem Zweck, Grundregeln für die digitale Wirtschaft aufzustellen. Denn die digitalen Netze ermöglichen es mittlerweile, Dienstleistungen und den Tausch von Waren überall in der Welt zu organisieren mithilfe einer digitalen Plattform, die weltweit nur einen Standort hat.

1.8. Der EWSA hält es auch für notwendig, die existierenden Vorschriften und Grundsätze an die neuen Gegebenheiten anzupassen, die sich im Vergleich zu früher u. a. aufgrund der Möglichkeiten der neuen Technologien verändert haben. Es gilt, eine einheitliche und angemessene Behandlung aller Wirtschaftsteilnehmer sicherzustellen, die bestimmte Tätigkeiten in herkömmlicher Form oder in der digitalen Wirtschaft ausüben.

1.9. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, bei der Annahme eines allgemeinen Rechtsrahmens für die digitale Wirtschaft zusammenzuarbeiten, mit dem die für diese neuen Wirtschaftsformen gültigen Steuerregelungen koordiniert und vereinheitlicht werden können.

1.10. Nach Auffassung des EWSA könnte sich — auch im Sinne einer einfacheren Steuerverwaltung und vor allem zur erleichterten Anwendung der MwSt. — die Erprobung des Konzepts einer „virtuellen Betriebsstätte“ (in einem zusehends grenzüberschreitenden und immer weniger durch territoriale Bindung geprägten Kontext, in dem sich die digitale und die kollaborative Wirtschaft entwickeln) als sinnvoll erweisen.

1.11. Der EWSA möchte ferner betonen, dass nicht nur ein angemessenes Steuersystem erforderlich ist, sondern dass auch Folgendes sichergestellt werden muss: a) Schutz der Verbraucherrechte; b) Schutz und Wahrung der Privatsphäre und personenbezogener Dateien; c) Schutz der Arbeitnehmer und der Erbringer von Dienstleistungen im Rahmen neuer Unternehmensformen und Aktivitäten der kollaborativen Plattformen.

2. Einführung

2.1. Die kollaborative Wirtschaft wird immer wichtiger und wächst rasant, wie verschiedene Daten deutlich belegen. Für das Jahr 2015 wurden die Erträge aus der kollaborativen Wirtschaft in der Europäischen Union auf etwa 28 Mrd. EUR geschätzt (im Vorjahr lag dieser Betrag nur bei der Hälfte).

2.1.1. Seit 2015 wird die Entwicklung des Sektors außerdem durch beträchtliche Investitionen seitens großer Plattformen beschleunigt: Die kollaborative Wirtschaft könnte Schätzungen zufolge in der EU in Zukunft auf einen Umsatz zwischen 160 und 572 Mrd. EUR kommen.

2.2. Die Zahlen belegen, dass sich die kollaborative Wirtschaft auf immer mehr Sektoren ausbreitet und das Potenzial hat, Mehrwert zu erzeugen, Arbeitsplätze auf verschiedenen Ebenen zu schaffen und für effiziente Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigen Preisen für die europäischen Verbraucher zu sorgen.

2.3. Gleichzeitig stellt die kollaborative Wirtschaft den europäischen Gesetzgeber vor etliche Herausforderungen, muss er doch die Einhaltung der Grundsätze und Regeln für einen klaren und berechenbaren Rechtsrahmen ⁽¹⁾ sicherstellen, ohne indes das große Innovationspotenzial, das der Sektor bislang bewiesen hat, dadurch zu beeinträchtigen.

2.4. Der Begriff „kollaborative Wirtschaft“ wird häufig gleichbedeutend mit dem Begriff „Sharing Economy“ (Wirtschaft des Teilens) verwendet: „Sharing Economy“ wurde 2015 in das Oxford English Dictionary als neuer Eintrag aufgenommen und definiert als ein Wirtschaftssystem, in dem Vermögenswerte oder Dienstleistungen von Privatpersonen typischerweise über das Internet unentgeltlich oder entgeltlich geteilt werden.

2.5. In der vorliegenden Stellungnahme wird der Begriff „kollaborative Wirtschaft“ im Sinne der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — „Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft“ vom 2. Juni 2016 verwendet.

2.6. Genauer gesagt, bezieht sich der Begriff „kollaborative Wirtschaft“ auf Geschäftsmodelle, bei denen kollaborative Plattformen eine Katalysatorrolle spielen. Sie ermöglichen die zeitweilige Nutzung von Waren oder Dienstleistungen, die häufig von Privatpersonen angeboten werden.

⁽¹⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 36, Ziffer 8.2.4.

2.6.1. In der kollaborativen Wirtschaft treten drei Kategorien von Akteuren auf: a) Dienstleistungsanbieter, die ihre Güter, ihre Ressourcen, ihre Zeit und/oder ihre Fähigkeiten anbieten — hierbei kann es sich um Privatpersonen oder gewerbsmäßige Anbieter handeln; b) Nutzer dieser Dienstleistungen; c) Mittler, die — über eine Online-Plattform („kollaborative Plattformen“) — Anbieter und Nutzer zusammenbringen. Transaktionen in der kollaborativen Wirtschaft sind im Allgemeinen nicht mit Eigentumsübertragung verbunden und können mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht durchgeführt werden.

2.7. Insbesondere ermöglicht die kollaborative Wirtschaft einen einfacheren und effizienteren Zugang zu Gütern und Dienstleistungen durch vernetzende und kollaborative Plattformen als in der Vergangenheit. Dadurch kann die Verbrauchernachfrage leichter mit dem Angebot von Gütern und Dienstleistungen seitens Privatpersonen oder gewerbsmäßig auftretenden Anbietern in Einklang gebracht werden.

2.8. Der Einsatz effizienter Technologien und Vernetzungsplattformen hat verschiedene Sektoren wie den Nah- und Fernverkehr, die Hotelbranche oder die Vermietung von Wohnungen oder Zimmern revolutioniert. Sie ermöglichen die Erbringung hocheffizienter und schneller Dienstleistungen für die Vermittlung von Angebot und Nachfrage.

2.8.1. In diesem Zusammenhang haben sich einige Großbetreiber etabliert, die meistens außerhalb der EU niedergelassen sind, und die eindeutige Beispiele für das wachsende Aufkommen der kollaborativen Wirtschaft darstellen. Diese haben einerseits das große Wachstumspotenzial des Sektors verdeutlicht, aber andererseits auch die Herausforderungen offenbart, vor die kollaborative Plattformen den Gesetzgeber bezüglich rechtlicher, steuerspezifischer und beschäftigungsregulatorischer Fragen sowie in Bezug auf den Sozialschutz und die Versicherung der Arbeitnehmer stellen.

2.9. Zusätzlich zu diesen Sektoren breitet sich die kollaborative Wirtschaft zunehmend auch auf weitere Sektoren wie bestimmte Finanzdienstleistungen, die Pflege und Gesundheitsdienstleistungen aus. In den nächsten Jahren werden weitere Sektoren folgen, wodurch die kollaborative Wirtschaft weiter an Bedeutung gewinnen wird: Demzufolge ist es klar, dass eine umfassende Debatte über ihre regulatorischen und steuerlichen Aspekte nicht nur sinnvoll, sondern auch geboten ist.

3. Die kollaborative Wirtschaft und neue Geschäftsmodelle

3.1. Die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien und des sogenannten Internets der Dinge hat zur Entstehung zahlreicher neuer Technologieunternehmen geführt. Heute zeichnen sich vielfältige Geschäftsmodelle im Zusammenhang mit dem Sektor der digitalen und der kollaborativen Wirtschaft ab. Solche Modelle unterscheiden sich je nach Funktion ihrer Struktur und Unternehmensgröße bzw. unter Verweis auf die Größe ihrer Referenzmärkte, auf die Modalitäten der Technologienutzung und auf das organisatorische Modell. In Bezug auf die steuerliche Behandlung lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- das Modell sehr großer Unternehmen, die verschiedene Funktionen auf digitaler Basis über das Internet ausüben, wobei die meisten Einnahmen mit dem Verkauf und der Verwaltung von erfassten Daten und mit Werbung erzielt werden (z. B. Google);
- das Modell der Plattformen zur Verwaltung und zum Abgleich von Angebot und Nachfrage, wobei Verbraucher und Erbringer über digitale Plattformen als Vernetzungsstrukturen zusammengebracht werden, und bei denen die Transaktionen Erträge sowohl für die Vernetzungsplattformen als auch für die endgültigen Dienstleistungsanbieter erzeugen (z. B. AirBnB und Uber);
- das Modell der Plattformen für den Austausch unter Verbrauchern („peer to peer“), auf denen theoretisch keine wirtschaftlichen Transaktionen gegen Bezahlung abgewickelt werden, sondern der gegenseitige Tausch von Waren und Dienstleistungen zwischen Nutzern und Erbringern organisiert wird.

3.2. Was das Modell der großen allgemeinen Suchplattformen im Internet betrifft, ermöglicht die Plattform die Datenverarbeitung und die Schaffung eines Mehrwerts, der dann an die spezifische Verbrauchernachfrage angepasst und verkauft werden kann.

3.3. In diesem Kontext möchte der EWSA auf den spezifischen Wert der Daten aufmerksam machen, die sogar bereits als „die neue Währung“⁽²⁾ bezeichnet werden. Der Mehrwert unterliegt der Mehrwertsteuer, und es gilt das Bestimmungslandprinzip. Es kann jedoch schwierig sein, den Umfang der Wertschöpfung in den verschiedenen Phasen zu ermitteln und die Steuerpflichten entsprechend aufzuteilen.

(²) Weitere Informationen finden sich in dem Artikel des Weltwirtschaftsforums unter <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>.

3.4. Das schnelle Wachstum neuer Geschäftsmodelle macht eine allgemeine Bewertung der Wertschöpfung und der Steuerpflichten erforderlich.

3.5. In Bezug auf das Modell der Plattformen für die Vermittlung von Angebot und Nachfrage (Über-Modell) muss unbedingt vorab geklärt werden, inwiefern Voraussetzungen für den Marktzugang im Wege von Vorschriften für digitale Plattformen in der kollaborativen Wirtschaft — vor allem für Anbieter, die diese Plattformen nutzen — festgelegt werden können.

3.5.1. Die Voraussetzungen für den Marktzugang können eine offizielle Genehmigung für den Betrieb des Unternehmens, eine Lizenz oder Mindestqualitätsanforderungen (z. B. Größe der Räumlichkeiten oder Art des Fahrzeugs, Versicherungs- oder Einlagenanforderungen usw.) beinhalten. Die erzielten Einnahmen werden häufig bewertet und einer Person oder einer Geschäftseinheit zugewiesen, die der Körperschaftsteuer unterliegt.

3.6. In der Dienstleistungsrichtlinie ist festgelegt, dass die Anforderungen für den Marktzugang in den verschiedenen Mitgliedstaaten begründet und verhältnismäßig sein müssen, und dabei das jeweilige Geschäftsmodell und die beteiligten innovativen Dienstleistungen berücksichtigen müssen, ohne einem Geschäftsmodell oder Modell für die Dienstleistungsverwaltung gegenüber anderen den Vorzug zu geben (Grundsatz der Neutralität).

3.7. Der EWSA stimmt der Bemerkung der Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht 2016 zu, wonach eine flexiblere Regulierung des Dienstleistungsmarktes einschließlich der kollaborativen Wirtschaft zu einer höheren Produktivität führen, den Marktzugang für neue Akteure erleichtern, dabei die Preise für Dienstleistungen senken und eine größere Auswahl für die Verbraucher sicherstellen würde.

3.8. Daher ist zu hoffen, dass die für die kollaborative Wirtschaft geltenden Voraussetzungen für den Marktzugang, so wie und soweit sie in den verschiedenen einzelstaatlichen Rechtssystemen existieren, im Einklang mit der Dienstleistungsrichtlinie liegen und Folgendes sicherstellen: a) einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen für die verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer in Sektoren, in denen Akteure der traditionellen und der kollaborativen Wirtschaft koexistieren, b) klare regulatorischen Anforderungen, um das Innovationspotenzial und die Chancen der kollaborativen Wirtschaft für einen immer größeren Personenkreis zu fördern.

4. Institutioneller Rahmen

4.1. Da im Sektor der kollaborativen Wirtschaft Online-Dienstleistungen auf digitalen Plattformen angeboten werden, wird das bei den herkömmlichen Wirtschaftsaktivitäten vorherrschende Territorialitätsprinzip zumindest teilweise aufgehoben. Daher ist es wichtig, dass auch für die kollaborative Wirtschaft ein geeigneter und klarer regulatorischer Rahmen entwickelt wird, der dem allgemeinen Ziel der Kommission entspricht, Gewinne am Ort ihrer Entstehung zu besteuern.

4.2. Nach Auffassung des EWSA würde die Rechtssicherheit dadurch gestärkt, dass Unternehmen, die Dienstleistungen der kollaborativen Wirtschaft anbieten oder vertreiben, so eingestuft werden, als ob sie einen steuerlichen Bezug zu Europa hätten. Bezüglich der spezifischen Merkmale der digitalen Wirtschaft wird die Möglichkeit erörtert, eine neue Form der virtuellen Ansiedlung der Unternehmen als „virtuelle Betriebsstätte“ festzulegen. Dabei handelt es sich um eine interessante Formulierung, um die Probleme bei der Bestimmung der Ansässigkeit solcher Aktivitäten deutlich zu machen. Dies macht jedoch tiefere Überlegungen und eine angemessene Untersuchung erforderlich, die in den nächsten Jahren durchzuführen ist. Dadurch wäre es möglich, einen Sitz in der EU für auf dem digitalen Markt durchgeführte Tätigkeiten auszumachen und sicherzustellen, dass der wirtschaftliche Wert der Transaktion in Europa bzw. im Allgemeinen dort besteuert wird, wo die Wertschöpfung entsteht.

4.3. Die kollaborative Wirtschaft könnte die Arbeit der nationalen Steuerbehörden durch die Digitalisierung der Zahlungen über kollaborative Plattformen und die vollständige Rückverfolgbarkeit der Zahlungen teilweise vereinfachen. Der Aufbau der Zahlungssysteme könnte es den Akteuren des Sektors erleichtern, ihren Steuerpflichten nachzukommen, wie z. B. in Estland, wo das Verfahren der Steuererklärung für Kraftfahrer und einige Dienstleistungsanbieter in Zusammenarbeit mit digitalen Plattformen vereinfacht wurde.

4.4. Im Allgemeinen hofft der EWSA, dass der Austausch genauer und rückverfolgbarer Informationen zwischen den Steuerbehörden, den Akteuren und den kollaborativen Plattformen sowie die einfachere und sicherere Gestaltung der Zusammenarbeit dank der technologischen Umgebung, in der die Transaktionen stattfinden, zu einem Abbau des Verwaltungsaufwands in Bezug auf die Steuerzahlungen im Sektor der kollaborativen Wirtschaft sowie des Aufwands zur Durchsetzung bei den Finanzbehörden beitragen wird.

5. Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft

5.1. In Bezug auf die Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft ist zu erwähnen, dass die von der Kommission eingerichtete Expertengruppe zum Thema „Besteuerung der digitalen Wirtschaft“ in ihrem Bericht vom 28. Mai 2014 zu dem Schluss kam, dass für die digitale Wirtschaft oder digitale Unternehmen keine besonderen Steuerregelungen eingeführt werden sollten. Für sinnvoller hingegen wurde erachtet, die Rechtsvorschriften und geltenden Steuermodelle an die neuen Gegebenheiten anzupassen und bei der Steuerverwaltung von der umfassenden Rückverfolgbarkeit von Transaktionen, die auf den Plattformen der kollaborativen Wirtschaft abgewickelt werden, zu profitieren.

5.2. In der Praxis benötigen neue Geschäftsmodelle besondere Aufmerksamkeit seitens der Kommission und der nationalen Steuerbehörden, zumal wenn der Sitz der Plattformen außerhalb der EU liegt, um die Steuerlast gerecht und verhältnismäßig auf den von den verschiedenen Akteuren (Anbieter, Nutzer und Vermittlerplattformen) erzeugten wirtschaftlichen Wert zu verteilen.

5.3. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass bei der Anpassung der allgemeinen Vorschriften und Grundsätze für Steuersachen im Sektor der kollaborativen Wirtschaft ein angemessener und verhältnismäßiger Ansatz gewählt werden muss. Dieser Ansatz sollte klare und berechenbare Vorschriften für die Wirtschaftsteilnehmer des Sektors bieten, damit keine übermäßigen Befolgungskosten entstehen, die das Wachstum eines kürzlich entstandenen Sektors mit vielversprechenden Zukunftsaussichten beeinträchtigen könnten, die jedoch noch nicht vollständig absehbar oder messbar sind.

5.4. Eine eventuelle künftige europäische Initiative zur Besteuerung der Geschäftsmodelle der digitalen Wirtschaft sollte den verschiedenen von der Kommission in den letzten Jahren ergriffenen Initiativen zur Bekämpfung der Steuervermeidung Rechnung tragen, damit die verschiedenen regulatorischen Maßnahmen im Rahmen eines einheitlichen und kohärenten Aktionsrahmens koordiniert werden.

5.5. Eine Initiative zur konzertierten Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist notwendig, um den europäischen Binnenmarkt zu stärken und sein Wachstum zu fördern. Denn es handelt sich um einen Sektor, der bereits ein wichtiger Teil der europäischen Wirtschaft ist und der erwartungsgemäß in den kommenden Jahren eine noch größere Rolle spielen wird.

5.5.1. Diesbezüglich bieten Artikel 113 und 115 des Vertrags für den Entwurf von Vorschriften sowohl für die direkte als auch die indirekte Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft eine solide Rechtsgrundlage, um den Binnenmarkt zu konsolidieren und seine Funktionsweise zu optimieren.

5.6. Einige Mitgliedstaaten haben beschlossen, Maßnahmen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft durch neue, verbindliche Rechtsvorschriften zu ergreifen, während andere Leitlinien für die Wirtschaftsteilnehmer des Sektors erlassen haben. Wie bereits erwähnt, wäre gleichwohl eine Initiative zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft auf europäischer Ebene erforderlich.

5.7. Der EWSA hofft daher, dass auf europäischer Ebene eine Rechtsvorschrift zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft erlassen werden kann, die eine angemessene Koordinierung und Einbeziehung der Mitgliedstaaten mit dem Ziel vorsieht, den Binnenmarkt zu stärken und die Möglichkeiten der kollaborativen Wirtschaft umfassend zu nutzen.

5.8. Die Wirtschaftsteilnehmer der kollaborativen Wirtschaft unterliegen ohne Zweifel der Steuerpflicht. Jedoch ist es mitunter schwierig, die Steuerpflichtigen zu ermitteln, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sie ihre Aktivitäten sowohl professionell (z. B. eine Leistung kontinuierlich anbieten), als auch sporadisch (als Einkommensunterstützung, ohne dass dies ein Beruf würde) anbieten können. Zusätzlich zu dieser Schwierigkeit bei der Bestimmung der Steuerpflichtigen ist die genaue Messung der steuerpflichtigen Einkünfte sehr komplex.

5.9. Diesbezüglich betrachtet der EWSA die Festlegung von Mindesteinkommensgrenzen als eventuell hilfreich für die Entscheidung, ob eine bestimmte Aktivität als professionell oder nicht professionell zu betrachten ist. Er hofft jedoch, dass die Festlegung dieser Grenzen durch empirische Nachweise oder berechtigte Gründe untermauert wird.

5.10. In Bezug auf neue Geschäftsmodelle ist eine EU-weite Koordinierung erforderlich, um Doppelbesteuerung und Steuermissbrauch zu verhindern. Die Mitgliedstaaten sollten bewährte Verfahren bei der Besteuerung — insbesondere von Unternehmen, die einer Vermittlung von Nachfrage und Angebot über digitale Plattformen ermöglichen und verwalten — einführen und anwenden. Die Europäische Kommission muss die Koordinierung zwischen den Vorschriften sicherstellen und mithilfe einer Richtlinie einige gemeinsamen Regeln ausmachen.

5.11. Gleichzeitig fordert der EWSA die nationalen Finanzverwaltungen nachdrücklich auf, spezielle Leitlinien zu veröffentlichen, damit die Dienstleister der kollaborativen Wirtschaft klare Angaben erhalten. Da es sich bei den Dienstleistern häufig um Privatpersonen handelt, müssen in der Tat Informationen über die Steuerpflichten erteilt werden, da diese sich häufig nicht darüber im Klaren sind, wann sie steuerpflichtig werden.

5.12. Der EWSA hofft, dass bei den europäischen und einzelstaatlichen Vorschriften Verfahren zur Zusammenarbeit unter den Akteuren der kollaborativen Wirtschaft und den Finanzbehörden vorgesehen werden. Dank der umfangreichen Verwendung sicherer und rückverfolgbarer Daten könnten dank dieser Zusammenarbeit die Steuern vereinfacht und transparenter werden. Für einige Aktivitäten könnte sogar die Möglichkeit ins Auge gefasst werden, die digitalen Plattformen in Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden mit der Quellenbesteuerung zu betrauen.

5.12.1. Diesbezüglich betont der EWSA, dass in Zeiten schneller Entwicklung und rasanten Wachstums neuer Geschäftsmodelle, die — vor allem im Kontext der internationalen Besteuerung⁽³⁾ — zu einer zunehmenden Besorgnis über Unsicherheiten in Steuersachen und ihre Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Handel und Investitionen führen, der Steuersicherheit besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

5.13. Der EWSA hebt hervor, dass die kollaborative Wirtschaft die nationale Steuerbasis möglicherweise verbreitert, da neue Arbeitsplätze und neue wirtschaftliche Ressourcen geschaffen werden. Im Hinblick auf die Erschließung dieser neuen Basis sollten die zuständigen einzelstaatlichen Behörden effizientere Systeme für den Informationsaustausch entwickeln. Diese Daten könnten in Verbindung mit den neuen technologischen Möglichkeiten zu größerer Steuersicherheit bei geringeren Kosten sowohl für die Dienstleister als auch für die Steuerbehörden führen. Da sich die digitale Plattform, der Dienstleister und der Kunde in verschiedenen Mitgliedstaaten befinden können, sollte die Frage letztlich auf Unionsebene behandelt werden, um dem grenzüberschreitenden Datenschutz angemessene Aufmerksamkeit zu schenken.

6. Mehrwertsteuer

6.1. Im Hinblick auf die Tätigkeiten der kollaborativen Wirtschaft und die Frage, ob diese der MwSt. unterliegen, muss zunächst zwischen den im Rahmen verschiedener neuer Geschäftsmodelle durchgeführten Tätigkeiten unterschieden werden, d. h. zwischen direkt von kollaborativen Plattformen und einzelnen Dienstleistern ausgeführten Aktivitäten, die auf diesen Plattformen registriert sind, und solchen Modellen, die auf der Basis der Plattformen verschiedene Aktivitäten entwickeln, z. B. den Verkauf von Raum oder Nutzerdaten für Werbeanzeigen.

6.2. Im letzteren Fall unterliegen die Unternehmen bereits der Körperschaftsteuer. Sie sammeln Informationen von Nutzern; bei jeder Suchanfrage eines Nutzers sammeln die Unternehmen Informationen. Dann können sie die Informationen an Werbetreibende und andere interessierte Parteien verkaufen, und bei einer Wertschöpfung sollte auf den Datenaustausch MwSt. erhoben werden (Beschaffung und Verkauf von Informationen).

6.3. Bei den Modellen, die auf der Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage basieren, kann davon ausgegangen werden, dass Mehrwert entsteht, indem eine Dienstleistung erbracht wird und eine Transaktion/ein Austausch zwischen Kunden und Fahrern ermöglicht wird; dieser Mehrwert sollte daher der MwSt. unterliegen.

6.4. Im Allgemeinen muss für Mehrwertsteuerzwecke zwischen Situationen in Bezug auf die Zahlungsmethoden für die in der kollaborativen Wirtschaft erbrachten Dienstleistungen unterschieden werden: a) Situationen, in denen die Dienstleistungen gegen Zahlung eines Geldbetrags erbracht werden, b) Situationen, in denen die Vergütung für diese Dienstleistung nicht aus einem Geldbetrag besteht, sondern aus einer anderen Dienstleistung oder einer nicht monetären Vergütung, und c) Situationen, in denen die Dienstleistung unentgeltlich ohne jedwede Gegenleistung erbracht wird.

6.5. Die bei a) anwendbaren MwSt.-Vorschriften können aus den Vorschriften und Grundsätzen der geltenden Rechtsvorschriften abgeleitet werden, die vom Gerichtshof der EU festgelegt wurden, während c) nicht unter die derzeit bestehenden MwSt.-Vorschriften fallen könnte.

6.5.1. In Bezug auf die praktischen Umstände, die möglicherweise unter b) fallen, fordert der EWSA eine detaillierte Überprüfung der Frage, ob die Tätigkeiten der kollaborativen Plattformen der MwSt.-Meldepflicht unterliegen. Der Rechtsrahmen in diesem Bereich ist derzeit in der Tat unklar, insbesondere in Bezug auf Dienstleistungen, für die, wie bereits erwähnt, keine monetäre Zahlung erforderlich ist, sondern bei denen Daten über die Nutzer sowie deren Vorzüge und Gewohnheiten für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

⁽³⁾ Weitere Informationen finden sich in dem IWF/OECD-Bericht für die Finanzminister der G20 über Steuersicherheit.

6.6. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Kommission die Mehrwertsteuerfrage in der kollaborativen Wirtschaft im Rahmen ihres Aktionsplans behandeln und klären muss, möglichst durch Anwendung vereinfachter Vorschriften und Grundsätze unterhalb bestimmter Umsatzgrenzen, wie dies bereits in einigen Ländern der Fall ist. Dadurch sollen die Befolgungskosten, insbesondere für KMU und gelegentliche Dienstleister, begrenzt werden.

6.7. Die Kommission und die einzelstaatlichen Steuerverwaltungen sollten die Zusammenarbeit und Koordination bei der Anwendung der Mehrwertsteuer-Vorschriften für die kollaborative Wirtschaft fördern.

7. Schlussbemerkungen

7.1. Der EWSA unterstützt die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Agenda für die kollaborative Wirtschaft. Darin stellt das EP fest, dass „europäische Unternehmer der Einrichtung kollaborativer Plattformen zu gesellschaftlichen Zwecken sehr offen gegenüberstehen und das Interesse an einer kollaborativen Wirtschaft auf der Grundlage von kooperativen Geschäftsmodellen wächst“⁽⁴⁾.

7.2. Die spezifischen Eigenschaften der kollaborativen Wirtschaft, ihr Innovationspotenzial und die Notwendigkeit, die Steuervorschriften mit dem exponentiellen Wachstum des Sektors in Einklang zu bringen, sprechen dafür, die organisierte Zivilgesellschaft an den von der Europäischen Kommission durchgeführten Konsultations- und Untersuchungsaktivitäten zu beteiligen. Die Kommission möchte die Interessenträger des Sektors, die Vertreter der EU-Institutionen, der nationalen Finanzverwaltungen sowie Wissenschaftler zusammenzubringen, um eine gemeinsame Debatte über die Fragen in Bezug auf die Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft ins Leben zu rufen.

7.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, weitere Empfehlungen für einen besseren Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden und für eine steuerliche Gleichbehandlung der Dienstleister auszusprechen. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass eine ergänzende Stellungnahme erarbeitet werden sollte, um die Anforderungen an die steuerlichen Maßnahmen sowie die Auswirkungen und Ergebnisse der Besteuerung der digitalen Wirtschaft weiter zu untersuchen.

7.4. In Bezug auf die Rechte von Arbeitnehmern und Verbrauchern im Zusammenhang mit der kollaborativen Wirtschaft verweist der EWSA auf seine Stellungnahme *Sharing Economy und Selbstregulierung*⁽⁵⁾. Gleichwohl muss in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass die kollaborative Wirtschaft erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Deshalb muss dem Schutz der Arbeitnehmer, insbesondere mit Blick auf die Zahlung der Sozial- und Gesundheitsversicherungsbeiträge, besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

7.4.1. Diesbezüglich bekräftigt der EWSA, dass die Auswirkungen der kollaborativen Wirtschaft auf den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssen, und hebt hervor, dass der umfassende Schutz von Arbeitnehmern und Dienstleistern ein Ziel ist, das die Gesetzgeber der EU und der Mitgliedstaaten stets im Blick haben sollten.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Bericht über eine Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft (2017/2003(INI), 11. Mai 2017.

⁽⁵⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 36, Ziffer 8.2.4.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes)

(2018/C 081/10)

Berichtersteller: **Roomet SÕRMUS**

Befassung	Schreiben des Ministerpräsidenten der Republik Estland vom 17.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	28.3.2017
Zuständige Fachgruppe	Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.10.2017
Verabschiedung im Plenum	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	126/0/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Für die nachhaltige Nutzung und den Schutz landwirtschaftlicher Böden wäre ein gemeinsamer EU-Referenzrahmen von ausschlaggebender Bedeutung, um die Fortschritte bei der Erhebung und Nutzung von Daten zu verfolgen; er könnte außerdem dazu dienen, die Definition eines guten Zustands des Bodens, eine einheitliche Terminologie, einheitliche Kriterien für die Überwachung sowie die Prioritäten und die verschiedenen politischen Maßnahmen für die Erreichung eines guten Zustands der Böden festzulegen.

1.2. In allen Mitgliedstaaten ist der Verlust landwirtschaftlicher Nutzflächen aufgrund der Bodendegradation, der Aufgabe von Flächen, des Klimawandels und der Verstädterung ein erhebliches Problem. Der EWSA schlägt daher vor, den bestehenden EU-Rahmen zu aktualisieren, um in den Mitgliedstaaten die für die Nahrungsmittelerzeugung und die Bereitstellung der übrigen Ökosystemleistungen wertvollen landwirtschaftlichen Flächen und deren Fruchtbarkeit zu schützen und gleichzeitig die Überwachung zu verbessern und zuverlässige Informationen zur Verfügung zu stellen.

1.3. Die Landwirte haben als Eigentümer und Nutzer der landwirtschaftlichen Flächen bei der Erbringung von Ökosystemleistungen eine besondere Aufgabe, die anerkannt und unterstützt werden muss. Der Boden bietet die wichtigsten Ökosystemleistungen. Böden bilden die Grundlage für den größten Teil der weltweit erzeugten Nahrungsmittel und sind notwendig für die Produktion von Biomasse. Böden speichern Kohlenstoff und tragen so zur Eindämmung des Klimawandels bei.

1.4. Die Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sollte unter anderem auch weiterhin darauf abzielen, die Gesundheit und Fruchtbarkeit der Agrarflächen und Böden zu schützen, was für die Erhaltung und weitere Steigerung der Produktivität und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft unabdingbar ist.

1.5. Gemäß den Klimaschutzübereinkommen sollten bestehende und neue Initiativen gefördert werden, um den Kohlenstoffkreislauf der Böden so ins Gleichgewicht zu bringen, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht gefährdet wird. Zur Erhöhung des Kohlenstoffgehalts im Boden schlägt der EWSA vor, die Grundsätze einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung in die politischen Maßnahmen der EU aufzunehmen. Gefördert werden sollten unter anderem die Erzeugung von Biomasse durch eine Verbesserung des Zugangs zu Wasser und anderer Bodenfaktoren (Bodenstruktur und

Bodenbelüftung, Verfügbarkeit von Nährstoffen, pH-Wert, biologische Aktivität des Bodens), eine besonders schonende Bodenbearbeitung, Weidewirtschaft und eine nachhaltige Bewirtschaftung der Grünflächen, eine integrierte landwirtschaftliche Erzeugung, unter Einsatz bewährter Verfahren des ökologischen und konventionellen Landbaus, wie z. B. die Fruchtfolge, der Anbau von Leguminosen, die Verwertung von organischen Abfällen und Kompost sowie das Anlegen einer winterlichen Pflanzendecke für die Felder. Kohlenstoffreiche Böden und Grünland müssen nachhaltig bewirtschaftet werden, um die Kohlenstoffbindung durch den Boden und die Pflanzen zu fördern.

1.6. Die Mitgliedstaaten sollten auch im Rahmen der zweiten Säule der GAP dazu angehalten werden, angemessene Maßnahmen zum Bodenschutz zu ergreifen.

1.7. Im Hinblick auf eine nachhaltige Flächen- und Bodennutzung müssen zusätzliche Investitionen in umwelt- und klimafreundliche Technologien sowie in Meliorationssysteme gefördert werden.

1.8. Die wissensbasierte Landwirtschaft (d. h. die Präzisionslandwirtschaft und agrarökologische Herangehensweisen) muss gefördert werden. Das Potenzial der ressourcen-, boden- und umweltschonenden Präzisionslandwirtschaft entfaltet sich durch die Integration von Boden-, Dünge-, Pflanzenschutz-, Wetter- und Ertragsdaten, was u. a. einen besseren Zugang zu den in nationalen Datenbanken enthaltenen verwertbaren Daten, mehr Mobilität und eine größere Benutzerfreundlichkeit voraussetzt, wobei der Grundsatz gilt, dass die Landwirte die Eigentümer der generierten Daten sind. Voraussetzung dafür ist der Zugang zum Internet sowie die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien durch die Landwirte.

1.9. Bei der Politikgestaltung und der Entscheidungsfindung im Bereich der Flächennutzung sollte verstärkt auf Bodendaten zurückgegriffen werden. Zugleich müssten die Qualität und Verfügbarkeit von Bodendaten verbessert werden, insbesondere in den Bereichen, in denen bislang noch nicht genügend Untersuchungen vorgenommen wurden. Auf EU-Ebene muss eine einheitliche Beobachtung der Böden vereinbart werden.

1.10. Im gesamten Bildungssystem muss das Bewusstsein für die Bedeutung der Böden geschärft werden. Hierbei sollten moderne pädagogische Mittel eingesetzt und das Thema Böden in die Lehrpläne der einzelnen Bildungsebenen aufgenommen werden.

1.11. Auch Maßnahmen zur Information der Landwirte in Sachen Böden und gute landwirtschaftliche Praxis spielen eine wichtige Rolle. Zu diesem Zweck ist die Mitwirkung von Beratungsdiensten von besonderer Bedeutung.

2. Einleitung

2.1. Diese Stellungnahme des EWSA wird auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes erarbeitet und dient dazu, die grundlegende Bedeutung der nachhaltigen Land-⁽¹⁾ und Bodennutzung⁽²⁾ für die Nahrungsmittelherzeugung und die Erbringung von Ökosystemleistungen herauszuarbeiten.

2.2. Der EWSA untersucht auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes, wie die Agrarflächenproblematik in den verschiedenen Politikbereichen der EU behandelt wird. Dabei geht es auch um die Frage, was sowohl politisch als auch von den Unternehmen in der EU für eine nachhaltige und wirkungsvolle Nutzung des Bodens, einer für die Nahrungsmittelherzeugung und die Erbringung der übrigen Ökosystemleistungen notwendigen Ressource, unternommen werden kann.

2.3. Auf EU-Ebene gibt es zum jetzigen Zeitpunkt eine Vielzahl von Bodenschutzvorschriften. Obwohl die diversen Politikfelder der EU zum Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Agrarflächen beitragen, ist der Bodenschutz meist nicht ihr Hauptziel. Der EWSA hält die Zeit für die Einleitung einer Debatte über die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der Bodenschutzmaßnahmen auf EU-Ebene jetzt für gekommen.

⁽¹⁾ „Land“ ist derjenige Teil der Erdoberfläche, der nicht von Wasser bedeckt ist.

⁽²⁾ Der Boden kann als oberste Schicht der Erdkruste definiert werden, die von mineralischen Teilchen, organischen Substanzen, Wasser, Luft und lebenden Organismen gebildet wird. Der Boden ist die Schnittstelle zwischen Erde, Luft und Wasser und der Lebensraum für den größten Teil der Biosphäre. [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].

2.4. Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten müssen bei ihrer Politikgestaltung von den Zielen der Vereinten Nationen für die nachhaltige Entwicklung bis 2030 ausgehen⁽³⁾. Diese Ziele umfassen die Förderung der Ökosysteme, die Bekämpfung der Wüstenbildung, Stopp und Umkehr der Bodendegradation, die nachhaltige Bewirtschaftung und effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Aufnahme von Klimaschutzmaßnahmen in die Politik, die Strategien und die Planung auf nationaler Ebene. Unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Landwirtschaft und Nahrungsmittelherzeugung ist der Schutz der Agrarflächen sowie die nachhaltige Nutzung der Böden, die eine endliche und im Prinzip nicht erneuerbare Ressource sind.

2.5. Daneben gibt es zahlreiche Initiativen⁽⁴⁾ zur Förderung der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und zur Aufklärung über die große Bedeutung der Agrarflächen für die Ernährungssicherheit und die Eindämmung des Klimawandels.

2.6. Der EWSA verweist ferner auf das Konzept der Belastungsgrenzen unseres Planeten. Es könnte zur Festlegung der ökologischen Grenzen herangezogen werden, die die Menschen nicht überschreiten dürfen, wenn sie die Umwelt nicht schädigen wollen. Er stellt fest, dass drei der neun Belastungsgrenzen (Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Stickstoffkreislauf) bereits überschritten wurden⁽⁵⁾. Gleichzeitig ist sich der Ausschuss bewusst, dass die Sicherung der weltweiten Nahrungsmittelversorgung eine Herausforderung ist, die Europa im Rahmen seiner globalen Verantwortung ernst nehmen muss.

3. Die wichtigsten Probleme bei der Land- und Bodennutzung für die landwirtschaftliche Erzeugung

3.1. Die weltweite Nachfrage nach Nahrungsmitteln wird in den kommenden Jahrzehnten zunehmen. Daher müssen die Agrarflächen in einigen Regionen der Welt zwangsläufig noch intensiver bewirtschaftet werden, was negative Auswirkungen auf die Böden und die Umwelt im weiteren Sinne haben könnte, wenn die Bodennutzung nicht nach ökologischen Gesichtspunkten erfolgt. Um eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung zu gewährleisten, muss die Produktivität der vorhandenen Agrarflächen beibehalten und die Fruchtbarkeit in biologischer, chemischer und physikalischer Hinsicht bewahrt werden.

3.2. In der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Nachhaltigere Lebensmittelsysteme“⁽⁶⁾ werden die Folgen einer unsachgemäßen Bewirtschaftung bei der Nahrungsmittelproduktion beschrieben: Verlust der biologischen Vielfalt, Bodendegradation, Wasser- und Luftverschmutzung und Treibhausgasemissionen. Demnach muss dafür gesorgt werden, dass diese Ressourcen effizient und nachhaltig genutzt werden, damit die Nahrungsmittelversorgung gesichert bleibt. Dies muss auch Teil einer umfassenden Ernährungspolitik sein, wie sie in der in Arbeit befindlichen EWSA-Stellungnahme „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU“ beschrieben wird.

3.3. Auch der Klimawandel wirkt sich auf die Verfügbarkeit der grundlegenden natürlichen Ressourcen — Wasser und Boden — aus. Obwohl etliche Maßnahmen gegen den Klimawandel unternommen wurden, sinkt der Kohlenstoffgehalt in den Böden Jahr für Jahr, wie aus Daten über die obere Bodenschicht deutlich wird. Zusätzliche Angaben zu den tieferen Schichten würden jedoch den Trend realistischer widerspiegeln.

3.4. Die Europäische Umweltagentur (EUA) warnt in ihrem Bericht „Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015“⁽⁷⁾ davor, dass die Ökosystemleistungen der Böden — darunter die Erzeugung von Nahrungsmitteln, der Schutz der biologischen Vielfalt, die Kohlenstoff-, Wasser- und Nährstoffbindung im Boden — zunehmend bedroht sind. Je nach Region werden als die wichtigsten Probleme in dem Bericht die Bodenerosion, der Verlust an organischer Stoffe im Boden, Bodenverunreinigungen und die Bodenversiegelung genannt, daneben auch die Verstädterung, die Aufgabe von Flächen und die Auswirkungen der zunehmend intensiven Agrarproduktion auf natürliche und naturnahe Lebensräume. Auch die abnehmende Fruchtbarkeit des Bodens gehört zu den allgemein anerkannten Gefahren für die Böden.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁽⁴⁾ Zu diesen Initiativen zählen beispielsweise die internationale Dekade des Bodens, die „Global Soil Partnership“ der Welternährungsorganisation (FAO), die französische Initiative „4 %: Böden für Ernährungssicherheit und Klimaschutz“, die europäische Bürgerinitiative „People4Soil“ usw.

⁽⁵⁾ J. Rockström, et al., 2009, „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society [Die Grenzen des Planeten: Ein sicherer Handlungsspielraum für Menschheit, Umwelt und Gesellschaft]“, Vol. 14, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>.

⁽⁶⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 64.

⁽⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer>.

4. Die Agrarflächenproblematik in den verschiedenen Politikbereichen der EU

4.1. In einem von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Bericht wurden die bodenschutzpolitischen Maßnahmen der 28 EU-Mitgliedstaaten analysiert⁽⁸⁾. Die Auswertung ergab 35 europäische und 671 einzelstaatliche politische Maßnahmen zum Schutz des Bodens. Die Maßnahmen der EU umfassen Strategiedokumente, Richtlinien, Verordnungen und diverse flankierende Maßnahmen. 75 Prozent der einzelstaatlichen Maßnahmen sind vornehmlich verbindliche Vorschriften.

4.2. Die Vielfalt der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten bietet die Chance, etwas in der vielschichtigen Bodenschutzproblematik zu unternehmen und gleichzeitig die Koordinierung zu verbessern. Das EU-Recht hat einige wertvolle und strenge Vorschriften zum Schutz der Böden parat, doch weist dieses System einige Schwachstellen auf. Die einzelstaatliche Politik reicht nicht aus, um die Lücken in den EU-Vorschriften im Bereich Bodenschutz zu schließen, und die Vorschriften zum Bodenschutz weichen von Land zu Land erheblich voneinander ab.

4.3. In dem seit Anfang 2014 geltenden Siebten Umweltaktionsprogramm wird die Degradation der Böden als ein ernstes Problem erkannt und das Ziel vorgegeben, in der EU bis 2020 zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Bodens und zu einem angemessenen Bodenschutz zu gelangen sowie bei der Sanierung schadstoffbelasteter Flächen Fortschritte zu machen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich ebenfalls dazu verpflichtet, verstärkt gegen die Bodenerosion vorzugehen und die organische Bodensubstanz zu verbessern.

4.4. Als bodenschutzpolitisch relevant und relativ gut funktionierend sind u. a. folgende EU-Maßnahmen einzustufen: die Richtlinie über Industrieemissionen und die Umwelthaftungsrichtlinie sowie die Vorschriften zum Gewässerschutz (Wasserrahmenrichtlinie), die Nitratrichtlinie, die Cross-Compliance-Regelung der GAP sowie die Regeln betreffend den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ). Im Hinblick auf die Verbesserung der Situation der Böden könnte bei der Umsetzung dieser Maßnahmen jedoch noch mehr Wirkung erzielt werden, wenn die örtlichen Gegebenheiten flexibel berücksichtigt und die Maßnahmen untereinander besser koordiniert würden.

4.5. Bodenschutzbelange könnten auch durch verschiedene Arten finanzieller Unterstützung gefördert werden, die der Kohäsionsfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, LIFE+ und das Programm „Horizont 2020“ bieten.

4.6. Die Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP, die etwa 90 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU betreffen, sind ein wichtiger wirtschaftlicher Anreiz bei Entscheidungen über die Landnutzung und die Bewirtschaftung durch die Landwirte. Die Direktzahlungen sind streng an die Erhaltung der Agrarflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sowie die Einhaltung der Cross-Compliance und Ökologisierungsaufgaben gemäß den Grundverordnungen der GAP gebunden. Dabei haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Entscheidungsspielraum. 30 % der Direktzahlungen sind an Umweltauflagen gebunden, die darauf abzielen, die Qualität des Bodens zu verbessern, die biologische Vielfalt zu schützen und die Kohlenstoffbindung zu fördern⁽⁹⁾. Unbedingt ist darauf zu achten, dass der Nutzen der Ökologisierung nicht durch einen hohen bürokratischen Aufwand im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Maßnahme zunichte gemacht wird.

4.7. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums bieten den Mitgliedstaaten im Rahmen der zweiten Säule der GAP ebenfalls Möglichkeiten zur Umsetzung der EU-Bodenschutzmaßnahmen, die auf die örtlichen Besonderheiten im jeweiligen Mitgliedstaat zugeschnitten sind.

4.8. Perspektiven für den Bodenschutz, für die Eindämmung des Klimawandels und für die Anpassung an dessen Folgen könnten sich ferner durch eine Reihe geplanter Rechtsetzungsinitiativen ergeben (z. B. Klima- und Energiepaket, Verordnung über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF), Lastenteilungsverordnung usw.).

4.9. Weiterhin belangreich für die Bodenschutzthematik ist die im Zusammenhang mit dem Paket zur Kreislaufwirtschaft diskutierte Modernisierung der EU-Düngemittelverordnung, damit organische und aus Abfällen gewonnene Düngemittel leichter eingesetzt werden können. Die recycelten Stoffe, die zur Bodenverbesserung oder als Düngemittel verwendet werden sollen, dürfen jedoch keine gefährlichen Stoffe (Xenobiotika) enthalten. Obwohl im Vorschlag der Kommission Grenzwerte für die Konzentrationen von Schadstoffen in mineralischem oder organischem Dünger gesetzt

⁽⁸⁾ „Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States“ („Erneuerte Bestandsaufnahme und Bewertung der Bodenschutzinstrumente in den Mitgliedstaaten der EU“), <http://ecologic.eu/14567>.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_de.

werden, besteht nach wie vor ein Bedarf nach neuen, sauberen technischen Lösungen, um Düngemittel und Bodenverbesserungsmittel zu produzieren, die für die Bodennutzung unbedenklich sind, ohne dabei die primäre Produktivität zu beeinträchtigen. In seiner Stellungnahme begrüßt der EWSA die Initiative der Kommission und stellt heraus, dass die Fruchtbarkeit und der Schutz der Böden Hauptanliegen bei der Überprüfung der Verordnung sind⁽¹⁰⁾.

5. Vorschläge zur Förderung einer nachhaltigen Nutzung der Böden als notwendiger Ressource für die Nahrungsmittelerzeugung und der Erbringung von Ökosystemleistungen in der Europäischen Union

5.1. Für die nachhaltige Nutzung und den Schutz landwirtschaftlicher Böden wäre ein gemeinsamer EU-Referenzrahmen von ausschlaggebender Bedeutung, um die Fortschritte bei der Erhebung und Nutzung von Daten zu verfolgen; er könnte außerdem dazu dienen, eine einheitliche Terminologie, die Definition eines guten Zustands des Bodens, die Prioritäten, die Kriterien für die Überwachung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Boden- und Klimaverhältnisse sowie verschiedene politische Maßnahmen für die Erreichung eines guten Zustands der Böden festzulegen. Das ist eine Voraussetzung, um den Zustand der Böden angemessen bewerten und die erforderlichen Maßnahmen einleiten zu können.

5.2. In allen Mitgliedstaaten ist der Verlust landwirtschaftlicher Nutzflächen aufgrund der Bodendegradation, der Aufgabe von Flächen, des Klimawandels und der Verstädterung ein erhebliches Problem. Immer mehr landwirtschaftliche Flächen gehen verloren, während künstliche Oberflächen zunehmen. Zwischen 2006 und 2012 lag der jährliche Flächenverbrauch in den europäischen Ländern bei ca. 107 000 ha/Jahr. Am häufigsten wurden Ackerland und Daueranbauflächen, daneben Weideland und gemischte landwirtschaftliche Flächen in künstliche Oberflächen umgewandelt⁽¹¹⁾. Der EWSA schlägt daher vor, den bestehenden EU-Rahmen zu aktualisieren, um in den Mitgliedstaaten die für die Nahrungsmittelerzeugung und die Bereitstellung der übrigen Ökosystemleistungen wertvollen landwirtschaftlichen Flächen und deren Fruchtbarkeit zu schützen. Zu diesem Zweck sollten mehr technische Möglichkeiten geschaffen werden, um eine bessere Überwachung zu ermöglichen und zuverlässige Informationen zur Verfügung zu stellen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union

5.3. Mit Blick auf die Modernisierung der GAP muss im kommenden Finanzplanungszeitraum eine effiziente und nachhaltige Bewirtschaftung der Agrarflächen gewährleistet werden. Das Ziel sollte unter anderem sein, die Gesundheit und Fruchtbarkeit der Agrarflächen und Böden auch weiterhin zu schützen, was für die Erhaltung und weitere Steigerung der Produktivität und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft unabdingbar ist.

5.4. Im Rahmen der Ökologierungsmaßnahmen der ersten Säule der GAP sollten bessere Lösungen gefunden werden, um den Zustand der Böden zu verbessern. In erster Linie sollte die Fruchtfolge mit Leguminosen oder Grassorten gefördert werden. In den Diskussionen über die Wirksamkeit der Ökologisierung werden in erster Linie Aspekte der Artenvielfalt angeführt, doch auch die positiven Auswirkungen des Anbaus von Leguminosen auf die Böden sollten stärker als bisher zur Geltung gebracht werden⁽¹²⁾.

5.5. Die Landwirtschaft erzeugt nicht nur hochwertige Nahrungsmittel, sie ist außerdem zuständig für den Erhalt der Artenvielfalt und offener Landschaften. Darüber hinaus spielt sie eine wesentliche Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel und dessen Eindämmung. Die Bereitstellung öffentlicher Güter wird in erster Linie durch Maßnahmen zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen gewährleistet, die einen zusätzlichen Nutzen schafft und mit den Auswirkungen der Landwirtschaft auf den Boden, das Wasser und die Artenvielfalt begeben wird.

5.6. Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, im Rahmen der zweiten Säule der GAP Maßnahmen zum Schutz der Böden zu treffen, was ihnen ein Höchstmaß an Flexibilität böte, um örtlichen Gegebenheiten, unterschiedlichen Bedingungen (u. a. Bodentypen) und spezifischen Problemen Rechnung zu tragen.

5.7. Der EWSA ruft die Europäische Kommission auf, stärker als bisher die spezifischen Vorschläge der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Qualität der Böden und zu deren nachhaltiger Nutzung zu berücksichtigen (z. B. durch die Förderung des Kalkens, um der Bodenversauerung entgegenzuwirken, oder durch Bewässerung und Entwässerung, um Wassermangel bzw. Wasserüberschüssen im Boden zu begegnen). Bei der Bewirtschaftung organischer Böden sollte keine Bewirtschaftungsoption ausgeschlossen werden, doch sollten einige Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Böden vorgesehen werden.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema Düngeprodukte, ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 80.

⁽¹¹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>.

⁽¹²⁾ Die an den Wurzeln vieler Arten von Leguminosen (Klee, Steinklee, Lupinen, Erbsen, Bohnen u. a.) wirksamen Rhizobien (Knöllchenbakterien) sind die wichtigsten Organismen für die Stickstoffbindung, die für den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit von großer Bedeutung ist.

5.8. Im Hinblick auf eine nachhaltige Flächen- und Bodennutzung müssen zusätzliche Investitionen in umwelt- und klimafreundliche Technologien gefördert werden. Für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung sollte die wissenschaftsbasierte Landwirtschaft (darunter die Präzisionslandwirtschaft und agrarökologische Ansätze) gefördert werden, wodurch gewährleistet wird, dass landwirtschaftliche Einsatzmittel in der richtigen Menge, am richtigen Ort und zur richtigen Zeit zur Anwendung kommen. Von herausragender Bedeutung ist die Verbesserung der biologischen Aktivität durch Einbringung organischen Materials und die Erreichung eines Gleichgewichts von Nährstoffen im Boden — Überdüngung birgt Umweltrisiken durch etwaige Nährstoffauswaschungen, während andererseits ein Nährstoffmangel zu einer Verringerung der Bodenfruchtbarkeit führt. Ferner muss auf die Befolgung des Minimumgesetzes⁽¹³⁾ geachtet werden, denn beim Fehlen eines bestimmten Nährstoffes (wie zum Beispiel Phosphor) erhöht sich das Risiko von Auswaschungen der anderen Nährstoffe.

5.9. Der Viehzucht kommt bei der Bodennutzung eine wesentliche und oft unverzichtbare Rolle für den Nährstoffkreislauf, die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit⁽¹⁴⁾ und die Kohlenstoffspeicherung zu. In der EU gibt es zahlreiche landwirtschaftliche Nutzflächen, unter anderem Grünland, die sich ausschließlich für die Weidewirtschaft oder die Futtergrasgewinnung eignen, sodass die Viehzucht in bestimmten Regionen weiterhin gefördert werden muss, damit die Landwirte diese Flächen nicht aufgeben. Die in einigen Teilen der EU weit verbreitete Praxis, Dauergrünland nur durch Abmähen zu erhalten, bietet keine Alternative zur Weidewirtschaft — weder mit Blick auf die Nahrungsmittelerzeugung, noch in Bezug auf die Ressourceneffizienz oder die Böden. Daher müssen innerhalb der GAP Maßnahmen zur Sicherung der Rentabilität einer Viehzucht in den verschiedenen Regionen der EU und Lösungen gefunden werden, die eine aktive und nachhaltige Landnutzung mit dem Ziel der Nahrungsmittelerzeugung erlauben.

5.10. In einigen Regionen der EU sind veraltete landwirtschaftliche Dränanlagen ein großes Problem, weshalb mehr als bisher sowie mit Blick auf den Klimawandel auf langfristige Investitionen in die landwirtschaftliche Infrastruktur, beispielsweise in die Modernisierung der Dränanlagen, gesetzt werden sollte, um landwirtschaftliche Nutzflächen für die Nahrungsmittelerzeugung zu bewahren und die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten.

Landnutzung und Ökosystemleistungen

5.11. In der „Millenniums-Bewertung der Ökosysteme“⁽¹⁵⁾ aus dem Jahr 2005 werden unter den Ökosystemleistungen die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Güter verstanden, die die Ökosysteme den Menschen liefern. Die Bodenbildung gehört zu den Ökosystemleistungen und ist eine Voraussetzung für die Erbringung aller übrigen Ökosystemleistungen, wie etwa die Nahrungsmittelerzeugung. Die nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung ist demnach ohne den Bodenschutz undenkbar.

5.12. Die Landwirte spielen bei der Erbringung von Ökosystemleistungen eine wesentliche Rolle, die anerkannt und unterstützt werden muss. Der Boden bietet die wichtigsten Ökosystemleistungen⁽¹⁶⁾. Er ist Lebensgrundlage für Mikroben, Pflanzen und Tiere und ein wichtiges Reservoir an biologischer Vielfalt; Boden filtert Wasser und speichert das für das Pflanzenwachstum notwendige Wasser, er wirkt regulierend auf Überschwemmungen, speichert Nährstoffe und stellt sie den Pflanzen zur Verfügung, und er ist in der Lage, Schadstoffe umzuwandeln. Böden bilden die Grundlage für den größten Teil der weltweit erzeugten Nahrungsmittel und sind notwendig für die Produktion von Biomasse. Böden speichern Kohlenstoff und können so zur Eindämmung des Klimawandels beitragen.

5.13. Eine größere Aufmerksamkeit muss der Landnutzung geschenkt werden, die das Funktionieren der Ökosysteme und damit auch die Erbringung von Ökosystemleistungen beeinflusst. Die Bodendegradation, eine nicht nachhaltige Landnutzung und die Zersiedelung der Lebensräume aufgrund der Urbanisierung und des Baus von Häusern und Straßen beeinträchtigen die Bereitstellung mehrerer wichtiger Ökosystemleistungen, gefährden die Artenvielfalt und verringern die Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber dem Klimawandel und Naturkatastrophen. Sie begünstigen außerdem die Bodendegradation und Wüstenbildung⁽¹⁷⁾. Zur Behebung der dargelegten Probleme sollten die von der Europäischen Kommission 2012 in den Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung genannten Grundsätze stärker berücksichtigt werden⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ <https://de.wikipedia.org/wiki/Minimumgesetz>.

⁽¹⁴⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Nachhaltigere Lebensmittelsysteme“, ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 64.

⁽¹⁵⁾ <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>.

⁽¹⁶⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588.

⁽¹⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/DE%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.

5.14. Die Funktionen und Ökosystemleistungen des Bodens sind Themen, die nur selten in den Rechtsvorschriften behandelt werden, denn es gibt keinen Markt für diese Leistungen und sie werden von der Gesellschaft nicht ausreichend anerkannt. So finden sich beispielsweise in der Grundverordnung der GAP über Direktzahlungen zwar einige Verweise auf die Bodenqualität, jedoch enthält sie keinen Hinweis auf die biologische Vielfalt des Bodens und deren Synergien mit der Primärproduktivität. Neben den chemischen und physikalischen Eigenschaften des Bodens hängen die Schlüsselfunktionen des Bodens vom Zustand der Mikroorganismen und der Fauna im Boden sowie von ihnen ausgehenden biologischen Prozessen ab, darunter die Stickstoffbindung, die Kohlenstoffbindung, die Filterung von Wasser und die Fähigkeit, Nährstoffausschwemmung zu verhindern. Neben den Eigenschaften des Bodens ist auch die Gesundheit der Kulturen wichtig, damit das Potenzial der Böden in vollem Umfang für die Nahrungsmittelerzeugung und die Kohlenstoffbindung genutzt werden kann.

5.15. In der EWSA-Stellungnahme zur möglichen Umgestaltung der GAP⁽¹⁹⁾ heißt es, dass die Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Klimawandel und Artenvielfalt im Rahmen der zweiten Säule der GAP mehr als bisher auf die Erbringung von Ökosystemleistungen durch Landwirte ausgerichtet werden sollten. Im Hinblick auf die Böden und die Landnutzung sollten die Unterstützungsmaßnahmen in erster Linie darauf abzielen, Grünland und organische Böden so zu bewirtschaften, dass die Kohlenstoffbindung im Boden gefördert wird. Im Interesse der Böden sollte die Bodenbearbeitung auf ein Minimum reduziert werden. Ein gewisser Grad an Bodenbearbeitung ist jedoch aufgrund der Nährstoffanreicherung (Phosphor) auf nicht bearbeiteten Bodenoberflächen erforderlich, um die Nährstoffe in die Wurzelzone einzubringen und die Gefahr des Ausschwemmens von Nährstoffen zu verringern. Auch durch die Bodenverdichtung verringert sich die Fähigkeit des Bodens, Nährstoffverluste zu verhindern.

5.16. In einigen Regionen der EU sollten die Umwandlung von Ackerflächen in Grünland, die Verringerung der Besatzdichte auf Grünland bei gleichzeitiger Einhaltung einer Mindestbesatzdichte, der Erhalt von Torfmooren sowie Maßnahmen zur Begrenzung der Bodenerosion und zur Verringerung der Wüstenbildung in Trockengebieten gefördert werden.

5.17. In manchen Regionen besteht die größte Herausforderung der Landwirtschaft darin, die Artenvielfalt der landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erhalten, nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden weiter zu fördern und die Wirtschaftlichkeit der Erzeugung zu steigern, ohne die Bewirtschaftung weiter zu intensivieren. Andere Regionen stehen hauptsächlich vor der Aufgabe, den auf der Landnutzung, den Böden und den natürlichen Ökosystemen lastenden Druck zu verringern. In den südlichen Regionen ist zusätzlich dazu auch die Wasserknappheit eine große Herausforderung.

5.18. Diese für das Ökosystem sehr wichtigen Aspekte der landwirtschaftlichen Erzeugung müssen bei der Gestaltung und Umgestaltung der GAP und anderer Politikbereiche berücksichtigt werden.

Boden und Klimawandel

5.19. Da der Boden der weltweit größte Kohlenstoffspeicher auf dem Festland⁽²⁰⁾ ist, kommt ihm bei der Bewältigung des Klimawandels und der Kohlenstoffbindung eine besondere Rolle zu. Im internationalen Klimaschutzrahmen wird der nachhaltigen Bewirtschaftung der Böden eine Schlüsselrolle bei der Stabilisierung und Erhöhung des Gehalts an organischen Stoffen beigemessen, die dazu beitragen, die Funktionen des Bodens zu erhalten und die Bodendegradation zu verhindern. Gemäß dem Klimaschutzübereinkommen von Paris sollten bestehende und neue Initiativen gefördert werden, um den Kohlenstoffkreislauf der Böden so ins Gleichgewicht zu bringen, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird, wie es in Artikel 2 des Pariser Übereinkommens heißt.

5.20. Gemäß Grundsatz 9 der Weltbodencharta⁽²¹⁾ der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) liefern alle Böden Ökosystemleistungen, die für die globale Klimaregulierung von wesentlicher Bedeutung sind. Zur Erhöhung des Kohlenstoffgehalts im Boden schlägt der EWSA vor, die Grundsätze der 2016 von der FAO angenommenen freiwilligen Leitlinien für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung⁽²²⁾ in die politischen Maßnahmen der EU aufzunehmen. Gefördert werden sollten unter anderem die Erzeugung von Biomasse durch die Verbesserung des Zugangs zu Wasser (z. B. den Bau von Bewässerungssystemen unter Berücksichtigung der Umweltbedingungen vor Ort), eine auf ein Minimum reduzierte Bodenbearbeitung, Weidewirtschaft, integrierte Produktion, ökologischer Landbau, Fruchtfolge, der Anbau von Leguminosen, die Verwertung von organischen Abfällen und Kompost und das Anlegen einer winterlichen Pflanzendecke für die Felder. Kohlenstoffreiche Böden und Grünland müssen nachhaltig bewirtschaftet werden.

5.21. Wichtige Initiativen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sollten auf europäischer Ebene unterstützt werden. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass sich die Situation der Böden zwischen den Mitgliedstaaten erheblich unterscheidet, weswegen im Rahmen bestehender oder neuer Maßnahmen die regionalen Unterschiede berücksichtigt werden müssen.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 10.

⁽²⁰⁾ Im Boden befinden sich etwa die doppelte Menge Kohlenstoff wie in der Atmosphäre und die dreifache Menge Kohlenstoff wie in der Flora während der Vegetationsperiode.

⁽²¹⁾ <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/293552/>.

⁽²²⁾ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>.

Verfügbarkeit von bodenbezogenen Daten und ihre Nutzung

5.22. Zur Umsetzung einer faktengestützten Politik und für die Landnutzungsplanung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sollte bei der Politikgestaltung und der Entscheidungsfindung im Bereich der Flächennutzung verstärkt auf Bodendaten zurückgegriffen werden. Der Austausch von Daten sollte unter Achtung des Eigentums an Daten innerhalb eines vereinbarten Regelungsrahmens koordiniert werden.

5.23. Zugleich müssten die Qualität und Verfügbarkeit von Bodendaten verbessert werden, insbesondere in den Bereichen, in denen bislang noch nicht genügend Untersuchungen vorgenommen wurden (z. B. Daten zum Kohlenstoffgehalt im Boden). Für eine bessere Verfügbarkeit von Daten sind kurz- und langfristig klare Ziele erforderlich.

5.24. Für einen besseren Zugang zu den Bodendaten und ihre stärkere Nutzung müssen die Bodenkarten aktualisiert und die an die Mitgliedstaaten gestellten Mindestanforderungen in Bezug auf den Maßstab der Bodenkarten weiter angehoben werden. Jedoch sollten die in einigen Regionen der Europäischen Union mit der Bodenkartierung verbundenen Herausforderungen berücksichtigt werden.

5.25. Auf EU-Ebene sollte eine einheitliche Boden-Dauerbeobachtung vereinbart werden, verbunden mit einer begrenzten Zahl von Indikatoren in Bezug auf Veränderungen des Bodenzustands und die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Bodenschutz.

5.26. Die Landwirte müssen tagtäglich sehr komplexe Entscheidungen bezüglich ihrer Produktionsplanung treffen. Ohne den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien wäre eine ressourcenschonende, boden- und umweltfreundliche Präzisionslandwirtschaft nicht denkbar. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass unter den Landwirten der Einsatz digitaler Lösungen gefördert wird — mit Optionen und Flexibilität entsprechend den jeweiligen Boden- und Klimaverhältnissen.

5.27. Das Potenzial der Präzisionslandwirtschaft kommt durch die Integration von Boden-, Dünge-, Pflanzenschutz-, Wetter- und Ertragsdaten zum Tragen, was u. a. einen besseren Zugang zu den in nationalen Datenbanken enthaltenen Daten, mehr Mobilität und eine größere Benutzerfreundlichkeit voraussetzt. Es sollten Lösungen gefördert werden, die den Landwirten bei ihrer täglichen Arbeit den Rückgriff auf die in den nationalen Datenbanken enthaltenen Massendaten ermöglichen, wofür Softwarelösungen privater oder öffentlicher Anbieter genutzt würden, auch in Zusammenarbeit mit Beratungsdiensten. Beispielsweise muss den Softwareanbietern mit Zustimmung der Betroffenen der Zugang zu möglichst genauen Daten über landwirtschaftlich genutzte Böden und Bodenproben erleichtert werden. Die Landwirte sollten Eigentümer der von ihnen erzeugten Daten bleiben.

Ausbau der Wissensbasis und Anwendung von Forschung und Innovation

5.28. Der Wissenschaft kommt eine wichtige Rolle bei der Schaffung von neuem Wissen, der Verbreitung von Innovationen, der Entwicklung von Technologien und der Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Nutzung von Land und Boden zu. Der EWSA stimmt der Empfehlung der Wiener Bodenerklärung⁽²³⁾ zu, dass die Wechselwirkungen zwischen menschlicher Aktivität und der Ressource Boden und ihre Auswirkungen auf die verschiedenen Umweltelemente einen wichtigen Schwerpunkt in der Bodenkunde bilden sollten. Auch die Zusammenarbeit der Bodenkunde mit anderen Wissenschaften ist wichtig.

5.29. Im Rahmen des EU-Programms „Horizont 2020“ wurden relativ gute Finanzierungsmöglichkeiten für die Forschung in Bezug auf den Boden und die Nahrungsmittelerzeugung geschaffen, die auch bei der Vorbereitung des 9. EU-Rahmenprogramms für Forschung und Innovation beibehalten werden sollten.

5.30. Besonderer Nachdruck muss auf die Übertragung von FuE-Ergebnissen auf Unternehmen gelegt werden, was bei der Nutzung von Land und Böden eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung sicherstellen würde. Der EWSA fordert Wissenschaftler, Landwirte, Berater und weitere Interessenträger auf, die Zusammenarbeit in diesem Bereich auch unter Nutzung der Möglichkeiten der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP-AGRI) auszubauen.

⁽²³⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588.

5.31. In der Landwirtschaft kommen zunehmend verschiedene Biostimulatoren zum Einsatz, um die Bodenstruktur, die Ernährungseffizienz der Pflanzen und die Wasserversorgung zu verbessern und so den Ernteertrag und seine Qualität zu steigern. Angesichts der Tatsache, dass jeder Boden einzigartig ist und sich seine Zusammensetzung ständig ändert, ist der Einfluss des Einsatzes von Biostimulatoren auf das biologische Gleichgewicht des Bodens zu wenig erforscht, weswegen in diesem Bereich verstärkt unabhängige Studien durchgeführt werden sollten.

Sensibilisierung

5.32. Um sowohl die Landwirte, die politischen Entscheidungsträger und die sonstigen Akteure stärker für die Bedeutung landwirtschaftlich genutzter Böden für die nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und die Bereitstellung von Ökosystemleistungen zu sensibilisieren, ist unter Einbeziehung eines breiten Spektrums an Akteuren eine breit angelegte Debatte über den Zustand der Böden und die Möglichkeiten für den Bodenschutz erforderlich. Ein stärker ausgeprägtes Bewusstsein trägt dazu bei, dass mehr in eine nachhaltige Nutzung der Böden sowie auch in die Forschung investiert wird.

5.33. Auf allen Ebenen des Bildungssystems muss das Bewusstsein für die Bedeutung der Böden geschärft werden, was durch die Möglichkeit, praktische Erfahrungen zu sammeln, gefördert werden sollte. Bei der Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Bodennutzung und Bodenschutz sollten moderne Lehrmethoden eingesetzt werden.

5.34. Entscheidende Bedeutung haben Maßnahmen für eine stärkere Sensibilisierung der Landwirte für unterschiedliche Bodenbeschaffenheit, eine gute Landbewirtschaftung, die Bedeutung der Fruchtfolge, Düngung usw. Hier sind die Beteiligung und Einschaltung von Beratungsdiensten entscheidend.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts“

(Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof)

(Initiativstellungnahme)

(2018/C 081/11)

Berichterstatter: **Bernd DITTMANN, Denis MEYNENT, Ronny LANNOO**

Beschluss des Präsidiums	30.5.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	176/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erinnert daran, dass für angemessene Rechtsvorschriften, die die Erreichung der Ziele von Artikel 3 EUV ermöglichen, der Grundsatz der ordnungsgemäßen und fristgerechten Umsetzung, des Subsidiaritätsprinzips und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Vorsorgeprinzip sowie die Grundsätze der Vorhersehbarkeit, der „Vorfahrt für KMU“, der externen Dimension der Wettbewerbsfähigkeit und des Binnenmarkttests von wesentlicher Bedeutung sind.

1.2. Ziel der EU-Rechtsvorschriften muss es stets sein, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, in dem Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen des Binnenmarkts profitieren können, und dabei unnötige Verwaltungslasten zu vermeiden. Der EWSA ist deshalb der Ansicht, dass die Kontrolle der Anwendung vor Ort von wesentlicher Bedeutung ist. Darüber hinaus spricht er sich für eine anpassungsfähige Rechtsetzung aus. Er stellt fest, dass nicht nur der Inhalt der Rechtsvorschriften, sondern auch das Rechtsetzungsverfahren selbst anpassungsfähig sein sollte, um den Bedürfnissen der Unternehmen und der Bürger gerecht werden zu können.

1.3. Daher ist er der Auffassung, dass der Anwendbarkeit des Rechts der Europäischen Union bereits zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens, zum Zeitpunkt der Folgenabschätzungen Rechnung getragen werden muss, und dass das europäische „Ökosystem“ in diesem Bereich noch weiterentwickelt werden muss.

1.4. Der EWSA betont jedoch, dass eine bessere Rechtsetzung kein Ersatz für politische Entscheidungen ist und unter keinen Umständen weder zu einer Deregulierung noch zu einer Verringerung des Sozialschutzes, des Umweltschutzes und der Grundrechte führen darf.

1.5. Die Schwierigkeiten bei der Anwendung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union resultieren größtenteils aus Mängeln bei der Umsetzung der Richtlinien. Generell befürwortet der EWSA in seinen Stellungnahmen überdies einen Rückgriff auf Verordnungen anstelle von Richtlinien.

1.6. Der EWSA hält eine Verbesserung der Art und Weise, in der die Kommission die Interessenträger konsultiert, für überaus wichtig für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die von den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern leicht umgesetzt werden können.

1.7. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Ansicht, dass er eine nützliche Rolle als Mittler zwischen den Gesetzgebern und den Anwendern der EU-Gesetzgebung einnehmen kann. Der EWSA passt seine Arbeitsmethoden ständig an. So hat er vor Kurzem beschlossen, sich aktiv an der Bewertung des Gesetzgebungsverfahrens zu beteiligen, indem er seine eigenen Ex-post-Bewertungen des Besitzstands der Union durchführt.

2. Einleitung

2.1. Am 21. Dezember 2016 teilte Herr Pietro Russo, Mitglied des Europäischen Rechnungshofs, dem Vizepräsidenten des EWSA, Herrn Michael Smyth, im Wege eines Schreibens mit, dass Kontakte auf administrativer Ebene bezüglich einer vom Hof begonnenen Überblicksstudie zur Kontrolle der Anwendung des Rechts der EU durch die Europäische Kommission im Einklang mit ihren Verpflichtungen eingerichtet würden. Der Hof stützt sich mit der angeforderten Prüfung

auf Artikel 17 Absatz 1 EUV, in dem es heißt: „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union [...]“.

2.2. Am 3. Mai 2017 legte Herr Leo Brincat, Mitglied des Rechnungshofs, dem Generalsekretär des EWSA ein Dokument mit drei Reihen von Fragen vor.

2.3. In Anbetracht der politischen Bedeutung des Dossiers hat der Generalsekretär des EWSA das Präsidium hiervon in Kenntnis gesetzt, das die Einrichtung einer aus drei Mitgliedern bestehenden Ad-hoc-Gruppe beschloss, die mit der Ausarbeitung einer Antwort in Form einer Initiativstellungnahme auf der Grundlage von Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung des EWSA betraut wurde. Der Hof ist auf den Beitrag des EWSA angewiesen, um ihn in seinen eigenen Bericht aufnehmen zu können, der für Mai 2018 vorgesehen ist.

2.4. Im Wesentlichen möchte der Hof den EWSA zu der Frage anhören, ob die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen zur Durchsetzung des EU-Rechts den Anliegen der Bürgerinnen und Bürgern der EU entsprechen. Der Hof möchte über die spezifischen Aspekte der Kontrolle der Anwendung der Rechtsvorschriften informiert werden, die die Aufmerksamkeit des EWSA in besonderer Weise auf sich ziehen.

3. Die Fragen des Hofes

3.1. Der Hof formuliert drei Bündel von Fragen, mit denen er den Standpunkt des EWSA im Hinblick auf folgende Punkte erfahren möchte:

- a. die **wichtigsten Initiativen**, die die Kommission im Hinblick auf eine bessere Umsetzung des EU-Rechts („Bessere Rechtsetzung“ und „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“) ergriffen hat, insbesondere die Angemessenheit der Initiativen, die Reaktionen der Zivilgesellschaft und die eventuellen ersten positiven Auswirkungen dieser Initiativen;
- b. die **wichtigsten Themen** im Zusammenhang mit einer besseren Anwendung des EU-Rechts, insbesondere zur Anwendbarkeit, Transparenz und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf das EU-Recht;
- c. die **zentralen Aufgaben** der Kommission im Bereich der besseren Anwendung des EU-Rechts, insbesondere inwiefern der EWSA die Informationen und die von der Kommission erstellten Berichte ⁽¹⁾ nutzt, sowie die Feststellungen und Vorschläge des EWSA zur Verbesserung der Berichterstattung über die Anwendung des EU-Rechts.

3.2. Die Antworten in dieser Stellungnahme, mit der kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird, erfolgen auf der Grundlage der Standpunkte, die in zahlreichen Stellungnahmen des EWSA ⁽²⁾ formuliert wurden.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Die Ziele der Europäischen Union sind in Artikel 3 EUV festgelegt. So wirkt sie insbesondere „auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. [...] Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“.

4.2. In diesem Zusammenhang erinnert der EWSA an die Bedeutung der Grundsätze, die bereits festgelegt wurden, um angemessene Rechtsvorschriften zu erarbeiten, mit denen die vorstehend genannten Ziele erreicht werden sollen. Dazu gehören insbesondere die Grundsätze der korrekten und zeitlich nahen Umsetzung, das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Vorsorgeprinzip, die Grundsätze der Vorhersehbarkeit und der „Vorfahrt für KMU“, die externe Dimension der Wettbewerbsfähigkeit und der Binnenmarkttest ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Siehe den Bericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2015 [COM(2016) 463 final].

⁽²⁾ Abl. C 132 vom 3.5.2011, S. 47, Abl. C 18 vom 19.1.2011, S. 100, Abl. C 277 vom 17.11.2009, S. 6, Abl. C 248 vom 25.8.2011, S. 87, Abl. C 24 vom 31.1.2006, S. 52, Abl. C 325 vom 30.12.2006, S. 3, Abl. C 43 vom 15.2.2012, S. 14, Abl. C 230 vom 14.7.2015, S. 66, Abl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57, Abl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192, Abl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45, Abl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51.

⁽³⁾ Abl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51, Ziffer 2.14.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Zu den wichtigsten Initiativen der Kommission im Hinblick auf eine bessere Umsetzung des Unionsrechts („Bessere Rechtsetzung“⁽⁴⁾) und „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“⁽⁵⁾)

5.1.1. Mit der Frage der „Besseren Rechtsetzung“ hat sich der EWSA bereits seit langem beschäftigt und ihr eine große Zahl von Stellungnahmen und Informationsberichten⁽⁶⁾ sowie zahlreiche Debatten, Seminare, Studien und Anhörungen gewidmet⁽⁷⁾.

5.1.2. In Bezug auf die Anwendung der Grundsätze des Programms „Bessere Rechtsetzung“ ist der EWSA der Auffassung, dass die Rechtsvorschriften an sich kein Hindernis, sondern entscheidend für die Erreichung der im Vertrag festgelegten Ziele sind. Der EWSA begrüßt es daher, dass Vizepräsident Timmermans mehrfach darauf hingewiesen hat, dass das Programm REFIT weder zu einer Deregulierung noch zu einer Absenkung des Sozialschutzniveaus, des Umweltschutzes und der Grundrechte führen darf⁽⁸⁾.

5.1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine bessere und intelligente Rechtsetzung eine gemeinsame Aufgabe für alle Institutionen der EU und die Mitgliedstaaten zum Wohle von Bürgern, Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern ist. Der EWSA unterstreicht jedoch, dass eine bessere Rechtsetzung kein Ersatz für politische Entscheidungen ist.

5.1.4. So hat er in seiner Stellungnahme zu der Mitteilung mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung“⁽⁹⁾

- begrüßt, dass sich die Maßnahmen der besseren Rechtsetzung über den gesamten Lebenszyklus eines Rechtsaktes erstrecken und damit gleichermaßen ex ante- als auch ex post-Maßnahmen in den Blick genommen werden;
- eine Aufnahme der beratenden Einrichtungen der EU in die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung gefordert;
- die umfassende Einbeziehung von Interessenträgern durch Konsultationen während des gesamten Lebenszyklus einer politischen Maßnahme unterstützt;
- die Notwendigkeit der Auswahl geeigneter Interessenträger betont und sich für Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Transparenz bei der Auswahl von Experten für die verschiedenen Gremien ausgesprochen;
- mehr Transparenz bei der Durchführung informeller Trilogie gefordert und für eine eingeschränkte Nutzung dieses Instruments plädiert;
- eine stärkere Konzentration der Kommission auf die Defizite bei der Umsetzung und Durchführung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten angemahnt und die Nutzung von Verordnungen statt Richtlinien gefordert.

5.1.5. Zum anderen hat der EWSA sich für einen Rechtsrahmen der EU eingesetzt, in dem die Vorteile des Binnenmarkts den Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern zugute kommen und dabei unnötige Verwaltungslasten vermieden werden, indem er die Einladung der Kommission zur Teilnahme an der REFIT-Plattform angenommen und Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise dieser Plattform⁽¹⁰⁾ formuliert hat.

5.1.6. Im Rahmen seiner Teilnahme an der Reflexionsgruppe der Interessenträger der REFIT-Plattform hat der EWSA sich aktiv an der Erarbeitung mehrerer Stellungnahmen der Plattform beteiligt, die in das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission eingeflossen sind und auch weiterhin einfließen werden. Die Prioritäten des EWSA wurden auf Grundlage der von seinen Fachgruppen vorgelegten Elemente festgelegt und umfassten u. a. einen Vorschlag für eine Vereinfachung in Bezug auf Fragen der Überschneidung und der wiederholten Anforderungen, die sich aus verschiedenen Rechtsakten der Union ergeben, sowie einen Verweis auf die Notwendigkeit, klare und umfassende europäische Normen für Bauprodukte

⁽⁴⁾ COM(2016) 615 final.

⁽⁵⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10.

⁽⁶⁾ Siehe z. B. die Stellungnahmen „Bessere Rechtsetzung“ (Berichtersteller: Bernd Dittmann, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192), „Bewertung der Konsultation der Interessenträger durch die Europäische Kommission“ (Berichtersteller: Ronny Lannoo, ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57), „REFIT-Programm“ (Berichtersteller: Denis Meynent, ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45), „Bessere Rechtsetzung: Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte“ (nicht im Amtsblatt veröffentlichter Informationsbericht, Berichtersteller: Jorge Pegado Liz).

⁽⁷⁾ Um nur einige Beispiele zu nennen: Europäischer Verbrauchertag 2016 zum Thema „Bessere Rechtsetzung für die Verbraucher“, die Debatte mit Vizepräsident Frans Timmermans auf der Plenartagung vom 18. März 2017, die Studie „Umsetzung der besseren Rechtsetzung — Auswirkungen des Stoiber-Berichts“, oder auch der Tag der Zivilgesellschaft 2015 unter dem Motto „Der Bürgerdialog: ein Instrument zur besseren Rechtsetzung im allgemeinen Interesse“.

⁽⁸⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45 (Ziffer 2.2).

⁽⁹⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45 (Ziffer 2.12.1).

(Verordnung über Bauprodukte) festzulegen. Der EWSA hat auch dazu beigetragen, eine vollständige Liste von Empfehlungen für die Art der Verbesserung der Mechanismen für die Konsultation der Interessenträger durch die Europäische Kommission zu erstellen, die zur laufenden Überarbeitung der Leitlinien und des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung beitragen wird.

5.2. Zu den wichtigsten Themen im Zusammenhang mit einer besseren Anwendung des Unionsrechts (Anwendbarkeit der Rechtsvorschriften, Transparenz und Sensibilisierung der Öffentlichkeit)

5.2.1. Anwendbarkeit

5.2.1.1. Der EWSA passt seine Arbeitsmethoden im Hinblick auf die Bewertung der Qualität der Anwendung des Rechts der EU laufend an. Vor nicht einmal zwei Jahren hat er beschlossen, sich aktiv an der Bewertung des Gesetzgebungsverfahrens zu beteiligen, indem er seine eigenen Ex-post-Bewertungen des Besitzstands der Union durchführt.

5.2.1.2. Der EWSA⁽¹¹⁾ ist der Auffassung, dass der Anwendbarkeit des Rechts der EU bereits zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens, zum Zeitpunkt der Folgenabschätzungen Rechnung getragen werden muss. Trotz der bereits erzielten Fortschritte muss das europäische Ökosystem für die Folgenabschätzungen (FA) weiterentwickelt werden. Der EWSA schlägt einige Verbesserungsmöglichkeiten zur Steigerung der Qualität der FA vor, u. a. eine Leistungsbeschreibung für Studien im Zusammenhang mit Folgenabschätzungen, die transparent, zugänglich und pluralistisch ist, eine Erweiterung des Europäischen Registers der FA, die Notwendigkeit eines Qualitätskonzepts und einer einheitlichen methodischen Vorgehensweise auf der Ebene der Untersuchungsmatrix der FA zwischen den verschiedenen europäischen Institutionen. Der EWSA sollte auch in Zukunft bestimmte Folgenabschätzungen (die Themen betreffen, zu denen er gut aufgestellt ist) analysieren, die methodischen Aspekte überprüfen und zur Frage der etwaigen Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen oder territorialen Dimension in der Phase Stellung nehmen, in der das Gesetzgebungsverfahren am weitesten fortgeschritten ist. Dies würde auch die Erarbeitung der Stellungnahmen zu den Legislativvorhaben erleichtern, mit denen der EWSA befasst wird und denen die entsprechenden Folgenabschätzungen gelten.

5.2.1.3. Ziel der EU-Rechtsvorschriften muss es nach Ansicht des EWSA⁽¹²⁾ stets sein, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, in dem Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen des Binnenmarkts profitieren können, und dabei unnötige Verwaltungslasten zu vermeiden. Der EWSA ist deshalb der Ansicht, dass die Kontrolle der Anwendung vor Ort von wesentlicher Bedeutung ist. Darüber hinaus spricht er sich für eine anpassungsfähige Rechtsetzung aus.

5.2.1.4. Die Rechtsetzung der EU muss im Hinblick auf ihre Zielsetzung solide sein, stets im Einklang mit den in den Verträgen festgelegten Zielen stehen und im Hinblick auf ihre Umsetzung in nationales Recht flexibel sein⁽¹³⁾. Der EWSA spricht sich in diesem Zusammenhang für eine Klarstellung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aus.

5.2.1.5. Der EWSA stellt im Übrigen fest, dass nicht nur der Inhalt der Rechtsvorschriften, sondern auch das Rechtsetzungsverfahren an sich zukunftsfähig sein sollte, um den Bedürfnissen der Unternehmen und der Bürger gerecht zu werden⁽¹⁴⁾. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA⁽¹⁵⁾:

- a. eine striktere Anwendung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung;
- b. Transparenz in allen Phasen der Gestaltung und Erarbeitung der Rechtsvorschriften;
- c. die Entwicklung eines Systems der planmäßigeren Begleitung der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht;
- d. die Berücksichtigung der Rolle und der größeren Befugnisse, die der Vertrag den nationalen Parlamenten zuweist;
- e. einen häufigeren Rückgriff durch die Kommission auf Mitteilungen zur Auslegung der Rechtsvorschriften;
- f. größere Anstrengungen zur Vereinfachung und Kodifizierung der Rechtsvorschriften.

5.2.1.6. Das Problem der fehlerhaften Anwendung und unzureichenden Durchsetzung des Unionsrechts resultiert größtenteils aus Mängeln bei der Umsetzung der Richtlinien. Generell befürwortet der EWSA in seinen Stellungnahmen überdies einen Rückgriff auf Verordnungen anstelle von Richtlinien⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11, Ziffer 4.6.1.

⁽¹²⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51, Ziffer 1.7.

⁽¹³⁾ Ebda., Ziffer 1.11.

⁽¹⁴⁾ Ebda., Ziffer 2.7.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 87 (Ziffer 3.6).

⁽¹⁶⁾ ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 9 (Ziffer 2.1).

5.2.1.7. So hat die Kommission im Rahmen von REFIT angekündigt, dass im Zusammenhang mit Evaluierungen, Eignungstests sowie bei der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte und von Umsetzungsmaßnahmen Konsultationen stattfinden würden. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission auch die Stellungnahmen des Ausschusses für Regulierungskontrolle (ERC) der Europäischen Kommission besser berücksichtigen, der nunmehr auch für Ex-post-Bewertungen zuständig ist.

5.2.1.8. Der EWSA hält eine Verbesserung der Art und Weise, in der die Kommission die Interessenträger konsultiert, für überaus wichtig für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die von den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern leicht umgesetzt werden können. In diesem Zusammenhang hat er diesbezüglich bereits Vorschläge zur strukturellen Verbesserung des Konsultationsverfahrens und der entsprechenden Weiterverfolgung formuliert⁽¹⁷⁾.

5.2.1.9. Der EWSA hatte bedauert, dass durch die Maßnahmen des Programms „Bessere Rechtsetzung“ die Rolle, Funktion und Repräsentativität des EWSA nicht ausreichend berücksichtigt werden, wie diese in den Verträgen festgelegt sind, und dass somit die Möglichkeit ungenutzt bleibt, auf den Sachverstand und das Fachwissen seiner Mitglieder zurückzugreifen und die Aufgaben des EWSA angemessen zum Tragen kommen zu lassen. Leider spiegelt die Tatsache, dass der EWSA an der REFIT-Plattform (Ex-post-Phase) teilnimmt, seine Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die Stärkung der demokratischen Legitimität der Institutionen und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit nicht hinreichend wider⁽¹⁸⁾.

5.2.1.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass es bei der Anwendung des Besitzstands der EU oft an politischem Willen der nationalen Behörden mangelt, Vorschriften einzuhalten oder durchzusetzen, die als „Fremdkörper“ in ihrem Regelwerk und ihrer nationalen Tradition betrachtet werden, und dass es eine anhaltende Tendenz gibt, die Vorschriften der Union durch neue, unnötige Rechtsmechanismen zu ergänzen oder sich nur bestimmte Teile der europäischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung auszuwählen und andere Teile zu vernachlässigen⁽¹⁹⁾.

5.2.1.11. Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass das „EU-Pilot“-System (ein informeller Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über Verstöße gegen das EU-Recht, bevor ein formelles Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wird) ein weiterer Schritt in die richtige Richtung ist, dass seine Funktionsfähigkeit aber noch bewertet werden muss. Darüber hinaus darf dieses System nicht als Ersatz für Vertragsverletzungsverfahren genutzt werden.

5.2.2. Transparenz

5.2.2.1. Der EWSA⁽²⁰⁾ ist überzeugt, dass jede Rechtsvorschrift das Ergebnis öffentlicher politischer Beratungen sein muss. Er ist der Auffassung, dass der europäische Rechtsetzungsprozess im Rahmen des Vertrags von Lissabon und ggf. im Rahmen eines neuen Vertrags überarbeitet werden sollte, damit die politischen Maßnahmen der EU bessere Ergebnisse zeitigen. Der EWSA möchte die Qualität, Legitimität, Transparenz und inklusive Art der Rechtsetzung hervorheben.

5.2.2.2. Die Tagungen der Ratsformationen, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, sollten im Interesse der Transparenz und der Demokratie öffentlich sein. Der EWSA ist der Auffassung, dass das beschleunigte Rechtsetzungsverfahren im Rahmen des Trilogs nur in eilbedürftigen Fällen angewandt werden sollte, wie es im Übrigen auch im Vertrag steht⁽²¹⁾.

5.2.2.3. Im Gegensatz zu den Ausschüssen des Europäischen Parlaments sind die Sitzungen im Rahmen des Trilogs weder transparent noch zugänglich. Die Beschränkung des Gesetzgebungsverfahrens auf eine einzige Lesung kommt einer Einschränkung der Beteiligung der Zivilgesellschaft gleich⁽²²⁾.

5.2.2.4. Das Europäische Parlament, aber auch die Einrichtungen der EU, wie der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, müssen besser in den Zyklus des Europäischen Semesters eingebunden werden⁽²³⁾.

5.2.2.5. Bei delegierten Rechtsakten sollte die Europäische Kommission bei ihrer Beschlussfassung mehr Transparenz an den Tag legen (s. Artikel 290 AEUV), wie der EWSA bereits mehrfach festgestellt hat⁽²⁴⁾.

5.2.2.6. Dass immer neue Agenden und Programme auftauchen („Bessere Rechtsetzung“, „Intelligente Regulierung“, „Vorfahrt für KMU“ usw.), hat im Übrigen zu einer gewissen Verwirrung geführt. Die Hierarchie dieser Programme und Projekte sowie ihre Verknüpfung sollten geklärt werden, damit die Öffentlichkeit verstehen kann, an wen sie sich wenden⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192 (Ziffer 2.6).

⁽¹⁹⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 100 (Ziffer 3.5).

⁽²⁰⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51, Ziffern 1.9 und 2.6.

⁽²¹⁾ Ebda., Ziffer 3.11.

⁽²²⁾ Ebda., Ziffer 3.15.

⁽²³⁾ Ebda., Ziffer 3.16.

⁽²⁴⁾ Ebda., Ziffer 3.17.

⁽²⁵⁾ ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 66 (Ziffer 5.2).

5.2.2.7. Im Sinne der Transparenz und Legitimität hat der EWSA zudem gefordert⁽²⁶⁾, dass die Konsultationen der Kommission erfolgen, ohne an dem strukturierten zivilen Dialog (Artikel 11 Absatz 2 AEUV) oder den Konsultationen in einem ganz bestimmten Rahmen, wie die Anhörung der Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs (Artikel 154 AEUV) oder die Anhörung beratender Einrichtungen wie des EWSA (Artikel 304 AEUV) zu rühren.

5.2.3. Sensibilisierung der Öffentlichkeit

5.2.3.1. Es gilt, die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken und zu verbessern. Kommunikation weckt Interesse und letztlich Verständnis. Das so genannte neue Narrativ für Europa sollte mit einer gemeinsamen Kommunikations- und Vereinfachungsstrategie der Kommission und der Mitgliedstaaten beginnen. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, noch einmal darauf hinzuweisen, dass der EWSA in seiner Stellungnahme zur Binnenmarktakte hervorgehoben hatte, dass die politischen Parteien, die Medien, die Bildungseinrichtungen und alle Interessenträger historische Verantwortung in Bezug auf die Fähigkeit der EU tragen, die Herausforderungen einer globalisierten Welt auf der Grundlage der Werte erfolgreich zu bewältigen, die unsere sozialen Marktwirtschaften bislang ausmachten⁽²⁷⁾.

5.2.3.2. Die von der Kommission eingerichteten Netze zur Unterstützung sind noch nicht bekannt genug; dies gilt insbesondere für das SOLVIT-Netz, mit dem die Bürgerinnen und Bürgern und die Unternehmen der EU unterstützt werden sollen, wenn ihre Rechte von einer Verwaltung eines anderen Mitgliedstaats missachtet werden. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission für eine bessere Förderung dieses Netzes.

5.2.3.3. Eine Möglichkeit bestünde darin⁽²⁸⁾, dass die Kommission die Öffentlichkeit intensiver über diese Zuwiderhandlungen informiert, da es letztlich die Regierungen der Mitgliedstaaten sind, die die Rechtsvorschriften falsch, überhaupt nicht oder erst verspätet umsetzen. Sie sind diejenigen, die diese Rechtsvorschriften im Rat gebilligt haben. Und sie sind es auch, die für die allgemein unzulängliche Durchführung des EU-Besitzstands die Verantwortung tragen, die jährlich in den Berichten über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts festgestellt wird. Die Kommission sollte zudem systematisch prüfen, welche Maßnahmen für eine grundlegende Änderung der derzeitigen Situation unverzichtbar sind, und frühere diesbezügliche Vorschläge des EWSA⁽²⁹⁾ berücksichtigen.

5.3. Zu den zentralen Aufgaben der Kommission im Bereich der besseren Anwendung des Unionsrechts (Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts⁽³⁰⁾ und dessen Einhaltung durch die Mitgliedstaaten)

5.3.1. Die Frage der Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts ist für den EWSA selbstverständlich von erheblicher Bedeutung, weshalb er diesbezüglich spezifische Stellungnahmen verabschiedet hat⁽³¹⁾. Er befasste sich mit dieser Frage ferner auch in Stellungnahmen zu anderen Themen („Intelligente Regulierung“, „Bessere Rechtsetzung“, „REFIT“ usw.) und in Anhörungen und Seminaren zu diesem Thema (insbesondere im Rahmen seiner *Binnenmarktbeobachtungsstelle*).

5.3.2. In diesem Zusammenhang hat der EWSA die Kommission des Öfteren aufgefordert, ihm ihren Jahresbericht zur Stellungnahme vorzulegen, um die Sicht der organisierten Zivilgesellschaft auf die Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU zu berücksichtigen und somit die Anwendung des Rechts in der EU zu unterstützen⁽³²⁾.

5.3.3. Der EWSA ist nämlich der Ansicht, dass er eine nützliche Rolle als Mittler zwischen den Gesetzgebern und den Anwendern der EU-Gesetzgebung einnehmen kann. So kann er z. B. einen spezifischen Beitrag zu dem Initiativbericht des Europäischen Parlaments über den Jahresbericht zu der Umsetzung der EU-Gesetzgebung durch die Mitgliedstaaten leisten, indem er auf die Hinzufügungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung hinweist⁽³³⁾.

5.3.4. Darüber hinaus hat der EWSA⁽³⁴⁾ Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung der Richtlinien vorgeschlagen, insbesondere:

- Die Antizipierung der Wahl des Umsetzungsinstruments;
- die Beschleunigung des Umsetzungsprozesses schon ab der Veröffentlichung der Richtlinie im *Amtsblatt der Europäischen Union*, indem die innerstaatliche Koordinierung einer Kontaktstelle übertragen wird, die eine zu diesem Zweck errichtete Datenbank führt;
- der Umsetzung durch Abschrift den Vorzug zu geben, wenn es sich um präzise „unbedingte Bestimmungen“ oder um Begriffsbestimmungen handelt;

⁽²⁶⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57 (Ziffer 2.1.2).

⁽²⁷⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 47 (Ziffer 1.7).

⁽²⁸⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192 (Ziffer 4.4.9).

⁽²⁹⁾ ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 66.

⁽³⁰⁾ COM(2016) 463 final.

⁽³¹⁾ ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 9 und ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 62.

⁽³²⁾ ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 62 (Ziffer 1.10).

⁽³³⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45 (Ziffer 3.2.4).

⁽³⁴⁾ ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 9 (Ziffer 5).

- die durch gezielte Verweisung auf die „verfügbaren/unbedingten Bestimmungen“ der Richtlinie erfolgende Umsetzung zuzulassen; dies sind z. B. Verzeichnisse, Tabellen mit unter die Richtlinie fallenden Produkten, Stoffen und Gegenständen, im Anhang enthaltene Musterformulare und Bescheinigungen;
- die Anpassung der nationalen Umsetzungsverfahren je nach Tragweite der Richtlinie durch den Rückgriff auf beschleunigte Verfahren, ohne jedoch die mit der Verabschiedung von Regelungstexten zwingend einhergehenden innerstaatlichen Konsultationen zu vernachlässigen.

5.3.5. Ebenso ist der EWSA der Ansicht, dass eine angemessene Beobachtung der EU-Angelegenheiten in den Mitgliedstaaten für die Kommission ebenfalls von großem Nutzen wäre und die Qualität ihrer Arbeit verbessern könnte ⁽³⁵⁾.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽³⁵⁾ ABl. C 325 vom 30.12.2006, S. 3 (Ziffer 6.1.13).

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

529. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 18.-19. OKTOBER 2017

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Compliance-Paket:

a) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan zur Stärkung von SOLVIT: Die Vorteile des Binnenmarkts für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen erschließen

(COM(2017) 255 final — SWD(2017) 210 final),

b) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012

(COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)),

c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen in Bezug auf den Binnenmarkt und damit verbundene Bereiche

(COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD))

(2018/C 081/12)

Berichtersteller: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Befassung	a) Europäische Kommission, 5.7.2017 b) Europäisches Parlament, 12.6.2017 Rat, 14.6.2017 c) Europäisches Parlament, 31.5.2017 Rat, 10.10.2017
Rechtsgrundlage	a) Artikel 304 AEUV b) Artikel 21 Absatz 2, Artikel 48 und Artikel 114 Absatz 1 AEUV c) Artikel 43 Absatz 2, Artikel 91, 100, 114, 192, Artikel 194 Absatz 2 und Artikel 337 AEUV
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.10.2017

Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	184/0/5
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, eine Kultur der Rechtstreue und der intelligenten Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zu schaffen, da damit den Menschen, die in einem anderen Mitgliedstaat leben und arbeiten wollen, bzw. den Unternehmen, die in andere Märkte expandieren möchten, viele Möglichkeiten geboten werden.

1.2. Der EWSA unterstützt den Aktionsplan der Kommission zur Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit des SOLVIT-Netzes. Er empfiehlt der Kommission, den Bekanntheitsgrad von SOLVIT in enger Zusammenarbeit mit allen Organisationen der Zivilgesellschaft zu erhöhen, damit sie in größerem Maße in den Genuss der Vorteile der SOLVIT-Dienste kommen können; diese sollten von den Unternehmen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarkts stärker genutzt werden, weshalb dieses Instrument gestärkt werden muss.

1.3. Der EWSA unterstützt den Vorschlag für eine Verordnung über das „zentrale digitale Zugangstor“, mit dem den Bürgern und Unternehmen ein einfacher Zugang zu umfassenden Informationen ermöglicht wird. Er hält es für positiv, dass dieses Portal Zugang zu Informationen, Verfahren und effizienten Hilfs- und Problemlösungsdiensten bietet und dabei die Grundsätze der einmaligen Erfassung und eines ressortübergreifenden Ansatzes (Whole-of-Government-Ansatz) zur Anwendung kommen.

1.4. In Bezug auf den Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftersuchen sind die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterschiedlicher Ansicht; während einige diesen Vorschlag begrüßen, äußern andere, etwa Unternehmensverbände, erhebliche Vorbehalte. Sollte die Verordnung in der vorgeschlagenen Form erlassen werden, fordert der EWSA, dass die Kommission dieses Instrument mit einem Höchstmaß an Verhältnismäßigkeit für Fälle mit einer ausgeprägten grenzüberschreitenden Dimension anwendet, soweit dies notwendig ist und die Grundrechte der Betroffenen — insbesondere im Hinblick auf den Schutz von vertraulichen Informationen — geachtet werden. In Bezug auf die Informationen, die der Kommission im Hinblick auf den Abbau der Hindernisse für den Binnenmarkt zur Verfügung stehen, gibt es bereits umfangreiche Informationskanäle, die besser und systematischer genutzt werden könnten, um Hemmnisse im Binnenmarkt einschließlich Fälle der Nichteinhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu ermitteln. In jedem Fall hofft der EWSA, dass eine obligatorische Bewertung der Wirkung der Verordnung innerhalb von fünf Jahren vorgenommen wird.

1.5. Der EWSA fordert von den Mitgliedstaaten mehr Fortschritte im Bereich der elektronischen Behördendienste, insbesondere hinsichtlich der Anerkennung der elektronischen Identität und ausländischer Personalausweise, da die derzeitigen Dienste als unzulänglich eingeschätzt werden.

1.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Zivilgesellschaft in diesen Prozess einzubeziehen und dabei auf den Ausschuss und die Ergebnisse seiner Arbeiten als ein Mittel zur Evaluierung der Situation des EU-Binnenmarktes zurückzugreifen. In jedem Fall verfügen die Organisationen, die im EWSA vertreten sind, über die Erfahrung, die Mittel und die Fähigkeit zur Zusammenarbeit bezüglich SOLVIT mit dem Ziel, die im Vorschlag für ein zentrales digitales Zugangstor genannten Aktivitäten zur Bekanntmachung der SOLVIT-Dienste und der Überwachung ihrer Qualität zu intensivieren. Unterdessen sollte weiterhin zu allen notwendig erscheinenden Bewertungen beigetragen werden.

2. Die Kommissionsvorschläge

2.1. In ihrer gemeinsamen Erklärung über die legislativen Prioritäten der EU für 2017, die am 13. Dezember 2016 verabschiedet wurde, haben das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission ihre Entschlossenheit bekräftigt, die ordnungsgemäße Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften zu fördern. Am selben Tag legte die Kommission ihre Mitteilung zum Thema „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ vor, in der dargelegt wird, wie die Kommission ihre Anstrengungen verstärken wird, um zu gewährleisten, dass die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften allen zugute kommt. Insbesondere hat sie in ihrer „Binnenmarktstrategie“ zehn Prioritäten mit dem Ziel festgelegt, eine Kultur der Rechtstreue in Bezug auf die Binnenmarktvorschriften zu fördern, wobei sie besonderen Nachdruck auf die Stärkung von SOLVIT legt.

2.2. Derzeit ⁽¹⁾ besteht SOLVIT als ein Netz von Zentren der Mitgliedstaaten (+ EWR) innerhalb ihrer eigenen nationalen Verwaltungen, das zu einer schnellen und informellen Lösung von Problemen von Einzelpersonen und Unternehmen bei der Ausübung ihrer Rechte im Binnenmarkt beitragen soll.

2.2.1. SOLVIT-Fälle werden definiert als grenzübergreifende Probleme, die durch eine mögliche Verletzung des Unionsrechts auf dem Gebiet des Binnenmarkts durch eine Behörde verursacht werden, falls und insofern derartige Probleme nicht Gegenstand eines Gerichtsverfahrens auf einzelstaatlicher oder auf EU-Ebene sind.

2.2.2. SOLVIT ist Teil der einzelstaatlichen Verwaltungen und arbeitet lediglich auf informeller Basis. In folgenden Fällen kann SOLVIT nicht tätig werden:

- bei Problemen zwischen Unternehmen,
- in Bezug auf Verbraucherrechte,
- bei Schadenersatz,
- bei Klagen vor Gericht.

2.3. Das so genannte „Compliance-Paket“ der Kommission umfasst folgende Dokumente:

2.4. Aktionsplan zur Stärkung von SOLVIT ⁽²⁾

2.4.1. Die Kommission ist entschlossen, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten neue Maßnahmen zur **Stärkung der strategischen Rolle von SOLVIT** einzuleiten, damit der Binnenmarkt in der Praxis für Bürger und Unternehmen besser funktioniert.

2.4.2. Der Aktionsplan ist eine Ergänzung zu den Zielen der europäischen Säule sozialer Rechte und damit zusammenhängender Initiativen und somit ein Zeichen dafür, dass die Kommission der sozialen Gerechtigkeit und der Chancengleichheit in der Union Priorität einräumt.

2.4.3. Ziel dieser Mitteilung ist es, SOLVIT auf dreierlei Weise zu fördern:

- i. weitere Verbesserung seiner Qualität;
- ii. zusätzliche Ausweitung der Sensibilisierungsmaßnahmen;
- iii. Stärkung seiner Rolle bei der Durchsetzung des EU-Rechts.

2.4.4. Allgemein werden strategischere Sensibilisierungsmaßnahmen für SOLVIT sowie der Aufbau einer strukturierteren Zusammenarbeit mit zwischengeschalteten Organisationen und einschlägigen Netzen **die Rolle von SOLVIT für die Bereitstellung sachdienlicher Meldungen und Belege** in Bezug auf das praktische Funktionieren des Binnenmarkts **stärken**, denn es steht eine größere „kritische Masse“ an Fällen zur Verfügung, an denen mehr Unternehmen beteiligt sind.

2.4.5. In Anlehnung an den EU-eGovernment-Aktionsplan **wird die Kommission prüfen, ob der Grundsatz der einmaligen Erfassung angewendet werden kann**. Dadurch würde vermieden, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die anknüpfend an einen ungelösten SOLVIT-Fall erstmals eine Beschwerde bei der Kommission einreichen wollen, erneut Informationen übermitteln müssten, über die SOLVIT bereits verfügt.

2.5. Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors ⁽³⁾

2.5.1. Mit dem Vorschlag für eine Verordnung werden Vorschriften für die Einrichtung und den Betrieb eines zentralen digitalen Zugangstors festgelegt, über das Bürger und Unternehmen einen einfachen Zugang zu hochwertigen, umfassenden Informationen und wirksamen Hilfs- und Problemlösungsdiensten erhalten sollen sowie zu effizienten Verfahren im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und der EU für diejenigen Bürger und Unternehmen, die ihre aus dem Unionsrecht im Bereich Binnenmarkt abgeleiteten Rechte ausüben oder ausüben wollen.

2.5.2. Außerdem wird vorgeschlagen, die Inanspruchnahme der Verfahren durch Nutzer aus anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern und die Umsetzung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung zu unterstützen, und es werden Vorschriften für die Berichterstattung über Hindernisse auf dem Binnenmarkt festgelegt, basierend auf der Einholung von Rückmeldungen der Nutzer, den Berichten über die Funktionsweise des Binnenmarktes und der Erhebung von Statistiken bei den Diensten, die von dem Zugangstor abgedeckt werden.

⁽¹⁾ Empfehlung der Kommission vom 17. September 2013 (ABl. L 249 vom 19.9.2013, S. 10).

⁽²⁾ COM(2017) 255 final.

⁽³⁾ COM(2017) 256 final.

2.5.3. Die Anhänge zu diesem Vorschlag enthalten eine Liste von 13 grundlegenden behördlichen Verfahren für Bürger und Unternehmen, die in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, und eine Liste der nach dem Unionsrecht vorgeschriebenen Hilfs- und Problemlösungsdiensten, die über „das Portal“ zugänglich sind.

2.5.4. Informationsbereiche im Zusammenhang mit Bürgern: Reisen innerhalb der Union; Arbeit und Ruhestand innerhalb der Union; Fahrzeuge in der Union; Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat; Bildung oder Praktikum in einem anderen Mitgliedstaat; medizinische Versorgung; grenzüberschreitende Familienrechte und -pflichten und familienbezogene Vorschriften sowie Verbraucher in einem grenzüberschreitenden Kontext.

2.5.5. Informationsbereiche im Zusammenhang mit Unternehmen: Gründung, Führung und Schließung eines Unternehmens; Personal; Steuern, Waren; Dienstleistungen; Finanzierung eines Unternehmens; öffentliche Aufträge sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

2.6. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen in Bezug auf den Binnenmarkt und damit verbundene Bereiche⁽⁴⁾.

2.6.1. Zweck des Verordnungsvorschlags ist die Unterstützung der Kommission bei der Überwachung und Durchsetzung von Binnenmarktvorschriften, indem sie in die Lage versetzt wird, mithilfe sehr gezielter Auskunftersuchen von ausgewählten Marktteilnehmern aktuelle, umfassende und verlässliche quantitative und qualitative Informationen einzuholen.

2.6.2. Der Vorschlag, von dessen Anwendungsbereich Kleinunternehmen ausgenommen sind, sieht keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand vor, da bei Vorliegen von Hemmnissen für das Funktionieren des Binnenmarkts ein außerordentliches oder zusätzliches Verfahren für die Einholung der notwendigen Informationen festgelegt wird. Das durch diese Initiative geschaffene Informationsinstrument stellt eine äußerste Maßnahme dar, wenn alle anderen Mittel zur Einholung von Auskünften fehlgeschlagen sind.

2.6.3. Im vorliegenden Vorschlag werden das Verfahren für die Auskunftersuchen, der Beschluss für deren Genehmigung, der Schutz vertraulicher Informationen und die Wahrung des Berufsgeheimnisses sowie die Überprüfung durch den Gerichtshof der EU geregelt, ebenso wie die Möglichkeit zur Verhängung von Geldbußen, wenn Auskunftersuchen vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht beantwortet bzw. unrichtige, unvollständige oder irreführende Angaben gemacht werden. In jedem Fall werden die Befugnisse der gerichtlichen Überprüfung durch den Gerichtshof geregelt.

2.6.4. Dem Vorschlag zufolge könnten aussagekräftige Daten zu Störungen des Binnenmarkts die Kommission und die nationalen Behörden in die Lage versetzen, eine bessere Einhaltung der Binnenmarktvorschriften und eine besser konzipierte EU-Politik zu gewährleisten. Das würde nach Ansicht der Kommission das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt stärken und dazu beitragen, das Binnenmarktpotenzial voll auszuschöpfen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont, dass in das von der Kommission vorgelegte „Compliance-Paket“ einige Elemente aufgenommen werden müssen, um die Legitimität des Legislativvorschlags zu stärken, die Erwartungen aller beteiligten Organe und Einrichtungen in dessen künftige Anwendung zu erfüllen und eine wirksame Anwendung in allen betroffenen Mitgliedstaaten zu erreichen.

3.2. Das wichtigste Ziel dieses „Pakets“, nämlich die Stärkung von SOLVIT, geht auf eine Forderung zurück, die sowohl von den Mitgliedstaaten im Wege ausdrücklicher Aufforderungen an die Kommission im Rat (Wettbewerbsfähigkeit) als auch vom Europäischen Parlament vorgebracht worden war, und dies gibt dem vorliegenden Legislativvorschlag eine solide Grundlage demokratischer Legitimität.

3.2.1. Es wäre zweckmäßig, die Regelung und die Funktionen der Organe und Einrichtungen zu erweitern und zu präzisieren, die künftig für die Anwendung des hier betrachteten Rechtsrahmens zuständig sein werden, insbesondere für die Anwendung der Verordnung zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen in Bezug auf den Binnenmarkt und damit verbundene Bereiche.

3.2.2. In diesem Zusammenhang betont der EWSA, dass die Kommission ihren Vorschlag neu zentrieren sollte, zum einen, weil sie keinen Verweis auf die Rolle des EWSA in der Phase der Anwendung der Verordnung aufgenommen hat, und weil es der Kommission andererseits scheinbar vorrangig um die Stärkung ihrer eigenen Rolle während der administrativen Phase vor der Klageerhebung wegen Vertragsverletzung geht.

⁽⁴⁾ COM(2017) 257 final.

3.2.2.1. Zunächst einmal schwächt der Vorschlag die Legitimität des funktionalen Subsidiaritätsprinzips der EU, weil der EWSA ausgeschlossen wird von Arbeiten, die laut Vertrag in seinen spezifischen Tätigkeitsbereich fallen und denen er bisher einen erheblichen Teil seiner Tätigkeit erfolgreich gewidmet hat.

3.2.2.2. Der EWSA verfügt über die notwendige Erfahrung, die Instrumente und die Sachkenntnis, um das Bewusstsein für die Arbeitsweise von SOLVIT weiter zu schärfen. Außerdem wird der EWSA von jeder Mitwirkung bei der Überwachung und Bewertung der Durchführung der vorgeschlagenen Verordnungen ausgeschlossen.

3.2.2.3. Dieser Ansatz sollte geändert werden, weil der Vorschlag über das „zentrale digitale Zugangstor“ in seiner derzeitigen Fassung nicht im Einklang steht mit der in Artikel 11 Absatz 2 EUV vorgesehenen institutionellen Dimension mit Bezug auf die Rolle des EWSA als Vertreter der Interessen der organisierten Zivilgesellschaft und den Grundsatz der partizipativen Demokratie in ihrer funktionalen Dimension untergräbt, womit die künftige Anwendung der Verordnung weniger effizient sein wird.

3.2.2.4. Das „zentrale digitale Zugangstor“ soll dazu beitragen, die Verwirklichung wirksamer, interoperabler und für alle zugänglicher elektronischer Behördendienste zu beschleunigen. Der EWSA unterstützt die Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung und bekräftigt ⁽⁵⁾ die Angemessenheit eines ressortübergreifenden Ansatzes (Whole-of-Government-Ansatz), wonach die verschiedenen öffentlichen Einrichtungen über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus zusammenarbeiten, sodass ein Antragsteller über einen Ansprechpartner eine integrierte Antwort erhält.

3.2.3. Infolge der wiederholten Forderungen seitens des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ und des Europäischen Parlaments enthält Abschnitt III des Aktionsplans zur Stärkung von SOLVIT außerdem wichtige Maßnahmen zur Untermauerung von SOLVIT als Rechtsdurchsetzungsinstrument.

3.3. Zudem sind einige Anmerkungen zum Ziel einer möglichst effizienten Umsetzung des Mitteilungsvorschlags notwendig.

3.3.1. Erstens sollten mit Blick auf das Ziel, SOLVIT zu fördern, zwei Aspekte behandelt werden, die im Aktionsplan der Kommission fehlen.

3.3.2. Zum einen ist angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU, der voraussichtlich Mitte 2019 vollzogen wird, der Begriff „Markt“ im Sinne von Abschnitt II dieses Plans als erheblich reduziert anzusehen. Wenn bis dahin kein Abkommen für die bilateralen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU geschlossen wurde und dieser Staat bis dann nicht Teil des Europäischen Wirtschaftsraums sein sollte, entfällt für die Behörden dieses Staates automatisch die Verpflichtung zur Durchführung des Plans — zum Nachteil ihrer Staatsangehörigen und der Staatsangehörigen der Staaten, in denen das Netz der SOLVIT-Stellen sehr wohl weiter tätig sein wird.

3.3.3. Zum anderen haben das Unionsrecht und insbesondere die darin verankerten wirtschaftlichen Grundfreiheiten auch einen extraterritorialen Anwendungsbereich mit Rechten und Pflichten für Staatsangehörige von Drittstaaten wie auch für die Verwaltungen dieser Staaten, und daher sollte die künftige Einrichtung von SOLVIT-Stellen und die Anwendung von SOLVIT auf dem Hoheitsgebiet derjenigen Staaten ins Auge gefasst werden, mit denen die EU besondere Beziehungen aufgrund internationaler Übereinkünfte unterhält, wie der Übereinkünfte, die in den ersten drei Gedankenstrichen von Buchstabe a) sechster Absatz des Artikels 218 AEUV vorgesehen sind. Dies wäre eindeutig im Interesse der Bürger und Unternehmen sowie der Staatsangehörigen dieser Drittstaaten und auch einer besseren Anwendung der Binnenmarktvorschriften.

3.4. Zweitens ist es notwendig, Anreize für die öffentlichen Verwaltungen derjenigen Mitgliedstaaten zu schaffen, die infolge der digitalen Kluft oder aus anderen Gründen mehr Ressourcen für die Durchführung der Verordnung über die Schaffung eines „zentralen digitalen Zugangstors“ benötigen als andere.

3.4.1. Die Kommission könnte erwägen, eine Aktion zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts vorzuschlagen. Im Rahmen dieser Maßnahme erscheinen auch Anreize für die Unternehmen angebracht, die den Angaben in Abschnitt III des Plans der Kommission zufolge betroffen sind — demnach bestehen offenbar unverhältnismäßig große Unterschiede bei der Zahl der Vorgänge pro SOLVIT-Stelle, und diese Unterschiede lassen sich durch das unterschiedliche demografische und wirtschaftliche Gewicht der teilnehmenden Staaten allein nicht erklären.

3.5. Schließlich bedarf es einer Vereinbarung in allen Staaten, in denen das SOLVIT-Netz tätig ist, betreffend die schnellstmögliche Auswahl von geeigneten festen Mitarbeitern für die Bearbeitung der an die Stellen des Netzes gerichteten Anträge mittels öffentlicher und transparenter Auswahlverfahren.

⁽⁵⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 99.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Zu SOLVIT

4.1.1. Der EWSA unterstützt die konkreten Verbesserungen in Bezug auf die Optimierung der Arbeit von SOLVIT. SOLVIT kann ein nützliches Instrument sein, da es den Bürgern und Unternehmen eine Plattform zur Lösung eines breiten Spektrums von Problemen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt bietet. Die Kommission sollte die Sichtbarkeit von SOLVIT insgesamt noch weiter verbessern.

4.1.2. Eine bessere Rechtsdurchsetzung kommt sowohl den Bürgern als auch den Unternehmen zugute. Die Zahlen zeigen, dass der Anteil der von Bürgern vorgebrachten SOLVIT-Fälle insbesondere im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit im Vergleich zu den von Unternehmen vorgebrachten Fällen in den letzten Jahren gestiegen ist. Außerdem ist anzumerken, dass die Problemlösungsrate bei den von Unternehmen vorgebrachten Fällen (80 %) unter dem Durchschnitt des Netzes (89 %) liegt. Die Kommission sollte geeignete Maßnahmen ergreifen, damit alle Nutzer die Möglichkeiten des Netzes nutzen können. Das Instrument muss gestärkt werden, und der EWSA hofft, dass die durch den *Fahrplan für die Stärkung von SOLVIT* geweckten Erwartungen erfüllt werden, insbesondere hinsichtlich der Einführung eines Rechtsbehelfs für Unternehmen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Waren und der unmittelbaren und effizienteren rechtlichen Unterstützung für das Netz mithilfe einer verbesserten informellen Rechtsberatung, interaktiver Fortbildungswerkzeuge und der Möglichkeit, Meinungsverschiedenheiten beizulegen.

4.2. Zum Vorschlag für eine Verordnung über das „zentrale digitale Zugangstor“

4.2.1. Der Ausschuss begrüßt die in dem Verordnungsvorschlag enthaltene Initiative für ein zentrales digitales Zugangstor. Das Portal sollte den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen alle erforderlichen Informationen und Unterstützung zur Verfügung stellen, die sie für eine Tätigkeit im gesamten Binnenmarkt benötigen. Bei richtiger Konzeption kann dieses Instrument sowohl für Bürger, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat leben und arbeiten möchten, als auch für Unternehmen — insbesondere KMU und Start-ups, die in einem anderen Mitgliedstaat wirtschaftliche Freiheiten in Anspruch nehmen wollen, Unterstützung bieten.

4.2.2. Die Bürger und Unternehmen kennen oft ihre Rechte und Möglichkeiten im Binnenmarkt nicht zur Genüge. Beim zentralen digitalen Zugangstor besteht noch Verbesserungsbedarf. Es muss mit den bereits bestehenden Instrumenten vernetzt werden und die Unternehmen bei der Nutzung der am meisten in Anspruch genommenen Online-Verfahren und -Behördendienste unterstützen. Das Zugangstor sollte den Binnenmarkt transparenter, sicherer und berechenbarer machen.

4.2.3. Das zentrale digitale Zugangstor muss unbedingt alle Informationen und Unterstützung bieten, die Unternehmen hinsichtlich einer Erleichterung der grenzüberschreitenden Geschäfte benötigen. Dies umfasst aktuelle und qualitativ hochwertige Informationen über den Markt, die Lösung von Problemen und Streitbeilegungsverfahren ebenso wie elektronische Verfahren für Unternehmen, die grenzübergreifend tätig sind.

4.3. Zum Vorschlag für eine Verordnung über das Binnenmarkt-Informationstool

4.3.1. Zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für Auskunftsersuchen der Kommission an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen in Bezug auf den Binnenmarkt sind die verschiedenen im EWSA vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen — insbesondere die Unternehmensverbände — unterschiedlicher Ansicht.

4.3.2. Die die Unternehmen vertretenden Organisationen kritisieren den Vorschlag, da er sich ihrer Ansicht nach weitgehend an die Wirtschaft richtet, während es die Mitgliedstaaten sind, die für die noch bestehenden Hindernisse für den Binnenmarkt verantwortlich sind:

- a) Eine bessere Durchsetzung der vereinbarten Regeln ist für einen wirksameren Binnenmarkt unerlässlich. Ein erster Schritt auf dem Weg dahin sind Hinweise und Unterstützung für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung und Anwendung der Vorschriften. Die Europäische Kommission sollte eine größere Rolle im Durchsetzungsverfahren einnehmen und sicherstellen, dass alle Wirtschaftsakteure die Regeln einhalten. Sie sollte nicht zögern, wenn es darum geht, Pilotprojekte einzurichten oder Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung einzuleiten.
- b) In Bezug auf die Informationen, die der Kommission im Hinblick auf den Abbau der Hindernisse für den Binnenmarkt zur Verfügung stehen, gibt es bereits umfangreiche Informationskanäle wie das Enterprise Europe Network, die Plattform für die Online-Streitbeilegung, die TRIS-Datenbank, das IMI-System und die REFIT-Plattform. Diese Kanäle könnten besser und systematischer genutzt werden, um Hemmnisse und Fragmentierungen im Binnenmarkt einschließlich Fälle der Nichteinhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu ermitteln.

c) Die Unternehmen befürchten, dass die neue Verpflichtung zur Vorlage der vertraulichen kommerziellen Informationen und sensiblen Daten der Unternehmen (Preispolitik, Geschäftsstrategie) unter Androhung von Bußgeldern und Strafen einen höheren Verwaltungsaufwand mit sich bringt.

4.3.3. Die die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen vertretenden Organisationen hingegen nehmen den Verordnungsvorschlag positiv auf, da sie es für wichtig halten, dass

- a) ein geeigneter Zugang zu zuverlässigen Daten gewährt wird, weil dies nicht nur für mehr Transparenz sorgt, sondern auch die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert, indem relevante, zweckdienliche und kohärente Informationen, die für den Erlass bestimmter Maßnahmen durch die Kommission von besonderer Bedeutung sind, zur Verfügung gestellt werden;
- b) mithilfe sehr gezielter Auskunftersuchen von ausgewählten Marktteilnehmern aktuelle, umfassende und verlässliche quantitative und qualitative Informationen eingeholt werden können;
- c) die Kommission die Einhaltung der Binnenmarktrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen sicherstellen kann und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausgebaut wird.

4.3.4. Sollte die Verordnung in der vorgeschlagenen Form erlassen werden, fordert der EWSA daher, dass die Kommission dieses Instrument mit einem Höchstmaß an Verhältnismäßigkeit für Fälle mit einer ausgeprägten grenzüberschreitenden Dimension anwendet, soweit dies notwendig ist, und die Grundrechte der Betroffenen — insbesondere im Hinblick auf den Schutz von vertraulichen Informationen — geachtet werden.

4.3.4.1. Des Weiteren muss sich der im Begleittext zum Verordnungsvorschlag enthaltene Vorschlag einer Bewertung in dem Rechtstext niederschlagen, damit dies eine bindende Vorschrift wird. Diese Bewertung sollte innerhalb von fünf Jahren nach Annahme der Verordnung erfolgen, um die Funktionsweise dieser Aufsichtstätigkeiten zu analysieren.

5. Die Rolle des EWSA im Prozess

5.1. Die Vollendung des Binnenmarkts und die korrekte Anwendung der Binnenmarktvorschriften gehören zu den wichtigsten Prioritäten des EWSA.

5.2. Häufig kennen die Bürger und Unternehmen ihre Rechte und Chancen im Binnenmarkt nicht genau. Beim zentralen digitalen Zugangstor besteht Verbesserungsbedarf. Es muss mit den bereits bestehenden Instrumenten vernetzt werden und die Unternehmen bei der Nutzung der am meisten in Anspruch genommenen Online-Verfahren und -Behördendienste unterstützen. Das Zugangstor sollte den Binnenmarkt transparenter und zugleich sicherer und berechenbarer machen.

5.3. Der EWSA ist bereit, als Vertreter der Organisationen der Zivilgesellschaft zu dieser Initiative beizutragen. Zu diesem Zweck bietet er seine Mithilfe bei der Überwachung und Bewertung der Anwendung der Verordnung über das zentrale digitale Zugangstor an.

5.4. Der EWSA ersucht die Kommission, dabei eng mit ihm zusammenzuarbeiten und die Fachkenntnis und Erfahrung seiner Mitglieder aus den 28 EU-Mitgliedstaaten zu nutzen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Überwachung und Meldung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge“

(COM(2017) 279 *final* — 2017/0111 (COD))

(2018/C 081/13)

Berichtersteller: **Dirk BERGRATH**

Mitberichtersteller: **Mihai MANOLIU**

Befassung	Europäisches Parlament, 15.6.2017 Rat, 22.6.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 192 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	188/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach Ansicht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) sollten die vorrangigen politischen Ziele der EU die Schaffung von Arbeitsplätzen, Investitionen zur Reindustrialisierung Europas, Wirtschaftswachstum, der Übergang zu sauberer Energie, neue Geschäftsmodelle, Spitzentechnologien, Umweltschutz und die öffentliche Gesundheit sein.

1.2. Nach Meinung des EWSA haben Verkehrsunternehmen Chancen zur Senkung ihrer Kraftstoffkosten verpasst, die ein Viertel ihrer Betriebskosten ausmachen. Die Kraftstoffeffizienz ist ein grundlegendes Kriterium für Kaufentscheidungen; eine Verringerung des Kraftstoffverbrauchs würde auch eine Senkung der Kosten für Brennstoffeinfuhren bewirken. Die EU benötigt Zertifizierung, Kraftstoffverbrauchsbewertung sowie Emissions- und Verbrauchsnormen, um Innovationen zu fördern. Maßnahmen und Pläne für Elektrofahrzeuge haben einen harten Konkurrenzkampf zwischen Fahrzeugherstellern angefangen. Der Verkehrssektor muss ebenso wie die Bereiche Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft seinen Beitrag zur Verringerung der Emissionen leisten.

1.3. Ein Tätigwerden der EU ist angesichts der grenzüberschreitenden Auswirkungen des Klimawandels und der Notwendigkeit, die Binnenmärkte für Kraftstoffe, Fahrzeuge und Verkehrsdienstleistungen zu schützen, gerechtfertigt. Die Fragmentierung des Verkehrsmarkts und der Verlust an Markttransparenz, unterschiedliche Rechtsvorschriften und politische Praktiken für die Überwachung sowie das Fehlen einer gemeinsamen Datenbank der Überwachungsdaten haben erhebliche soziale und wirtschaftliche Auswirkungen.

1.4. Der EWSA begrüßt, dass mit dem Verordnungsvorschlag die Überwachung und Verbreitung der CO₂-Werte von in der EU neu zugelassenen schweren Nutzfahrzeugen erleichtert wird und den Kunden, meist KMU, transparente Verbrauchsinformationen zur Verfügung gestellt werden.

1.5. Der EWSA befürwortet die im Verordnungsvorschlag gewählte dritte Option einer kombinierten Meldung, da damit der digitale Informationsfluss sichergestellt wird, Daten auf nationaler wie auch auf EU-Ebene erfasst werden und nur geringe Verwaltungskosten entstehen.

1.6. Der EWSA hebt hervor, dass wichtige Märkte wie die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und China in den vergangenen Jahren Zertifizierungs- und Kraftstoffeffizienzmaßnahmen in Form von Kraftstoffverbrauchs- und/oder Emissionsnormen umgesetzt haben, um Innovationen zu fördern und die Fahrzeugeffizienz rasch zu verbessern. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hersteller schwerer Nutzfahrzeuge hängt also auch daran, dass sie diese Normen erfüllen.

1.7. Grundsätzlich besteht zwar ein marktwirtschaftlich getriebener Druck auf die Hersteller, die Reduzierung der Kraftstoffverbräuche von Lkw in der EU weiter voranzutreiben, doch den meist mittelständischen Verkehrsunternehmen fällt es häufig schwer, den höheren Anschaffungspreis der kraftstoffeffizienteren Schwer-Lkw zu finanzieren.

1.8. Der EWSA empfiehlt der Kommission, bei der Ausgestaltung möglicher CO₂-Grenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge eine ausgewogene Balance zwischen kurz- bis mittelfristig erreichbaren Zielen und dem längerfristigen Ziel eines emissionsfreien Straßenverkehrs anzustreben. Dabei gilt es, Innovation in bestehende Technologie zu fördern, ohne die Investitionsmittel für emissionsfreie Fahrzeuge zu unterbinden.

1.9. In diesem Zusammenhang hält der EWSA seine im Rahmen der Stellungnahme zum Schlussbericht der hochrangigen Gruppe CARS 21 ausgesprochenen Empfehlungen für auch auf schwere Nutzfahrzeuge übertragbar, vor allem in Bezug auf den Zeitrahmen für die Umsetzung.

1.10. Der EWSA unterstreicht die Rolle von öffentlichen Investitionen und Regulierung bei der Reduktion von Emissionen im Straßenverkehr, auch beim Schwerverkehr.

1.11. Der EWSA betont, dass jedwede regulatorische Maßnahme durch eine verstärkte Politik der Dämpfung der Straßenverkehrsnachfrage — auch für schwere Nutzlasten — mittels Verlagerung auf Verkehrsarten mit geringeren Treibhausgasemissionen wie Schiene, Binnenschifffahrt usw. flankiert werden muss.

2. Einleitung

2.1. Mit diesem Verordnungsvorschlag sollen die Überwachung und Meldung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge geregelt werden, die in der Europäischen Union zugelassen sind. Die Regelung gilt nur für schwere Nutzfahrzeuge, die für den Güter- oder Personenkraftverkehr konstruiert und gebaut sind ⁽¹⁾.

2.2. Verkehr und Mobilität sind für Europas Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit entscheidend. Diese Bedeutung zeigt sich auch in dem breiten Spektrum anderer politischer Rahmenbestimmungen, die großen Einfluss auf diesen Sektor haben. Die erfolgreichen Prioritäten Energieunion, Digitaler Binnenmarkt und Agenda für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen kommen allesamt dem Verkehrssektor und der Mobilität zugute.

2.3. Im Oktober 2014 haben die Staats- und Regierungschefs der EU ⁽²⁾ das verbindliche Ziel aufgestellt, die in der Union verursachten Emissionen bis 2030 in der gesamten Wirtschaft um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Diese Zielvorgabe beruht auf weltweiten Projektionen, die mit dem mittelfristigen Horizont des Übereinkommens von Paris zum Klimawandel (COP 21) im Einklang stehen ⁽³⁾. Die Kommission hat die Einführung von Kraftstoffeffizienznormen für neue schwere Nutzfahrzeuge angekündigt.

2.4. Angaben der Industrie zufolge generierte die Ausfuhr von Lkw im Jahr 2015 einen Handelsbilanzüberschuss von 5,1 Mrd. EUR. Dieser Sektor ist Teil einer Automobilindustrie, die 12,1 Mio. direkte und indirekte Arbeitsplätze in Europa schafft (dies entspricht 5,6 % aller Arbeitsplätze in der EU).

⁽¹⁾ Gemäß Richtlinie 2007/46/EG, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 385/2009: Fahrzeugklassen M1, M2, N1 und N2 mit einer Bezugsmasse von mehr als 2 610 kg, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates fallen, alle Fahrzeuge der Klassen M3 und N3 sowie Fahrzeuge der Klassen O3 und O4.

⁽²⁾ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Oktober 2014, EUCO 169/14, S. 2.

⁽³⁾ FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. In der Strategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie von Februar 2015⁽⁴⁾ wurde der Übergang zu einem energieeffizienten Verkehrssektor mit geringen CO₂-Emissionen zu einem der zentralen Handlungsschwerpunkte erklärt. Angeregt durch das Übereinkommen von Paris zum Klimawandel werden die Maßnahmen, die in der im Juli 2016 angenommenen Strategie für emissionsarme Mobilität⁽⁵⁾ bereits dargelegt sind, nun umgesetzt. Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa können die Schaffung einer künftigen sauberen, wettbewerbsfähigen und vernetzten Mobilität in Europa vorantreiben.

2.6. In der Europäischen Union (EU) stiegen im Zeitraum von 1990 bis 2014 die CO₂-Emissionen von Nutzfahrzeugen deutlich schneller an als die von Pkw. Bei den Nutzfahrzeugen betrug der Anstieg der CO₂-Emissionen etwa 25 %, bei den Pkw-Emissionen dagegen lediglich etwa 12 %. Lkw und Busse sind mittlerweile für rund ein Viertel der CO₂-Emissionen aus dem Straßenverkehr in der EU verantwortlich. Dieser Anteil von Lkw und Bussen nimmt weiterhin zu, da die Emissionen von Pkw und auch von Kleintransportern aufgrund immer strengerer CO₂-Grenzwerte sinken.

2.7. Heute liegt der Kraftstoffverbrauch einer typischen europäischen 40-Tonnen 4×2 Sattelzugmaschine im sog. Long-Haul-Testzyklus auf Straßen und Autobahnen in etwa bei 33,1 l/100 km. Der Kraftstoffverbrauch eines typischen europäischen 12-Tonnen 4×2 Verteiler-Lkw im sog. Urban-Delivery-Testzyklus liegt bei etwa 21,4 l/100 km⁽⁶⁾.

2.8. Schwere Nutzfahrzeuge werden in der Regel mehrstufig gefertigt, es gibt zumeist nur maßgeschneiderte Produkte. Nachdem ein Hersteller das Fahrgestell gefertigt hat, erhält dieses in einem weiteren Schritt einen Aufbau von einem anderen Hersteller. Der Einfluss auf den Kraftstoffverbrauch und damit die CO₂-Emissionen des komplettierten Fahrzeugs verteilt sich daher auf verschiedene Hersteller.

2.9. Die Abnehmer schwerer Nutzfahrzeuge sind überwiegend Güterverkehrsunternehmen. Die Kraftstoffkosten können mehr als ein Viertel ihrer Betriebskosten ausmachen, sodass die Kraftstoffeffizienz für sie das wichtigste Kaufkriterium ist. Die Kraftstoffeffizienz von schweren Nutzfahrzeugen hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte zwar verbessert, jedoch haben viele der mehr als eine halbe Million Verkehrsunternehmen, bei denen es sich zum großen Teil um KMU handelt, nach wie vor keinen Zugang zu standardisierten Informationen zur Bewertung kraftstoffeffizienter Technologien und zum Vergleich von Lastkraftwagen, um möglichst sachkundige Kaufentscheidungen zu treffen und ihre Kraftstoffkosten zu senken. Dies wird durch das Fehlen einer gemeinsam vereinbarten Methodik für die Kraftstoffverbrauchsmessung noch erschwert.

2.10. Aufgrund mangelnder Markttransparenz stehen die Hersteller von schweren Nutzfahrzeugen in der EU weniger unter Druck, auf einem doch wettbewerbsorientierten globalen Markt die Fahrzeugeffizienz zu erhöhen und in Innovationen zu investieren. Die EU-Hersteller laufen daher Gefahr, ihren bisherigen Führungsanspruch bei der Kraftstoffeffizienz von Fahrzeugen zu verlieren.

2.11. Transparenz in Bezug auf die Leistung der Fahrzeuge hinsichtlich des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen könnte auch den Wettbewerb im Binnenmarkt ankurbeln; 2016 deckte die Kommission ein Kartell einer Reihe von Lkw-Herstellern auf, die zwischen 1997 und 2011 Absprachen trafen.

3. Der Verordnungsvorschlag

3.1. Dieser Verordnungsvorschlag ist ein Teil des Pakets „Europa in Bewegung“, mit dem die Verkehrssicherheit verbessert, eine gerechtere Mauterhebung gefördert, CO₂-Emissionen, Luftverschmutzung, Verkehrsüberlastung und der Verwaltungsaufwand für Unternehmen verringert, illegale Beschäftigung bekämpft sowie angemessene Bedingungen und Ruhezeiten für die Arbeitnehmer gewährleistet werden sollen.

3.2. Langfristig werden sich diese Maßnahmen weit über den Verkehrssektor hinaus positiv auswirken — sie fördern Beschäftigung, Wachstum und Investitionen, stärken die soziale Gerechtigkeit, vergrößern die Wahlmöglichkeiten für Verbraucher und geben Europa einen klaren Weg für die Senkung der Emissionen vor.

⁽⁴⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 501 final.

⁽⁶⁾ Delgado, O., Rodríguez, F., Muncrief, R., *Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020-2030 timeframe*, Internationaler Rat für sauberen Verkehr, ICCT Weißbuch, Berlin, Juli 2017.

3.3. Dieses Paket wird in den kommenden zwölf Monaten durch weitere Vorschläge ergänzt, die auch Emissionsstandards für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge sowie erstmals für schwere Nutzfahrzeuge für die Zeit nach 2020 enthalten werden. Durch diese Vorschläge werden die Innovation weiter vorangetrieben, die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt, die CO₂-Emissionen gesenkt und die Luftqualität, die öffentliche Gesundheit sowie die Straßenverkehrssicherheit verbessert.

3.4. Die Wissenslücke wird mittels einer Simulationssoftware verringert, ein effizientes Instrument zur Berechnung des Kraftstoffverbrauchs und der Kosten. Die neue (Typgenehmigungs-)Zertifizierungsverordnung über die Bestimmung von CO₂-Emissionen wird auf individuellen Leistungsdaten und einem zertifizierten Verfahren zur Beschaffung und Verwaltung der Eingabedaten beruhen.

3.5. Mit diesem Verordnungsvorschlag wird die Mitteilung über eine Strategie zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen von Lastkraftwagen aus dem Jahr 2014 umgesetzt. Im Rahmen der Strategie für schwere Nutzfahrzeuge wurde eine Durchführungsmaßnahme zur Festlegung des Verfahrens für die Zertifizierung der mithilfe des VECTO-Simulationsinstruments berechneten CO₂-Emissionswerte neuer schwerer Nutzfahrzeuge, die in der EU in Verkehr gebracht werden, sowie ein Legislativvorschlag für die Überwachung und Meldung dieser Emissionen angekündigt.

3.6. Da VECTO nur ein Simulationsinstrument ist, sollte das zweite Maßnahmenpaket Straßenprüfungen für den Kraftstoffverbrauch beinhalten, die die Kommission auch für Fahrzeuge und leichte Nutzfahrzeuge plant. Es gilt, eine Methodik zur Differenzierung von Infrastrukturnutzungsgebühren für neue schwere Nutzfahrzeuge entsprechend den CO₂-Emissionen zu entwickeln (Überarbeitung der „Eurovignetten-Richtlinie“ und der Energieeffizienzrichtlinie).

3.7. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den Zugang von Dritten (Forschungseinrichtungen, Verkehrsunternehmen, NGO) zu den offiziellen VECTO-Daten über den Kraftstoffverbrauch zu gewährleisten, damit diese Daten durch unabhängige Prüfungen abgeglichen werden können. Die übermittelten Daten müssen Gegenstand einer Qualitätskontrolle und einer Überprüfung sein, um etwaige Lücken zu schließen oder Unregelmäßigkeiten zu beheben. Diese Überprüfungen sollten im Einklang mit den Grundrechten durchgeführt werden.

3.8. Mit diesem Vorschlag wird auch die europäische Strategie für emissionsarme Mobilität aus dem Jahr 2016 umgesetzt, mit der u. a. die Treibhausgasemissionen im Straßenverkehr bis 2050 um mindestens 60 % gegenüber 1990 gesenkt und die Emission von Luftschadstoffen drastisch verringert werden sollen. In der Strategie heißt es ferner, dass die Kommission die Prüfung der Gestaltungsoptionen für CO₂-Emissionsnormen im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Legislativvorschlags noch während der Amtszeit dieser Kommission beschleunigen will.

3.9. Zum Zwecke der Überwachung melden ab dem Jahr 2020 jährlich bis zum 28. Februar eines Jahres sowohl die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Daten über neue, im Vorjahr in der Union erstmals zugelassene Fahrzeuge, als auch die Hersteller schwerer Nutzfahrzeuge Daten über Fahrzeuge, deren Herstellungsdatum im vorangegangenen Kalenderjahr liegt. Die Art der zu meldenden Daten ist in Anhang I Teil A und B des Verordnungsvorschlags dargelegt.

3.10. Die Europäischen Umweltagentur (EUA) verwaltet im Namen der Kommission ein zentrales Register der gemeldeten Daten, das — bis auf einige sensible Daten — öffentlich zugänglich ist.

3.11. Die zuständigen Behörden und die Hersteller sind für die Richtigkeit und Qualität der von ihnen gemeldeten Daten verantwortlich. Die Kommission kann jedoch eine eigene Überprüfung der Qualität der gemeldeten Daten durchführen und ergreift gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zur Berichtigung der im Zentralregister veröffentlichten Daten. Es bestehen keine direkten Meldepflichten für KMU oder Kleinunternehmen.

3.12. Die Kommission berichtet jährlich über ihre Analyse der von den Mitgliedstaaten und den Herstellern für das vorangegangene Kalenderjahr übermittelten Daten. Die Analyse umfasst mindestens die Angaben über den durchschnittlichen Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen der Flotte schwerer Nutzfahrzeuge insgesamt und der Fahrzeugflotte der einzelnen Hersteller. Dabei werden — soweit verfügbar — Daten über die Verbreitung neuer und fortschrittlicher Technologien zur Reduzierung der CO₂-Emissionen berücksichtigt.

3.13. Der Kommission wird mittels delegierter Rechtsakte die Befugnis übertragen, die in den Anhängen des Verordnungsvorschlags festgelegten Datenanforderungen sowie das Überwachungs- und Meldeverfahren zu ändern.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Wie bereits in früheren Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen der Kommission in Bezug auf die Reduzierung der CO₂-Emissionen bekräftigt der EWSA, dass er alle Gemeinschaftsinitiativen befürwortet, mit denen konkrete Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen erreicht werden sollen, was einen wesentlichen Aspekt der Eindämmung des Klimawandels darstellt. Vor diesem Hintergrund dürfen daher keine zumutbaren Maßnahmen vernachlässigt werden, um auch die Emissionen der Nutzfahrzeuge, die mehr als 10 % des Fahrzeugbestands ausmachen, zu senken.

4.2. Darüber hinaus scheint das gewählte Instrument — eine „Verordnung“ — am besten geeignet zu sein, um sicherzustellen, dass die erlassenen Vorschriften unverzüglich eingehalten werden, und um Wettbewerbsverzerrungen und deren mögliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu vermeiden.

4.3. Die Daten zu den CO₂-Emissionen und zum Kraftstoffverbrauch werden mittels einer IT-Simulationssoftware namens VECTO (Vehicle Energy Consumption Calculation Tool) ermittelt.

4.3.1. Die Entscheidung zur Entwicklung dieser Software fiel nach der Bewertung anderer Optionen für Prüfverfahren, u. a. Motorprüfstände, Rollenprüfstände und Prüfverfahren unter realen Verkehrsbedingungen mit am Fahrzeug befestigten portablen Emissionsmesssystemen (PEMS). Die Hauptgründe für die Entscheidung zugunsten der Simulation anstelle eines anderen Prüfverfahrens waren:

1. Vergleichbarkeit: Die Prüfergebnisse für verschiedene Typen schwerer Nutzfahrzeuge sind direkt vergleichbar;
2. Kosteneffizienz angesichts der hohen Kosten von Prüfeinrichtungen im Vergleich zur Simulation;
3. Fähigkeit der Berücksichtigung hoher Variabilität: Die Produktionsserien für schwere Nutzfahrzeuge sind sehr klein, da die Fahrzeuge weitgehend gemäß den Anforderungen der Endnutzer maßgeschneidert werden;
4. Wiederholbarkeit: Simulation liefert die besten Ergebnisse in Bezug auf die Reproduzierbarkeit der Prüfverfahren;
5. Genauigkeit: Schon kleine Einsparungen aufgrund der Optimierung einer einzelnen Komponente können festgestellt werden;
6. Vollständigkeit: Simulation kann zur Optimierung der Fahrzeugkonfiguration insgesamt genutzt werden, um den Kraftstoffverbrauch zu senken, da sie alle Komponenten umfasst (u. a. die Kabine, die Reifen, den Motor und das Getriebe). Dieser Ansatz wurde in der Strategie für schwere Nutzfahrzeuge 2014 bekräftigt.

4.3.2. Die verpflichtende Ermittlung und Bereitstellung der VECTO-Daten für alle neuen schweren Nutzfahrzeuge ermöglicht den Käufern sowohl einen Vergleich zwischen den einzelnen Fahrzeugmodellen, den jeweiligen Technologien zum Kraftstoffverbrauch und den unterschiedlichen Fahrzeugaufbauten — z. B. Kran, Kühlraum — als auch einen Vergleich zwischen verschiedenen Kombinationen der einzelnen Komponenten. Im Gegensatz zu Pkw-Modellen werden einzelne Nutzfahrzeug-Modelle abhängig von ihrem Aufbau sehr unterschiedlich genutzt: Hierdurch divergieren Kraftstoffverbrauch und CO₂-Ausstoß stark. Außerdem erhöht die Vergleichbarkeit den Wettbewerb sowohl zwischen den Fahrzeugherstellern als auch zwischen den Aufbautenherstellern.

4.3.3. Der EWSA begrüßt, dass mit dem Verordnungsvorschlag die Überwachung und Verbreitung der CO₂-Werte von in der EU neu zugelassenen schweren Nutzfahrzeugen erleichtert wird und den Kunden, meist KMU, transparente Verbrauchsinformationen zur Verfügung gestellt werden.

4.3.4. Der EWSA ist sich bewusst, dass eine Emissionsmessung im praktischen Fahrbetrieb (Real Driving Emissions, RDE) mittels mobiler Emissionsmessung (Portable Emission Measurement System, PEMS) einer Emissionsmessung im Rollenprüfstand oder — wie hier vorgesehen — mittels Simulationssoftware vorzuziehen ist. Nach einer Einführungsperiode und der Auswertung der Erfahrungen mit den VECTO-System sollte die Kommission analysieren, ob und wenn ja wie RDE-Tests für schwere Nutzfahrzeuge realisierbar sind.

4.4. Im Rahmen der Folgenabschätzung hatte die Kommission drei Optionen zur Datenerhebung und Datenübermittlung an die Europäische Umweltagentur (EUA) geprüft: 1) Meldung durch die nationalen Behörden, 2) Meldung durch die Hersteller schwerer Nutzfahrzeuge und 3) kombinierte Meldungen durch die nationalen Behörden und die Hersteller.

4.4.1. Der EWSA befürwortet die im Verordnungsvorschlag gewählte dritte Option einer kombinierten Meldung, da damit der digitale Informationsfluss sichergestellt wird, Daten auf nationaler wie auch auf EU-Ebene erfasst werden und nur geringe Verwaltungskosten entstehen.

4.4.2. Der EWSA begrüßt, dass die an die Kommission gemeldeten Daten der zuständigen nationalen Behörden und der Hersteller schwerer Nutzfahrzeuge öffentlich zugänglich sind. Aus Gründen des Daten- und Wettbewerbsschutzes begrüßt der EWSA jedoch, dass sowohl die Fahrzeug-Identifizierungsnummer (FIN) als auch die Herstellerdaten von relevanten Zulieferteilen (Getriebe, Achsen und Reifen) nicht veröffentlicht werden.

4.5. Es erscheint aus Sicht des EWSA sinnvoll, über CO₂-basierte Streckennutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge nachzudenken. Hierzu müssten die Daten aus dem zentralen Datenregister (Fahrzeug-Identifizierungsnummer und CO₂-Emissionswerte) mit den Zulassungsdaten (Kennzeichen) verknüpft und mit den Betreibern der Straßennutzungsgebühren ausgetauscht werden.

4.5.1. Der EWSA hat in der Vergangenheit wiederholt⁽⁷⁾ die Absicht der Kommission begrüßt, auf europäischer Ebene ein einheitliches System für Straßennutzungsgebühren auf der Grundlage des Verursacherprinzips einzuführen. Ein öffentlich geführtes, einheitliches System für Straßennutzungsgebühren wäre auch aus Datenschutzgründen sinnvoll.

4.6. Die Kommission sieht ihren Verordnungsvorschlag als notwendigen Schritt für die Umsetzung und Durchsetzung künftiger CO₂-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge. Ein Überwachungs- und Meldesystem ist vor allem für die Beurteilung der Einhaltung solcher künftigen Normen erforderlich, wie dies bereits bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen der Fall ist.

4.6.1. Für Pkw gelten seit 2009 verpflichtende CO₂-Grenzwerte in der EU, für Kleintransporter seit 2011. Für schwere Nutzfahrzeuge dagegen existieren vergleichbare Grenzwerte für CO₂ bislang nicht. Für das Jahr 2018 wird jedoch ein Legislativvorschlag der Kommission erwartet, mit dem auch für diese Fahrzeuge verpflichtende CO₂-Grenzwerte eingeführt würden.

4.6.2. Wichtige Märkte wie die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und China haben in den vergangenen Jahren Zertifizierungs- und Kraftstoffeffizienzmaßnahmen in Form von Kraftstoffverbrauchs- und/oder Emissionsnormen umgesetzt, um Innovationen zu fördern und die Fahrzeugeffizienz rasch zu verbessern. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Hersteller schwerer Nutzfahrzeuge hängt also auch daran, dass sie diese Normen erfüllen.

4.7. Grundsätzlich besteht zwar ein marktwirtschaftlich getriebener Druck auf die Hersteller, die Reduzierung der Kraftstoffverbräuche von Lkw weiter voranzutreiben. Denn die Kraftstoffkosten bilden mit einem Anteil von ca. 30 % den mit Abstand größten Einzelposten in der Kostenstruktur des Straßengüterferntransports. Die Transportunternehmen als Abnehmer schwerer Nutzfahrzeuge haben also ein Eigeninteresse an möglichst verbrauchsarmen Lkw.

4.7.1. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass unverbindliche Ziele und Marktkräfte alleine nicht ausreichen, um den Kraftstoffverbrauch und damit auch die CO₂-Emissionen von Neufahrzeugen deutlich zu reduzieren.

4.7.2. Im Straßenverkehrssektor sind vor allem KMU tätig. Eines ihrer größten Probleme ist ihr schwieriger Zugang zu Finanzmitteln. Deshalb fällt es Verkehrsunternehmen häufig schwer, den höheren Anschaffungspreis der kraftstoffeffizienteren Schwer-Lkw zu finanzieren.

4.7.3. Der EWSA empfiehlt der Kommission, bei der Ausgestaltung möglicher CO₂-Grenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge eine ausgewogene Balance zwischen kurz- bis mittelfristig erreichbaren Zielen und dem längerfristigen Ziel eines emissionsfreien Straßenverkehrs anzustreben. Dabei gilt es, Innovation in bestehende Technologie zu fördern, ohne die Investitionsmittel für emissionsfreie Fahrzeuge zu unterbinden.

4.7.4. In diesem Zusammenhang hält der EWSA seine im Rahmen der Stellungnahme zum Schlussbericht der hochrangigen Gruppe CARS 21⁽⁸⁾ ausgesprochenen Empfehlungen für auch auf schwere Nutzfahrzeuge übertragbar. etwa, den Unternehmern Zeit einzuräumen, um die Technologien zu entwickeln, die notwendig sind, um strengere Vorschriften einzuhalten, ohne dass dies zu einer nennenswerten Verteuerung der Produkte und damit letztendlich zu einer Verlangsamung bei der Erneuerung der Fahrzeugparks führt.

⁽⁷⁾ EESC-2017-02887 (siehe Seite 181 dieses Amtsblatts), EESC-2017-02888 (siehe Seite 188 dieses Amtsblatts), EESC-2017-03231 (siehe Seite 195 dieses Amtsblatts).

⁽⁸⁾ ABl. C 10 vom 15.1.2008, S. 15.

4.7.5. Diesbezüglich sind die in den USA erlassenen Vorschriften für neue schwere Nutzfahrzeuge, Zugmaschinen, Anhänger und Motoren ein konkretes Beispiel für eine vorausschauende Umsetzung. Im Anschluss an die erste Phase, die Normen für die Modelljahre 2014-2018 umfasste, werden in einer zweiten Phase Vorschriften für die Modelljahre 2018-2027 umgesetzt.

4.8. Der EWSA unterstreicht die Rolle von öffentlichen Investitionen und Regulierung bei der Reduktion von Emissionen im Straßenverkehr, auch beim Schwerverkehr.

4.8.1. Eine künftige Option wäre das so genannte eHighway-System, bei dem Hybrid-Lkw über Oberleitungen auf wichtigen Frachtkorridoren betrieben werden, vergleichbar mit Straßenbahnen, Zügen und O-Bussen. Einmal an die Oberleitung angedockt, könnten die Lkw voll-elektrisch betrieben. Nach Verlassen der E-Spur würde der Antrieb über einen Dieselmotor oder einen durch einen Batteriespeicher betriebenen Elektromotor erfolgen.

4.8.2. Mit dem so genannten „Truck Platooning“ könnte der CO₂-Ausstoß um rund 10 % gesenkt werden. Dabei fahren Lkw dicht hintereinander im Konvoi und nutzen modernste Vernetzungstechnologien und Fahrassistenzsysteme. Der erste Lkw ist das Führungsfahrzeug; wenn er bremst, bremsen auch die anderen Fahrzeuge im Konvoi. Die Reaktionszeit ist praktisch die gleiche für alle Lkw. Platooning sorgt für geringeren Kraftstoffverbrauch und erhöhte Sicherheit; allerdings könnten rechtliche Anpassungen erforderlich sein.

4.8.3. Durch die Richtlinie (EU) 2015/719⁽⁹⁾ wurden endlich die Regelungen für schwere Nutzfahrzeuge angepasst, um im europäischen Straßenverkehr Fahrzeugkonstruktionen mit verbesserter Aerodynamik und folglich höherer Kraftstoffeffizienz und geringeren Emissionen zuzulassen. Im Rahmen dieser Änderungen wurden Ausnahmeregelungen für die Gesamthöchstlängen der Schwer-Lkw eingeführt, um die Nachrüstung bereits zugelassener Lkw mit aerodynamischen Luftleiteinrichtungen am hinteren Fahrzeugteil und die Ausrüstung neuer Lkw mit diesen aerodynamischen Bauteilen sowie einer runderen, längeren Form von Führerhäusern zu ermöglichen. Die Hersteller von Anhängern berichten jedoch über Schwierigkeiten mit den Zulassungsbehörden bei der Anwendung der neuen Vorschriften.

4.9. Der EWSA betont, dass jedwede regulatorische Maßnahme durch eine verstärkte Politik der Dämpfung der Straßenverkehrsnachfrage — auch für schwere Nutzlasten — mittels Verlagerung auf Verkehrsarten mit geringeren Treibhausgasemissionen wie Schiene, Binnenschifffahrt usw. flankiert werden muss.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

⁽⁹⁾ ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 1.

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 über die Halbzeitüberprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt — Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt für alle“

(COM(2017) 228 *final*)

(2018/C 081/14)

Berichterstatter: **Antonio LONGO**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	111/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt den Vorschlag zur Überprüfung der *Strategie für einen digitalen Binnenmarkt* und erkennt zugleich die umfassenden Bemühungen der Kommission im Hinblick auf Gesetzesinitiativen zum Erreichen der EU-Ziele im Bereich des technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Wachstums an.

1.2. Der EWSA ist jedoch besorgt über die Verzögerung bei der Verabschiedung und Umsetzung der 35 vorgestellten Maßnahmen und Gesetzesinitiativen, die zu einer Vergrößerung der technologischen und kompetitiven *Kluft* zwischen der EU und ihren globalen Wettbewerbern führen könnte.

1.3. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt durch drei neue Gesetzesinitiativen zu Online-Plattformen, zur europäischen Datenwirtschaft und zur Cybersicherheit zu ergänzen. Der Ausschuss empfiehlt diesbezüglich einen ganzheitlichen Ansatz, der der Notwendigkeit einer verstärkten Wettbewerbsfähigkeit und eines stärkeren Schutzes digitaler Rechte sowohl innerhalb des Binnenmarkts als auch gegenüber Drittländern Rechnung trägt.

1.4. Der Ausschuss unterstreicht, dass die *soziale Dimension*⁽¹⁾ der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt gestärkt werden muss. Nur durch eine politische Steuerung auf europäischer Ebene unter Beteiligung der nationalen Regierungen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft als Ganzes können die Herausforderungen und Risiken der digitalen Revolution bewältigt, gefährdete Bevölkerungsgruppen geschützt und den Bürgern und Unternehmen bessere Chancen geboten werden.

1.5. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass sich die EU unter Beachtung der nationalen Zuständigkeiten für eine breit angelegte Agenda für die allgemeine und berufliche digitale Bildung einsetzt, damit alle Bürger mit dem erforderlichen Wissen ausgestattet werden, um den Übergang so gut wie möglich zu meistern. Die Agenda sollte sich auf alle Bildungsebenen erstrecken (angefangen bei der Qualifizierung von Lehrkräften und Dozenten und der Überarbeitung von Lehr- und Lernplänen) und im engen Zusammenhang mit einem System der ständigen Fort- und Weiterbildung stehen, das darauf abzielt, die Kompetenzen der Arbeitnehmer aufzufrischen und anzupassen. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch den Führungskräften geschenkt werden, für die in Zusammenarbeit mit den Universitäten Weiterbildungsmaßnahmen auf den Weg gebracht werden sollen.

⁽¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffern 3.8 und 3.9.

1.6. Die digitale Revolution wird die Beschäftigung, d. h. Arbeitsorganisation, -plätze und -aufgaben sowie Arbeitszeiten, -bedingungen und -verträge, in all ihren Facetten verändern. Der EWSA ist der Auffassung, dass der soziale Dialog in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle spielen kann, und fordert die Kommission auf, gemeinsam mit den Sozialpartnern die mittel- und langfristigen Perspektiven zu untersuchen und wirksame Maßnahmen zu ermitteln, mit denen angemessene Gehälter, hochwertige Arbeitsplätze, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Freizeit und ein allgemeiner Zugang zu sozialer Sicherheit sichergestellt werden können.

1.7. Der EWSA begrüßt die jüngsten Errungenschaften im digitalen Sektor, fordert die europäischen und nationalen Institutionen jedoch auf, auf eine korrekte und vollständige Umsetzung der rechtlichen Vorgaben (zum Beispiel bei der *Abschaffung der Endkunden-Roaminggebühren*) und auf die Fortsetzung der Bemühungen um eine Reduzierung der Fragmentierung und der Verzerrungen zu achten. Zu diesem Zweck empfiehlt er der Kommission, so bald wie möglich eine Verordnung zu erlassen, die die Portabilität von Online-Inhalten ermöglicht.

1.8. Der Ausschuss unterstreicht, wie wichtig es ist, so bald wie möglich die infrastrukturelle, regionale und kulturelle *digitale Kluft* zu schließen, die derzeit die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU hemmt und zu ungleichen Chancen und Lebensbedingungen von Bürgern und Unternehmen führt. Die bisher bereitgestellten Gelder sind zwar beträchtlich, reichen aber nicht aus, den gesamten Entwicklungsbedarf der EU zu decken.

1.9. Der EWSA unterstreicht, dass der Zugang zum Internet ein Grundrecht eines jeden Bürgers und ein unerlässliches Instrument der sozialen Integration und des Wirtschaftswachstums ist und dass seine Aufnahme in die Universaldienste nicht länger aufgeschoben werden darf.

1.10. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Umsetzung der Strategien für elektronische Behörden- und Gesundheitsdienste zu beschleunigen, da sie sowohl eine unabdingbare Voraussetzung für die digitale Entwicklung in Europa darstellen als auch eine positive Wirkung auf die Dienstleistungsqualität und auf die Lebensqualität der Bürger haben können.

1.11. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die KMU stärker unterstützt werden müssen, da digitale Technologien jetzt schon eine unabdingbare Voraussetzung für ein Bestehen am Markt darstellt. Neben der Unterstützung von Unternehmen ist eine Ad-hoc-Strategie für *Start-ups* nötig, die drei Kernziele verfolgt: Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Aufbau von Netzen und erleichterter Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten.

1.12. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, den Schutz der digitalen Verbraucherrechte in der gesamten Union zu stärken und dabei darauf zu achten, dass die Harmonisierung zwischen den verschiedenen Vorschriften nicht zu einer Verringerung des Schutzes führt, wo dieser bereits zufriedenstellend eingeführt und gefestigt ist.

1.13. Für den EWSA hat die Cybersicherheit in Bezug auf die europäische Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit Priorität, da sie alle Anwendungsbereiche digitaler Technologien betrifft. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vorschlag der Kommission eine deutliche Verbesserung der Standards für Vorbeugung, Abschreckung, Reaktion, Krisenmanagement und Widerstandsfähigkeit unter Einhaltung der Grundrechte der EU vorsieht und so den Grundstein für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern legt.

2. Der aktuelle Stand des digitalen Binnenmarkts

2.1. Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt⁽²⁾ seit Mai 2015 insgesamt 35 Legislativvorschläge formuliert, von denen viele angesichts der zwischen Kommission, Parlament und Rat noch laufenden Verhandlungen noch nicht umgesetzt wurden oder auf die wirksame Durchsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten warten. In der Mitteilung über die Halbzeitüberprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt wird eine erste Bilanz der eingeleiteten Initiativen und erzielten Ergebnisse gezogen.

2.2. Zu den sensibleren der bereits umgesetzten oder noch umzusetzenden Initiativen gehören insbesondere:

— die *Abschaffung der Endkunden-Roaminggebühren*⁽³⁾ ab dem 15. Juni 2017,

⁽²⁾ COM(2015) 192 final.

⁽³⁾ COM(2016) 399 final.

- die *grenzüberschreitende Portabilität von Online-Inhaltediensten* ⁽⁴⁾ ab den ersten Monaten des Jahres 2018,
- die *Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking* ⁽⁵⁾, das den Verbrauchern schadet.

2.3. Die Kommission erachtet es als wesentlich, das *Paket Konnektivität* ⁽⁶⁾ umzusetzen, mit dem in der gesamten EU die Schaffung digitaler Infrastrukturen von hoher Qualität gefördert werden soll, damit alle Unternehmen und Bürger in den Genuss der Vorteile der digitalen Revolution kommen.

2.4. Zur Ankurbelung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels wird es wichtig sein, die Kommissionsvorschläge zur Harmonisierung der *Rechtsvorschriften über digitale Verträge* ⁽⁷⁾ umzusetzen, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verbraucherschutzbehörden auszubauen ⁽⁸⁾, die Kosten der Dienstleistungen für grenzüberschreitende Lieferungen bezahlbar zu machen ⁽⁹⁾, die Verfahren für die MwSt.-Erklärung zu vereinfachen ⁽¹⁰⁾, unlauteren Geschäftspraktiken entgegenzuwirken und die Rechte des geistigen Eigentums, einschließlich des Urheberrechts, zu schützen ⁽¹¹⁾.

2.5. Um höhere Standards des *Datenschutzes* ⁽¹²⁾ und der *Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation* ⁽¹³⁾ zu erreichen, hat die Kommission zwei Verordnungen verabschiedet, die 2018 umgesetzt werden sollen.

2.6. Der rechtliche Rahmen im audiovisuellen Sektor ⁽¹⁴⁾ wird mit einer Überarbeitung der *Rechtsvorschriften zum Urheberrecht* ⁽¹⁵⁾ an die Anforderungen des digitalen Zeitalters angepasst werden, um den grenzüberschreitenden Zugang zu Werken zu erleichtern und die Möglichkeiten der Nutzung von urheberrechtlich geschützten Werken in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur zu verbessern.

3. Wesentlicher Inhalt der neuen Kommissionsvorschläge

3.1. Angesichts einer natürlichen Weiterentwicklung der digitalen Welt, die laufend infrastrukturelle und normative Anpassungen nötig macht, ist es wichtig, allen Nutzern ein sicheres, offenes und gerechtes digitales Umfeld sicherzustellen. Diese Bedingungen sind für die Stärkung des Vertrauens unerlässlich, dessen Mangel die Ausweitung des digitalen Binnenmarkts bis heute einschränkt ⁽¹⁶⁾.

3.2. Die Kommission hat drei Bereiche ermittelt, die intensivere Maßnahmen seitens der EU erfordern und für die demnächst Gesetzesinitiativen vorgestellt werden sollen: 1) **Online-Plattformen**, 2) **europäische Datenwirtschaft**, 3) **Cybersicherheit**.

3.3. Die *Online-Plattformen* ⁽¹⁷⁾ definieren den digitalen Binnenmarkt neu und werden zu „*Wächtern des Internet*“, da sie den Zugang zu Informationen, Inhalten und Transaktionen kontrollieren. Die Kommission wird deshalb 2017 eine Initiative ausarbeiten, um die Online-Plattformen einzubinden und sie mit der Verwaltung des Internets zu betrauen. Dabei soll insbesondere das Problem missbräuchlicher Vertragsklauseln und unlauterer Handelspraktiken zwischen Plattformen und Unternehmen geregelt werden. Außerdem sollen illegale Inhalte durch die Einführung eines formellen Systems zur „Meldung und Entfernung“ schneller und wirksamer gelöscht werden können.

3.4. Die *Datenwirtschaft* wird für Unternehmen, Bürger und öffentliche Dienste eine immer größere Rolle spielen. Die Kommission wird 2017 zwei Gesetzesinitiativen zum *freien grenzüberschreitenden Fluss nicht personenbezogener Daten* und zum *Zugang zur Weiterverwendung von Daten*, die öffentlich sind oder mit öffentlichen Geldern gesammelt wurden, veröffentlichen. Um den digitalen Markt auf die Entwicklungen des *Internets der Dinge* vorzubereiten, sollen schließlich Prinzipien festgelegt werden, um im Fall eines Schadens durch ein Produkt mit hoher Datenintensität die Verantwortung festzulegen.

⁽⁴⁾ COM(2015) 627 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 289 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 634 und 635 final.

⁽⁸⁾ COM(2016) 283 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 285 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 757 final.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 593 final.

⁽¹²⁾ Verordnung (EU) 2016/679.

⁽¹³⁾ COM(2017) 10 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2016) 287 final.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 593 und 594 final.

⁽¹⁶⁾ Spezial-Eurobarometer 460.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 288 final.

3.5. Die Kommission wird 2017 die *Strategie der EU für die Cybersicherheit*⁽¹⁸⁾ sowie das Mandat der Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) überprüfen, um diese an die neuen Herausforderungen und Risiken anzupassen. Außerdem sollen weitere Maßnahmen zu Normen, Zertifizierungen und Kennzeichnungen im Bereich der Cybersicherheit vorgeschlagen werden, um vernetzte Objekte besser vor Cyberangriffen schützen zu können. Dies bedingt auch eine stärkere öffentlich-private Partnerschaft.

3.6. Zur Verbesserung der digitalen Kompetenzen und der Beschäftigungsfähigkeit fordert die Kommission die rasche Umsetzung der *Europäischen Agenda für Kompetenzen*⁽¹⁹⁾ und der *Koalition für digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze*⁽²⁰⁾. Außerdem wird die Kommission 2018 das Projekt *Digitale Chance* starten, um Hochschulabsolventen grenzüberschreitende Praktika im digitalen Bereich zu ermöglichen.

3.7. Die *Strategie für die Digitalisierung der europäischen Industrie*⁽²¹⁾ wird die Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Praktiken fördern. Diese Initiative ergänzt die Ressourcen aus dem Programm Horizont 2020 (5,5 Mrd. EUR) sowie private und nationale Investitionen, mit der Unterstützung öffentlich-privater Partnerschaften. Einige wichtige Branchen wie Energie, Verkehr und Finanzen sollen im Sinne der Nachhaltigkeits- und Effizienzkriterien umfassend umgebaut werden.

3.8. Der *eGovernment-Aktionsplan 2016-2020*⁽²²⁾ wird die digitale Umstellung des öffentlichen Dienstes auf nationaler und europäischer Ebene erleichtern. Die Kommission plant die größten Änderungen im Gesundheitsbereich, was mit dem Recht auf Behandlung in jedem EU-Mitgliedstaat (digitale Patientenakten und Verschreibungen) und dem wachsenden Einsatz von Technologien zur Unterstützung von Ärzten (bei Analysen, Operationen, Behandlungen ...) zusammenhängt.

3.9. Um die eigene Position auf globaler Ebene zu stärken, hat die EU die Mittel für Forschung und Innovation (F&I) aufgestockt und zwei wichtige technologische Initiativen auf den Weg gebracht: *Cloud Computing* zum Austausch und zur Weiterverwendung erworbenen Wissens und *Quanteninformatik* zur Lösung von Rechenproblemen, die komplexer sind, als jene, die mit heutigen Supercomputern berechnet werden.

3.10. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt in den Beziehungen zwischen der EU und Drittstaaten immer mehr Gewicht erhalten wird. Dazu gehören der Schutz der neuen digitalen Rechte, der Kampf gegen den digitalen Protektionismus und die Förderung von Initiativen gegen die *digitale Kluft* auf globaler Ebene.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA erkennt die umfassenden Bemühungen der Kommission im Hinblick auf Gesetzesinitiativen zum Erreichen der Ziele im Bereich des technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Wachstums an, die in der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt enthalten sind. Insbesondere erachtet er diese Halbzeitüberprüfung als sehr wichtig, um die Umsetzung der genannten Strategie zu unterstützen und so die Fragmentierung und die Verzerrungen zu reduzieren.

4.2. Der EWSA begrüßt die jüngst erzielten Ergebnisse wie etwa die Abschaffung der Endkunden-Roaminggebühren⁽²³⁾, die grenzüberschreitende Portabilität von Online-Produkten⁽²⁴⁾ und die Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking⁽²⁵⁾. Diese Initiativen werden dazu beitragen, ein positiveres Bild der EU zu prägen, auch wenn noch viele Probleme zu lösen sind, um die Verbraucherrechte und einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherzustellen.

4.2.1. Der Ausschuss weist jedoch darauf hin, dass die Abschaffung der Roaminggebühren in vielen Mitgliedstaaten nur bruchstückhaft und ungleichmäßig erfolgt, was den Verbrauchern und dem Bild der EU offensichtlich schadet. In verschiedenen Ländern melden Verbraucherschutzverbände Versuche, die Abschaffung des Roamings zu umgehen, hauptsächlich durch die Begrenzung des für das Online-Surfen verfügbaren Datenvolumens. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, diesen Prozess streng zu überwachen und die Umsetzungsfristen und -verfahren zu beschleunigen und zu intensivieren.

⁽¹⁸⁾ JOIN(2013) 1.

⁽¹⁹⁾ COM(2016) 381 final.

⁽²⁰⁾ 2016/C484/01.

⁽²¹⁾ COM(2016) 180 final.

⁽²²⁾ COM(2016) 179 final.

⁽²³⁾ ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 131; ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 162.

⁽²⁴⁾ ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 86.

⁽²⁵⁾ ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 93.

4.2.2. In Bezug auf die grenzüberschreitende Portabilität von Online-Inhalten hofft der EWSA auf eine baldige konkrete Umsetzung der vom Europäischen Parlament am 18. Mai angenommenen vorläufigen Vereinbarung zwischen dem Rat und der Kommission. Die Vereinbarung sieht eine Verordnung für einen gemeinsamen EU-Ansatz im Bereich der Portabilität von Online-Inhalten vor, um den Nutzern den Zugang und die Nutzung ihrer Dienste auch dann zu ermöglichen, wenn sie sich zeitweise in einem Mitgliedstaat aufhalten, in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben.

4.3. Der EWSA zeigt sich besorgt darüber, dass nur einige wenige Legislativvorschläge, welche die Kommission im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt vorgelegt hat, tatsächlich umgesetzt wurden. Dies stellt eine ernsthafte Beschränkung sowohl für die Bewertung der Strategie im Ganzen als auch für die realistischen Aussichten betreffend das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der EU dar. Der Ausschuss ruft alle am Prozess der *Mitbestimmung* beteiligten Institutionen auf, die Verhandlungsfristen zu verkürzen, und hofft, dass die Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften zügig und kohärent umsetzen.

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die digitale Revolution das Leben der Bürger wie auch die Art, Unternehmen zu führen, Produkte herzustellen und Produkte zu vertreiben, radikal verändern wird — mit langfristigen, heute schwer absehbaren Folgen insbesondere für den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung. Die digitale Revolution wird auch die Arbeitsorganisation und -aufgaben sowie die Arbeitsplätze, -zeiten, -bedingungen und -verträge verändern. Der Ausschuss bekräftigt deshalb, dass die *soziale Dimension* ⁽²⁶⁾ der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt gestärkt werden muss. Nur so können alle Herausforderungen und Risiken der digitalen Revolution bewältigt werden, sodass alle Bürger die Möglichkeit erhalten, deren Vorteile und Chancen zu nutzen.

4.5. Nach Auffassung des EWSA ist es von entscheidender Bedeutung, möglichst bald eine breit angelegte europäische Agenda für die allgemeine und berufliche digitale Bildung auf den Weg zu bringen, um allen Bürgern die erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben, um den Übergang so gut wie möglich zu meistern. Der EWSA ist sich zwar der spezifischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich bewusst, spricht sich aber dennoch dafür aus, dass im Rahmen eines solchen Programms, das an den Schulen ansetzen soll, die Kenntnisse der Lehrkräfte erweitert, die Lern- und Lehrpläne an die digitalen Technologien (einschl. *E-Learning*) angepasst und hochwertige Bildungs- und Ausbildungsgänge für alle Schüler und Studierenden angeboten werden. Seine natürliche Fortsetzung wird dieses Programm im lebenslangen Lernen finden, das dazu dient, die Kompetenzen aller Arbeitnehmer neu auszurichten bzw. aufzufrischen ⁽²⁷⁾.

4.6. Nach Ansicht des EWSA müssen Unternehmen ihre eigenen digitalen Kompetenzen zügig anpassen und dem Thema Cybersicherheit besondere Aufmerksamkeit schenken. Die EU sollte die Unternehmen bei der Durchführung hochqualifizierter Ausbildungsmaßnahmen für Führungskräfte unter Beteiligung von Hochschulen unterstützen, um das Knowhow und das Bewusstsein für die Risiken im Zusammenhang mit Datendiebstahl und Cyberkriminalität zu stärken. Als ebenso wichtig erachtet der EWSA die Ausbildung von speziell für die Sicherheit zuständigen Informatikern, und zwar mithilfe von entsprechenden Maßnahmen zur Simulierung von Cyberangriffen und zur Erprobung ihrer Reaktionsfähigkeit.

4.7. Der EWSA weist trotz den Empfehlungen von 2015 ⁽²⁸⁾ darauf hin, dass einige zentrale Herausforderungen der Umsetzung des digitalen Binnenmarkts noch nicht angemessen angegangen wurden. Die Verbreitung digitaler Kompetenzen, Computerkenntnisse, die Digitalisierung der Unternehmen und *eGovernment* sind weiterhin Grundvoraussetzungen für eine umfassende, gemeinsame und ausgewogene Entwicklung.

4.8. Die EU hat viele Milliarden in Forschung und Entwicklung sowie in den digitalen Sektor investiert und wird hier auch weiter investieren. Dennoch sind wir in Bezug auf die Schätzungen der Kommission (ungefähr 155 Mrd. EUR) noch weit von einem ausreichenden Investitionsniveau entfernt, das eine starke und ausgewogene Entwicklung im digitalen Sektor auf dem Niveau der globalen *Wettbewerber* sicherstellen könnte. Die Kommission hat deshalb oft erklärt, sie wolle die *Investitionslücke* mithilfe von öffentlich-privaten Partnerschaften schließen.

4.8.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die öffentlich-privaten Partnerschaften gewiss ein wichtiger Hebel für die Entwicklung und Innovation sind, aber kein Allheilmittel darstellen. Er ruft die europäischen Institutionen deshalb auf, bei Aktionen und Finanzierungen in Bereichen mit *geringer Marktmacht*, sowie bei allen Initiativen, die Infrastrukturen mit hohem Mehrwert schaffen können, deren Früchte jedoch erst nach langer Zeit geerntet werden können (CEF-Programm), stärker präsent zu sein.

⁽²⁶⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffern 3.8 und 3.9.

⁽²⁷⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 30.

⁽²⁸⁾ ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 65, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, Ziffern 1.1, 1.2, 1.3 und 1.8.

4.9. Die steuerliche Belastung multinationaler Unternehmen, die im digitalen Bereich tätig sind, ist seit längerem Gegenstand heftiger Debatten sowie wirkräftiger Initiativen der Institutionen. Insbesondere die nationalen Steuersysteme scheinen nicht immer eine gerechte Besteuerung der Gewinne dieser Unternehmen innerhalb der EU zu ermöglichen. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, Lösungen zu unterbreiten, mit denen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit einer gerechten Besteuerung der Gewinne und der Vermeidung von Innovations- und Entwicklungshindernissen gefunden werden kann.

4.10. Der EWSA weist erneut darauf hin, wie wichtig es ist, die *digitale Kluft* zu verringern, die zu einem der wichtigsten Faktoren für wirtschaftliche, beschäftigungsspezifische und soziale Ausgrenzung zu werden droht. In diesem Kontext müssen zunächst die Strategien der EU für die allgemeine und berufliche Bildung im digitalen Bereich umgesetzt werden (*Europäische Agenda für Kompetenzen* und *Koalition für digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze*). In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA der Kommission, für eine schnelle und ordnungsgemäße Umsetzung der vorgenannten Strategien durch die Mitgliedstaaten zu sorgen.

4.11. Der Ausschuss unterstreicht erneut das Prinzip, wonach der Zugang zum Internet ein Grundrecht eines jeden Bürgers sowie ein unerlässliches Instrument der sozialen Integration und des Wirtschaftswachstums ist. Aus diesem Grund darf die Aufnahme des Zugangs zu Hochgeschwindigkeits-Internetverbindungen in die Universaldienste nicht mehr aufgeschoben werden⁽²⁹⁾. Der EWSA ist außerdem der Auffassung, dass das Phänomen der digitalen Revolution nur bewältigt werden kann, wenn die Bürger aktiv einbezogen werden und sie sich der Chancen und Gefahren des Internets bewusst sind.

4.12. Daher ist es wichtig, dass die EU das jährlich stattfindende Internet Governance Forum unterstützt und aktiv daran teilnimmt. Das nächste Mal findet es im Dezember 2017 in Genf unter dem Titel *Shape Your Digital Future!* statt. Dabei soll darüber diskutiert werden, wie die Chancen, die das Internet bietet, noch besser genutzt werden können, ohne dabei die Risiken und die damit verbundenen Herausforderungen außer Acht zu lassen.

4.13. Der EWSA unterstützt das Paket *Konnektivität*⁽³⁰⁾ und begrüßt insbesondere die Initiativen zur Verringerung der territorialen *digitalen Kluft* (Wifi4EU) und zur Gewährleistung der Qualität der digitalen Kommunikation (5G-Netzanbindung). Insbesondere ist nach Auffassung des Ausschusses die Initiative Wifi4EU von wesentlicher Bedeutung, um einen vollständig vernetzten digitalen Binnenmarkt für alle Wirklichkeit werden zu lassen. Aus diesem Grund hofft er, dass das genannte Pilotprojekt, das bisher die Bereitstellung von 125 Mio. EUR vorsieht, in der EU-Politik mit angemessenem Budget strukturell umgesetzt werden kann, sodass allen Bürgern, auch jenen, die in Gebieten mit geringen kommerziellen Aktivitäten leben (Inseln, Berggebiete, Regionen in äußerster Randlage usw.), ein Zugang zum Internet mit hoher Qualität garantiert werden kann.

4.14. Der EWSA befürwortet den Vorschlag, die **Online-Plattformen** in ein langfristiges Projekt einzubinden, um sie zu verantwortlichen Akteuren für ein gerechtes und transparentes Internet-Ökosystem zu machen. Im Rahmen dieses Prozesses muss jedoch die Fragmentierung der Gesetzgebung reduziert und dafür Sorge getragen werden, dass die Auswirkungen auf die Unternehmen (unlauterer Wettbewerb), die Beschäftigten (Arbeitsverträge) und die Verbraucher⁽³¹⁾ (grenzüberschreitende Rechtsstreitigkeiten) berücksichtigt und die Aufrechterhaltung der erworbenen Standards gewährleistet werden.

4.15. Nach Auffassung des EWSA ist die **europäische Datenwirtschaft** einer der Sektoren, in denen der Abstand der EU zur globalen Spitze der digitalen Innovation am sichtbarsten ist. Der Ausschuss befürwortet den Vorschlag zur Schaffung eines normativen Rahmens, vorausgesetzt, dass dieser für den Kontext des *Cloud Computing*⁽³²⁾, der *künstlichen Intelligenz* und des *Internets der Dinge* korrekt angepasst wird, *der Vertragsfreiheit unter Beseitigung der Innovationshemmnisse Rechnung trägt* und eine angemessene Finanzierung seitens der EU erfährt.

4.16. Für den EWSA hat die **Cybersicherheit** Priorität, da sie alle Anwendungsbereiche digitaler Technologien betrifft und unerlässlich ist, um die europäische Souveränität zu gewährleisten, die nur möglich ist, wenn bei der Erhebung und Verwaltung der Daten und in Bezug auf die technische Ausrüstung zur Kontrolle und Überwachung dieses Prozesses die digitale Autonomie gewährleistet ist. Angesichts des Umfangs der betroffenen Bereiche müssen die für die Cybersicherheit vorgesehenen Mittel nach Ansicht des EWSA beträchtlich aufgestockt werden. Dabei müssen die Forschungshemmnisse überwunden, anfällige Branchen des Produktionssektors (Verkehr, industrielle Produktion mit hohem Mehrwert) einbezogen und die Mitgliedstaaten bei der Stärkung der Cybersicherheitsmaßnahmen unterstützt werden.

⁽²⁹⁾ ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 8.

⁽³⁰⁾ Der EWSA hat zu jedem Vorschlag unter gemeinsamer Federführung eine Stellungnahme erarbeitet, um eine kohärente Vision und kohärente Inhalte zu gewährleisten: ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 51; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 56; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 65; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 69; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 74.

⁽³¹⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 119.

⁽³²⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 86.

4.17. Cyberterrorismus und Cyberkriminalität stellen mittlerweile eine Bedrohung für alle Volkswirtschaften und alle Regierungen dar. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vorschlag für eine Überarbeitung der Strategie für Cybersicherheit eine deutliche Verbesserung der Standards für Vorbeugung, Abschreckung, Reaktion, Krisenmanagement und Widerstandsfähigkeit unter Einhaltung der Grundrechte der EU vorsieht und so den Grundstein für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern legt.

4.17.1. Der EWSA befürwortet den von der Kommission verfolgten Ansatz und hält fest, dass alle digitalen Produkte und vernetzten Systeme ab dem Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens sicher sein müssen, und er hofft auf eine rasche Einführung der angekündigten Vorkehrungen.

4.17.2. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, das Mandat der ENISA⁽³³⁾ auszuweiten und es an die neuen globalen Bedrohungen anzupassen. Er ist insbesondere der Auffassung, dass die Überarbeitung der europäischen Strategien im Bereich der Cybersicherheit mit einer größeren Offenheit, Dialogbereitschaft und Transparenz der ENISA gegenüber den Bürgern und der organisierten Zivilgesellschaft einhergehen muss, damit ihre Initiativen und Tätigkeiten aufgewertet werden können.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Auch wenn 90 % der europäischen Unternehmen digitale Kompetenzen verlangen, verfügten 2016 lediglich 44 % der europäischen Bürger und 37 % der Arbeiter über ein zumindest ausreichendes Niveau. Außerdem bietet fast die Hälfte der europäischen Unternehmen ihren Beschäftigten keine Weiterbildung an, was sowohl den Arbeitnehmern als auch der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe selbst schadet⁽³⁴⁾. Der EWSA bekräftigt daher die Notwendigkeit, mit Ad-Hoc-Mitteln eine umfassende Strategie für die Vermittlung von Digitalkompetenzen in der allgemeinen und beruflichen Bildung⁽³⁵⁾ zu finanzieren und dabei insbesondere die Kluft zwischen der „digitalen Generation“ und älteren Menschen⁽³⁶⁾ zu berücksichtigen, um generell alle „nicht digitalisierten“ Personen, unabhängig von Alter und Situation, zu unterstützen und zu begleiten.

5.2. Was die Auswirkungen auf die Beschäftigung betrifft, so ist außerdem durchaus anzunehmen, dass die Robotisierung möglicherweise zu einem allgemeinen Rückgang der Arbeitsplätze führen wird, weil sie allmählich alle repetitiven und weniger „kreativen“ Arbeiten ersetzen wird⁽³⁷⁾. Der Ausschuss fordert die Kommission deshalb auf, über das Instrument des europäischen Sozialdialogs einen Weg einzuschlagen, um angemessene Gehälter, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Freizeit, hochwertige Arbeitsplätze sowie einen allgemeinen Zugang zu sozialer Sicherheit zu gewährleisten⁽³⁸⁾.

5.2.1. Um die Herausforderung der Digitalisierung zu bewältigen, werden Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung von entscheidender Bedeutung sein. Zu diesem Zweck könnten auf europäischer Ebene Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen werden, um Beschäftigte, deren Aufgaben von Maschinen übernommen werden oder im Zuge der Robotisierung entfallen, neu zu orientieren, und geeignete Sozialleistungen bereitzustellen, um diesen Menschen in der Phase der beruflichen Neuorientierung ein würdiges Leben zu gewährleisten. Von wesentlicher Bedeutung wird es ferner sein, diese Maßnahmen in eine großangelegte, flexible und widerstandsfähige Strategie für eine schnelle und wirksame Reaktion auf die Veränderungen im Zuge der digitalen Revolution einzubetten, um sie steuern zu können, ohne ihre negativen Auswirkungen zu spüren.

5.3. Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung für den *Aktionsplan für elektronische Behördendienste*, mit dem nutzerfreundliche, personalisierte und grenzübergreifende digitale Dienstleistungen gewährleistet werden sollen. Dennoch ist er der Auffassung, dass diese Ziele angesichts der Verzögerungen bei der Umsetzung der Strategie auf nationaler Ebene und der fehlenden flächendeckenden und auf europäischer Ebene vernetzten digitalen Infrastruktur zum jetzigen Zeitpunkt nicht erreicht werden können. Der EWSA konstatiert anhaltende Probleme beim Grundsatz der einmaligen Erfassung sowie Verzögerungen bei der Schaffung eines *zentralen digitalen Zugangstors*. Er bekräftigt darüber hinaus die Notwendigkeit einer *Erneuerung von Systemen* im Einklang mit den neuesten Technologien und einer größeren Offenheit gegenüber den Nutzern bei der Möglichkeit der Änderung oder Löschung ihrer eigenen Daten (*Recht auf Vergessenwerden*)⁽³⁹⁾.

⁽³³⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 124.

⁽³⁴⁾ Europäische Kommission, *Digital Transformation Scoreboard* (Fortschrittsanzeiger für den digitalen Wandel), 2017.

⁽³⁵⁾ ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 1, ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 45.

⁽³⁶⁾ ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 28.

⁽³⁷⁾ „The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis“, OECD, 2016. Derzeit wird heftig über die Auswirkungen der digitalen Revolution auf die Beschäftigungsniveaus debattiert. Die OECD geht davon aus, dass 9 % der Arbeitsplätze (die als repetitiv betrachtet werden) verloren gehen werden, während in anderen Untersuchungen wie z. B. der Weltbank oder anderer Institute eine Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze oder ein Ausgleich zwischen verschwindenden und neuen Stellen prognostiziert werden. Alle Studien stimmen jedoch darin überein, dass die Arbeitswelt großen Veränderungen unterworfen sein wird und dass drastische und robuste Gegenmaßnahmen ergriffen werden müssen.

⁽³⁸⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

⁽³⁹⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 99.

5.4. Der EWSA sieht im Bereich der elektronischen Gesundheitsdienste (*eHealth*) ähnliche Probleme wie bei den elektronischen Behördendiensten (*eGovernment*). Er schlägt deshalb vor, Anreize für die Schaffung fortschrittlicher digitaler Infrastrukturen zu schaffen, die Zusammenarbeit mit den FuE-Branchen zu stärken und die Nutzer und Gesundheitsfachkräfte aktiver einzubeziehen⁽⁴⁰⁾.

5.5. Der EWSA unterstützt die Mitteilung zur *Digitalisierung der europäischen Wirtschaft* und weist darauf hin, dass kein Mitgliedstaat allein in der Lage ist, alle Chancen der digitalen Revolution zu nutzen. Die EU hingegen kann sich den wichtigsten globalen *Wettbewerbern* stellen, vorausgesetzt, dass eine gemeinsame Strategie zur Stärkung der industriellen Basis Europas (*Industrie 4.0*) als unabhängiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit entwickelt wird, die in der Lage ist, Investitionen anzuziehen, Arbeitsplätze zu schaffen und das Ziel einer Industrieproduktion von 20 % des europäischen BIP bis 2020 einzuhalten⁽⁴¹⁾.

5.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, die digitale Innovation in allen Betrieben zu unterstützen und dabei besonderes Augenmerk auf KMU zu legen, die große Vorteile von der Digitalisierung erwarten können (Vereinfachung und Bürokratieabbau), die aber ohne angemessene Unterstützung vom Markt ausgeschlossen zu werden drohen. Die Digitalisierung jedes Unternehmens ist bereits heute eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung für ein Bestehen am Markt, und die KMU, die über weniger Instrumente und Ressourcen verfügen, könnten größere Schwierigkeiten haben, sich an den Wandel anzupassen.

5.7. Der EWSA sieht es als Notwendigkeit, *Start-ups* als besondere Wegbereiter der digitalen Innovation, des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung zu unterstützen und ihre Entwicklung und Konsolidierung zu fördern (*Scale-up*). Insbesondere wird für die verschiedenen Unternehmenstypen ein übergreifender Ansatz empfohlen, der drei Kernziele verfolgt: Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Aufbau von Netzen und erleichterter Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten⁽⁴²⁾.

5.8. Der EWSA betrachtet den grenzüberschreitenden elektronischen Handel als einen der Schlüsselbereiche für die Entwicklung des digitalen Binnenmarkts. Der Ausschuss bekräftigt seine Forderung nach intensiveren Maßnahmen, um die Kosten der Paketzustellung für alle erschwinglich zu machen⁽⁴³⁾. Außerdem wird empfohlen, angesichts des gewählten Legislativinstrumentes (zwei Richtlinien), das Verwirrung stiften könnte, ohne den Rechtsrahmen zu vereinfachen, die Vertragsvorschriften für die Bereitstellung digitaler Inhalte besser zu harmonisieren⁽⁴⁴⁾.

5.9. Der EWSA begrüßt die von der Kommission bereitgestellten Informationen über die Ergebnisse, die im Verbraucherschutz mit der Plattform für die *Online-Streitbeilegung*⁽⁴⁵⁾ erreicht wurden, ist jedoch der Auffassung, dass noch viel zu tun ist, um die Plattform besser bekannt zu machen und das Vertrauen der Verbraucher in den Online-Handel zu stärken. Er hofft ganz besonders, dass die Instrumente zur außergerichtlichen Streitbeilegung, vor allem im grenzüberschreitenden Bereich, ausgebaut werden. Außerdem werden Maßnahmen im Bereich des Datenschutzes⁽⁴⁶⁾, der audiovisuellen Mediendienste⁽⁴⁷⁾, der Betrugsbekämpfung und des Schutzes von Urheberrechten⁽⁴⁸⁾ angemahnt, wobei insbesondere auf den Schutz der Nutzer, vor allem der am meisten gefährdeten Nutzer, vor Belästigungen im Internet, *fake news* und allen Formen der Aufforderung zu Gewalt zu achten ist.

5.10. Der EWSA befürwortet ebenso den von der Kommission eingeleiteten Prozess zur Harmonisierung des Verbraucherschutzes auf europäischer Ebene, vorausgesetzt, dass bereits eingeführte höhere Verbraucherschutzstandards unverändert bleiben und der Schutz von Nutzern digitaler Dienste in der EU insgesamt verbessert wird.

5.11. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt noch übergreifender zu gestalten und sie mit anderen für die Entwicklung Europas wichtigen Sektoren und Strategien wie Energie, Kreislaufwirtschaft⁽⁴⁹⁾ und Verkehr⁽⁵⁰⁾ innerhalb des weiteren Rahmens der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu verknüpfen. Diese Strategie könnte in der Tat einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeits-, Vereinfachungs- und Effizienzziele leisten.

⁽⁴⁰⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 14.

⁽⁴¹⁾ ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 50.

⁽⁴²⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 20.

⁽⁴³⁾ ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 106.

⁽⁴⁴⁾ ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 57.

⁽⁴⁵⁾ Nach Angaben von Kommissionsmitglied Jourová konnten im ersten Jahr mehr als 24 000 Fälle gelöst werden. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_de.htm.

⁽⁴⁶⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 107.

⁽⁴⁷⁾ ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 157.

⁽⁴⁸⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 27.

⁽⁴⁹⁾ ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98.

⁽⁵⁰⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 85, ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 52.

5.12. Der EWSA hält es für notwendig, dass die EU die Investitionen in Forschung und Entwicklung erhöht, um mit den Spitzenreitern der digitalen Innovation konkurrieren zu können. Die Initiativen zur Stärkung der Infrastrukturbasis sind zwar wichtig, aber nicht ausreichend. Europa muss insbesondere so schnell wie möglich das Projekt *Cloud Computing* ⁽⁵¹⁾ gemäß der Agenda *Offene Innovation, offene Wissenschaft, Weltoffenheit* umsetzen. Nach Auffassung des Ausschusses ist es außerdem richtig, die Vertiefung im Bereich der Quanteninformatik und der künstlichen Intelligenz weiter zu verfolgen ⁽⁵²⁾.

5.13. Der EWSA befürwortet den Ansatz der Kommission zur verstärkten externen Ausweitung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt, hält jedoch fest, dass bis heute in diesem Bereich sehr wenig getan wurde. Im Einzelnen erhofft sich der Ausschuss Maßnahmen auf zwei Ebenen:

- *Festlegung neuer Beziehungen zu den digitalen Wettbewerbern.* Die EU muss die digitalen Rechte schützen, den digitalen Protektionismus bekämpfen und eine globale Allianz für Cybersicherheit fördern. Dieser Prozess wird bei der Definition der neuen globalen Governance eine zentrale Bedeutung haben.
- *Förderung der digitalen Entwicklung.* Digitale Technologien können ein bedeutender Wachstumsmotor sein, mit dem die Ursachen von Krieg, Armut und Migration bekämpft werden können. Der Ausschuss ist zudem der Auffassung, dass es zum Erreichen des Großteils der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen nötig ist, die digitalen Technologien allgemein und umfassend einzusetzen und dabei alle (und nicht nur die reicheren und fortschrittlicheren) Länder und Bürger einzubinden. Die Verringerung der technologischen Kluft muss deshalb für die EU nicht nur im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Priorität sein, sondern auch auf globaler Ebene.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽⁵¹⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 86.

⁽⁵²⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 1.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht über die Wettbewerbspolitik 2016“

(COM(2017) 285 final)

(2018/C 081/15)

Berichterstatte r: **Paulo BARROS VALE**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 AEUV
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	177/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Inhalt des Berichts über die Wettbewerbspolitik 2016 ⁽¹⁾, den er insgesamt gutheißt. Er äußert jedoch gewisse Bedenken vor dem Hintergrund der aktuellen Situation und seiner Vorstellungen von einer möglichen europäischen Wettbewerbspolitik.

1.2. Der EWSA begrüßt die Anstrengungen, die die Kommission zur Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit unternommen hat, da sie damit zu einem fairen und freien Wettbewerbsumfeld beiträgt.

1.3. Nach Ansicht des EWSA sollte die Wettbewerbspolitik besser definiert werden; sie ist in vielen Fällen von den andern, für sie relevanten Politikbereichen der EU abgekoppelt. Unternehmen wie Verbraucher stehen vor einer Reihe von Problemen, die über die von der Kommission im Rahmen der Wettbewerbspolitik behandelten Themen hinausgehen und die den Binnenmarkt beeinträchtigen, wie zum Beispiel die Probleme im Zusammenhang mit der Besteuerung.

1.4. Die Kommission verfügt nur über beschränkte Befugnisse, hat aber auch das Initiativrecht, das sie ambitionierter wahrnehmen könnte, um zum einen die Wettbewerbspolitik mit den anderen EU-Politikbereichen zu verknüpfen und zum anderen ein besseres Ineinandergreifen mit der Arbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) zu erreichen. Die europäische Wettbewerbspolitik und die einzelstaatlichen Wettbewerbspolitiken müssen vollends miteinander im Einklang stehen, damit die Kommission und die NWB konstruktiver zusammenarbeiten können.

1.5. Tagtäglich sind bestimmte Gruppen — insbesondere KMU und Verbraucher — mit den negativen Auswirkungen des Wettbewerbs konfrontiert: die Geschäftspraktiken großer Handelskonzerne, die in Folge aggressiver Verhandlungsgewalt kleinere Unternehmen zerstören und das Angebot für die Verbraucher einschränken; unklare Formeln der Preisbildung, z. B. bei Energie sowie Kraft- und Brennstoffen, die sich negativ auf Unternehmen und Verbraucher auswirken; fortgesetzte Dumpingpraktiken, insbesondere im Handel und im Transportsektor — das alles sind Probleme, die von den NWB und der Kommission ständig wachsam beobachtet und bekämpft werden müssen.

1.6. Obwohl erwiesen ist, dass die Macht großer Konzerne den Wettbewerb verzerren kann, hat die Kommission Zusammenschlüsse und Konzentrationen genehmigt, durch die wahrhaftige Branchenriesen entstanden sind. Der EWSA fordert die Kommission auf, in diesen Verfahren tatsächlich wirksame Abhilfemaßnahmen festzulegen und in Bezug auf die Aktivitäten großer Konzerne wachsam zu bleiben und auf die Einhaltung der Vorschriften und die Wahrung der Interessen der Verbraucher und der KMU zu dringen.

⁽¹⁾ COM(2017) 285 final.

1.7. Aufgrund des Vertrags gibt es keine Möglichkeit zur Harmonisierung der Steuerpolitiken. Unterschiede in der Besteuerung, bei den direkten wie auch den indirekten Steuern, beeinträchtigen Unternehmen wie Verbraucher und verschärfen Asymmetrien. Der EWSA bekräftigt, dass die Wettbewerbspolitik für eine Verringerung der steuerbedingten Wettbewerbsverzerrungen sorgen muss, solange in der EU die Steuerpolitik den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt.

1.8. Die internationale Zusammenarbeit wurde weiter entwickelt, wobei derzeit über verschiedene Abkommen verhandelt wird. Der EWSA spricht sich dafür aus, hier echte Bündnisse anzustreben, und empfiehlt, dass in die geschlossenen Abkommen auch die umfassenden Überlegungen einfließen, die bereits zum Inhalt von Handelsabkommen angestellt wurden.

2. Inhalt des Berichts über die Wettbewerbspolitik 2016

2.1. In dem Bericht werden allgemein die Maßnahmen dargelegt, die die Kommission im Jahr 2016 im Bereich der Wettbewerbspolitik ergriffen hat, wobei dies die Zusammenfassung einer umfassenderen Arbeitsunterlage der Kommission ist ⁽²⁾.

2.2. Der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker äußerte sich in seiner Rede zur Lage der Nation im Jahr 2016 wie folgt zur Bedeutung der Wettbewerbspolitik: „Zu den einheitlichen Rahmenbedingungen gehört ebenso, dass Verbraucher in Europa vor Kartellen und Marktmissbrauch durch mächtige Unternehmen geschützt werden. [...] Die Kommission achtet auf diese Steuerfairness. Das ist die soziale Seite des Wettbewerbsrechts.“

2.3. Der Bericht ist in sechs Abschnitte unterteilt: Einführung; Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle: Wie trägt die Beihilfenkontrolle zur Bewältigung dieser Herausforderung bei?; Mehr Wettbewerb und Innovation im digitalen Binnenmarkt; Schaffung eines Binnenmarkts, der die Handlungskompetenz der Bürger und Unternehmen in der EU stärkt; Erschließung des Potenzials der Europäischen Energieunion und der Kreislaufwirtschaft; Gestaltung einer europäischen und weltweiten Wettbewerbskultur.

2.4. Der Inhalt des Berichts wird vom EWSA insgesamt begrüßt. Der Ausschuss äußert sich allerdings kritisch zur folgenden Aussage unter der Überschrift „Weiterführung eines fruchtbaren interinstitutionellen Dialogs“: „Die Vorschriften über staatliche Beihilfen gewährleisten auch die Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Banken, die staatliche Beihilfen erhalten, und Banken, bei denen dies nicht der Fall ist.“ Banken, die staatliche Beihilfen erhalten haben, wurde zwar eine Reihe von Bedingungen auferlegt, aber es lässt sich nicht behaupten, dass zwischen den Banken, die staatliche Beihilfen erhalten, und den anderen Banken gleiche Wettbewerbsbedingungen gewahrt wurden. Hier ist eine Wettbewerbsverzerrung gegeben, die durch die auferlegten Abhilfemaßnahmen kaum ausgeglichen wurde.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Bericht über die Wettbewerbspolitik 2016, der sich mit Fragen von großer Bedeutung für den Alltag der Bürger und Unternehmen befasst.

3.2. Die europäischen Unternehmen sind mehrheitlich KMU. Sie bilden das Rückgrat der europäischen Wirtschaft und leiden aufgrund ihrer Größe bei unlauterem Wettbewerb besonders stark.

3.3. Im Lebensmitteleinzelhandel leiden die KMU ganz besonders unter dem Missbrauch marktbeherrschender Stellungen durch die großen Supermarktketten, die mit ihrer großen Verhandlungsmacht und unter Umgehung der Wettbewerbsvorschriften unlautere Verhandlungsgebaren einsetzen, die die Kleinerzeuger und kleinen Einzelhändler zerstören, das Angebot einschränken und die Interessen der Verbraucher beeinträchtigen. Der EWSA empfiehlt der Kommission, in künftige Berichte über die Wettbewerbspolitik eine Analyse der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette aufzunehmen.

3.4. In Bezug auf den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und andere wettbewerbsbeschränkende Praktiken ist das Vorgehen der nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) von großer Bedeutung. Die Kapazitäten der NWB in Bezug auf ihre Ressourcen, Befugnisse und Unabhängigkeit wurden von der Kommission untersucht, wobei nun im Nachgang zu dem festgestellten Verbesserungsbedarf Maßnahmen erwartet werden. Der EWSA bekräftigt seine Ansicht, dass die NWB ihre Arbeit stärker präventiv ausgerichtet sein sollten, statt nur auf Beschwerden von Unternehmen oder Verbrauchern zu reagieren, was insbesondere für den fortgesetzten Missbrauch marktbeherrschender Stellungen in Geschäftsverhandlungen gilt. Die Überwachung der Verhandlungen könnte dazu beitragen, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung in gewissen Fällen zu verhindern und dadurch kleine Unternehmen und Verbraucher zu schützen.

3.5. Gerade in diesem Bereich muss die wirksame Durchsetzung der Schadensersatzansprüche der Geschädigten kartellrechtswidriger Praktiken gewährleistet werden, da die Richtlinie 2014/104/EU vom 26. November 2014 und die Empfehlung über gemeinsame Grundsätze für kollektive Streitbeilegungsverfahren im Rahmen von Zuwiderhandlungen

⁽²⁾ SWD(2017) 175 final.

gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen sich nicht als geeignet erwiesen haben, um den notwendigen kollektiven Rechtsschutz für die Geschädigten dieser Verstöße sicherzustellen.

3.6. Es gab mehrere Zusammenschlüsse und Konzentrationen in verschiedenen Sektoren, die Branchenriesen hervorgebracht haben, die das Funktionieren des Marktes beeinträchtigen und die Wettbewerbsregeln untergraben könnten. Die Kommission wurde ersucht, sich zu einigen dieser Verfahren zu äußern. In der Praxis wurden nur wenige Vorgänge unterbunden, wobei die auferlegten Abhilfemaßnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben. Die Kommission verfolgt einerseits Kartelle, genehmigt andererseits aber auch Fusionen und Übernahmen ohne Ausgleichsmaßnahmen. Der EWSA ist besorgt über die mögliche Gefahr, dass sich in einigen Branchen große Gruppen herausbilden, was zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, zur Zerstörung nicht weniger KMU und zur Beeinflussung der Verbraucherentscheidungen führen kann, und fordert die Kommission daher zur Wachsamkeit auf.

3.7. Die Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus den Außenbeziehungen der EU ergeben, wirken sich sowohl auf die Einfuhren als auch auf die Ausfuhren aus. Auf den europäischen Markt gelangen nämlich Produkte aus Ländern, in denen es nach wie vor Sozialdumping, missbräuchliche Umweltpraktiken und auch staatliche Beihilfen gibt, die nach EU-Recht als illegal eingestuft würden. Zudem wird der Zugang europäischer Unternehmen zu anderen Märkten dadurch erschwert, dass sie, die sich an die Vorschriften halten, beim Preiswettbewerb mit den Konkurrenten aus Ländern mit günstigeren Rechtsvorschriften oder ineffizienten Durchsetzungskontrollen ganz einfach nicht mithalten können.

3.8. Gleichwohl kann es auch aufgrund von EU-Rechtsvorschriften zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Ein Beispiel hierfür ist die REACH-Verordnung (über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe), die ab dem 31. Mai 2018 für Unternehmen gilt, die chemische Stoffe als solche, in Gemischen oder in Erzeugnissen in einer Menge von mehr als 1 Tonne pro Jahr herstellen oder auf dem Markt bringen. Diese Verordnung verpflichtet die Unternehmen, chemische Stoffe, die sie als solche, in Gemischen oder in Erzeugnissen in einer Menge von mehr als 1 Tonne pro Jahr verwenden, bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) zu registrieren und eine entsprechende Gebühr dafür zu zahlen. Der Anmelder gilt als rechtmäßiger Besitzer des entsprechenden Berichtes, wodurch die darin enthaltenen Informationen als Ware angesehen und von den Erstanmeldern — zumeist größere Unternehmen oder Firmen mit erheblicher Wirtschaftskraft — auf dem Markt gehandelt werden können. In der Praxis wird dem Unternehmen, das bei der ECHA eine Registrierung vornehmen will, mitgeteilt, dass es sich mit dem Hauptanmelder in Verbindung setzen muss, der dem Unternehmen dann den Preis für den Zugang zu den hinterlegten Informationen mitteilt, der sich auf mehrere Zehntausend oder Hunderttausend Euro pro Stoff belaufen kann. Es wurde festgelegt, dass Hersteller oder Importeure zum Zwecke der Registrierung mindestens die in den zwölf Jahren davor gemäß der Verordnung vorgenommenen Registrierungen verwenden können. In der Praxis ist es jedoch so, dass mit dem Heranrücken des Datums, ab dem die REACH-Verordnung vollumfassend für alle Stoffe gilt, die in einer Menge von über 1 Tonne pro Jahr hergestellt oder auf den Markt gebracht werden, die Erstanmelder von Kleinstunternehmen und KMU der jeweiligen Branche für die sogenannte *Zugangsbescheinigung* für den Zugang zu den bei der ECHA hinterlegten Daten die Zahlung hoher Beträge oder sogar eine Umsatzbeteiligung verlangen. Diese Daten sollten eigentlich für alle Bürger und Unternehmen der Europäischen Union öffentlich und kostenlos zugänglich sein, um den Zweck ihrer Gründung — Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt — zu erfüllen. In diesem Fall könnten durch die Verordnung, deren Ziel ja ein besserer Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den Risiken bei der Verwendung von Chemikalien ist, Hindernisse für den Markteintritt neuer Unternehmen und den freien Verkehr von chemischen Stoffen geschaffen werden, was Wettbewerbsbeschränkungen und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch größere Unternehmen verursacht. Der EWSA weist auf die Notwendigkeit einer Bewertung und Überprüfung der REACH-Verordnung hin, um etwaige sich aus ihrer Anwendung ergebende Wettbewerbshindernisse zu beseitigen.

3.9. Die Thematik der Bankfusionen und der staatlichen Beihilfen für den Bankensektor ist weiterhin auf der Tagesordnung. Die jüngste Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die Realwirtschaft und das Vertrauen der Märkte haben dazu geführt, dass der Bankensektor aus berechtigter Sorge vor neuen schwerwiegenden Notfällen ständig genauestens beobachtet wird. Der Finanzsektor wurde durch zeitlich befristete staatliche Beihilfen vor dem Zusammenbruch gerettet. Die Banken erlitten während der Finanzkrise große Verluste und sind aufgrund der derzeitigen Spreads nun mit geringeren Margen konfrontiert. Im Zuge der Umstrukturierung des Sektors sind einige Institute von der Bildfläche verschwunden, es kam aber auch zu Konzentrationen, die nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Stabilität des Finanzsektors gegenüber ähnlichen Krisen bedenklich sein könnten, sondern auch und besonders im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Größe dieser neuen Konzerne. Der EWSA fordert die Kommission auf, in Bezug auf mögliche Fälle des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung aufmerksam und wachsam zu bleiben, da diese die Interessen der Verbraucher und die Finanzierung der Unternehmen, insbesondere der KMU, schädigen können.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Staatliche Beihilfen

4.1.1. Staatliche Beihilfen sind ein wichtiges Instrument für die Entwicklung, da sie die Konvergenz benachteiligter Gebiete und die Förderung der Beschäftigung und der Wirtschaft ermöglichen. Die knappen Mittel müssen sinnvoll eingesetzt werden und dürfen nicht mit den bewährten Verfahren im Bereich Wettbewerb kollidieren.

4.1.2. Der EWSA bekräftigt seine Überzeugung, dass die laufenden Bemühungen zur Modernisierung der staatlichen Beihilfen mit den Zielen der Strategie Europa 2020, der Kohäsionspolitik und der Wettbewerbspolitik im Einklang stehen müssen, wobei die Bedeutung der staatlichen Beihilfen in den Sektoren gewahrt bleiben muss, die entscheidend zur Entwicklung Europas und zu öffentlichen Dienstleistungen beitragen, die soziale Bedürfnisse abdecken.

4.1.3. Der EWSA hat sich in der Vergangenheit bereits für die Modernisierung des Beihilferechts ausgesprochen. Er begrüßt, dass die Bewilligungsbehörden nun verpflichtet sind, Informationen über jede Einzelbeihilfe von über 500 000 EUR zu erteilen⁽³⁾.

4.1.4. Dies ist eine Reaktion darauf, dass sich die EU-Bürger über die gewährten staatlichen Beihilfen nicht ausreichend informiert fühlen⁽⁴⁾. Jetzt müssen die Möglichkeiten zur Konsultation dieser Informationen und anderer Informationen über die Vorschriften für die Gewährung und Rückforderung staatlicher Beihilfen besser bekannt gemacht werden, um die Verwendung öffentlicher Mittel transparenter zu machen.

4.1.5. Der EWSA unterstützt die Maßnahmen der Kommission gegen staatliche Beihilfen, die durch Steuervorbescheide gewährt wurden und unzulässige Steuervorteile gewähren, wie auch die Annahme des Maßnahmenpakets zur Bekämpfung von Steuervermeidung, mit dem sichergestellt werden soll, dass Unternehmen dort Steuern zahlen, wo sie ihre Gewinne erzielen, und aggressive Steuerplanung verhindert werden soll⁽⁵⁾.

4.2. Digitaler Binnenmarkt

4.2.1. Mit der zunehmenden Verbreitung des Breitbandnetzes wird der Markt für digitale Dienste für das Leben der europäischen Bürger und Unternehmen immer wichtiger. Der elektronische Handel wird immer stärker genutzt, und die Wettbewerbspolitik soll sicherstellen, dass der Markt richtig funktioniert, indem die Verbraucher geschützt werden und dafür gesorgt wird, dass die leistungstärksten Unternehmen nicht die Wettbewerbsregeln untergraben.

4.2.2. Der EWSA fordert die Kommission auf, ihre Bemühungen in Bezug auf das Geoblocking im elektronischen Handel fortzusetzen, da dieses ein Hindernis für die Schaffung eines echten digitalen Binnenmarktes bilden kann. In einem globalen Markt darf es keinerlei Ungleichbehandlung von Kunden aufgrund ihres Standorts geben.

4.2.3. Der digitale Markt wird von einigen wenigen Technologieriesen beherrscht. Die Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass die Verbraucher Zugang zu den besten Produkten zu den günstigsten Preisen haben und das neue Produkte und neue Wettbewerber auf den Markt gelangen können.

4.2.4. Einige Online-Buchungsportale geben Hoteliers aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung für Reisebuchungen Anlass zu großer Sorge. Diese Portale erheben Vermittlungsgebühren, die weit über den von den Reiseagenturen verlangten Gebühren liegen, und versuchen sogar, die Hoteliers dazu zu verpflichten, in allen Verkaufskanälen die gleichen Preise für die gleiche Zimmerkategorie anzuwenden. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Gleichstellungsklauseln und die Gebühren zu untersuchen, die den freien Wettbewerb in der Branche gefährden.

4.2.5. Die Kommission setzt ihre Untersuchungen zu den Praktiken von Google fort (Funktionsweise der Suchmaschine; die Beschränkungen, die das Unternehmen bestimmten Dritten in Bezug auf deren Möglichkeiten auferlegt, auf ihren Websites Suchmaschinenwerbung von Wettbewerbern Googles anzuzeigen; Herstellern von Android-Geräten und Mobilfunknetzbetreibern werden restriktive Klauseln auferlegt) und führt auch die Untersuchungen zu Amazon (Absprachen mit Verlagen) weiter, da diese möglicherweise Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht sind. Google wurde vor kurzem mit einer Geldbuße in der Rekordhöhe von 2,4 Mrd. EUR belegt, weil das Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung auf dem Markt für Suchmaschinen missbraucht hat, indem es ein anderes Google-Produkt, nämlich den eigenen Preisvergleichsdienst, in unzulässiger Weise bevorteilte.

⁽³⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=de>.

⁽⁴⁾ „Perception and Awareness about Transparency of State Aid“ [Wahrnehmung und Kenntnis der Transparenz staatlicher Beihilfen]. Eurobarometer-Umfrage, Juli 2016.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_de.

4.2.6. Google hat eine marktbeherrschende Stellung als Suchmaschine, und die Kommission muss dafür Sorge tragen, dass die Suchergebnisse nicht nur ausgewählte Teilergebnisse sind, die die Auswahlmöglichkeiten für Nutzer einschränken. Ebenso sollte die Kommission ihr Augenmerk auf die Praktiken des Internetportals Booking richten, das seine marktbeherrschende Stellung missbraucht und die Suchergebnisse im Zusammenhang mit touristischen Angeboten in Europa beeinflusst, was sich auf kleinere Märkte und Unternehmen besonders negativ auswirkt.

4.2.7. Für Verbraucher wie Unternehmen ist der Telekommunikationssektor besonders wichtig. Der EWSA lenkt die Aufmerksamkeit der Kommission auf die Tatsache, dass es in diesem Bereich immer noch keinen offenen und wettbewerbsorientierten Markt gibt. Die Betreiber von Telekommunikationsdiensten greifen nämlich weiterhin auf wettbewerbswidrige Praktiken zurück, indem sie die Preise während der Vertragslaufzeit erhöhen, ohne den Verbraucher in irgendeiner Weise vorher darüber zu informieren, sodass dieser keine Möglichkeit hat, den Vertrag rechtmäßig zu kündigen. Ein besonders starker derartiger Preisanstieg war kurz vor Ende der entgeltlichen Roamingdienste zu beobachten, was in der Praxis dazu geführt hat, dass sich die Gebühren insgesamt erhöht haben — zulasten derjenigen, die nicht reisen.

4.3. Energiemarkt und Kreislaufwirtschaft

4.3.1. Trotz der in den letzten Jahren geleisteten Arbeit ist der Energiebinnenmarkt nach wie vor nicht verwirklicht. Insbesondere in einigen Ländern belasten die hohen Energiepreise das Budget der privaten Haushalte und der Unternehmen, da die Liberalisierung des Marktes nicht zu einer tatsächlichen Verringerung der Tarife führt. Durch diese Preise ist Europa in punkto Energiekosten gegenüber seinen weltweiten Konkurrenten nach wie vor im Nachteil.

4.3.2. Die Verbesserung der Energieeffizienz und die Förderung der erneuerbaren Energien müssen zentrale Schwerpunkte bleiben, damit Europa wettbewerbsfähiger und nachhaltiger wird — trotz der Umweltbedenken im Zusammenhang mit der Abfallbehandlung aufgrund der Nutzung dieser Technologie (z. B. Solarbatterien und -zellen). Trotz der technischen Fortschritte haben die erneuerbaren Energien noch nicht den Entwicklungsstand erreicht, um mit den fossilen Energieträgern und der Kernenergie konkurrieren zu können, und sollten daher weiter gefördert werden, damit sie auf einem faireren Markt wettbewerbsfähig werden.

4.3.3. Erneuerbare Energien sind nicht nur eine saubere Energiequelle. Sie sollten auch als Entwicklungschance für lokale Gemeinschaften begriffen werden, die dabei in einem Modell der dezentralen Energieerzeugung, das ihnen Vorteile bringt, als Verbraucher und Erzeuger zugleich auftreten.

4.3.4. Mit dem technischen Fortschritt ist die Erzeugung von Solarenergie (Photovoltaik) für Unternehmen und Familien, die eigene Erzeugungsanlagen für den eigenen Verbrauch installieren wollen, erschwinglicher geworden, aber die Genehmigungen für die Installation werden nur bis zu einer bestimmten Erzeugerleistung erteilt, was eine solche Investition für größere Akteure unattraktiv macht, obgleich sie ihre Energiekosten dadurch in den Monaten der intensivsten Sonneneinstrahlung erheblich oder sogar fast auf null senken könnten.

4.3.5. Darüber hinaus muss Europa weiterhin seine Unabhängigkeit bei der Energieversorgung sicherstellen, indem es die Netze stärker miteinander verbindet, um seine Anfälligkeit zu senken und den Wettbewerb zu steigern.

4.3.6. Der EWSA betont, dass den großen Herausforderungen, denen sich die EU gegenübersteht, besondere Aufmerksamkeit gelten muss:

- Senkung der Energiekosten für private Haushalte und Unternehmen mit eindeutigen Vorteilen auf sozialer und wirtschaftlicher Ebene und bei der externen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen;
- Förderung der Schaffung einer echten europäischen Energiepolitik;
- Verbesserung der Integration der Energiemärkte mittels Förderung des Verbunds der europäischen Netze;
- führende Rolle bei der Umsetzung des Übereinkommens von Paris zur Reduzierung der Klimagasemissionen im Kontext der nachhaltigen Entwicklung.

4.4. Internationale Zusammenarbeit

4.4.1. Auf dem Weltmarkt kämpft Europa nach wie vor mit dem unlauteren Wettbewerb aus Ländern mit missbräuchlichen sozialen und ökologischen Praktiken. Neben dem wichtigen sozialen Aspekt rechtfertigen auch die aufgrund der Außenbeziehungen der EU entstehenden Wettbewerbsverzerrungen ein starkes Eintreten auf diplomatischer Ebene zum Schutz von Unternehmen und Verbrauchern vor Wettbewerbsverzerrungen bei Einfuhren wie Ausfuhren.

4.4.2. Der EWSA begrüßt das Engagement der Kommission in diesem Bereich durch aktive Mitwirkung in internationalen Gremien, die sich mit Wettbewerbsfragen beschäftigen, wie dem Wettbewerbsausschuss der OECD, der Weltbank und der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (Unctad) und dem Internationalen Wettbewerbsnetz.

4.4.3. Der EWSA begrüßt zudem das Engagement der Kommission bei den Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Armenien, Mexiko, Indonesien, den Philippinen und Japan sowie bei der technischen Zusammenarbeit mit den Schwellenländern. Es sollte lediglich darauf hingewiesen werden, dass mit diesen Abkommen nicht nur ein ausgewogener Wettbewerb zum Schutz der Unternehmen und Verbraucher gewährleistet werden muss, sondern auch ein Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa geleistet werden muss.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

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 über die Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion“

(COM(2017) 292 final)

(2018/C 081/16)

Berichtersteller: **Daniel MAREELS**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	5.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	136/0/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

Präambel

Diese Stellungnahme ist Teil eines umfangreicheren Pakets von vier Stellungnahmen des EWSA über die Zukunft der europäischen Wirtschaft (Paket zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, der Kapitalmarktunion und der Zukunft der EU-Finzen) ⁽¹⁾. Das Paket steht im Kontext der Erörterung des Weißbuchs über die Zukunft Europas, die von der Europäischen Kommission vor Kurzem auf den Weg gebracht wurde; zudem wird die Rede zur Lage der Union 2017 von Kommissionspräsident Juncker berücksichtigt. Im Einklang mit der Entschließung des EWSA zur Zukunft Europas ⁽²⁾ und früheren Stellungnahmen zur Vollendung der WWU ⁽³⁾ wird mit diesem Paket von Stellungnahmen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Vorstellung von Sinn und Zweck der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Union unterstrichen, und dies geht weit über technische Konzepte und Maßnahmen hinaus und ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens und einer gemeinsamen Sichtweise.

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Da die Kapitalmarktunion insgesamt gesehen von entscheidender Bedeutung sowohl für eine weitere und vertiefte europäische Integration und entsprechende Fortschritte als auch für die einzelnen Mitgliedstaaten ist und dem sich wandelnden internationalen Kontext Rechnung getragen werden muss, ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ein großer Verfechter dieser Union und hinsichtlich ihrer Verwirklichung ehrgeizig. Für den EWSA ist es wichtig, dass alles unternommen wird, um die Kapitalmarktunion zum Erfolg zu führen. Es müssen rasch Fortschritte und Ergebnisse erzielt werden, um der Wirtschaft in der EU kurzfristig neuen Schwung zu verleihen und ihre Dynamik zu verstärken.

1.2. Der EWSA ist stets ein großer Befürworter der weiteren Vertiefung und Vollendung der WWU gewesen und hat diese ausdrücklich gefordert. Der EWSA tut dies auch jetzt wieder und plädiert nachdrücklich für die Kapitalmarktunion. Zusammen mit der Bankenunion muss die Kapitalmarktunion zu einer Finanzunion führen; da sie eine der Grundlagen der WWU bildet, wird die Vollendung der Finanzunion durch die Verwirklichung der Kapitalmarktunion gewährleistet. Die ersten Fortschritte beim Aufbau der Kapitalmarktunion wurden bereits gemacht und auch für die Bankenunion wurden mit dem Ausbau der ersten und der zweiten Säule und den Vorschlägen für die dritte Säule bereits verschiedene Schritte

⁽¹⁾ Dieses Paket beinhaltet folgende Stellungnahmen des EWSA: „Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2017 (ergänzende Stellungnahme)“ (siehe Seite 216 dieses Amtsblatts), „Kapitalmarktunion: Halbzeitprüfung“, „Vertiefung der WWU bis 2025“ (siehe Seite 124 dieses Amtsblatts) und „EU-Finzen bis 2025“ (siehe Seite 131 dieses Amtsblatts).

⁽²⁾ Entschließung des EWSA vom 6. Juli 2017 zum Thema „Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und darüber hinaus“, ABL C 345 vom 13.10.2017, S. 11. Noch nicht veröffentlicht.

⁽³⁾ ABL C 451 vom 16.12.2014, S. 10 und ABL C 332 vom 8.10.2015, S. 8.

unternommen. Nun kommt es darauf an, in diesen beiden Bereichen weiter zu arbeiten und so schnell wie möglich die endgültigen Ziele auch tatsächlich zu erreichen.

1.3. Außerdem kann die Kapitalmarktunion einen substanziellen Beitrag zur Festigung der wirtschaftlichen Erholung leisten und mit für Wachstum, Investitionen und Arbeitsplätze sorgen, und zum Vorteil sowohl der einzelnen Mitgliedstaaten als auch der EU als Ganzes. Die hiermit einhergehende Erweiterung und Diversifizierung der Finanzierungsquellen muss strukturell für eine stärkere Integration sorgen. Dies sollte wiederum zu der gewünschten größeren Stabilität, Sicherheit und Widerstandsfähigkeit sowohl des Wirtschafts- als auch der Finanzsystems beitragen. Ein weiteres fragmentiertes Vorgehen ist keine Option, weil uns dadurch viele Chancen entgehen.

1.4. So ist es auch unter Berücksichtigung der Kräfte- und Machtverschiebungen, zu denen es derzeit auf internationaler und globaler Ebene, aber auch — näher bei uns — des Brexit von entscheidender Bedeutung, dass sich die EU nun energisch zeigt und ihre wirtschaftliche Stellung stärkt. Europa kann sich hierfür die Resilienz und die Dynamik zum Vorbild nehmen, die die Wirtschaft der USA nach der Krise bewiesen hat.

1.5. Für den EWSA ist offensichtlich, dass die Kapitalmarktunion keine freiwillige Einrichtung im Sinne einzelner Akteure ist, sondern in allen Mitgliedstaaten der EU Wirklichkeit werden muss. Das ist absolut notwendig. Auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten muss der politische Wille vorhanden sein, alle erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen und alle entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Das Ergebnis muss eine Kapitalmarktunion sein, die für Integration in der gesamten Union steht, gleichzeitig aber auch den jeweiligen Erfordernissen, Bedürfnissen und Zielen, u. a. bestimmter Regionen und Gebiete, Rechnung trägt. In allen Bereichen ist eine kohärente und konsistente Politik nötig und Initiativen, die nicht den vorgegebenen Zielen entsprechen, sind abzulehnen.

1.6. Für den EWSA ist es äußerst wichtig, die Chancen für eine erfolgreiche Verwirklichung der Kapitalmarktunion zu maximieren. Daher wird ausdrücklich vorgeschlagen, die nötigen Instrumente vorzusehen, mit denen das konkrete Hinarbeiten auf die Kapitalmarktunion und die erzielten Fortschritte in allen Mitgliedstaaten ermittelt und gemessen werden können. Konkret befürwortet der EWSA nachdrücklich die Einrichtung eines Systems regelmäßiger Evaluierungen der Fortschritte bei der Umsetzung der Kapitalmarktunion in den Mitgliedstaaten sowohl mit qualitativen als auch mit quantitativen Maßnahmen, deren Ergebnisse öffentlich bekannt gegeben werden. Bei Mängeln sollten entsprechende Maßnahmen und Aktionen durchgeführt werden.

1.7. Der Erfolg der Kapitalmarktunion wird letztlich davon abhängen, inwieweit die dargelegten Bausteine tatsächlich in die Realität umgesetzt werden und der Binnenmarkt tatsächlich geschaffen und von allen Interessenträgern, in erster Linie Finanzdienstleistern, Unternehmen, Anlegern und Sparern, effektiv genutzt wird. Deshalb begrüßt der EWSA die jetzige, rasch durchgeführte Halbzeitbilanz und empfiehlt, derartige Bilanzen künftig regelmäßig zu ziehen und auch die oben genannten Interessenträger aktiv und eng einzubinden.

1.8. Für die nächsten Schritte zur Umsetzung der Bausteine für die Kapitalmarktunion müssen einige Entscheidungen getroffen werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass Maßnahmen und Aktionen bevorzugt werden sollten, die die größte Konvergenz schaffen und den Mitgliedstaaten den geringsten Spielraum lassen, um über das unbedingt Notwendige hinauszugehen. Dabei sollte der REFIT-Ansatz berücksichtigt werden, um die Dinge ohne unnötigen Verwaltungsaufwand und zu geringeren Kosten zu vereinfachen.

1.9. Im Dokument der Kommission sind 38 Bausteine genannt, die bis 2019 (noch) für die Kapitalmarktunion zu verwirklichen sind. Auch wenn diese große Anzahl kurzfristig zu verwirklichender Bausteine Zweifel an der Herangehensweise aufkommen lässt, ist es für den EWSA wichtig, dass die Grundlagen für die Kapitalmarktunion unwiderruflich und unumkehrbar gelegt werden.

1.10. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA insbesondere, der Finanzierung von KMU alle erforderliche Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Bankenfinanzierungen sind für sie nach wie vor von allergrößter Bedeutung. Zusätzlich zu den im ursprünglichen Aktionsplan zugunsten der KMU vorgesehenen und bereits ergriffenen Maßnahmen (z. B. STS-Verbriefungen und Prospektrichtlinie) müssen alle Initiativen in der vorliegenden Mitteilung in Angriff genommen werden, mit denen die Lage dieser Unternehmen noch weiter verbessert werden kann. Außerdem könnten andere Ansätze für KMU wie beispielsweise alternative Finanzierungsmöglichkeiten und die Förderung weiterer politischer Instrumente entwickelt und gefördert werden.

1.11. Der EWSA begrüßt zudem den Schwerpunkt auf der Stärkung nachhaltiger Investitionen und der Vorreiterrolle, die die EU in diesem Bereich spielen sollte. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, Nachhaltigkeitserwägungen bei künftigen Überprüfungen von Rechtsvorschriften im Finanzbereich (Vorrangige Maßnahme 6).

1.12. Schließlich ist der EWSA darüber erfreut, dass die Überwachung im Mittelpunkt der Bemühungen um den Ausbau der Kapitalmarktunion steht. Der Aufsicht auf europäischer Ebene kommt eine Schlüsselrolle zu, sowohl wenn es um die Sicherheit und Stabilität geht, als auch im Hinblick auf die Verwirklichung der gewünschten Marktintegration und die Beseitigung von Barrieren, Hindernissen und Ungleichheiten in der Kapitalmarktunion.

2. Hintergrund

2.1. Bei ihrem Antritt erklärte die Kommission Juncker die Förderung von Wachstum, Investitionen und Arbeitsplätzen zu einer ihrer wichtigsten Prioritäten. Im Hinblick auf die Verwirklichung dieser Priorität wurde von Anfang an an einem aus mehreren Teilen bestehenden „Investitionsplan für Europa“ gearbeitet.

2.2. Auch das Streben nach einer vereinheitlichten Kapitalmarktunion ist Teil dieses Plans. Diese wurde Ende September 2015 mit der Veröffentlichung des Dokuments „Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion“ durch die Kommission auf den Weg gebracht⁽⁴⁾. In diesem Aktionsplan werden die Bausteine für den Aufbau einer gut funktionierenden integrierten Kapitalmarktunion aller Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2019 dargelegt.

2.3. Nicht einmal ein Jahr später forderte der Europäische Rat „zügige und entschlossene Fortschritte“ des Plans, „damit Unternehmen leichter Zugang zu Finanzierungen erhalten und Investitionen in die Realwirtschaft gefördert werden, indem die Agenda der Kapitalmarktunion weiter vorangebracht wird“⁽⁵⁾. Kurz danach nahm die Kommission eine Mitteilung an, in welcher — ebenfalls — eine Beschleunigung der Reformen gefordert wird⁽⁶⁾.

2.4. Daneben haben sich in letzter Zeit einige neue Herausforderungen für die finanzielle Integration ergeben, wie das bevorstehende Ausscheiden des größten Finanzzentrums aus der EU (Brexit).

2.5. Dies hat kürzlich⁽⁷⁾ zur Veröffentlichung der „Mitteilung über die Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion“ durch die Kommission geführt⁽⁸⁾. In der Halbzeitbilanz werden neben (a) dem Stand der Durchführung des ursprünglichen Aktionsplans und (b) der Ankündigung einiger neuer Gesetzgebungsinitiativen, die sich aus ausstehenden Maßnahmen ergeben, vor allem (c) eine Reihe neuer vorrangiger Maßnahmen angekündigt.

2.5.1. Zweck der Halbzeitbilanz ist es, insbesondere auf die wechselnden Herausforderungen, die sich ergeben haben, zu reagieren und zugleich die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation aus dem Frühjahr 2017 zu berücksichtigen.

2.5.2. Von den im ursprünglichen Plan vorgesehenen Maßnahmen (33)⁽⁹⁾ wurden auf Ebene der Kommission mehr als die Hälfte (20) gemäß dem ursprünglichen Zeitplan durchgeführt. Die vorgelegten Vorschläge beziehen sich u. a. auf die Entwicklung von Risikokapitalmärkten, die Vereinfachung und Verbilligung des Zugangs zu öffentlichen Märkten für Unternehmen durch eine Überarbeitung der Vorschriften über Wertpapierprospekte, die Abschaffung der steuerlichen Vorzugsbehandlung von Fremd- gegenüber Eigenmitteln, die Förderung eines sicheren und liquiden Verbriefungsmarktes und die Schaffung von Möglichkeiten zur Umstrukturierung oder die Einräumung einer zweiten Chance, wenn ein ehrlicher Unternehmer in Konkurs gerät.

2.5.3. Bezüglich des unerledigten Programms⁽¹⁰⁾ beabsichtigt die Kommission unter anderem, drei Legislativvorschläge voranzubringen, die für die Schaffung der Kapitalmarktunion als von zentraler Bedeutung angesehen werden. Dabei handelt es sich insbesondere um einen Vorschlag für ein EU-weites Produkt der privaten Altersvorsorge (Pan-European Personal Pension Product — PEPP) (veröffentlicht am 29. Juni 2017), einen Vorschlag mit Kollisionsvorschriften für die Drittparteieffekte von Wertpapier- und Forderungsgeschäften (4. Quartal 2017) und einen Vorschlag für einen EU-Rahmen für gedeckte Schuldverschreibungen (1. Quartal 2018).

⁽⁴⁾ COM(2015) 468 final.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.

⁽⁶⁾ COM(2016) 601 final.

⁽⁷⁾ Am 8. Juni 2017.

⁽⁸⁾ COM(2017) 292 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 292 final, Ziffer 2.

⁽¹⁰⁾ Siehe ebd. Fußnote Nr. 9.

2.5.4. Um auf die wechselnden Herausforderungen zu reagieren, werden neun neue vorrangige Maßnahmen ⁽¹¹⁾ zur Verstärkung der Kapitalmarktunion ergriffen:

- mehr Befugnisse für die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), um in der gesamten EU und über ihre Grenzen hinaus die Wirksamkeit einer kohärenten Aufsicht zu fördern;
- ein verhältnismäßiger Regulierungsrahmen für KMU-Notierungen auf öffentlichen Märkten;
- Überprüfung der aufsichtlichen Behandlung von Wertpapierfirmen;
- Prüfung eines möglichen europäischen Rahmens für Zulassungen und Pässe für FinTech-Tätigkeiten;
- Maßnahmen zur Unterstützung der Sekundärmärkte für notleidende Kredite und Prüfung möglicher Rechtssetzungsinitiativen, um es bevorrechtigten Gläubigern einfacher zu machen, Werte aus besicherten Darlehen an Unternehmen und Unternehmer zurückzuerhalten;
- Folgemaßnahmen im Anschluss an die Empfehlungen der hochrangigen Expertengruppe für ein nachhaltiges Finanzwesen;
- Erleichterung des grenzüberschreitenden Vertriebs und der grenzüberschreitenden Beaufsichtigung von OGAW und alternativen Investmentfonds (AIF);
- Leitlinien für die bestehenden Rechtsvorschriften der EU für den Umgang mit grenzüberschreitenden Investitionen in der EU und einen angemessenen Rahmen für die gütliche Beilegung von Investitionsstreitigkeiten;
- eine umfassende EU-Strategie zur Sondierung von Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung lokaler und regionaler Kapitalmärkte in der EU.

2.6. Das Ziel ist weiterhin, einen entscheidenden und permanenten Beitrag zu leisten, damit das Fundament für eine echte Kapitalmarktunion bis 2019 gelegt ist. Dies wird im Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 seinen Niederschlag finden.

3. Bemerkungen und Kommentare

3.1. Zunächst bekräftigt der EWSA ⁽¹²⁾ seine grundsätzliche Unterstützung und seine frühere Stellungnahme zugunsten der Kapitalmarktunion, deren Verwirklichung im Hinblick auf die weitere finanzielle und wirtschaftliche Integration innerhalb der EU dringend nötig ist. Der gegenwärtige Schwung darf nicht ungenutzt bleiben, zumal sich weltweit eine Reihe von globalen Kraftverschiebungen zwischen Ost und West vollziehen. Die EU muss sich entschlossen vorbereiten.

3.2. Die Kapitalmarktunion bildet einen wichtigen Bestandteil eines umfassenderen Programms, das zu mehr Wachstum, Investitionen und Arbeitsplätzen beitragen soll. Ein dauerhafter und gesunder Wirtschaftsaufschwung muss weiterhin ganz oben auf der Agenda stehen und unverzüglich weiter angestrebt werden. Tatsächlich kommt es darauf an, den Aufschwung zu festigen und mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten.

3.3. Außerdem soll die Kapitalmarktunion in großem Umfang Kapital in Europa mobilisieren und die Kanalisierung dieses Kapitals in alle Unternehmen, Infrastrukturprojekte sowie nachhaltige langfristige Projekte in einem stärker vereinheitlichten Umfeld ermöglichen. Durch die mit der Kapitalmarktunion angestrebte Erweiterung und Diversifizierung der Finanzierungsquellen, wobei sowohl Banken- als auch Marktfinanzierungen umfassend zum Einsatz kommen können, soll die Wirtschaft dynamischer und schlagkräftiger werden. Das amerikanische Modell, das sich nach der Krise als widerstandsfähiger erwiesen hat, kann neben anderen Neuerungen, bei denen u. a. Darlehensgeber, die keine Banken sind, eine wichtige Rolle spielen, diesbezüglich als Beispiel dienen.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 292 final, Ziffer 4.

⁽¹²⁾ Abl. C 133 vom 14.4.2016, S. 17.

3.4. Gleichzeitig geht es darum, wirtschaftliche und soziale Konvergenz anzustreben und so die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität innerhalb der EU zu stärken. Ein qualitativer Ansatz, der sich durch gesundes und nachhaltiges Wachstum und Wohlstand auszeichnet, sollte Vorrang haben. Unternehmen, Anleger und Sparer müssen ebenfalls in den Genuss der Vorteile der Kapitalmarktunion kommen können, gleichzeitig muss jedoch verhindert werden, dass sie dadurch ein zu großes Risiko tragen müssen.

3.5. Auch für die weitere Vertiefung und Vollendung der WWU ist die Kapitalmarktunion und ihre Verwirklichung von entscheidender Bedeutung⁽¹³⁾. Der EWSA bekräftigt in diesem Zusammenhang seinen traditionellen Standpunkt⁽¹⁴⁾. Zusammen mit einer vollwertigen Bankenunion muss die Kapitalmarktunion zu einer echten Finanzunion, einem der vier Grundpfeiler⁽¹⁵⁾ der WWU⁽¹⁶⁾, führen. Es wurden bereits mehrere Schritte in diesen Bereichen unternommen und jetzt kommt es darauf an, nicht in den Bemühungen nachzulassen.

3.6. Zudem haben alle Mitgliedstaaten ein Interesse an der Kapitalmarktunion. Wie erst kürzlich dargelegt, bietet diese „noch einen anderen wichtigen Vorteil, insbesondere ihren Beitrag zu einem konvergenten Wachstum zwischen Mitgliedstaaten, das sich aus der verbesserten Zirkulation und Verteilung von Ersparnissen in der Union ergibt“. Weniger leistungsstarke Volkswirtschaften sollten hierdurch in der Lage sein, ihren Rückstand auf die leistungsstärkeren Volkswirtschaften rascher aufzuholen⁽¹⁷⁾. Des Weiteren heißt es, dass es „von dieser Warte aus betrachtet (...) durch den Brexit sogar noch wichtiger (wird), dass die Kapitalmarktunion tatsächlich umgesetzt wird und dass sich das europäische Wachstum auf die Dienstleistungen eines integrierten Finanzsystems stützen kann“⁽¹⁸⁾.

3.7. Daher hält es der EWSA für überaus notwendig, dass rasche Fortschritte erzielt werden. Der EWSA begrüßt die Erklärungen des Europäischen Rates vom Juni 2016⁽¹⁹⁾ und weitere entsprechende Erklärungen⁽²⁰⁾.

3.8. Mit dieser schnellen⁽²¹⁾ Halbzeitbilanz wird der Aktionsplan genau überwacht und schnell reagiert. Der EWSA begrüßt dies, da diese Bilanz eine verstärkte und gezieltere Reaktion auf die verschiedenen und zukunftsorientierten Herausforderungen ermöglicht, die sich unter stets wechselnden politischen und ökonomischen Bedingungen ergeben. Im Übrigen wäre es wünschenswert, in Zukunft regelmäßig solche Halbzeitbilanzen einzuplanen. Nach Ansicht des EWSA sollten die verschiedenen Interessenträger aktiv und eng darin eingebunden werden. Dies ist umso wichtiger, als der letztendliche Erfolg der Kapitalmarktunion davon abhängen wird, inwieweit die dargelegten Bausteine in „echte“ Realität umgesetzt werden und der Binnenmarkt tatsächlich geschaffen und von möglichst vielen Finanzdienstleistern, Unternehmen, Anlegern und Sparern effektiv genutzt wird.

3.9. Für die Verwirklichung der Kapitalmarktunion müssen Maßnahmen, die einen größtmöglichen Beitrag zur Konvergenz⁽²²⁾ leisten und den Mitgliedstaaten den geringsten Spielraum lassen, um über das unbedingt Notwendige hinauszugehen, Vorrang erhalten. Unterschiede bei der Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften in einzelstaatliches Recht sowie Unterschiede in der konkreten Anwendung sollten vermieden werden. Im Übrigen sollte soweit wie möglich der REFIT-Ansatz berücksichtigt werden.

3.10. Nach Ansicht des EWSA darf die Kapitalmarktunion keine freiwillige Einrichtung sein, die nur bestimmten Ländern zugutekommt, sondern sie muss vielmehr in allen Mitgliedstaaten der EU Wirklichkeit werden. Das ist absolut notwendig. Darum ist es von größter Wichtigkeit, dass auf europäischer Ebene und in jedem einzelnen Mitgliedstaat der (politische) Wille vorhanden ist, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen und die nötigen Anreize zu setzen, die diesen Erfolg ermöglichen und Wirklichkeit werden lassen.

⁽¹³⁾ ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10, Ziffer 1.

⁽¹⁴⁾ Siehe auch Stellungnahme des EWSA zum Thema „Vertiefung der WWU bis 2025“ (siehe Seite 124 dieses Amtsblatts).

⁽¹⁵⁾ Neben Maßnahmen zur Verwirklichung einer Finanzunion betreffen diese eine echte Wirtschaftsunion, die Schaffung einer Fiskalunion und einer politischen Union. Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, Juni 2015.

⁽¹⁶⁾ Siehe auch „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, Bericht der fünf Präsidenten, Juni 2015.

⁽¹⁷⁾ Damit werden gleichzeitig asymmetrische Auswirkungen wirtschaftlicher Erschütterungen besser abgefedert.

⁽¹⁸⁾ Siehe u. a. Vítor Constâncio, Vizepräsident der Europäischen Zentralbank, „Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union“, Malta, 6. April 2017. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>

⁽¹⁹⁾ Siehe Ziffer 2.3 dieser Stellungnahme.

⁽²⁰⁾ Siehe Fußnote 13.

⁽²¹⁾ Weniger als zwei Jahre nach der Veröffentlichung des Aktionsplans.

⁽²²⁾ So sollten, wenn möglich, Verordnungen Vorrang vor Richtlinien erhalten.

3.11. Von der absoluten Notwendigkeit, die Kapitalmarktunion in allen Mitgliedstaaten zu verwirklichen, kann nicht abgerückt werden (siehe 3.10 oben). Daher ist es erforderlich, Instrumente vorzusehen, mit denen die konkrete Erreichung der vorgegebenen Ziele und die tatsächlichen Fortschritte in allen Mitgliedstaaten ermittelt werden können. In diesem Sinne befürwortet der EWSA nachdrücklich die Einrichtung eines Systems regelmäßiger Evaluierungen der Fortschritte der Umsetzung der Kapitalmarktunion in den Mitgliedstaaten anhand sowohl quantitativer als auch qualitativer Kriterien. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen sollten veröffentlicht werden. Bei Mängeln sind entsprechende Aktionen und Maßnahmen vorzusehen.

3.12. Das Ergebnis muss eine Kapitalmarktunion sein, die für die Integration in der gesamten Union steht, gleichzeitig aber auch den jeweiligen Erfordernissen, Bedürfnissen und Zielen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trägt, ohne dass sich daraus eine weitere Zersplitterung oder Fragmentierung ergeben darf. In diesem Zusammenhang ist es klar, dass die Förderung von regionalen Kapitalmärkten für bestimmte Gebiete und von Unternehmen, die dort ihren Sitz haben, sehr wichtig ist (vorrangige Maßnahme 9). Dies kann auch dazu beitragen, grenzüberschreitende Geschäfte und Dienstleistungen zu fördern, die heute häufig noch teurer und schwieriger sind als inländische.

3.13. Im Übrigen erfordert die weitere erfolgreiche Umsetzung der Kapitalmarktunion eine kohärente und konsistente Politik auf allen Ebenen. Es gilt, Initiativen abzulehnen, die nicht der Kapitalmarktunion entsprechen und/oder ihrem Wesen nach geeignet sind, Fragmentierung, Barrieren oder sonstige Hindernisse zu schaffen.

3.14. Derzeit enthält der vollständige Überblick im Dokument der Kommission⁽²³⁾ über die Bausteine für die Kapitalmarktunion, die bis 2019 (noch) zu verwirklichen sind, nicht weniger als 38 Maßnahmen und Aktionen. Um die oben genannten Erfolgsaussichten zu maximieren, stellt sich die Frage, ob nicht in sehr kurzer Zeit zu viel geschehen muss und ob es nicht besser wäre, sich auf eine beschränkte Anzahl von Prioritäten zu konzentrieren⁽²⁴⁾. Wie die Antwort auf diese Frage auch ausfallen mag, es kommt in jedem Fall darauf an, innerhalb der vorgegebenen Frist möglichst ergebnisorientiert zu arbeiten und die Grundlagen für die Kapitalunion unwiderruflich zu schaffen.

3.15. Wie der EWSA bereits in seiner ursprünglichen Stellungnahme zum Aktionsplan ausgeführt hat, ist die Finanzierung der KMU, die das Herz der europäischen Wirtschaft bilden und für die Beschäftigung von großer Bedeutung sind, dem EWSA ein wichtiges Anliegen. Nach dieser Halbzeitbilanz hat der EWSA jedoch noch immer Bedenken⁽²⁵⁾ im Hinblick auf die Relevanz und Wirksamkeit der Kapitalmarktunion für KMU.

3.16. Vor allem im Hinblick auf die — insbesondere kleinen — KMU müssen alle Anstrengungen unternommen werden, damit Bankfinanzierungen sowohl lokal als auch grenzüberschreitend einfach zugänglich und attraktiv werden bzw. dies weiterhin sind⁽²⁶⁾. Außerdem müssen die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten für KMU gefördert und verbessert werden. Die Vorschläge zur Verbriefung (STS-Verbriefung), zu denen sich der EWSA bereits positiv geäußert hat⁽²⁷⁾, sind zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung, doch dabei darf es nicht bleiben. Auch die Entwicklung eines Sekundärmarktes für notleidende Kredite (vorrangige Maßnahme 4) und Vorschriften für gedeckte Schuldverschreibungen können dabei eine bedeutende Rolle spielen, ebenso wie die Förderung von vorhandenen Politikinstrumenten für KMU.

4. Besondere Bemerkungen und Kommentare

4.1. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sind im Folgenden Bemerkungen und Kommentare zu einigen im Dokument der Kommission angekündigten vorrangigen Maßnahmen⁽²⁸⁾ aufgeführt, die das Interesse des EWSA geweckt haben.

⁽²³⁾ Siehe die Anlage zur Kommissionsmitteilung COM(2017) 292 final.

⁽²⁴⁾ Während des EUROFI High Level Seminars 2017 in Malta (am 5., 6. und 7. April 2017) wurden verschiedene Umfragen unter den Teilnehmern durchgeführt. Eine der Fragen lautete: „Wie lässt sich die Kapitalmarktunion erheblich beschleunigen?“ Für 37 % der Befragten lautete die Antwort „Durch die Konzentration auf wenige Schlüsselprioritäten“, 29 % entschieden sich für „Durch politische Impulse für den Abbau nationaler Hemmnisse“. 12 % der Befragten antworteten mit „Durch die Errichtung eines einzigen Finanzplatzes in der EU27“ und derselbe Prozentsatz entfiel auf die Antwort „Es ist unmöglich, die Kapitalmarktunion erheblich zu beschleunigen“. Die viert- bzw. fünfhäufigste Antwort lautete „Durch die Erhöhung der aufsichtlichen Konvergenz“ (8 %) und „Durch die Anpassung der Bankenregulierung an die Besonderheiten der Finanzmärkte der EU“ (3 %).

Eine weitere Frage lautete: „Welches sind die beiden Schlüsselprioritäten in der EU27, um die Ziele der Kapitalmarktunion zu erreichen?“ Die drei wichtigsten Antworten hierauf lauteten: „Die Stärkung der Kohärenz des Insolvenz- und des Wertpapierrechts“ (21 %), „Die Entwicklung der Eigenkapitalfinanzierung“ (16 %) und „Die erfolgreiche Umsetzung der kurzfristigen Prioritäten (Verbriefung, Prospekte usw.)“ (15 %).

Zu diesem EUROFI High Level Seminar (und u. a. den Ergebnissen der Umfragen) siehe https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html.

⁽²⁵⁾ ABl. C 133 vom 14.4.2016, S. 17, Ziffer 1.6.

⁽²⁶⁾ Die Lage in den Mitgliedstaaten ist unterschiedlich.

⁽²⁷⁾ ABl. C 82 vom 3.3.2016, S. 1.

⁽²⁸⁾ Soweit nicht an anderer Stelle dieser Stellungnahme darauf verwiesen wird.

4.2. Der EWSA begrüßt insbesondere, dass die Aufsicht im Mittelpunkt der Anstrengungen zum Ausbau der Kapitalmarktunion (vorrangige Maßnahme 1) steht, und hofft, dass ihr vorrangig Aufmerksamkeit zuteilwird. Der Aufsicht auf europäischer Ebene kommt eine Schlüsselrolle zu, sowohl wenn es um die Sicherheit und Stabilität des Finanz- und Wirtschaftssystems geht, als auch im Hinblick auf die Verwirklichung der gewünschten Marktintegration und die Beseitigung von Ungleichheiten und anderen Barrieren jedweder Art im Binnenmarkt.

4.3. Die Suche nach verhältnismäßigeren Vorschriften, um Börsengänge und Wertpapierfirmen zu unterstützen (vorrangige Maßnahme 2), ist äußerst positiv und verdient zweifellos Beachtung, gleichzeitig aber bedürfen die Interessen und der Schutz von Kleinsparern und -anlegern fortgesetzter Aufmerksamkeit.

4.4. Völlig zu Recht wird der Stärkung der Führungsrolle der EU bei nachhaltigen Investitionen (vorrangige Maßnahme 6) Bedeutung beigemessen. Denn es ist wichtig, dass Europa eine Vorreiterrolle spielt, wenn es um „gutes“ und nachhaltiges Wachstum geht. Dabei muss ein qualitativer Ansatz im Vordergrund stehen. Es ist auch wichtig, dass Sparer und Anleger sachdienliche Informationen erhalten, z. B. über einen ausreichend langen Zeitraum. So werden, was die Auswirkungen einer Investition anbelangt, Daten nicht länger als drei Jahre gespeichert. Es sollte geprüft werden, ob dieser Zeitraum nicht verlängert werden könnte.

4.5. Ferner unterstützt der EWSA die Auffassung der Europäischen Kommission⁽²⁹⁾, dass privates Kapital und Mittel des EFSI sowie anderer EU-Fonds wirkungsvoll miteinander verbunden werden sollten, um Investitionen für diejenigen KMU zu mobilisieren, die positive soziale und ökologische externe Effekte aufweisen — und damit auch dazu beitragen, dass die Ziele der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung und insbesondere die Ziele der neuen europäischen Säule der sozialen Rechte erreicht werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽²⁹⁾ COM(2017) 292 final, Ziffer 4.5.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“

(COM(2017) 291 final)

(2018/C 081/17)

Berichtersteller: **David CROUGHAN**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	5.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	138/3/8

Präambel

Diese Stellungnahme ist Teil eines umfangreicheren Pakets von vier Stellungnahmen über die Zukunft der europäischen Wirtschaft (Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, Kapitalmarktunion und Zukunft der EU-Finanzen) ⁽¹⁾. Dieses Paket steht im Kontext des Weißbuch-Prozesses zur Zukunft Europas, der unlängst von der Europäischen Kommission lanciert wurde, und berücksichtigt die Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Lage der Union 2017. Im Einklang mit der Entschließung des EWSA zur Zukunft Europas ⁽²⁾ und früheren Stellungnahmen zur Vollendung der WWU ⁽³⁾ wird mit diesem Stellungnahmenpaket unterstrichen, dass beim Regieren in Europa Engagement für die gemeinsame Sache erforderlich ist. Dies geht weit über technische Ansätze und Maßnahmen hinaus, und ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens und einer gemeinsamen Perspektive.

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die gemeinsame Währung und ihre Institutionen stellten in der globalen Finanzkrise ein stabilisierendes Element dar und boten vor deren Ausbruch den Unternehmen sowie den Bürgerinnen und Bürgern Vorteile in puncto niedriger Inflations- und Zinsraten und einer Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels und Reisens.

1.2. Gleichwohl wird im Weißbuch deutlich aufgezeigt, dass die WWU unvollendet ist und dass die „wirtschaftliche“ Komponente der „Währungs“-Komponente hinterherhinkt. Dadurch wird ihre Fähigkeit zur Unterstützung der Geldpolitik und der nationalen Wirtschaftspolitiken geschwächt. Entscheidungen zur Korrektur der institutionellen und steuerungsbedingten Schwachstellen, die teilweise Ursachen für die fortdauernde Anfälligkeit des Euro-Währungsgebiets sind, können nicht unendlich aufgeschoben werden. Es ist notwendig, den politischen Willen zur Festigung der „Unions“-Komponente der WWU zu stärken.

1.3. Die protektionistischen Tendenzen und das mögliche Ende der Phase außerordentlich niedriger Zinssätze sowie das Ende der quantitativen Lockerung wird zu einer viel ungewisseren Lage führen, und für das Erzielen von Fortschritten bleibt nur begrenzte Zeit. Der EWSA wiederholt gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, dass sich die Europäer

⁽¹⁾ Dieses Paket beinhaltet folgende Stellungnahmen des EWSA: *Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2017* (ergänzende Stellungnahme) (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-EN) (siehe Seite 216 dieses Amtsblatts), *Kapitalmarktunion: Halbzeitprüfung* (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (siehe Seite 117 dieses Amtsblatts), *Vertiefung der WWU bis 2025* (EESC-2017-02879-00-00-AC-TRA) und *EU-Finanzen bis 2025* (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (siehe Seite 131 dieses Amtsblatts).

⁽²⁾ Entschließung des EWSA vom 6. Juli 2017 zum Thema *Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und darüber hinaus*.

⁽³⁾ Siehe bspw. EWSA-Stellungnahmen *Vollendung der WWU — nächste europäische Legislaturperiode*, (ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10) und *Vollendung der WWU — die politische Säule*, (ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 8).

unbedingt für die gemeinsame Sache engagieren und ihren Einfluss und ihre Stärke durch weitere Integration steigern müssen. Der Ausschuss fordert die Kommission und den Europäischen Rat auf, noch vor Ende dieser Mandatszeit mutige Entscheidungen zu treffen, um notwendige Elemente der Governance auf EU-Ebene voranzubringen.

1.4. Zu den wichtigsten Stabilitätsfaktoren zählt die Aufwärtskonvergenz unter heterogenen Volkswirtschaften. Dafür müssen auf nationaler Ebene Politiker und Sozialpartner die europäische Perspektive in ihren nationalen Beschlussfassungen in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik berücksichtigen. Der EWSA setzt sich für eine stärkere „Parlamentarisierung“ des Euro-Währungsgebietes ein, mit einem großen EP-Ausschuss mit allen Abgeordneten des Euro-Währungsgebietes und aus den Ländern, die ihm beitreten wollen, verbunden mit einer stärkeren Abstimmung der Parlamentarier des Euro-Währungsgebietes über WWU-Fragen.

1.5. Aus Gründen der Wirksamkeit, Ausgewogenheit und Fairness sollten nationale Maßnahmen für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand auch unter Berücksichtigung des allgemeinen Interesses des Euro-Währungsgebietes konzipiert und koordiniert werden; wegen der demokratischen Rechenschaftspflicht und der gemeinsamen Verantwortung sollten das Europäische Parlament, nationale Parlamente, Sozialpartner sowie die Zivilgesellschaft in das Verfahren des Europäischen Semesters einbezogen werden. Soziale Gesichtspunkte müssen gleichrangig mit wirtschaftlichen Interessen berücksichtigt werden.

1.6. Der EWSA sieht die Schwachpunkte des ordnungspolitischen Rahmens für den Finanzsektor und unterstützt voll und ganz die Schritte zur Vollendung der Finanzunion, einschließlich der Bankenunion und Kapitalmarktunion.

1.7. Es bedarf unmittelbarer Lösungen für notleidende Kredite, durch die finanzielle sowie personelle Ressourcen der Banken bei der Bereitstellung von Investitionsmitteln strapaziert und Investoren abgeschreckt werden, die befürchten, dass Erträge aus neuen Investitionen in die Rückzahlung notleidender Kredite fließen würden.

1.8. Der Ausschuss unterstützt die im Reflexionspapier vorgeschlagene Schaffung eines Förderrahmens bis 2018 für die Einführung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (Sovereign Bond-Backed Securities — SBBS). Mittelfristig wäre die Einrichtung einer EU-Anleihe („European safe asset“) notwendig, um die Volatilität der Finanzmärkte einzuschränken und die Stabilität der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten im Falle eines asymmetrischen Schocks zu stärken.

1.9. Ein mit Eigenmitteln ausgestatteter Haushalt, der den MFR mit 1 % des BIP übersteigt, ist notwendig, um die Ausweitung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu finanzieren. Dieser sollte in einen Europäischen Währungsfond umgewandelt werden, der in Krisenzeiten Mitgliedstaaten unterstützen kann und auch als Schutzwall für den Bankensektor dient. Ein größerer Haushalt würde auch der Erhaltung der entscheidenden Investitionen in produktive Infrastruktur im Euro-Währungsgebiet zum Wohle ganz Europas dienen. Der Zugang zu diesen Mitteln sollte vom Erreichen vereinbarter Fortschritte bei wirtschaftlichen und sozialen Standards abhängen.

1.10. Es bedarf einer Fiskalpolitik, die die Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet während Rezessionsphasen stimulieren kann. In ihrer aktuellen Form wirken die fiskalpolitischen Vorgaben und die länderspezifischen Empfehlungen prozyklisch und hemmen so schwache Volkswirtschaften noch mehr. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) ist ein wichtiger Teil des Semesterverfahrens, der bei der Verhinderung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte im gesamten Euro-Währungsraum eine vordringliche Rolle spielen sollte. Auch die nachteiligen Auswirkungen, die Mitgliedstaaten mit chronischen Zahlungsbilanzüberschüssen auf das Euro-Währungsgebiet haben, sollten stärker beachtet werden.

1.11. Der Ausschuss setzt sich dafür ein, Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Steuerung in der WWU zu sondieren, wie etwa die Einsetzung eines ständigen Euro-Finanzministers unter Gewährleistung umfassender demokratischer Rechenschaftspflicht. Die Kompetenzbündelung würde die Kohärenz der WWU-Maßnahmen verbessern, für die derzeit mehrere unterschiedliche Institutionen zuständig sind.

2. Hintergrundinformationen

2.1. Die Europäische Kommission legte am 1. März 2017 ein *Weißbuch* zur Zukunft Europas vor, dem mehrere Reflexionspapiere über die verschiedenen Bereiche der europäischen Politikgestaltung folgten. Diese Stellungnahme betrifft das dritte *Reflexionspapier*: **Zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion**.

2.2. Die gemeinsame Währung und ihre Institutionen stellten in der globalen Finanzkrise ein stabilisierendes Element dar und boten vor deren Ausbruch den Unternehmen sowie den Bürgerinnen und Bürgern Vorteile in puncto niedriger Inflations- und Zinsraten und einer Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels und Reisens.

2.3. Gleichwohl wird in dem Dokument deutlich aufgezeigt, dass die WWU unvollendet ist und dass die „wirtschaftliche“ Komponente der „Währungs“-Komponente hinterherhinkt. Dadurch wird ihre Fähigkeit zur umfassenden Unterstützung der Geldpolitik und der nationalen Wirtschaftspolitiken geschwächt. In dem Dokument wird keine Kritik an der Politik, den Beschlüssen oder blockierten Entscheidungen geäußert. Es ist notwendig, den politischen Willen zur Festigung der „Unions“-Komponente der WWU zu stärken.

2.4. Die Europäische Union muss auf das eigentliche systemische Problem eingehen: Wie können wir eine einheitliche Währung schaffen sowie eine einheitliche Währungspolitik etablieren — und dabei den **politischen** Kurs beibehalten, die Wirtschafts- und Steuerpolitik nach wie vor der nationalen Ebene zu überlassen?

2.5. Die Krise hat vor Augen geführt, wie unglaublich das ist. Es wurde versäumt, die erforderlichen Souveränitätsfunktionen zu bündeln und gegenseitiges Vertrauen unter den Mitgliedstaaten zu schaffen, was einen Mangel an Solidarität verursachte. Die heterogenen Volkswirtschaften des Euro-Währungsgebietes drifteten im Zuge der schwachen und völlig unzureichenden Koordination der Wirtschafts- und Haushaltspolitik auseinander, was Maßnahmen zur Krisenbewältigung auf zwischenstaatlicher Ebene erforderlich machte. Es überrascht nicht, dass sich das Euro-Währungsgebiet aufgespalten hat in Gläubiger- und in Schuldnerstaaten, wobei erstere den letzteren die Bedingungen diktierten; einen Finanzminister für den Euroraum gab es nicht.

3. Gründe für die Vertiefung der WWU

3.1. Der EWSA hat in den vergangenen Jahren in vielen Stellungnahmen die Vertiefung der WWU gefordert⁽⁴⁾. Insofern begrüßt und teilt der Ausschuss die von der Kommission für die Vollendung der Wirtschafts- und Finanzunion angeführten Gründe und merkt an, dass sich die volkswirtschaftlichen Gegebenheiten von Land zu Land unterscheiden, woraus sich verschiedene Standpunkte zu den Herausforderungen für das Euro-Währungsgebiet ergeben. Eine stärkere WWU erfordert eine stärkere Konvergenz.

3.2. Der EWSA ist sich der unterschiedlichen Meinungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zukunft Europas, in denen sich ihre Geschichte und ihre Heterogenität niederschlagen, bewusst. Aber die Entscheidungen zur Korrektur der institutionellen und steuerungsbedingten Schwachstellen, die zum Teil für die fortdauernde Anfälligkeit des Euro-Währungsgebiets verantwortlich sind, der anhaltenden Ungleichgewichte und der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse der Mitgliedstaaten können nicht unendlich aufgeschoben werden⁽⁵⁾.

3.3. Es ist nicht gelungen, die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten zu erzielen, die mitunter von der einheitlichen Währungspolitik erhofft wurde. Da nicht alle Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit in der Realwirtschaft berücksichtigt wurden, drifteten die Mitgliedstaaten wirtschaftlich auseinander, wodurch eine einheitliche Währungspolitik für viele ungeeignet wurde („one size fits none“ — Pauschallösungen, die für niemanden geeignet sind). Der EWSA hat bereits Bedenken geäußert, dass der *Bericht der fünf Präsidenten*, auf den ein *Weißbuch* folgt, zu einem Verlust an Dynamik und Dringlichkeit führt.

3.4. Nun besteht an allen Fronten — in wirtschaftlicher und sozialer, finanzieller, fiskalischer und politischer Hinsicht — Handlungsbedarf, um die erforderlichen Bedingungen dafür herzustellen, dass die wichtigsten Souveränitätsfunktionen ohne Angst vor Fehlanreizen gebündelt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die EU dem Wohle aller dient. Dadurch werden die suboptimalen Strukturen der derzeitigen Governance ersetzt und die EU, bzw. vor allem das Euro-Währungsgebiet in die Lage versetzt, das Vertrauen der Bürger und der Investoren zurückzuerlangen und seiner Rolle auf globaler Bühne voll und ganz gerecht zu werden.

3.5. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass seit dem Ausbruch der Krise, dem Bericht der vier Präsidenten von 2012 sowie dem Bericht der fünf Präsidenten von 2015 nur unzureichende konkrete Fortschritte in puncto einer echten Vertiefung des WWU erzielt worden sind. Die Hauptsorge gilt dabei der Tatsache, dass keine Dringlichkeit gesehen werde für die Durchführung wichtiger institutioneller Reformen, die Exekutiventscheidungen sowie deren Umsetzung und Einhaltung demokratische Legitimität verleihen würden. Diese Steuerungslücke verstärkt die in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtende Tendenz hin zu Populismus, zu nationalen Alleingängen und zu protektionistischen Lösungen.

3.6. Das globale Geschäftsumwelt wird immer unsicherer, wenn sich die Staaten vom Freihandel ab- und dem Protektionismus zuwenden; die außergewöhnlich niedrigen Zinssätze und die quantitative Lockerung, die die Konjunktur in den meisten Industrieländern belebt haben, dürften irgendwann in naher Zukunft ein Ende finden — mit unvorhersehbaren und wahrscheinlich negativen Folgen. Das Zeitfenster für das Erzielen von Fortschritten beginnt sich zu schließen.

⁽⁴⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Vollendung der WWU — nächste europäische Legislaturperiode*, ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10; EWSA-Stellungnahme zum Thema *Eine demokratische und soziale WWU durch die Gemeinschaftsmethode*, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 33; EWSA-Stellungnahme zum Thema *Vollendung der WWU: Die politische Säule*, ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 8; EWSA-Stellungnahme in Bezug auf *Schritte zur Vollendung der WWU*, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 28.

⁽⁵⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Vollendung der WWU: Die politische Säule*, ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 8.

3.7. Eine umfassende Fiskalunion und eine politische Union mögen mittel- bis langfristige Projekte sein, aber wesentliche Schritte in diese Richtung sind auf kurze Sicht erforderlich, um die WWU zu stärken und für mehr Stabilität zu sorgen. Der EWSA wiederholt gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, dass sich die Europäer unbedingt für die gemeinsame Sache engagieren und ihren Einfluss und ihre Stärke durch weitere Integration steigern müssen.

3.8. Der Ausschuss fordert die Kommission und den Europäischen Rat nachdrücklich zu mutigen Entscheidungen mit der erforderlichen und umfassenden Beteiligung des Europäischen Parlaments und vor Ende dieses Mandats auf, um die notwendigen Komponenten einer EU-Governance voranzubringen. Das Aufschieben unbequemer, aber wichtiger Reformen auf die nächste Legislaturperiode ist eine Entscheidung für das Nichtstun, was die Geduld der Märkte gleichwie der Bürger überstrapazieren könnte.

4. Finanzunion: Eindämmung und gemeinsames Schultern von Risiken

4.1. Der EWSA sieht die Schwachpunkte des ordnungspolitischen Rahmens für den Finanzsektor und unterstützt voll und ganz die Schritte zur Vervollendung der Finanzunion sowie der Banken- und der Kapitalmarktunion.

4.2. Die Vervollendung der Bankenunion ist für die Vertiefung der WWU von grundlegender Bedeutung. Die Fragmentierung des Marktes und der entsprechenden Vorschriften war bei der Bewältigung der Finanzkrise ein erhebliches Hindernis. Der EWSA erkennt an, dass viel getan wurde, um den Sektor zu koordinieren, ruft jedoch alle Akteure dazu auf, die Bankenunion schnellstmöglich zu vollenden.

4.3. Insbesondere ist es wichtig, die bisherigen Arbeiten zur Bankenunion abzuschließen, um die Finanzintegration und die Risikoteilung durch die Märkte zu stärken. Bis 2019 muss unbedingt ein allgemeiner Schutzwall durch Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zum Einheitlichen Abwicklungsfond geschaffen werden, um ein angemessenes, schnelles und effizientes Handeln zu gewährleisten. Dies würde auch politische Voreingenommenheit ausräumen. Der EWSA unterstützt die Idee, dass der ESM auch die Rolle eines Europäischen Währungsfonds übernehmen und über eine Fazilität aus EU-Eigenmitteln verfügen soll, sobald dies im EU-Recht verankert wurde.

4.4. Ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS), bei dem auch bereits bestehende einzelstaatliche Systeme berücksichtigt werden, sollte unverzüglich errichtet werden⁽⁶⁾, um zu gewährleisten, dass Spareinlagen in der gesamten Europäischen Union den gleichen verbesserten Schutz genießen.

4.5. Um den Fortschritt in all diesen Belangen sicherzustellen, muss das Problem notleidender Kredite⁽⁷⁾ umfassend angegangen werden, deren Zahl während der Krise deutlich angestiegen ist. Durch notleidende Kredite werden die finanziellen sowie personellen Ressourcen der Banken bei der Bereitstellung von für das Wachstum zwingend erforderlichen Investitionsmitteln strapaziert. Die EZB, die Kommission und die Regierungen sollten diese Altlasten gemeinsam angehen unter dem Leitgedanken, dass tragfähige Schulden weiter bedient, nicht tragfähigen Schulden jedoch rasch abgewickelt werden. Mangelnde Handlungsschnelligkeit bei den Abwicklungsprozessen hält etwaige Investoren davon ab, neue Investitionen zu tätigen, da sie befürchten, dass anfallende Gewinne genutzt werden müssten, um alte Kredite abzubezahlen.

4.6. Ein besseres EU-weites Rahmenwerk für Umstrukturierungen und Insolvenzen ist für die Überwindung der Krise unerlässlich. Hierzu müssen Sekundärmärkte mit speziellem Know-how in Anspruch genommen werden. Der EWSA plädiert dafür, von den Erfahrungen mit der Einrichtung von „Bad Banks“ zu lernen. Die WWU braucht intelligente und nachhaltige Lösungen für notleidende Kredite, die derzeit immer noch Anlass zur Sorge geben.

4.7. Der EWSA drängt die Kommission, die Einrichtung einer Kapitalmarktunion voranzutreiben. Diese wäre für größere Unternehmen eine zusätzliche bedeutende Finanzierungsquelle und wäre für das gemeinsame Schultern von Risiken wichtig. Der Ausschuss bekennt, dass dies KMU und insbesondere Klein- und Kleinstunternehmen keine zusätzliche Geldquelle bieten würde. Daher wird das Bankwesen weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Banken müssen sich wieder darauf konzentrieren, den Bedürfnissen der Realwirtschaft nachzukommen. Dazu bedarf es in allen Mitgliedstaaten für alle zugänglicher und tragfähiger Bankfinanzierungen⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Europäisches Einlagenversicherungssystem*, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 21, insbesondere Ziffern 1.1 bis 1.3.

⁽⁷⁾ EWSA-Stellungnahme zum *Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion*, ABl. C 133 vom 14.4.2016, S. 17, insbesondere Ziffer 3.3.1.

⁽⁸⁾ EWSA-Stellungnahme zum *Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion*, ABl. C 133 vom 14.4.2016, S. 17, und Stellungnahme des EWSA zum Thema *Kapitalmarktunion: Halbzeitüberprüfung*, (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (siehe Seite 117 dieses Amtsblatts).

4.8. Der Ausschuss unterstützt die im Reflexionspapier und im Entwurf des Arbeitsprogramms der Kommission für 2018 vorgeschlagene kurzfristige Schaffung eines Förderrahmens (bis 2018) für die Einführung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (Sovereign Bond-Backed Securities — SBBS). Mit SBBS lässt sich die Verflechtung zwischen Staaten und Banken auflösen, indem die Privilegien für nationale Staatsanleihen beseitigt und die Bankbilanzen diversifiziert werden, wobei gleichzeitig die Vergemeinschaftung von Schulden vermieden wird. Die Konsultation mit Finanzdienstleistern ist notwendig, um eine angemessene aufsichtsrechtliche Behandlung sicherzustellen und private Risikoteilung zu fördern.

4.9. Mittelfristig (bis 2025) wäre die Einrichtung einer mit den US-Staatsanleihen vergleichbaren EU-Anleihe („European safe asset“) notwendig, um die Volatilität der Finanzmärkte zu begrenzen und dadurch die Stabilität der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten im Falle eines asymmetrischen Schocks zu stärken. Der EWSA hat sich für den Einsatz von Unionsanleihen und Eurobonds ausgesprochen⁽⁹⁾. Weitere ähnliche Vorschläge wie ein Schuldentilgungsfonds und ein Euro-Anleihefonds wurden ebenfalls erörtert. Im Anschluss an die Schlussfolgerungen der Expertengruppe zur Bewertung der Vorteile und Risiken der verschiedenen Optionen für eine gemeinsame Emission von Schuldtiteln sollte die Kommission nun bezüglich des zu verwendenden Instruments und für den Zeitrahmen einen konkreten Vorschlag vorlegen⁽¹⁰⁾. Zur Vermeidung des moralischen Risikos sollten die Mitgliedstaaten dieses Instrument nur dann nutzen können, wenn sie die länderspezifischen Empfehlungen einhalten.

5. Erreichen eines erneuten Zusammenwachsens in einer stärker integrierten Wirtschafts- und Fiskalunion

5.1. Der Ausschuss begrüßt, dass in dem Papier ausdrücklich anerkannt wird, dass die Aufwärtskonvergenz hin zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen und sozialen Strukturen ein wesentliches Element für eine stärkere WWU ist. In Anbetracht des heterogenen Charakters der Mitgliedstaaten kann es keine einheitlichen und undifferenzierten Maßnahmen geben, die eine vollständige Harmonisierung erforderlich machen würde. Für bestimmte Ergebnisse ist jedoch ein gemeinsamer Ansatz erforderlich.

5.2. Die Schwachstellen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik in der WWU liegen europaweit vor allem in der mangelnden Bereitschaft, der EU den Eingriff in die nationale Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu gestatten. Der EWSA hat bereits die Notwendigkeit eines verstärkten makroökonomischen Dialogs — insbesondere in den Staaten des Euro-Währungsgebiets — hingewiesen. Dies könnte dazu beitragen, Aspekte des Euroraums auf nationaler Ebene stärker zur Geltung zu bringen. Es bedarf ebenfalls eines demokratischeren Systems zur operativen Entscheidungsfindung als den Rat der EU, dessen einzelne Mitglieder nur ihren nationalen Parlamenten, nicht aber dem Euro-Währungsgebiet als Ganzes Rechenschaft schuldig sind.

5.3. Der EWSA begrüßt die Kommissionsvorschläge zur weiteren Stärkung des Europäischen Semesters. Aus Gründen der Wirksamkeit, Ausgewogenheit und Fairness sollten nationale Maßnahmen für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand auch unter Berücksichtigung des allgemeinen Interesses des Euro-Währungsgebiets konzipiert und koordiniert werden; wegen der demokratischen Rechenschaftspflicht und der gemeinsamen Verantwortung sollten die Kommission, der Europäische Rat, das Europäische Parlament, nationale Parlamente, Sozialpartner sowie die Zivilgesellschaft in die Verfahren des Europäischen Semesters, das nationale und europäische Maßnahmen übergreifend betrifft, einbezogen werden. In äußerst beschränktem Maße hat dieser Prozess bereits eingesetzt, doch es bedarf einer stärkeren Teilhabe auf nationaler Ebene und der Zustimmung aller beteiligten Parteien. Dies würde den Euro stärken, und das Europäische Semester wäre, wenn vereinfacht und transparenter, einer dringend erforderlichen besseren Reformumsetzung zuträglich.

5.4. Der Ausgleich makroökonomischer Ungleichgewichte ist für die Stabilisierung Europas sehr wichtig. Früher wurden solche Ungleichgewichte temporär durch Abwertung der Währung ausgeglichen. In Ermangelung dieser Option finden nun äußerst schmerzliche interne Abwertungen statt, die großes Leid in Form von hoher Arbeitslosigkeit und negativem Wachstum verursachen. Um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes zu fördern und solche einschneidenden Anpassungen zu vermeiden, muss die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte verhindert werden.

5.5. Daher ist bei gesamtwirtschaftlichen Dialogen auf nationaler Ebene auch die europäische Dimension zu berücksichtigen. Früherkennung und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, die unterschiedliche Niveaus der Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinne (siehe 5.6) widerspiegeln, sind ein wichtiger Bestandteil des Semesterverfahrens. Die nationalen Gesetzgeber müssen die Auswirkungen vorgeschlagener Maßnahmen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet gut kennen und auch auf Entwicklungen im Euroraum achten, die zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit eine bestimmte Reaktion erfordern. Die Rückmeldungen der jeweiligen Länderbeauftragten der Kommission für das Europäische Semester und der unabhängigen nationalen Ausschüsse für Produktivität könnten in Verbindung mit einem Netzwerk im Euro-Währungsgebiet dabei behilflich sein, die Wirtschafts- und Sozialpolitik widerzuspiegeln⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Zehn Jahre Euro — und jetzt?*, ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 8; EWSA-Stellungnahme zu *Wachstum und Staatsverschuldung in der EU: zwei innovative Vorschläge* ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 10.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA *Vollendung der WWU — die nächste europäische Legislaturperiode*, ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10.

⁽¹¹⁾ EWSA-Stellungnahme zur *Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet*, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35.

5.6. Ein wichtiger Teil dieser Diskussion ist die soziale Komponente, die bislang im Semesterverfahren vernachlässigt wurde. Dadurch wurde das soziale Defizit in der EU verstärkt und das Leben von Millionen von Unionsbürgern negativ beeinflusst. Dadurch wird auch die Tendenz zu EU-feindlichem Populismus und allgemeiner Unzufriedenheit mit der EU befeuert. Eine überarbeitete Definition von Wettbewerbsfähigkeit („Wettbewerbsfähigkeit 2.0“) ⁽¹²⁾ — wobei „die Fähigkeit eines Landes, Ziele ‚jenseits des BIP‘ zu erreichen“ berücksichtigt würde und die anhand dreier Säulen bewertet würde (Einkommen, soziale Faktoren und Nachhaltigkeit) — würde zu einem umfassenderen Semesterverfahren führen.

5.7. Der EWSA teilt die Ansicht, dass die Umsetzung der nationalen Maßnahmen, die in einzelstaatlicher Zuständigkeit verbleiben, im Rahmen des Europäischen Semesters abgestimmt werden könnte ⁽¹³⁾.

5.8. Der Ausschuss unterstützt die Verknüpfung des Zugangs zu EU-Mitteln und einem möglichen Stabilisierungsinstrument mit der Erfüllung vereinbarter wirtschaftlicher und sozialer Standards, neben dem notwendigen digitalen Wandel, beides zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger. Dies würde mithilfe des Europäischen Semesters überwacht werden ⁽¹⁴⁾. Volkswirtschaften, mit großen Entwicklungsrückständen, die sich um die Erfüllung ihrer länderspezifischen Empfehlungen bemühen, sollten Hilfe aus den Kohäsionsfonds für produktive Investitionen erhalten können, die diese beim Aus- oder Aufbau wichtiger Infrastrukturen zum Wohle ganz Europas unterstützen.

5.9. Der EWSA teilt die Ansicht, dass der EU-Haushalt, der sich z. Zt. nur auf 1 % des BIP beläuft, zu klein ist und nicht auf eine Stabilisierungsfunktion ausgelegt ist. Nach dem Brexit wird er noch unzureichender sein. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass das Euro-Währungsgebiet im Fall schwerer asymmetrischer Erschütterungen von einer starken Stabilisierungsfunktion maßgeblich profitieren würde ⁽¹⁵⁾. Der Ausschuss bestätigt, dass eine solche Funktion weder dauerhafte Transferleistungen noch Fehlanreize (moralisches Risiko) bewirken darf.

5.10. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, die Möglichkeit des Aufbaus einer Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet zu sondieren. Deren Ziel wäre die Erhaltung der entscheidenden Investitionsniveaus in produktive Infrastrukturen im Euro-Währungsgebiet, z. B. in den Bereichen Verkehr, städtische Erneuerung, Bildung, Forschung und „grüner Wandel“ ⁽¹⁶⁾. Diese Fiskalkapazität könnte auch als Finanzierungsquelle für den ESM fungieren, der wiederum als EWF zur Finanzierung von Fonds zur Krisenbewältigung agieren könnte.

5.11. Ein wirkungsvoller Investitionsplan, mit dem Einnahmen durch Wachstum, sozialen Zusammenhalt und Solidarität generiert werden können, ist für die wirtschaftliche Integration, den Wohlstand und die Vermeidung zunehmender sozialer Ungleichheiten in Europa erforderlich. Der EWSA hat eine uneingeschränkte „goldene Regel“ für produktive öffentliche Investitionen befürwortet, die bei der Änderung der fiskalischen Regeln aufgenommen werden sollte.

5.12. Der auf die fiskalischen Vorgaben ausgerichtete Ansatz muss noch vor der nächsten Legislaturperiode nachgebessert und weiterentwickelt werden, um eine prozyklische Politik zu verhindern. Dabei sollten vorherrschende lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden. Das strukturelle Gleichgewicht hat sich als unzuverlässige, nicht verifizierbare Variable erwiesen, die als Grundlage für einen politischen Kurswechsel mithilfe der länderspezifischen Empfehlungen nicht geeignet ist.

5.13. Zu großer Wert wird auf den Schuldenabbau durch bisweilen unsinnige Haushaltskonsolidierung gelegt, anstatt auf die wirkungsvollere Maßnahme zur Steigerung des Wachstums des BIP. Im Verfahren des Europäischen Semesters wird der Senkung des jährlichen Haushaltsdefizits der Staaten als Rezept gegen eine hohe Staatsschuldenquote viel mehr Bedeutung geschenkt als wirkungsvolleren Maßnahmen zur Steigerung des BIP-Wachstums ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ EWSA-Stellungnahme zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35.

⁽¹³⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Vollendung der WWU — Die nächste europäische Legislaturperiode*, ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10; EWSA-Stellungnahme zum Thema *Eine demokratische und soziale WWU durch die Gemeinschaftsmethode*, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 33; EWSA-Stellungnahme *Schritte zur Vollendung der WWU*, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 28; EWSA-Stellungnahme zur *europäischen Säule sozialer Rechte*, ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

⁽¹⁴⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung*, ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 33; EWSA-Stellungnahme zum Thema *Vollendung der WWU — die Rolle der Steuerpolitik*, ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 24.

⁽¹⁵⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema *Finanzen der EU bis 2025* (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (siehe Seite 131 dieses Amtsblatts).

⁽¹⁶⁾ EWSA-Stellungnahme zur *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung*, ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 33; EWSA-Stellungnahme zur *Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets*, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 41; EWSA-Stellungnahme zum *Programm zur Unterstützung von Strukturformen*, ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 47; EWSA-Stellungnahme zur *Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020*, ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 63.

⁽¹⁷⁾ EWSA-Stellungnahme zur *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung*, ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 33.

5.14. Nach Auffassung des EWSA sollten bis 2019 Änderungen vorgenommen werden, um zu korrigieren, „dass sich hinter der aktuellen fiskalischen Lage eine zum jetzigen Zeitpunkt eindeutig suboptimale Verteilung der fiskalischen Anpassung auf die einzelnen Länder verbirgt“⁽¹⁸⁾.

5.15. Das MIP ist ein wichtiger Teil des Semesterverfahrens und sollte in erster Linie bei der Verhinderung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte im gesamten Euro-Währungsraum zum Einsatz kommen. Die systemimmanente Asymmetrie — anhaltende positive Ungleichgewichte werden anstandslos hingegenommen und negative Ungleichgewichte werden sanktioniert — muss beseitigt werden⁽¹⁹⁾. Nicht nur verschlimmern finanzielle Sanktionen Missstände weiter, sondern teilweise verschlimmern chronische Überschüsse mancher Mitgliedstaaten auch die Defizite in Nachbarstaaten.

6. Stärkung der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion und Verankerung der demokratischen Rechenschaftspflicht

6.1. Die WWU ist kein Selbstzweck. Sie ist ein Mittel, um folgende Ziele besser erreichen zu können: nachhaltiges Wachstum, hochwertige Arbeitsplätze, wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz; Stabilität und Wohlstand für **alle** Mitgliedstaaten durch gemeinsames Handeln; wirtschaftliche Verantwortung einhergehend mit Solidarität; und Risikominderung einhergehend mit dem gemeinsamen Schultern von Risiken. Während das Euro-Währungsgebiet diese notwendigen Fortschritte erzielen muss, sollte es auch für andere Mitgliedstaaten offenstehen. Der EWSA teilt die Ansicht, dass mehr Transparenz, gute Kommunikation und eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft erforderlich ist und — zusammen mit der verstärkten Rolle der einzelstaatlichen Parlamente an der Entscheidungsfindung — der demokratischen Rechenschaftspflicht zuträglich wäre.

6.2. Der EWSA setzt sich für eine stärkere „Parlamentarisierung“ des Euro-Währungsgebietes ein, mit einem großen EP-Ausschuss mit allen Abgeordneten des Euro-Währungsgebietes und aus den Ländern, die ihm beitreten wollen, verbunden mit einer stärkeren Abstimmung der Parlamentarier des Euro-Währungsgebiets über WWU-Fragen (COSAC+)⁽²⁰⁾. Wie in Ziffer 5.2 und 5.3 dargelegt, sollten insbesondere das Europäische Parlament, aber auch die nationalen Parlamente, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft insgesamt eine wichtigere Rolle bei der Demokratisierung des Semesterverfahrens spielen.

6.3. Der Ausschuss befürwortet die Prüfung von Mitteln zur Verbesserung der wirtschaftlichen Steuerung im WWU, etwa durch Einsetzung eines ständigen Euro-Finanzministers, wobei die demokratische Rechenschaftspflicht zu gewährleisten ist. Die Kompetenzbündelung würde die Kohärenz der WWU-Maßnahmen verbessern, die derzeit fragmentiert und auf verschiedene Institutionen verteilt sind. Von Anfang an sollte ein fiskalischer Kurs für das Euro-Währungsgebiet ermittelt werden, wobei der Finanzminister für dessen Ausgestaltung zuständig ist. Aktuell ergibt sich der fiskalische Kurs aus der Summe der Haushaltssalden aller Mitgliedstaaten, wobei sich die Richtung des fiskalischen Kurses für das Euro-Währungsgebiet zufällig ergibt.

6.4. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagene Festigung des ESM als voll funktionsfähiges Instrument für die Krisenbewältigung. Dessen Entwicklung zu einem Europäischen Währungsfond (EWF) im Rahmen der Verträge und mit einer starken Rolle des Europäischen Parlaments würde die demokratische Legitimität verbessern und die Entscheidungsfindung beschleunigen.

6.5. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit sollte als Verfahren zur Steuerung der Europäischen Union aufgegeben werden, und die fiskalischen Vorgaben sollten überprüft werden, bevor sie in EU-Recht eingehen.

Brüssel, den 19. Oktober 2017.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 727 final.

⁽¹⁹⁾ EWSA-Stellungnahme zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung, ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 33.

⁽²⁰⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema Eine demokratische und soziale WWU durch die Gemeinschaftsmethode, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 33.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen“

(COM(2017) 358 final)

(2018/C 081/18)

Berichterstatter: **Stefano PALMIERI**

Mitberichterstatter: **Petr ZAHRADNÍK**

Befassung	Europäische Kommission, 4.8.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	5.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung am	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	138/8/14
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

Präambel

Diese Stellungnahme ist Teil eines umfangreicheren Pakets von vier Stellungnahmen des EWSA über die Zukunft der europäischen Wirtschaft (Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, Kapitalmarktunion und Zukunft der EU-Finanzen) ⁽¹⁾. Das Paket steht im Kontext der Erörterung des Weißbuchs über die Zukunft Europas, die von der Europäischen Kommission vor Kurzem auf den Weg gebracht wurde; zudem wird die Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Lage der Union 2017 berücksichtigt. Im Einklang mit der Entschließung des EWSA zur Zukunft Europas ⁽²⁾ und früheren Stellungnahmen zur Vollendung der WWU ⁽³⁾ wird mit diesem Paket von Stellungnahmen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Vorstellung von Sinn und Zweck der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Union unterstrichen. Dies geht weit über technische Konzepte und Maßnahmen hinaus und ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens und einer gemeinsamen Sichtweise.

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass es der Ansatz des „Reflexionspapiers über die Zukunft der EU-Finanzen“ zum einen ermöglicht, einige Herausforderungen zu benennen, die die Union in den nächsten Jahren bewältigen muss. Zum anderen soll eine Verbindung zu den möglichen haushaltsspezifischen Lösungen bezüglich der von der Kommission im „Weißbuch zur Zukunft Europas“ ermittelten fünf unterschiedlichen Szenarien hergestellt werden.

1.2. Der EWSA betont, dass die Unionsbürger mehr und ein besseres Europa und nicht weniger Europa brauchen, um die Krise der EU aufgrund einer mangelnden strategischen Zukunftsvision für Europa und in Ermangelung der Fähigkeit, angemessene Antworten auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zu finden, zu überwinden. Es verbreitert sich die Kluft zwischen den Sorgen und Erwartungen der Unionsbürger, die einen konkreten Nutzen für ihren Alltag fordern, zum einen, und den bescheidenen Befugnissen und Finanzmitteln der Union zum anderen. Dadurch leidet die Glaubwürdigkeit des europäischen Projekts und der Union selbst, was die aktuellen nationalistischen und populistischen Bewegungen beflügelt.

⁽¹⁾ Dieses Paket beinhaltet folgende Stellungnahmen des EWSA: Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2017 (ergänzende Stellungnahme) (siehe Seite 216 dieses Amtsblatts), Kapitalmarktunion: Halbzeitprüfung (siehe Seite 117 dieses Amtsblatts), Vertiefung der WWU bis 2025 (siehe Seite 124 dieses Amtsblatts) und EU-Finanzen bis 2025.

⁽²⁾ Entschließung des EWSA vom 6. Juli 2017 zum Thema Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und darüber hinaus. ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 11.

⁽³⁾ ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10 und ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 8.

1.3. Der EWSA stimmt dem Ansatz des Reflexionspapiers zu, wonach das Leitprinzip des EU-Haushalts die Schaffung europäischen Mehrwerts sein muss, indem bessere Ergebnisse als mit einzelnen, unkoordinierten nationalen Haushalten erzielt werden. Dafür ist es erforderlich, die Logik des „angemessenen Mittelrückflusses“, der Spaltung der Mitgliedstaaten in „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“ sowie der Ad-hoc-Korrekturen für die einzelnen Mitgliedstaaten zu überwinden.

1.4. Die EU sollte zunächst die politischen Prioritäten mit hohem europäischem Mehrwert ermitteln, und erst dann die erforderlichen Ressourcen für ihre Umsetzung festlegen und die Reform des EU-Haushalts durchführen. Vor diesem Hintergrund hält es der EWSA für nicht nachvollziehbar, dass der EU-Haushalt nach wie vor weniger als 1 % des Einkommens und nur 2 % der öffentlichen Ausgaben der 28 Mitgliedstaaten ausmacht — was angesichts der Herausforderungen, der Schocks und der zu bewältigen Krisen unzulänglich ist.

1.5. Die Reform des EU-Haushalts muss unbedingt auf eine qualitative Verbesserung abzielen, indem seine Struktur sowohl bezüglich der Ausgabenkapitel als auch der Eigenmittel neu definiert wird. Dabei müssen die Kriterien der Rationalisierung, Wirksamkeit und Effizienz berücksichtigt werden, und mit den Bürgern ist direkt und transparent zu kommunizieren.

1.6. Die quantitative und qualitative Anpassung des Haushalts erfordert eine ernsthafte und vertiefte Konsultation der Zivilgesellschaft — wie sie vom EWSA vertreten wird —, um die echten Bedürfnisse vor Ort widerzuspiegeln und eine positive Wirkung für alle Europäer und für das Gemeinwohl zu gewährleisten.

1.7. Was die Ausgaben betrifft, misst der EWSA folgenden Programmen einen hohen europäischen Mehrwert bei: mittel-/langfristige Investitionen für die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung, Beschäftigung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit; Schutz der am stärksten benachteiligten Regionen und der schutzbedürftigsten sozialen Gruppen; flexible und rechtzeitige Antwort auf asymmetrische Schocks und unerwartete Krisen, auch mittels eines autonomen Haushalts des Euro-Währungsgebiets.

1.8. Der EWSA erachtet die Funktion der makroökonomischen Stabilisierung im Eurowährungsgebiet für besonders wichtig, da die negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft und diejenigen produktiven Sektoren, die zu den „Verlierern“ in puncto Globalisierung und technologische Revolution gehören, zu den Ursachen der Strategiekrise der EU und des Aufstiegs des Populismus gehören.

1.9. Was die Einnahmenseite betrifft, stimmt der EWSA der im Bericht „Künftige Finanzierung der EU“ vorgenommene Bewertung der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ zu. Es gilt, zu einem neuen Haushalt mit dem Schwergewicht auf unabhängigen, transparenten und gerechten Eigenmitteln zu gelangen — ohne Mehrbelastung der am stärksten benachteiligten Bürger und der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

1.9.1. Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) sowie für Steuern auf Finanztransaktionen, Brennstoffe und Kohlendioxidemissionen. Werden sie auf europäischer Ebene erhoben, können sie sowohl die grenzüberschreitende Steuerbemessungsgrundlage einhegen als auch die globalen Umweltauswirkungen konterkarieren.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Folgen des Brexit für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Zeit nach 2020 einerseits eine Gefahr für das „Projekt EU“ darstellen können im Zuge von Verhandlungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Grundsatzes des „angemessenen Mittelrückflusses“. Andererseits können sie eine wichtige Chance bieten und zu einer qualitativen und quantitativen Verbesserung des EU-Haushalts führen, wenn sich der Grundsatz des „europäischen Mehrwerts“ durchsetzt.

1.10.1. Aus diesem Grund hält es der EWSA für angezeigt, dass:

- die Europäische Kommission die Auswirkungen des Brexit auf die Einnahmen und Ausgaben der EU und die entsprechenden Folgen für den MFR nach 2020 — gemäß den verschiedenen Szenarien eines „harten“ oder „weichen“ Brexit — möglichst rasch quantifiziert;
- zügig eine transparente und öffentliche Diskussion über den MFR nach 2020 mit allen institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Akteuren sowie den Vertretern der Zivilgesellschaft und den Bürgerinnen und Bürger der EU angestoßen wird;
- keinesfalls die für die Kohäsionspolitik und die sozialen Ziele bestimmten Mittel gekürzt werden.

Dadurch können die divergierenden und konträren Interessen der verschiedenen Seiten ausgeglichen und gemeinsame Lösungen für den MFR für die Zeit nach 2020 gefunden werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Beim Ansatz des „Reflexionspapiers über die Zukunft der EU-Finzen“ werden die möglichen haushalts-spezifischen Lösungen für die Herausforderungen der Union mit den von der Kommission im „Weißbuch zur Zukunft Europas“ ermittelten fünf unterschiedlichen Szenarien verbunden. Der EWSA kritisierte diesen Ansatz in seiner jüngsten EntschlieÙung zum Weißbuch⁽⁴⁾ und bezeichnete die fünf Szenarien als „künstlich“, da sie sich ausschließlich an die Mitgliedstaaten richten und für die Unionsbürger keinerlei unmittelbare Bedeutung haben. Diese erwarten eine gemeinsame und klare Strategie.

2.1.1. Das bedeutet, eine große Chance zu verpassen, da ein großer Teil des Dokuments — in Bezug auf den Mehrwert der europäischen Finanzen, die Ermittlung von Trends und Herausforderung sowie die verschiedenen Optionen für die künftigen EU-Finzen — inhaltlich weitgehend gebilligt werden kann, obschon ein wirksamer gemeinsamer politischer Vorschlag fehlt.

2.2. In den letzten Jahren hat der EWSA⁽⁵⁾ auf die akuten Probleme für die Wirtschaft und die europäische Gesellschaft, die zu achtenden Grundsätze sowie auf die Wege zur Neubelebung der Institutionen der Union und zur Steigerung der Wirksamkeit ihres Handelns hingewiesen. Der EWSA hat mehrfach betont, dass die Unionsbürger mehr und ein besseres Europa und nicht weniger Europa brauchen⁽⁶⁾, eben weil die politische Krise der EU auf eine mangelnde strategische Zukunftsvision für Europa und die mangelnde Fähigkeit, angemessene Antworten auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zu finden, zurückzuführen ist.

2.3. 2016 hat der EWSA anlässlich der Halbzeitüberprüfung des MFR 2014-2020⁽⁷⁾ bekräftigt, dass die Anstrengungen der Kommission und insbesondere die zur Bewältigung unvorhergesehener Krisen eingeführten Formen der Flexibilität sowie der ergebnis- und leistungsorientierte Ansatz zu begrüßen sind. Gleichwohl schienen die konkreten Vorschläge und die bereitgestellten Mittel schon damals nicht auszureichen, um die Herausforderungen und Prioritäten der EU zu bewältigen, zumal der MFR das Ergebnis eines wenig ehrgeizigen Kompromisses zwischen den Mitgliedstaaten ist, denen mehr an ihrem „Nettobeitrag“ und an Vorteilen für bestimmte Interessengruppen als an einem Instrument zur Vertretung der Interessen der EU als Ganzes gelegen ist.

2.4. In diesem Kontext wird der im Reflexionspapier vertretene Ansatz mitgetragen. Demzufolge liegt „das Wesentliche eines modernisierten EU-Haushalts“ in dem „Mehrwert, der sich aus der Ressourcenbündelung und den Ergebnissen ergibt, die durch unkoordinierte nationale Ausgaben nicht erzielt werden könnten“⁽⁸⁾.

2.5. Für mehr und ein besseres Europa müssen zunächst die politischen Prioritäten mit hohem europäischem Mehrwert ermittelt und erst dann die erforderlichen Ressourcen für deren Umsetzung festgelegt und die Reform des EU-Haushalts durchgeführt werden. Für dieses Szenarium ist nicht mehr glaubhaft, dass die Union ihrem eigenen Haushalt weniger als 1 % des Einkommens und nur 2 % der öffentlichen Ausgaben aller 28 Mitgliedstaaten widmet, wobei dieser Anteil übrigens ständig zurückgefahren wird⁽⁹⁾. Angesichts der neuen, von der EU zu bewältigenden Herausforderungen, Schocks und Krisen scheint dieses Niveau vollkommen unangemessen zu sein.

2.5.1. Die quantitative Erhöhung des EU-Haushalts muss mit einer erheblichen qualitativen Verbesserung einhergehen, indem die Struktur der Ausgabenkapitel und der Eigenmittel neu festgelegt wird. Diesbezüglich ist es notwendig, die einschlägigen Kriterien der Rationalisierung, Wirksamkeit und Effizienz zu berücksichtigen und eine direkte und transparente Kommunikation mit den Bürgern zu pflegen.

2.5.2. Die quantitative und qualitative Verbesserung des EU-Haushalts muss auch mit einer ernsthaften und vertieften Konsultation der Zivilgesellschaft — wie sie durch den EWSA vertreten wird — einhergehen, um sicherzustellen, dass die Ausgabenkapitel im öffentlichen Interesse tatsächlich den realen territorialen Bedürfnissen entsprechen und positive Auswirkungen auf das Wohlergehen der Bürger haben.

⁽⁴⁾ EntschlieÙung des EWSA zum Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und darüber hinaus vom 6. Juli 2017: „Um zu gemeinsamen Zielvorstellungen oder zur Bestimmung des künftigen Wegs zu gelangen, ist es nach Auffassung des EWSA nicht der richtige Weg, verschiedene Szenarien zur Wahl zu stellen“. ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 11.

⁽⁵⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 75, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 32, ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10, und ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 62.

⁽⁶⁾ „[...] dass der Subsidiaritätszeiger auf mehr Europa und auf ein besseres Europa gestellt wird“, Stellungnahme des EWSA zum Thema „Für eine aktualisierte Analyse der Kosten des Nicht-Europa“, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 36.

⁽⁷⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 63, Ziffer 1.1.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final, S. 6 (dt. Fassung).

⁽⁹⁾ Die Haushaltsobergrenze wurde mit Beschluss des Rates über die Eigenmittel der EU (2014/335/EU, Euratom) auf 1,2 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) festgelegt. Gemäß der in der vorliegenden Stellungnahme aufgezeigten Logik (d. h. zuerst die politischen Prioritäten ausmachen und die für deren Umsetzung erforderlichen Ressourcen bestimmen) darf der EU-Haushalt jedoch nicht durch eine a priori festgelegte Obergrenze gedeckelt werden.

2.6. Es ist kein Zufall, dass sich nach dem Auftauchen neuer Herausforderungen im Zusammenhang mit einer veränderten geopolitischen Lage sowie im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt hat, dass die EU über einen völlig unzureichenden Haushalt verfügt und in eine Krise zunächst wirtschaftlicher und finanzieller Natur geraten ist, die sich dann zu einer gesellschaftlichen und politischen Krise ausgewachsen hat.

2.6.1. Diese politische Krise ist zurückzuführen auf die Kluft zwischen der wachsenden Sorge und den entsprechenden Erwartungen gegenüber der Union seitens der Unionsbürger, die einen konkreten Nutzen für ihren Alltag fordern, zum einen, und den derzeit begrenzten Befugnissen und Finanzmitteln der Union zum anderen. Es ist diese Kluft, die zu wachsendem Unmut führt, und die von nationalistischen und populistischen Bewegungen ausgenutzt wird, um das Projekt Europa und die Union selbst in Frage zu stellen.

2.7. Die Diskussion über die Zukunft der EU fällt in eine historische Phase der Unruhe und Unsicherheiten unter den Unionsbürgern in wirtschaftlicher, sozialer, politischer und institutioneller Hinsicht⁽¹⁰⁾. Erstens sind die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu nennen, die insbesondere in den Mitgliedstaaten, die in einigen geografischen Gebieten und insbesondere bei den mittleren/niedrigen Einkommen am stärksten betroffen wurden, noch stark zu spüren sind. Zweitens wird folglich allgemein die Fähigkeit der Mitgliedstaaten und der EU bezweifelt, den wirtschaftlichen Wohlstand und den sozialen Zusammenhalt in Zeiten der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs zu wahren⁽¹¹⁾. Drittens besteht ein wachsender Zustrom von Migranten und Flüchtlingen, die vor Krieg und Armut in Afrika und Nahost fliehen. Viertens hat unlängst der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU gezeigt, dass die Entscheidung für die Union nicht selbstverständlich und unumkehrbar ist und auf andere Mitgliedstaaten übergreifen könnte.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Auf der Ausgabenseite stellt der Grundsatz des europäischen Mehrwerts das zentrale Element dar. Dies kann widersprüchlich erscheinen in einer historischen Phase, in der einerseits die Forderungen nach mehr Raum für die nationalen Regierungen bis hin zum Extremfall des Austritts aus der EU zunehmen, während andererseits die Logik des „angemessenen Mittelrückflusses“, der Spaltung der Mitgliedstaaten in Nettozahler und Nettoempfänger und der Ad-hoc-Korrekturen für einzelne Mitgliedstaaten ziemlich haltlos geworden ist.

3.1.1. Gleichwohl hat die Kommission diesen Grundsatz zu Recht betont, weil ein breiter politischer Konsens zur Unterstützung der EU-Maßnahmen es möglich macht, den EU-Haushalt auf reale Vorteile für die Unionsbürger auf Unionsebene auszurichten, die die Mitgliedstaaten alleine nicht erzielen können.

3.1.2. Aus diesem Grund stimmt der EWSA der Kommission zu, dass der Grundsatz des europäischen Mehrwerts im Zentrum der Debatte über die europäischen Finanzen stehen und folgende Aspekte umfassen muss⁽¹²⁾:

- das Verfolgen der Grundprinzipien des EU-Rechts, insbesondere Artikel 3 EUV, der das Ziel postuliert, den Unionsbürgerinnen und -bürgern im Interesse ihres Wohlergehens würdige Lebensbedingungen zu garantieren⁽¹³⁾;
- die Festlegung eines Haushalts, der die Bildung europäischer Kollektivgüter vorsieht, um einen Beitrag zur Verteidigung der europäischen Grundfreiheiten, des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion⁽¹⁴⁾ leisten zu können.

3.1.3. In diesem Zusammenhang ist die vollständige Umsetzung von Artikel 311 AEUV von grundlegender Bedeutung, dem zufolge sich die „Union [...] mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können“.

3.2. Aus dem Reflexionspapier geht eindeutig hervor, dass auf weltweite Herausforderungen und Krisen eine europäische Antwort gefunden werden muss, und die Ressourcen des EU-Haushalts entsprechend gebündelt werden müssen, um Synergien mit den nationalen Haushalten zu nutzen und diese auf Programme mit hohem europäischen Mehrwert auszurichten, die in der Lage sind:

- die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung, Beschäftigung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit angesichts stagnierender Produktivität und Investitionstätigkeiten, der demografischen Alterung und des Klimawandels mit mittel-/langfristigen Investitionen wieder anzukurbeln;

⁽¹⁰⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 63, Ziffer 2.3.

⁽¹¹⁾ Nur ein Drittel der Unionsbürger hat Vertrauen in die EU und ihre Institutionen. Europäische Kommission, *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union — Standard-Eurobarometer 85*, Mai 2016.

⁽¹²⁾ COM(2017) 358 final, S. 9 (dt. Fassung).

⁽¹³⁾ „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern [...]“.

⁽¹⁴⁾ „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, [...] hin“ (Artikel 3 Absatz 3 EUV).

- die am stärksten benachteiligten Regionen und sozialen Gruppen, die sowohl durch die anhaltende Wirtschaftskrise als auch die negativen Folgen der Globalisierung beeinträchtigt werden, zu schützen ⁽¹⁵⁾;
- sowohl einnahmen- wie ausgabenseitig zeitnah und flexibel zu reagieren auf: asymmetrische Schocks, von denen einige Mitgliedstaaten betroffen sind; die Migrations- und Flüchtlingskrise; die Sorgen bezüglich der inneren Sicherheit; externe Notfälle sowie gemeinsame Verteidigung.

3.3. Zu den Aspekten mit dem größten europäischen Mehrwert, die der EWSA in Bezug auf den MFR sowie in seiner Entschließung zum Weißbuch ⁽¹⁶⁾ ausgemacht hat, gehören:

- eine koordinierte europäische Industriepolitik zur Förderung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit in einer sozialen Marktwirtschaft, wobei der Dialog zwischen allen Interessenträgern, die Investitionen und die Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gefördert werden;
- die soziale Aufwärtskonvergenz — im Einklang mit der wirtschaftlichen Konvergenz — in puncto Beschäftigung und soziale Ergebnisse mittels Realisierung der europäischen Säule sozialer Rechte und der Potenzierung des Europäischen Sozialfonds (ESF);
- eine Migrationspolitik, die Flüchtlingen nach Maßgabe des internationalen Rechts Schutz gewährt und ihre Integration in der EU ermöglicht, ein gemeinsames Asylsystem, Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels sowie die Förderung legaler Einwanderungswege;
- die Bekämpfung des Klimawandels auf der Grundlage des Übereinkommens von Paris und der ökologischen Wende und Förderung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in allen Politikbereichen der EU;
- die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), um die Qualitätsziele in puncto Umwelt und Entwicklung des ländlichen Raums, Lebensmittelsicherheit und Einkommensstützung der Landwirte sicherzustellen;
- die Reform der Kohäsionspolitik mit einer eindeutigen Identifizierung der Ergebnisse und einer systematischen Überprüfung der Umsetzung und der Ex-Post-Bewertung der Auswirkungen, wobei Transparenz und Partnerschaften zu fördern sind;
- die Finanzierung der umfangreichen Investitionen in Infrastruktur, transeuropäische Netze, Forschung und Innovation, angefangen beim Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI) und bei Horizont 2020;
- ein autonomer Haushalt des Euro-Währungsgebiets, der zeitlich befristete, aber erhebliche Mittel transferieren kann im Fall regionaler Schocks, zur Abfederung schwerer Rezessionen im gesamten Euroraum und zur Gewährleistung der Finanzstabilität ⁽¹⁷⁾ mit einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion zum Schutz der Investitionen und zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut.

3.3.1. Die makroökonomische Stabilisierung ist besonders wichtig, weil eine der Ursachen der Strategiekrise der EU und des Aufstieg des Populismus in den negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft und die produktiven Sektoren, die zu den Verlierern in puncto Globalisierung, technologischer Wandel und IT-Revolution gehören, liegt. Zum einen verfügen die Mitgliedstaaten über einen geringeren Spielraum zur Einflussnahme auf den Arbeitsmarkt und den Sozialschutz, zum anderen sind noch keine Netze der sozialen Sicherheit auf EU-Ebene geschaffen worden, damit alle Bürger vom Wachstum und dem globalen Wettbewerb profitieren können ⁽¹⁸⁾.

3.4. Der EU-Haushalt muss daher die Mittel bereitstellen können, die für das Erreichen der strategischen Prioritäten notwendig sind — unter Einsatz geeigneter Kriterien der Rationalisierung, der Wirksamkeit und der Effizienz für seine Struktur und für seine Bewertung und Aktualisierung ⁽¹⁹⁾:

- verstärkte Leistungs- und Ergebnisorientierung;

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 240 final; Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, (Nimmt die Ungleichheit zu?: Einkommensverteilung und Armut in den OECD-Ländern), OECD 2008; Divided we stand: why inequality keeps rising (Persistente Unterschiede: Wieso die Ungleichheit zunimmt), OECD 2011; In it together. Why less inequality benefits all (Gemeinsam in einem Boot: Warum alle von weniger Ungleichheit profitieren), OECD 2015.

⁽¹⁶⁾ Entschließung des EWSA vom 6. Juli 2017 zum Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und darüber hinaus, Ziffer 13. ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 11.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 41, Ziffer 3.5.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 63, Ziffer 4. P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* (Wie sieht die Zukunft der EU nach dem Brexit aus?), CEPS, Oktober 2016.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 63.

- Beurteilung der Qualität des Regelungsrahmens für die Zuweisung von Mitteln aus dem EU-Haushalt;
- Untersuchung der Ausgabenentwicklung als einen kontinuierlichen mittelfristigen Prozess, in dem die einzelnen Jahre eine Entwicklungsstrecke ausmachen, die notwendig ist, um die entsprechenden Ergebnisse zu erzielen;
- Notwendigkeit, der sehr engen Verbindung zwischen dem EU-Haushalt, der wirtschaftspolitischen Steuerung und der gegenwärtigen wirtschaftlichen Dynamik in der EU Rechnung zu tragen;
- die erforderliche Kontinuität der EU-Haushaltspolitik und der Umsetzung und Bewertung ihrer Ziele.

3.4.1. Insbesondere muss die Regel des ausgeglichenen Haushalts durch weitere Indikatoren zur Messung der Leistung der Ausgaben und ihrer Ergebnisse für das Wohlergehen der Bürger ergänzt werden. Diese sind im Rahmen des Europäischen Semesters auf angemessene Art und Weise im Einklang mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten festzulegen.

3.5. Außerdem ist das System der auf Ebene der Union verfügbaren Ressourcen inzwischen ausgesprochen komplex und wenig transparent. Dieses System umfasst neben den traditionellen Subventionen und Zuschüssen auch Finanzinstrumente zur Mobilisierung privater Mittel durch Hebelwirkung — mithilfe sowohl des EFSI als auch der Strukturfonds — sowie verschiedene Instrumente wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der im Rahmen des Euroraums, aber außerhalb der EU-Institutionen zum Zweck der Finanzstabilisierung eingerichtet worden ist⁽²⁰⁾.

3.6. Was die Einnahmenseite betrifft, stimmt der EWSA der Bewertung im Bericht „*Künftige Finanzierung der EU*“ der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ unter Vorsitz von Mario Monti zu⁽²¹⁾. Es ist besonders wichtig, sich auf einen neuen Haushalt mit dem Schwerpunkt auf unabhängigen, transparenten und gerechten Eigenmitteln zu verständigen. Diese würden direkt dem EU-Haushalt ohne den Umweg über die Mitgliedstaaten zufließen, ohne indes die Gesamtsteuerlast zu erhöhen und die am stärksten benachteiligten Bürger und die KMU mehr zu belasten als derzeit.

3.6.1. Einige der in dem Bericht vorgeschlagenen neuen Einnahmequellen hätten einen europäischen Mehrwert auf der Einnahmenseite, da sie auf der am besten geeigneten Ebene erhoben würden, um sowohl grenzübergreifende Steuerbemessungsgrundlagen abzufangen, als auch um globale Umweltauswirkungen zu bekämpfen: Körperschaftsteuer (GKKB)⁽²²⁾, insbesondere Besteuerung multinationaler Konzerne sowie Steuern auf Finanztransaktionen, Brennstoffe und Kohlendioxidemissionen.

3.6.2. Diesbezüglich betont der EWSA ferner, dass die Steuerhinterziehung, u. a. durch mehr Transparenz⁽²³⁾, und jede Form von unlauterem Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten bekämpft werden muss.

3.7. Der Brexit wird unvermeidlich Folgen für den EU-Haushalt nach 2020 haben. Abgesehen von der Quantifizierung, die bislang noch von keinem EU-Organ⁽²⁴⁾ offiziell vorgenommen worden ist, bestehen folgende drei Optionen für den Ausgleich der Mindereinnahmen aufgrund des Brexit: a) Erhöhung der nationalen Beiträge seitens der EU-Mitgliedstaaten; b) Ausgabenkürzungen der EU; c) eine Kombination aus a) und b). In diesem Zusammenhang stellt der Brexit gleichzeitig eine Gefahr und eine Chance für den EU-Haushalt dar.

⁽²⁰⁾ Die künftige Finanzierung der EU: Abschlussbericht und die Empfehlungen der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“, Dezember 2016, S. 82-84.

⁽²¹⁾ Die künftige Finanzierung der EU: Abschlussbericht und die Empfehlungen der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“, Dezember 2016.

⁽²²⁾ Diese wurden vom EWSA bereits 2011 in seiner Stellungnahme zum Thema „Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)“ ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 63 und 2017 in der EWSA-Stellungnahme *Gemeinsame (konsolidierte) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage* begrüßt. Noch nicht veröffentlicht.

⁽²³⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 62.

⁽²⁴⁾ Die von einigen Forschungseinrichtungen vorgenommenen Schätzungen des durchschnittlichen jährlichen Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs zum EU-Haushalt bewegen sich zwischen 8 Mrd. EUR (Institute for Fiscal Studies; Centre for European Policy Studies) und 10 Mrd. EUR (J. Delors Institute Berlin, Bertelsmann-Stiftung) bis zu 20-27 Mrd. EUR (European Policy Centre). Siehe Institute for Fiscal Studies, 2016, *The Budget of the EU: a guide* (Der Haushalt der EU: Ein Leitfaden). IFS Briefing Note BN 181. J. Browne, P. Johnson, D. Phillips; CEPS, 2016, *The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event*. J. Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347; J. Delors Institute Berlin — Bertelsmanns Stiftung, 2017, *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* J. Haas- E. Rubio; EPC, 2017, *EU Budget post-Brexit — Confronting reality, exploring viable solutions*. E. Chonicz. Discussion Paper.

3.7.1. Er bedeutet insofern eine Gefahr, weil die nächsten Verhandlungen über den MFR nach 2020, sollten sie vom Grundsatz des „angemessenen Mittelrückflusses“ dominiert sein, die derzeitige Kluft zwischen den Nettozahlern und den Nettoempfängern verschärfen wird. Der Grundsatz des „europäischen Mehrwerts“ rückt dann in die Ferne und die Unsicherheiten bezüglich des Projekts EU werden sich verschärfen.

3.7.2. Gleichzeitig bietet der Brexit die große Gelegenheit, den EU-Haushalt zu reformieren und ihn unter quantitativen und qualitativen Aspekten zu verbessern, indem die Ausgabenmechanismen erheblich überarbeitet werden und gemäß den Vorschlägen des Monti-Berichts ein umfassendes EU-Eigenmittelsystem realisiert wird. Dadurch wird es möglich sein, einen EU-Haushalt zu konzipieren, der beispielhaft, effizient, wirkungsvoll und transparent ist, damit er bei den europäischen Bürgerinnen und Bürgern an Glaubwürdigkeit gewinnen kann und ihnen die Vorteile von Europa und die Kosten eines Verzichts auf Europa deutlich vor Augen führt.

3.7.3. Aus diesem Grund ist sollte sichergestellt werden:

- a) dass die Kommission möglichst bald auf der Grundlage der verschiedenen Szenarien eines „harten“ oder „weichen“ Brexit die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts quantifiziert. Diese hätten eigentlich schon im „Reflexionspapier“ umrissen werden müssen, auch im Hinblick auf den Vorschlag für den MFR für die Zeit nach 2020;
- b) eine ernsthafte, transparente und öffentliche Diskussion über den MFR nach 2020, mit allen institutionellen, politischen, sozialen Akteuren und der Zivilgesellschaft und den Unionsbürgerinnen und -bürgern angestoßen wird;
- c) keinesfalls die für die Kohäsionspolitik und die sozialen Ziele bestimmten Mittel gekürzt werden, da sie für die Entwicklung der EU unerlässliche Instrumente sind.

Auf diese Weise wird es angesichts unterschiedlicher und konträrer Interessen bei der Aufstellung des EU-Haushalts möglich sein, transparent und demokratisch diejenigen Entscheidungen zu treffen, mit denen sich diese Interessen ausgleichen und von allen Seiten mitgetragene Lösungen finden lassen.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Anhang

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.9.1

Ziffer streichen:

~~Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage sowie für Steuern auf Finanztransaktionen, Brennstoffe und Kohlendioxidemissionen. Werden sie auf europäischer Ebene erhoben, können sie sowohl die grenzüberschreitende Steuerbemessungsgrundlage einhegen als auch die globalen Umweltauswirkungen konterkarieren.~~

Begründung

Dieser Abschnitt betrifft die möglichen Eigenmittel der EU. Die Nennung der Körperschaftsteuer ist in diesem Zusammenhang fehl am Platz, denn sie fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und nicht in die der EU. Was die Besteuerung der Kraftstoffe und der Kohlendioxidemissionen angeht, so ist es verfrüht, die Frage an dieser Stelle anzuschneiden. Eine mögliche gemeinsame europäische Steuerbemessungsgrundlage für Brennstoffe und Kohlendioxidemissionen bzw. deren Besteuerung wurde im Ausschuss noch nicht erörtert.

Der Änderungsantrag wird mit 76 gegen 62 Stimmen bei 16 Enthaltungen abgelehnt.

Ziffer 3.6.1

Ändern:

~~Einige der in dem Bericht vorgeschlagenen neuen Einnahmequellen hätten einen europäischen Mehrwert auf der Einnahmeseite, da sie auf der am besten geeigneten Ebene erhoben würden, um sowohl grenzübergreifende Steuerbemessungsgrundlagen abzufangen, als auch um globale Umweltauswirkungen zu bekämpfen: Körperschaftsteuer (GKKB), insbesondere für multinationale Konzerne sowie Steuern auf Finanztransaktionen, Brennstoffe und Kohlendioxidemissionen.~~

Begründung

Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte man sich auf eine allgemeine Aussage beschränken. Weder die Besteuerung multinationaler Konzerne als Quelle von Eigenmitteln der EU noch eine gemeinsame europäische Steuerbemessungsgrundlage für Brennstoffe und Kohlendioxidemissionen bzw. deren Besteuerung wurden vom Ausschuss bisher erörtert.

Der Änderungsantrag wird mit 76 gegen 62 Stimmen bei 16 Enthaltungen abgelehnt.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)“

(COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD))

(2018/C 081/19)

Berichterstatter: **Philip VON BROCKDORFF**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 4.9.2017 Europäisches Parlament, 11.9.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	5.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	132/4/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist mit den Bestimmungen des Verordnungsvorschlags und dem damit verfolgten Ziel, die Investitionen in der EU anzukurbeln, einverstanden; allerdings ist unklar, ob die mit dieser Initiative generierten Investitionen innerhalb der EU bleiben werden.

1.2. Der EWSA begrüßt alle Bemühungen, die Bürgerinnen und Bürger der EU zu ermuntern, angemessene Vorkehrungen für ihre Altersvorsorge zu treffen. Dem EWSA ist jedoch ebenfalls nicht klar, welche Auswirkungen europaweite private Altersvorsorgeprodukte („PEPP“) auf die Arbeitsmobilität in der EU haben werden.

1.3. Der EWSA geht davon aus, dass PEPP wahrscheinlich nur für eine begrenzte Zahl an Gruppierungen attraktiv sein werden, insbesondere für mobile Arbeitnehmer, die während ihres gesamten Berufslebens in mehreren verschiedenen Mitgliedstaaten arbeiten, sowie für selbständig Erwerbstätige. Die Mitgliedstaaten sollten nach Kräften dazu angehalten werden, zu einer gerechten Besteuerung dieser Art von Produkt zu gelangen. Zudem betont er, dass diese Initiative keinesfalls als eine Schmälerung der Bedeutung der staatlichen Rente oder betrieblichen Altersversorgung ausgelegt werden sollte.

1.4. Der EWSA betont die Notwendigkeit von Verbraucherschutz- und Risikominderungsmaßnahmen für Sparer sowohl während des Erwerbslebens als auch nach dem Eintritt in den Ruhestand. Es wird nachdrücklich empfohlen, für mehr Klarheit bezüglich der Garantien im Rahmen der Standardoption zu sorgen. Diese Frage muss von der Kommission möglichst bald angegangen werden.

1.5. Der EWSA betont zudem die Rolle der EIOPA⁽¹⁾ bei der Überwachung des Marktes und der einzelstaatlichen Aufsichtssysteme im Hinblick auf die Konvergenz und Kohärenz innerhalb der EU, insbesondere in Bezug die Governancestruktur der PEPP eines jeden Anbieters.

1.6. Da die Wechselwirkungen zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und der betrieblichen und privaten Altersvorsorge in jedem Mitgliedstaat anders sind, empfiehlt der EWSA, dass die Anbieter ihre PEPP an die nationalen Märkte anpassen, gleichzeitig jedoch auch die oben genannte Notwendigkeit von Konvergenz und Kohärenz berücksichtigen. Gleichzeitig sollte die Struktur der nationalen Rentensysteme gebührend berücksichtigt werden, um Störungen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

⁽¹⁾ Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung.

1.7. Der EWSA ist sich nicht sicher, ob die PEPP in Mitgliedstaaten, die stark von der gesetzlichen Alterssicherung abhängen und in denen es keine Tradition der privaten Altersvorsorge gibt, viel Beachtung finden werden. Die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Förderung der PEPP ist daher von wesentlicher Bedeutung für die Unterstützung dieser Initiative.

1.8. Der EWSA kommt zu dem Schluss, dass PEPP nicht nur eine bloße Erweiterung des derzeit verfügbaren Angebots an freiwilligen privaten Sparplänen sein sollten.

1.9. Der EWSA betont die Bedeutung des Verbraucherschutzes zur Stärkung der Attraktivität von PEPP. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA Klarheit darüber haben, ob die vorgeschlagenen 1,5 % als pauschaler Prozentsatz oder als Obergrenze für absolute Werte anzusehen sind. Die Kommission sollte auch prüfen, ob die Gebühren für einen Anbieterwechsel zum Vorteil von Sparern und Zukunftsperspektiven der PEPP nicht nach einer bestimmten Zeit beseitigt werden könnten. Ferner müssen auch Grundsätze über den Zugang zu aufgelaufenen Guthaben für die Erben im Falle des Todes eines Sparers in die Verordnung aufgenommen werden.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1. Schätzungen zufolge sparen derzeit nur 27 % der 243 Mio. Bürgerinnen und Bürger der EU im Alter von 25 bis 59 Jahren für eine Zusatzaltersrente. Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass europaweite private Altersvorsorgeprodukte einen Anreiz dafür bieten könnten, zusätzliche Ersparnisse zu bilden. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Kommission am 29. Juni 2017 ihren Vorschlag für eine Verordnung über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP) vorgelegt. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dem 2015 veröffentlichten Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion und zielt auf eine Ausweitung des Marktes für private Altersvorsorgeprodukte auf 2,1 Billionen EUR bis 2030 ab.

2.2. Nach der Annahme dieser Verordnung wird es möglich sein, in allen Mitgliedstaaten europaweite private Altersvorsorgeprodukte anzubieten. Die vorgeschlagene Verordnung liefert den Rahmen für ein EU-weites freiwilliges System, das parallel zu bestehenden privaten Altersvorsorgestrukturen existieren wird. PEPP werden bestehende einzelstaatliche Rentensysteme nicht ersetzen. Stattdessen wird die bestehende private Altersvorsorge ergänzt. PEPP werden jedoch unterschiedliche Arten von Anbietern haben wie Versicherungsunternehmen, Vermögensverwalter und Banken. Diese werden für den Vertrieb und den Erwerb in allen Mitgliedstaaten online zur Verfügung stehen.

2.3. PEPP könnten ein wichtiger Bestandteil des Aktionsplans zur Schaffung einer Kapitalmarktunion werden und langfristige Investitionsmöglichkeiten und Wachstumschancen in einem EU-weiten Kapitalmarkt, in dem das Kapital in der gesamten EU fließt, bieten. Dies würde die Investitionstätigkeit der Unternehmen ankurbeln und Kapital für Infrastrukturprojekte mobilisieren. Eine Erhöhung von sowohl privaten als auch öffentlichen Investitionen könnte zudem zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der EU beitragen.

2.4. Der Vorschlag der Kommission würde die Bündelung der Vermögenswerte der Altersvorsorge durch die Anbieter erleichtern und somit zur Erzielung weiterer Skaleneffekte und geringerer Kosten für Anbieter und darüber hinaus auch zu einem verstärkten Wettbewerb führen, da neue Anbieter in den Vorsorgemarkt eintreten werden. Mit einer größeren Zahl von Anbietern als derzeit würden Sparer von niedrigeren Preisen profitieren, da zwischen den Anbietern ein verschärfter Wettbewerb entstehen wird; möglicherweise könnten Sparer auch höhere Renditen erzielen. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass sich die Sparer der von ihnen getragenen Risiken und der für ihre PEPP geltenden Bedingungen voll und ganz bewusst sind.

2.5. Die Kombination aus größerer Auswahl, Vereinfachung, niedrigeren Preisen und möglicherweise höheren Renditen für Sparer könnte weitere Menschen dazu veranlassen, solche Produkte als Ergänzung zu ihren Rentenansprüchen zu erwerben, wenn zu erwarten ist, dass die Altersrente nicht ausreichend sein wird, oder um durch diese Produkte überhaupt ein Alterseinkommen zu erhalten. Dies ist dann relevant, wenn Menschen nicht durch die gesetzliche Rentenversicherung oder eine betriebliche Altersversorgung abgesichert sind.

2.6. Die Kommission ist der Ansicht, dass PEPP wahrscheinlich vor allem für mobile Arbeitnehmer, die während ihres Berufslebens in verschiedenen Ländern arbeiten, sowie für Selbständige attraktiv sein werden. Diese könnten sich damit auch in denjenigen Mitgliedstaaten zusätzliche Optionen für das Alterseinkommen erschließen, in denen private Altersvorsorgeprodukte bisher nur begrenzte Verbreitung erlangt haben.

2.7. Während in der vorgeschlagenen Verordnung standardisierte Produktmerkmale beschrieben werden, die den Verbrauchern Schutz bieten sollen, erlaubt der vorgeschlagene Rahmen gleichzeitig auch eine erhöhte Flexibilität bei der Gestaltung von Rentenprodukten.

2.8. Dies sind die wichtigsten Aspekte der vorgeschlagenen Verordnung:

- Die Anbieter müssen von der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) zugelassen werden und werden in einem zentralen Register erfasst; die einzelstaatlichen Behörden werden indes die Anbieter weiterhin überwachen. Die EIOPA wird den Markt und die einzelstaatlichen Aufsichtssysteme im Hinblick auf die Erzielung von Konvergenz beobachten. Dadurch werden einzelstaatliche Behörden gehalten sein, Anbieter zu überwachen, die unter verschiedenen nationalen Rahmenbedingungen (d. h. Kompartimenten) tätig sind. Es ist jedoch unklar, wie dies in der Praxis funktionieren soll, da insbesondere private Altersvorsorgeprodukte weitgehend auf nationaler Ebene definiert werden, und für eine angemessene Aufsicht spezifische Kenntnisse eines jeden einzelstaatlichen Marktes erforderlich sein könnten.
- Die Anbieter müssen auf Transparenz bei Gebühren und Kosten achten und auch anderen Offenlegungspflichten in Form eines Basisinformationsblatts (vor Vertragsabschluss) und standardisierten regelmäßigen Anwartschaftsbescheiden nachkommen.
- PEPP werden bis zu fünf Sparoptionen bieten, darunter eine Investitionsoption mit einem geringen Ausfallrisiko und einer begrenzten Garantie, um sicherzustellen, dass der Sparer das angelegte Kapital zurückerhält. Verbraucher können auf das Recht auf diesbezügliche Beratung verzichten, wenn sich der Anbieter über die entsprechende Kompetenz und Erfahrung des Sparers vergewissert hat.
- Einzelpersonen werden das Recht haben, die Anbieter alle fünf Jahre gegen eine gedeckelte Gebühr zu wechseln, und können sowohl in- als auch ausländische Anbieter wählen.
- Die Anbieter werden unter Achtung des Grundsatzes der unternehmerischen Vorsicht und im besten langfristigen Interesse des Sparers in eine Reihe von Optionen investieren.
- Bei PEPP werden Beitragszahlungen auch nach Umzug der Mitglieder in einen anderen Mitgliedstaat und eine Übertragung der Vermögenswerte ohne Liquidation möglich sein.
- Es werden mehrere Auszahlungsoptionen verfügbar sein. Bei PEPP sollten regelmäßige Rentenzahlungen mit festgelegten und garantierten Auszahlungen an die Versicherungsnehmer bevorzugt werden.
- Außerdem müssen benutzerfreundliche Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren zur Verfügung stehen.

2.9. Schließlich vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein Umfeld mit günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen für PEPP von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität dieses neuen Produkts ist. Sie empfiehlt daher den Mitgliedstaaten, PEPP die gleiche steuerliche Behandlung wie vergleichbaren inländischen Produkten zukommen zu lassen. Alternativ sollten sie diesen die günstigste Behandlung zuteilwerden lassen, wenn private Altersvorsorgeverträge unterschiedlich besteuert werden⁽²⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Nicht überall in der EU sind private Altersvorsorgeprodukte vollständig entwickelt. Diese könnten jedoch eine fundamentale Rolle spielen, um denjenigen Arbeitnehmern, die nur geringe oder unterdurchschnittliche gesetzliche und betriebliche Renten erhalten werden, eine angemessene Altersversorgung sicherzustellen. Darüber hinaus besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass Systeme mit mehreren Säulen die Tragfähigkeit und Angemessenheit von Alterseinkommen am wirksamsten sicherstellen.

3.2. Daher begrüßt der EWSA jedes Bestreben, die Bürgerinnen und Bürger der EU dazu zu ermuntern, für eine angemessene Altersvorsorge zu sorgen. Die Kombination aus einer alternden Bevölkerung und sinkenden Geburtenraten könnte dazu führen, dass kommende Generationen die Last tragen — es sei denn, die Lebensarbeitszeit wird angehoben. In allen Mitgliedstaaten, ganz besonders aber in Staaten mit unvollständigem Ausbau eines auf mehreren Säulen beruhenden Rentensystems und mit Dominanz des gesetzlichen Rentensystems, ist es überaus sinnvoll, die Menschen davon zu überzeugen, eine private Vorsorge für den Ruhestand zu treffen.

3.3. Der EWSA begrüßt jedoch auch das Ziel, PEPP sowohl als potenzielle Wegbereiter für die verstärkte Nutzung von privaten Altersvorsorgemaßnahmen — als auch zur Mobilisierung von Kapital für langfristige Anlagen einzuführen. Eine Zunahme des langfristigen Sparens könnte sich ebenfalls positiv auf die Volkswirtschaften auswirken.

3.4. Der EWSA ist sich bewusst, dass die Rentensysteme in Europa derzeit große Unterschiede aufweisen. In einigen Ländern stehen den Bürgerinnen und Bürgern mehrere private Altersvorsorgeprodukte zur Auswahl; in anderen wiederum gibt es nur sehr wenige. Ein Flickenteppich aus europäischen und einzelstaatlichen Vorschriften und Unterschiede bei der steuerlichen Behandlung haben zu einer eingeschränkten Übertragung finanzieller Vermögenswerte in der EU geführt, teilweise aufgrund der fehlenden Übertragbarkeit von Vorsorgeprodukten innerhalb der EU während des gesamten

⁽²⁾ C(2017) 4393 final.

Berufslebens einer Person. Angenommen die Prognosen der Kommission treffen zu, könnten PEPP — zusammen mit anderen Maßnahmen, die Bestandteil eines umfassenderen Reformpakets sind — das Sparvolumen von 700 Mrd. EUR auf über 2 Billionen EUR im Jahr 2030 steigern. Dies wäre ein bahnbrechender Investitionsschub für die EU.

3.5. Der EWSA nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass der Vorschlag der Kommission auch auf eine Erhöhung der Anzahl der Anbieter abzielt. Verstärkter Wettbewerb innerhalb der EU sollte zu einer Senkung der Preise beitragen, gleichzeitig jedoch auch erhöhte Sicherheit bezüglich der Qualität der von den Versicherungsunternehmen, Wertpapierfirmen, Rentenfonds, Vermögensverwaltern und Banken in der EU angebotenen Altersvorsorgeprodukte bieten. Verstärkter grenzüberschreitender Wettbewerb ist enorm wichtig und sollte den Bürgerinnen und Bürgern klare Vorteile bringen: durch geringere Kosten, größere Produktauswahl und die Übertragbarkeit der Rentenansprüche.

3.6. Der hohe Stellenwert von Schutzklauseln sowie die Überwachung durch eine EU-weite Aufsichtsbehörde sind ebenfalls zu begrüßen. Der EWSA erwartet, dass die EIOPA bei der Überwachung der Anbieter und der Marktkontrolle eine Schlüsselrolle spielen wird.

3.7. Der EWSA unterstreicht ebenfalls die Bedeutung folgender Aspekte: Verbraucherschutz mittels Bereitstellung klar verständlicher Informationen für die Sparer; Kapitalschutz im Rahmen der Investitionsoption mit geringem Ausfallrisiko; Informationen über erzielte Einsparungen; vereinfachte Verwaltungsverfahren und nutzerfreundliche Beschwerde- und außergerichtliche Streitbelegungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Sparern und Anbietern; angemessene Kosten bei einem Anbieterwechsel; und Schutz der Sparer im Falle eines Rücktritts, beispielsweise aufgrund von Behinderungen oder eines schlechten Gesundheitszustands.

3.8. Da PEPP übertragbar wären, ist der EWSA davon überzeugt, dass die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Anbieterwechsels zu einer verstärkten Mobilität der Arbeitskräfte beitragen könnte, wenngleich nicht klar ist, in welchem Maße dadurch die Arbeitsmarktmobilität erhöht würde.

3.9. Der EWSA teilt die Auffassung, dass dieser Vorschlag für die Schaffung neuer Kapitalpools wichtig sein könnte. Bisher hatte die Kapitalmarktunion mit ihren Initiativen — wie beispielsweise die Liberalisierung der Vorschriften für Risikokapitalfonds und die Vereinfachung der Notierung kleiner Unternehmen an Wertpapierbörsen — nur mäßigen Erfolg. Der EWSA ist davon überzeugt, dass PEPP einen bedeutenden Beitrag zur Erschließung einer neuen Finanzierungsquelle für Investitionen leisten könnten.

3.10. Der EWSA weist ebenfalls darauf hin, dass diese Initiative auch nach einem Brexit relevant sein könnte. Die Kapitalmarktunion wurde zumindest teilweise mit dem Ziel konzipiert, die kontinentaleuropäischen Märkte enger an den britischen Markt zu binden. Da der Austritt Großbritanniens näher rückt, ist die Notwendigkeit der Entwicklung eines europaweiten Kapitalmarktes wichtiger denn je. Die Einführung von PEPP wird zu einem äußerst günstigen Zeitpunkt stattfinden, zumal führende Finanzinstitute ihren Geschäftssitz von Großbritannien in andere Mitgliedstaaten verlagern. All dies könnte dazu beitragen, den Kapitalfluss innerhalb der EU zu erleichtern und die Abhängigkeit von der Bankenfinanzierung zu verringern.

3.11. Der EWSA erkennt an, dass PEPP wahrscheinlich für eine begrenzte Zahl an Gruppierungen besonders attraktiv sein werden, vor allem für mobile Fach- und Führungskräfte, die während ihres gesamten Arbeitslebens in mehreren verschiedenen Mitgliedstaaten arbeiten, und selbständig Erwerbstätige sowie Menschen, die in Ländern ohne gut entwickelte private Altersvorsorgemärkte leben. Der EWSA hat jedoch Verständnis dafür, dass die Kommission die betriebliche Altersversorgung als ebenso wichtig erachtet, wie in der überarbeiteten Richtlinie über Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) hervorgehoben wird. Darin werden die grundlegenden Managementanforderungen für betriebliche Rentenfonds dargelegt. Wie auch im Falle der überarbeiteten EbAV soll mit dem Verordnungsvorschlag eine Verbesserung der Kontrolle und der Transparenz, die Förderung von grenzüberschreitenden Tätigkeiten und die Entwicklung von weiteren Anbietern von PEPP als langfristige Investoren erreicht werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass PEPP nicht nur eine bloße Erweiterung des verfügbaren Angebots an freiwilligen, privaten Sparplänen sein sollten. Die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Förderung der PEPP und gleichzeitig der Vorteile des Sparens ist daher von entscheidender Bedeutung. Die Kommission kann auf der Grundlage des Grundsatzes der Inländerbehandlung verlangen, dass PEPP die gleiche günstige steuerliche Behandlung zuteilwird, wie sie die Mitgliedstaaten ihren eigenen vergleichbaren nationalen Produkten zukommen lassen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, in jenen Fällen, in denen die Produktmerkmale von PEPP keinen für die Gewährung von Steuererleichterungen für nationale Altersvorsorgeprodukte erforderlichen Kriterien entsprechen, dieselbe steuerliche Förderung zu gewähren wie für nationale private Altersvorsorgeprodukte.

4.2. Der EWSA ist sich nicht sicher, ob die PEPP in Mitgliedstaaten, die stark von der gesetzlichen Alterssicherung abhängen und in denen es keine Tradition der privaten Altersvorsorge gibt, viel Beachtung finden werden. Wie bereits oben ausgeführt wurde, werden PEPP wahrscheinlich für selbstständig Erwerbstätige und mobile Fach- und Führungskräfte attraktiv sein. Geringverdiener, Arbeitnehmer mit unsicheren oder befristeten Beschäftigungsverhältnissen oder Saisonarbeiter werden sich hingegen ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt wahrscheinlich nicht leisten können.

4.3. Aus diesem Grund betont der EWSA die Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten die Bürger schon frühzeitig in ihrem Arbeitsleben mittels Steuergutschriften zum Sparen anhalten. Der EWSA empfiehlt ebenfalls, dass die Bürgerinnen und Bürger eine professionelle Anleitung bezüglich der Festsetzung von Mindestzeiträumen für Investitionen erhalten, um in den Genuss der Vorteile langfristiger Anlagen zu kommen.

4.4. Der EWSA befürwortet die Vorschläge der Kommission, Sparern bis zu fünf Anlageoptionen — alle mit Risikominderung — anzubieten. Die größte Herausforderung liegt hier in den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Die nationalen Behörden werden auch weiterhin die in ihrem Land tätigen Anbieter überwachen. Daher ist die Rolle der EIOPA bei der Beobachtung des Marktes und der nationalen Aufsichtssysteme im Hinblick auf die Erreichung von Konvergenz unerlässlich, um einen hohen Maß an Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten zu erzielen.

4.5. Der EWSA stimmt der Kommission auch zu, dass PEPP-Anbieter aufgrund der Natur langfristiger Produkte und ihrer einschlägigen Spezifikationen einer angemessenen Regulierung unterliegen müssen. Der EWSA erinnert daran, dass mit der Solvabilität-II-Richtlinie (2009/138/EG) — dem EU-weiten Regulierungsrahmen für Versicherungen — das Ziel verfolgt wird, einen einheitlichen EU-Versicherungsbinnenmarkt zu schaffen und den Verbraucherschutz zu verbessern, und zwar durch die Einrichtung eines „EU-Passes“ (einheitliche Lizenz) für Versicherer, die damit in allen Mitgliedstaaten tätig sein können, wenn sie die EU-Auflagen erfüllen. Solvabilität II ist insbesondere auf den Schutz von Verbrauchern gegenüber Versicherungsunternehmen als den wichtigsten Anbietern von privaten Altersvorsorgeprodukten ausgerichtet. Der EWSA ist der Ansicht, dass auch andere Finanzinstitute den gleichen hohen Anforderungen unterliegen sollten, um das gleiche Schutzniveau zu bieten.

4.6. Ferner vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass der Auszahlung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Sparer, die PEPP abschließen, werden erhebliche Unterstützung bei der Beantwortung der Fragen hinsichtlich des benötigten Kapitals für einen sorgenfreien Ruhestand und der optimalen Bezugsart der Rente benötigen. Es müssen Lehren aus den bei der betrieblichen Altersvorsorge gemachten Erfahrungen mit den Modellen der Rentenauszahlung gezogen werden, um eine Beratung zu den besten Auszahlungsstrategien anbieten zu können. Der EWSA betrachtet solche Strategien als wesentliche Bestandteile von Altersvorsorgeprodukten, und die in den Ruhestand gehenden Personen sollten mit den Verfahren und Vorschriften zur Auszahlung und den Schutzmechanismen vertraut gemacht werden.

4.7. Die Bedeutung der Finanzkompetenz kann nicht oft genug betont werden⁽³⁾. Der EWSA ist der Ansicht, dass die erfolgreiche Einführung von PEPP weitgehend davon abhängen wird, ob die bereitgestellten Informationen deutlich genug sind, damit Sparer Produkte miteinander vergleichen, gegenüberstellen und letztendlich das Produkt auswählen können, das ihren Bedürfnissen am besten entspricht. Außerdem muss angesichts der Bedeutung der Portabilität eine EU-weite Standardisierung erfolgen.

4.8. Vorvertragliche Informationen zur Auszahlungsphase und der einschlägigen steuerlichen Behandlung sind äußerst wichtig. Wenngleich sich der EWSA der Ansicht anschließt, dass die direkte Verantwortung für die Bereitstellung hochwertiger Informationen bei den Anbietern liegt, so kommt den nationalen Behörden dennoch eine entscheidende Rolle zu. Altersvorsorgeprodukte sind untrennbar mit dem Sozial- und Steuersystem der Mitgliedstaaten verbunden. Daher ist für jeden Mitgliedstaat ein spezifisches Informationskonzept erforderlich, und den nationalen Behörden kommt die Aufgabe zu, sicherzustellen, dass die den potenziellen Kunden überlassenen Informationen sachlich, nutzbar und konkret sind.

4.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bestimmungen über einen Anbieterwechsel für Verbraucher attraktiver werden und ihnen mehr Schutz bieten müssen. Ein PEPP-Sparer sollte jederzeit das Recht haben, den Anbieter zu wechseln. Damit verbunden ist die Frage der Gebühr, die dafür anfällt. Der EWSA fordert deshalb Klarheit darüber, wie die Obergrenze von 1,5 % des Guthabens anzuwenden ist. Wenngleich eine Obergrenze von 1,5 % auf dem Papier durchaus sinnvoll erscheint, würde ein Pauschalsatz ohne eine Obergrenze in absoluten Zahlen dazu führen, dass der absolute Wert der Ersparnisse belastet würde. Der EWSA hält dies für ungerecht, zudem würde dies zu einer wirksamen Beschränkung der Wechselmöglichkeiten von Sparern führen. Die Kommission sollte auch prüfen, ob die Gebühren für einen Anbieterwechsel zum Vorteil von Sparern und Zukunftsperspektiven der PEPP nicht nach einer bestimmten Zeit beseitigt werden könnten.

⁽³⁾ ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 24.

4.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bedingungen für den Zugang zu einem PEPP-Guthaben im Falle des Todes des Sparer eindeutig geregelt werden müssen. Das Guthaben sollte den Anspruchsberechtigten spätestens zwei Monate nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen ausbezahlt werden, und der Anbieter sollte hierfür keinerlei Gebühren erheben dürfen.

4.11. Wie bereits erwähnt, spielen steuerliche Anreize eine wichtige Rolle bei der persönlichen Entscheidung, den Konsum zu verschieben und für den Ruhestand zu sparen. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission bezüglich der Rolle von Steuervergünstigungen für den Erfolg oder das Scheitern der PEPP. Der EWSA weist gleichwohl darauf hin, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, ihren Bürgerinnen und Bürgern steuerliche Anreize jedweder Art zu bieten.

4.12. Da PEPP hauptsächlich auf mobile Fachkräfte und Selbstständige abzielen, die sich Beitragszahlungen zu PEPP leisten können, ist der EWSA der Ansicht, dass Steueranreize der Mitgliedstaaten eine Diskriminierung niedrigerer Einkommen darstellen, die keine Möglichkeit haben, einen PEPP-Vertrag abzuschließen. Angesichts dieser Überlegung sollten die Mitgliedstaaten sorgfältig prüfen, ob solche steuerlichen Anreize gewährt werden sollen.

4.13. Der EWSA räumt ein, dass Altersvorsorgeprodukte aufgrund ihrer langfristigen Natur einige Risiken bergen. Ein gewisses Maß an Ausgereiftheit der Produkte würde jedoch die Risiken und Unsicherheiten erheblich mindern und gleichzeitig auch den Bedürfnissen und Präferenzen der Sparer Rechnung tragen. Als besonders wichtig erachtet wird die Risikominderung im Falle von Personen ohne Erfahrung mit Altersvorsorgeprodukten, und der EWSA ist mit dem Angebot an zusätzlichen Optionen für die Sparer einverstanden, einschließlich einer zwingenden Standardoption, bei denen der Sparer zumindest das eingesetzte Kapital zurückerhalten kann.

4.14. Eine Situation mit je nach PEPP-Anbieter unterschiedlichen Verbraucherschutzniveaus ist ebenfalls zu vermeiden. Der EWSA ist der Auffassung, dass Finanzinstitute, die langfristige Altersvorsorgeprodukte anbieten, dem Grundsatz „gleiche Risiken, gleiche Vorschriften“ unterliegen sollten.

4.15. Der EWSA betont auch die in der Pressemitteilung über Better Finance (Europäischer Verband der Sparer und Nutzer von Finanzdienstleistungen)⁽⁴⁾ vom 9. Oktober 2017 hervorgehobene Tatsache, dass langfristige individuelle Altersvorsorgeprodukte „nicht in der Lage sind, für ein angemessenes Ersatz Einkommen zu sorgen, da ihre langfristigen Erträge eventuell nicht ausreichen oder manchmal (nach Abzug der Inflation) sogar im negativen Bereich liegen können“. Die Verantwortung der Anbieter in Bezug darauf, dass sie den Sparern den notwendigen Schutz und die beste Rendite garantieren, ist für den erfolgreichen Einsatz von PEPP von wesentlicher Bedeutung. Da jedoch die meisten europäischen Pensionsfonds ihre Einlagen derzeit in Anleihen angelegt haben, scheinen die Perspektiven für eine Verbesserung der Rendite zumindest kurz- und mittelfristig nicht sehr gut zu sein.

4.16. Abschließend hält der EWSA fest, dass die Funktionen und Interaktionen zwischen gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung in jedem Mitgliedstaat anders sind. Dies hat die einzelstaatlichen Rentenmärkte jahrzehntlang geprägt, und es ist nicht überraschend, dass in der EU so viele unterschiedliche Altersvorsorgeprodukte zu finden sind. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass die Anbieter ihre PEPP an die einzelstaatlichen Märkte anpassen können.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Pension Savings: The Real Return, ein Forschungsbericht von BETTER FINANCE, 2017.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:

„Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas“

(COM(2017) 206 final),

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte“

(COM(2017) 250 final),

„Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte“

(COM(2017) 251 final)

(2018/C 081/20)

Berichterstatlerin: **Gabriele BISCHOFF**

Mitberichterstatter: **Jukka AHTELA**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	27.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	229/4/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen

1.1. Angesichts von Herausforderungen wie der Zukunft der Arbeit, wachsender Ungleichheit und Armut, der Globalisierung und der Migration stellen die Bürgerinnen und Bürger eine EU und ihre Mitgliedstaaten zunehmend in Frage, die nicht in der Lage sind, für Sicherheit, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt und gute Arbeit zu sorgen oder den nationalen Schutz in den Mitgliedstaaten schwächen. Die Debatte über die soziale Dimension Europas und die europäische Säule sozialer Rechte könnte entscheidend zu einem neuen Konsens in diesen drängenden Fragen und auch zur Lösung der Blockade in der EU beitragen.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont nachdrücklich, dass die Entscheidung für ein Szenario oder eine Option in Bezug auf die soziale Dimension keine rein theoretische Angelegenheit ist, sondern grundlegende Auswirkungen auf das Leben der Bürger haben wird. Nach Auffassung des EWSA kann die Zukunft der Europäischen Union realistisch nur auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension aufbauen. Insbesondere moderne soziale Dienste und gerechte Lebenschancen fördern die Befähigung von Menschen, den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Entwicklung. Der EWSA bekräftigt, dass die Verwirklichung der Ziele des Vertrags — nämlich eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und eines sozialen Fortschritts, die zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen führen — das Leitprinzip bei der Festlegung der künftigen Ausrichtung der sozialen Dimension der EU sein sollte.

1.3. Der EWSA geht davon aus, dass die Säule als politische Absichtserklärung gedacht ist und an sich keine neuen einklagbaren Rechte schafft. Er hielte es daher für ein wichtiges Signal, wenn der Rat ihre Proklamation auf dem Sozialgipfel in Göteborg im November 2017 unterstützen könnte. Nach Auffassung des EWSA würde ein klarer Fahrplan für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte dazu beitragen, die Konvergenz zu fördern und ihre Ziele zu erreichen.

1.4. Der EWSA ist sich jedoch auch bewusst, dass die Ansichten darüber, wie die EU voranschreiten sollte, im aktuellen politischen Kontext auseinandergehen. Der EWSA ist überzeugt, dass die soziale Dimension besser mit allen 27 Mitgliedstaaten vertieft werden sollte; im Mittelpunkt sollten dabei wichtige Projekte stehen, die sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt herbeiführen. Wenn dies jedoch nicht möglich ist, sollten alternative Ansätze in Betracht gezogen werden; bspw. könnten einige Länder vorangehen und die anderen Länder einladen, ihrem Beispiel zu folgen. Ferner weist der EWSA darauf hin, dass geklärt werden muss, welche Maßnahmen für die EU-27 gelten und welche den Euro-Raum umfassen sollten.

1.5. Alle Akteure auf allen Ebenen sollten handeln, um gegen zunehmende Ungleichheit, Armut und soziale Ausgrenzung vorzugehen. Vor diesem Hintergrund hält der EWSA weitere Bemühungen um die Aufstellung gemeinsamer Grundsätze, Standards, Politiken und Strategien auf den geeigneten Ebenen für eine bessere Konvergenz der Löhne sowie die Festlegung bzw. Erhöhung von Mindestlöhnen auf ein angemessenes Niveau unter uneingeschränkter Wahrung der Autonomie der Sozialpartner für erforderlich. Der EWSA wies bereits in seiner ersten Stellungnahme zur europäischen Säule sozialer Rechte⁽¹⁾ darauf hin, dass die ILO-Studie⁽²⁾ ein hilfreicher Bezugspunkt ist. Darin wird betont, dass eine Reihe von Indikatoren für den Vergleich der Mindestlohniveaus unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten verwendet werden kann, dass aber der verbreitetste Indikator das Verhältnis von Mindest- zu Median- (oder Durchschnitts-) Löhnen ist. Darüber hinaus ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass alle Bürgerinnen und Bürger mit einem Mindesteinkommen ausgestattet sind. Der EWSA unterstreicht, dass die Mittel für den sozialen Zusammenhalt und Sozialinvestitionen aufgestockt werden sollten, um den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen.

1.6. Die Sozialpolitik ist im Rechtsrahmen der EU eine geteilte Zuständigkeit. Es wird wichtig sein, zu einem Konsens darüber zu gelangen, wer im Bereich der Sozialpolitik welche Aufgaben haben sollte, und insbesondere darüber, in welchen Bereichen die EU tätig werden sollte und auf welche Weise, in Verbindung mit mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht für die ergriffenen bzw. auch die unterlassenen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang müssen Reformen und politische Initiativen verfolgt werden, um die vielfältigen Herausforderungen anzugehen und die Gesellschaften und die Volkswirtschaften für die Zukunft zu rüsten. Sollte die politische Verpflichtung zur Umsetzung gemeinsamer Grundsätze sich nach angemessener Frist als nicht ausreichend erweisen, sollten neue geeignete Maßnahmen, einschließlich legislativer und nicht-legislativer Initiativen, erwogen werden.

1.7. Alle einschlägigen repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft müssen an der Gestaltung und Umsetzung einschlägiger Maßnahmen ordnungsgemäß beteiligt werden, wobei die besondere Rolle der Sozialpartner und ihre Autonomie zu achten sind. Auch die Förderung von Tarifverhandlungen und sozialem Dialog auf allen Ebenen wird wichtig sein für gut funktionierende Arbeitsmärkte, faire Arbeitsbedingungen für alle, eine höhere Produktivität und tragfähige Sozialsysteme.

1.8. Im Mittelpunkt dieses politischen Projekts stehen gemeinsame Werte der EU, die in den Grundrechten verankert sind. Der EWSA ist nach wie vor sehr besorgt über die mangelnde Durchsetzung der bestehenden sozialen Rechte und die „verschiedenen Welten der Einhaltung“ des EU-Rechts. Die Kommission ist als „Hüterin der Verträge“ zuständig für die Durchsetzung, doch haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, das EU-Recht ordnungsgemäß umzusetzen und einzuhalten. Der EWSA ist überzeugt, dass er durch die Einrichtung eines ständigen Forums für Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit eine aktivere Rolle in der Öffentlichkeitsarbeit, der Sensibilisierung und der Lagebeobachtung übernehmen könnte.

1.9. Die soziale Dimension Europas kann nicht isoliert erörtert werden und muss im Zusammenhang mit den Debatten über die Vertiefung der WWU, die Bewältigung der Globalisierung mit ihren Herausforderungen und die Bereitstellung angemessener, wirkungsvoller Mittel für diese Ziele betrachtet werden.

1.10. Handlungsbedarf für eine bessere soziale Dimension besteht vor allem in zwei wichtigen Bereichen: der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und dem Binnenmarkt. Die Sozialpolitik muss in eine andere Wirtschaftspolitik der EU eingebettet werden, mit einem guten makroökonomischen Policy-Mix und Fortschritten auf dem Weg zu einer Vertiefung der WWU. In Bezug auf die WWU wird das Europäische Semester eine wichtige Rolle bei der Neuaustarierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für gut durchdachte Reformen in den betreffenden Mitgliedstaaten spielen. Der EWSA hält ein wirtschaftliches und soziales Europäisches Semester für erforderlich. Die europäische Säule sozialer Rechte soll sich auch auf die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU auswirken. Bei dem sozialpolitischen „Scoreboard“ für die Säule besteht Verbesserungsbedarf durch angemessene und geeignete Indikatoren.

⁽¹⁾ Abl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

⁽²⁾ „Building a social pillar for European convergence“ (Aufbau einer sozialen Säule für die europäische Konvergenz), Internationale Arbeitsorganisation, 18. Juli 2016.

1.11. Der EWSA ist nach wie vor davon überzeugt, dass eine gute Zukunft möglich ist und dass eine stärkere EU dazu beitragen kann, die Globalisierung und die Digitalisierung besser zu gestalten, um allen Bürgern gute Zukunftsperspektiven zu bieten. Allerdings muss auch allen klar sein, was auf dem Spiel steht — was durch Rückschritte verlorengehen und was durch weiteres Voranschreiten gewonnen werden könnte.

2. Einführung (Hintergrund, Herausforderungen und Kontext)

2.1. Zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise sind ihre wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen noch immer sichtbar, mit tiefgreifenden Auswirkungen auf die EU und ihre Bürger. Die EU braucht eine Vision für die Zukunft und muss eine neue Ausrichtung finden, die sie dazu befähigt, so große Herausforderungen wie die Zukunft der Arbeit, die Globalisierung, die Migration, zunehmende Ungleichheiten und die Armut zu bewältigen.

2.2. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses kann die Zukunft der Europäischen Union realistisch nur auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension aufbauen. Der EWSA ist überzeugt, dass die Europäische Union einen erneuerten Konsens über eine nachhaltige wirtschafts- und sozialpolitische Strategie benötigt, um ihr Versprechen einzulösen, sich für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt einzusetzen, wodurch die Lebensqualität ihrer Bürger gesteigert wird. Daher begrüßt er die Debatte über die soziale Dimension Europas, die eingebettet ist in die umfassende Debatte über die Zukunft Europas, sowie den Vorschlag der Kommission für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte.

2.3. Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, das am 26. April 2017 veröffentlicht wurde, ist eines von fünf Papieren, die in die umfassende Debatte zwischen den Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten, den EU-Organen, den Sozialpartnern sowie den Bürgerinnen und Bürgern einfließen sollen, die mit dem Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas eingeleitet wurde⁽³⁾. Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension ist der Beitrag der Kommission zu der Erörterung der Frage, wie die europäischen Sozialmodelle an aktuelle und künftige Herausforderungen angepasst werden können und welche Rolle die Europäische Union dabei spielen sollte und in welchem Umfang sie dies tun sollte.

2.4. In dem Reflexionspapier wird die Frage untersucht, ob — und wenn ja wie — die soziale Dimension vor dem Hintergrund der im Weißbuch erörterten Szenarien unterstützt werden kann. Während in dem Weißbuch fünf nicht allzu ausführliche bzw. strikte Szenarien erläutert werden, werden in dem Reflexionspapier nur drei mögliche Optionen für die soziale Dimension Europas skizziert. Außerdem wird eine Bestandsaufnahme der vier großen Instrumente vorgenommen, die der EU derzeit zur Verfügung stehen, um ihr Ziel des inklusiven Wachstums zu erreichen: Rechtsetzung, Orientierung, Finanzierung und Zusammenarbeit.

2.5. Der EWSA unterstützt die Initiative des Weißbuchs der Kommission vorbehaltlos: Es ist an der Zeit, dass sich die Europäische Union ernsthaft Gedanken darüber macht, wie es mit der EU weitergehen soll, die schon bald auf 27 Mitgliedstaaten geschrumpft sein könnte. Die soziale Dimension ist Teil dieser Debatte.

2.6. Zeitgleich mit dem Reflexionspapier zur sozialen Dimension hat die Kommission auch eine Empfehlung und einen Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte („die Säule“) vorgelegt⁽⁴⁾. Vorausgegangen war 2016 eine umfassende Konsultation zu einem vorläufigen Entwurf der Säule. Der EWSA hat seine ersten Ansichten zur europäischen Säule sozialer Rechte in einer im Januar 2017 verabschiedeten Stellungnahme⁽⁵⁾ dargelegt, in der die Grundzüge der in den 28 Mitgliedstaaten organisierten Debatten wiedergegeben wurden.

2.7. Mit dieser Stellungnahme reagiert der EWSA auf das Ersuchen der Europäischen Kommission um eine Stellungnahme zu dem Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas. Damit schlägt der EWSA auch einen Bogen zwischen dieser Initiative und der Empfehlung sowie der vorgeschlagenen Proklamation der Säule.

2.8. Das Konzept „soziales Europa“ ist sehr weit gefasst und — wie in dem Reflexionspapier erläutert wird — gibt es ganz unterschiedliche Auffassungen dazu, was unter diesem Konzept zu verstehen ist. Manche streiten die schiere Notwendigkeit einer sozialen Dimension der EU sogar ab, da sie in der Sozialpolitik der EU eine Bedrohung für die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas sehen. Für andere jedoch steht das „soziale Europa“ im Mittelpunkt des Beitrags der EU zu demokratischen, solidarischen, kulturell vielfältigen und prosperierenden Gesellschaften.

2.9. Eine soziale Dimension hatte schon immer zentrale Bedeutung für die Europäische Union, doch obwohl es einen relativ umfangreichen sozialen Besitzstand der EU gibt — der im Laufe der Zeit parallel zum Binnenmarkt, der Wirtschafts- und Währungsunion, den Grundrechten der Arbeitnehmer und Bürger entwickelt wurde —, hat es bisweilen den Anschein, als sei er unsichtbar bzw. nicht vorhanden neben den nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Nichtsdestotrotz sind die sozialen Realitäten in Europa sehr unterschiedlich. Die Gefahr noch größerer Unterschiede besteht insbesondere bei einem

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_de.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_de.

⁽⁵⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

Szenario, bei dem sich die EU aktiv für einen Rückschritt in ihrem Integrationsprozess entscheiden würde. In dem Reflexionspapier werden zudem mehrere Faktoren des Wandels mit Folgen für die Sozialmodelle der Mitgliedstaaten herausgestellt, darunter der demografische Wandel hin zu einer alternden Bevölkerung, eine vielfältigere und komplexere Gesellschaft und sich ändernde Formen der Lebensgestaltung und Veränderungen des Arbeitslebens, die zunehmend vielfältige und unregelmäßige Arbeitsmuster und Arbeitsbedingungen zur Folge haben.

2.10. Nach Auffassung des EWSA kann die Zukunft der Europäischen Union realistisch nur auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension aufbauen. Die EU teilt sich die Zuständigkeit im sozialpolitischen Bereich mit den Mitgliedstaaten, auch wenn die Zuständigkeit in erster Linie bei der nationalen Ebene, den Regierungen, den Sozialpartnern und den Akteuren der Zivilgesellschaft liegt. Mit Blick auf die Zukunft und vor dem Hintergrund des zum Thema Zukunft Europas erzielten Konsenses wird es auch wichtig sein, zu einem Konsens darüber zu gelangen, wer im Bereich der Sozialpolitik welche Aufgabe haben sollte und insbesondere in welchen Bereichen die EU tätig werden sollte, und auf welche Weise.

2.11. Der EWSA hat auch die mangelnde Durchsetzung der bestehenden sozialen Rechte bemängelt. Die Kommission trägt in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ die Hauptverantwortung für die Durchsetzung. Die Mitgliedstaaten tragen jedoch die Verantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften und für ihre Einhaltung. In den Mitgliedstaaten gibt es „verschiedene Welten der Einhaltung“⁽⁶⁾ des EU-Rechts und seitens der Kommission ein gewisses Zögern, dieses Problem sachgerecht anzugehen. Auch dieses Hindernis muss im Interesse einer stärkeren Konvergenz aus dem Weg geräumt werden. Der EWSA hat bereits das Erfordernis betont, die bestehenden sozialen Rechte und die Grundrechte zu fördern und durchzusetzen und Verstöße zu überwachen⁽⁷⁾. Der EWSA muss hier aktiver werden und kann zur Lagebeobachtung ein ständiges Forum für Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit einrichten. Transparenz und Klarheit in Bezug auf die Aufgabenverteilung sind entscheidend, damit die Bürger nachvollziehen können, wer wofür verantwortlich ist und rechenschaftspflichtig sein sollte.

2.12. Der EWSA hat in vielen Stellungnahmen⁽⁸⁾ die Notwendigkeit eines makroökonomischen Policy-Mixes betont, der die sozialpolitischen Ziele unterstützt, statt ihnen entgegenzuwirken. Erwägungsgrund 11 der Empfehlung, der lautet: „Wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt hängen miteinander zusammen, und die Errichtung einer europäischen Säule sozialer Rechte sollte in weitergehende Anstrengungen zum Aufbau eines inklusiven und nachhaltigen Wachstumsmodells eingebunden sein, bei dem Europas Wettbewerbsfähigkeit, seine Eignung für Investitionen sowie die Entstehung von Arbeitsplätzen und der soziale Zusammenhalt gestärkt werden.“, ist deshalb zu begrüßen. Die Debatte über die soziale Dimension muss deswegen nachweislich mit der Debatte über die künftige Architektur der WWU verknüpft werden, die auch Gegenstand eines separaten Reflexionspapiers über die Zukunft Europas ist.

2.13. Eine entscheidende Frage lautet daher, welche Auswirkungen die europäische Säule sozialer Rechte haben wird. Es gibt viele Erwartungen und Fragen, wie z. B. die Frage, ob die Säule die sozialen Defizite des gemeinsamen Markts beheben oder dazu beitragen wird, die Unausgewogenheit zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Rechten aufzuheben⁽⁹⁾. Tatsächlich könnte das Wecken hoher Erwartungen einen Bumerang-Effekt erzeugen. Der EWSA empfiehlt daher einen realistischen, aber ehrgeizigen Ansatz.

2.14. Der EWSA hat bereits früher im Zusammenhang mit den Debatten über die europäische Säule sozialer Rechte angemahnt, dass die EU ein positives Projekt für alle präsentieren muss, um wachsendem Populismus, Nationalismus und zunehmender Skepsis ihrer Bürgerinnen und Bürger zu begegnen und um zu beweisen, dass sie immer noch in der Lage ist, ihr Versprechen in Bezug auf die Schaffung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen sowie in Bezug auf bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen einzulösen. Er bekräftigt, dass dies das Leitprinzip bei der Festlegung der künftigen Ausrichtung der sozialen Dimension Europas sein sollte.

3. Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas

3.1. In seiner EntschlieÙung zu dem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ hatte der EWSA bereits betont, dass es bei den geplanten Debatten mit den Regierungen und der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten nicht darum gehen sollte, sich für eines der fünf im Weißbuch skizzierten Szenarien zu entscheiden, sondern um die Veranschaulichung der möglichen Folgen der getroffenen Wahl und der Optionen. Die in den Szenarien beschriebenen Optionen sind daher nicht als die einzig

⁽⁶⁾ Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

⁽⁷⁾ ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 74.

⁽⁸⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 1.

ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 10.

ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 33.

⁽⁹⁾ ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 23.

ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 1.

mögliche Option bzw. als „Modell“ zu sehen, das unterschiedliche, voneinander getrennte Optionen beschreibt. In Bezug auf das Reflexionspapier zur sozialen Dimension sollte ähnlich vorgegangen werden.

3.2. In dem Reflexionspapier wird auf die unterschiedlichen sozialen Realitäten in der EU verwiesen, mögliche Faktoren des Wandels werden herausgestellt und drei mögliche Optionen vorgeschlagen:

- Begrenzung der „sozialen Dimension“ auf den freien Personenverkehr (nur Freizügigkeit),
- wer mehr im sozialen Bereich tun will, tut mehr (verstärkte Zusammenarbeit),
- die EU-27 vertiefen die soziale Dimension Europas gemeinsam (Vertiefung der sozialen Dimension mit 27).

3.3. Für ein besseres Verständnis der möglichen Auswirkungen hat der EWSA die drei Optionen im Hinblick auf die in dem Reflexionspapier beschriebenen Herausforderungen und Faktoren des Wandels sowie im Hinblick auf die Herausforderungen untersucht, mit denen sich der EWSA in seiner ersten Stellungnahme zu der Säule auseinandergesetzt hatte. Diese Untersuchung wird in der Anlage wiedergegeben, wobei die Beispiele lediglich der Veranschaulichung dienen.

3.4. „Nur Freizügigkeit“ — die erste Option — wäre die größte Veränderung im Vergleich zum Status quo und könnte als großer Rückschritt angesehen werden. Dies würde zu noch größeren Unterschieden in der EU mit erheblichen Auswirkungen auf das Leben der Bürger führen, was wiederum Zentrifugalkräfte nach sich ziehen könnte, die letztlich den Zerfall der EU verursachen könnten. Auf der anderen Seite könnten die Qualität der Freizügigkeit und die Regulierung der EU-Binnenmobilität verbessert bzw. ihr Anwendungsbereich ausgedehnt werden, auch die Durchsetzung und die Überwachung durch die Kommission könnte erleichtert werden (d. h. weniger, aber dafür besser).

3.5. „Verstärkte Zusammenarbeit“ — die zweite Option — könnte zumindest zu mehr Konvergenz zwischen einigen Mitgliedstaaten führen, würde aber auch die Kluft zwischen anderen Mitgliedstaaten vergrößern (Semikonvergenz). Dies wäre ein Fortschritt im Vergleich zum Status quo und so könnte vermieden werden, dass wie derzeit immer der kleinste gemeinsame Nenner gefunden oder zu viele Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) aufgenommen werden müssen, was die Durchsetzung dieser Vorschriften ziemlich kompliziert macht. Mit dieser Option würden jedoch unterschiedliche Arten von Rechten für die Bürger begründet, je nach dem Mitgliedstaat, in dem sie leben. Außerdem würden neue Herausforderungen und Unsicherheiten für EU-weit tätige Unternehmen geschaffen, die gleiche Wettbewerbsbedingungen benötigen und ferner mit „verschiedenen Welten der Einhaltung“ konfrontiert würden. Dies könnte auch die Unterstützung für den Binnenmarkt untergraben, sollten sich die Bürger in nicht beteiligten Ländern dann zunehmend abgehängt fühlen.

3.6. „Vertiefung der sozialen Dimension mit allen 27“ — die dritte Option — wäre eine erhebliche Veränderung der derzeitigen Situation und ein wichtiger Faktor für EU-weite Konvergenz. Sie könnte auch verbindliche Maßnahmen und Zielvorgaben für die EU-27 umfassen und die EU-Mittel an Leistungen in Bezug auf die Zielvorgaben und die gemeinsamen Ziele knüpfen. Doch auch wenn der EWSA überzeugt ist, dass die soziale Dimension besser mit allen 27 Mitgliedstaaten vertieft werden sollte, erscheint es in Anbetracht der ohnehin schon schwierigen Verhandlungen über das vage Konzept der Säule nicht realistisch anzunehmen, dass diese Option unterstützt wird, insbesondere von den Mitgliedstaaten, die ihren komparativen Vorteil in Form niedrigerer Lohn- und Sozialstandards erhalten möchten, oder von denjenigen, die befürchten, dass ihre nationalen Modelle und hohen Standards beeinträchtigt würden.

3.7. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass ein Ansatz der „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich und stärker ergebnisorientiert“ auch als wichtiger Faktor für mehr Konvergenz wirken würde. Deshalb spricht er sich für verbindlichere, im Europäischen Semester verankerte Maßnahmen⁽¹⁰⁾ mit Zielvorgaben zumindest für den Euro-Raum, vorzugsweise aber für die EU-27 in Bezug auf Beschäftigung, Bildung und die Sozialsysteme aus (z. B. mit einem gemeinsamen Bezugsrahmen für die Einkommensunterstützung für Bedürftige). Begleitend sollte ein Fahrplan aufgestellt werden, der gemeinsame Initiativen in Schlüsselbereichen enthält, in denen ein — ergebnisorientiertes — Handeln der EU einen klaren Mehrwert erbringt. Die Mittel für den sozialen Zusammenhalt und Sozialinvestitionen sollten aufgestockt werden, um den Herausforderungen der Kompetenzen und Qualifikationen, der Digitalisierung und des demografischen Wandels in der Europäischen Union zu begegnen.

⁽¹⁰⁾ Dies ist der Vorschlag der Kommission in Bezug auf die „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“.

4. Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte

4.1. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass die Säule dazu beitragen sollte, eine faire Balance zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Dimension der Europäischen Union zu erreichen. Das Problem der Austarierung von wirtschaftlichen und sozialen Zielen geht über die Errichtung einer einzigen Säule hinaus und betrifft querschnittsmäßig den gesamten Sockel der Europäischen Union.

4.2. Die erklärten Ziele der Säule, zu einem „fairen und wahrhaft europäischen Arbeitsmarkt“ beizutragen und „als Kompass für eine erneuerte Konvergenz innerhalb des Euro-Raums“ zu dienen, gehen über die in Titel X AEUV genannten Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik hinaus. Sie zielen auf das Kernstück der Wirtschafts- und Währungspolitik sowie auf die Beschäftigungsstrategie im Rahmen von Titel VIII und IX AEUV.

4.3. In der Säule werden zwanzig „Grundsätze und Rechte“ skizziert, die von der Kommission im Europa des 21. Jahrhunderts für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme für unerlässlich gehalten werden und in drei Kategorien untergliedert sind: 1. Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, 2. faire Arbeitsbedingungen und 3. Sozialschutz und soziale Inklusion.

4.4. Die Einführung der Säule hat sowohl einen retrospektiven als auch einen zukunftsgerichteten Charakter. Die Säule soll den bestehenden EU-Besitzstand in Bezug auf die sozialen Rechte widerspiegeln und aufzeigen, ob bzw. wie dieser erforderlichenfalls ergänzt werden sollte, um den großen Veränderungen in der Arbeitswelt und in der Gesellschaft Rechnung zu tragen, und so zur Verwirklichung gut funktionierender Arbeitsmärkte und Wohlfahrtsysteme im Europa des 21. Jahrhunderts beitragen.

4.5. Klärungsbedarf besteht in Bezug auf die Rechtsnatur der Säule, die in Form zweier getrennter, jedoch fast identischer Instrumente vorgelegt wird: eine Empfehlung der Kommission⁽¹¹⁾ und ein Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation⁽¹²⁾. In der begleitenden Mitteilung heißt es, dass bei der Wahl der Instrumente auch politische Erwägungen allgemeinerer Art und rechtliche Beschränkungen berücksichtigt wurden, insbesondere Beschränkungen in Bezug auf die Zuständigkeiten der EU im Bereich der Sozialpolitik.

4.6. Die Empfehlung ist in Ausübung der Befugnis der Kommission nach Artikel 292 AEUV unverzüglich wirksam. Die Adressaten der Empfehlung werden nicht ausdrücklich genannt, aber in den Erwägungsgründen 17 bis 20 wird verdeutlicht, dass „die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte eine gemeinsame Verpflichtung und Verantwortung der Union, der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner ist und dass sie entsprechend den jeweiligen Zuständigkeiten und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollte“. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA auch darauf hinweisen, dass die Autonomie der Sozialpartner zu achten ist.

4.7. Außerdem schlägt die Europäische Kommission vor, die europäische Säule sozialer Rechte „in einer gemeinsamen Proklamation der EU-Organe feierlich zu proklamieren“. Für die Proklamation findet sich in den EU-Verträgen keine Rechtsgrundlage, auch wenn dieses Instrument schon einmal bei der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) zum Einsatz gekommen ist, die auf der Tagung des Europäischen Rates am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamiert wurde. Die Proklamation ist von einer interinstitutionellen Vereinbarung im Sinne von Artikel 295 AEUV zu unterscheiden. Gemäß der rechtlichen Einschätzung des Rates handelt es sich bei der Proklamation „um einen atypischen Rechtsakt, der nicht rechtsverbindlich ist und keine unmittelbar durchsetzbaren Rechte begründet“.

4.8. Das Verfahren für die Proklamation der Säule unterscheidet sich auch von der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die am 9. Dezember 1989 angenommen wurde. Die Gemeinschaftscharta hat einen rein deklaratorischen Charakter, wurde aber von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs unterzeichnet. Sie war keine gemeinsame Erklärung, die zusammen mit anderen EU-Organen angenommen wurde, auch wenn die Europäische Kommission ein Soziales Aktionsprogramm zur Anwendung der Charta vorlegte (KOM(89) 568 endg.). Darüber hinaus enthält sie Bestimmungen zu ihrer Durchsetzung.

4.9. Insofern als die „Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“ eine gemeinsame Verpflichtung und Verantwortung der Union, der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner ist, ist es folgerichtig, dass der Rat und das Europäische Parlament die Säule gemeinsam mit der Kommission feierlich proklamieren. Da sich die Säule auch auf die wirtschaftspolitische Steuerung der EU (Europäisches Semester, sozialpolitisches „Scoreboard“) auswirken soll, wäre ein Konsens im Rat ein wichtiges Signal, dass die Proklamation unterstützt wird. Auch wenn die Zuständigkeit der Sozialpartner in vielen Bereichen anerkannt wird, stellt der EWSA fest, dass sie nicht offiziell in das Verfahren für die Proklamation aufgenommen wurden⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Abl. L 113 vom 29.4.2017, S. 56.

⁽¹²⁾ Parallel dazu werden die Empfehlung und die Proklamation von einer Kernmitteilung sowie von mehreren weiteren nichtlegislativen Initiativen begleitet, darunter ein „sozialpolitisches Scoreboard“ zur Fortschrittsmessung, zwei Konsultationen der Sozialpartner und ein Legislativvorschlag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zu dem eine gesonderte Stellungnahme des EWSA erarbeitet wird.

⁽¹³⁾ Siehe die Mitteilung der Europäischen Kommission zur europäischen Säule sozialer Rechte, S. 6, COM(2017) 250 final.

4.10. Der EWSA geht davon aus, dass die Säule als politische Absichtserklärung gedacht ist und an sich keine neuen einklagbaren Rechte schafft. Die Kommission unterscheidet zwischen Rechten und Grundsätzen: Einige der Rechte werden bekräftigt, die bereits im EU-Besitzstand enthalten sind, während neue Grundsätze hinzukommen, die auf die Herausforderungen abzielen, die sich aus gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben. Der Mitteilung zufolge sind weder die Grundsätze noch die Rechte unmittelbar durchsetzbar.

4.11. Trotz ihres nicht rechtsverbindlichen Charakters würde eine solche Proklamation eine politische Verpflichtung seitens der EU-Organe sowie des Rates und der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte bedeuten, während die Aufteilung der Zuständigkeiten und das Subsidiaritätsprinzip gewahrt blieben.

4.12. Die Grundrechtecharta ist — anders als die Säule — rechtlich gleichwertig mit den Verträgen und somit Teil des Primärrechts, auch wenn durch sie keine neuen Zuständigkeiten auf EU-Ebene geschaffen werden und, während sie für die EU-Organe rechtlich bindend ist, ihre Bestimmungen nicht unmittelbar von Unionsbürgern durchgesetzt werden können. Sie folgt einem umfassenderen Ansatz in Bezug auf wirtschaftliche ebenso wie auf soziale Rechte. Sollte die oben genannte politische Verpflichtung nach angemessener Frist nicht in allen Mitgliedstaaten konkrete Initiativen zur Umsetzung der Säule bewirkt haben, dann sollten geeignete Maßnahmen, einschließlich legislativer und nicht-legislativer Initiativen, erwogen werden. Der EWSA hat sich bereits für eine Rahmenrichtlinie zur Gewährleistung eines Mindesteinkommens ausgesprochen⁽¹⁴⁾. In neuen Rechtsgutachten, bspw. für das deutsche Bundesministerium für Arbeit und Soziales, wird diese Möglichkeit untersucht⁽¹⁵⁾.

4.13. Der EWSA betonte bereits 2011 in einer Stellungnahme⁽¹⁶⁾, dass die grundlegenden sozialen Rechte „untrennbar“ mit den bürgerlichen und politischen Rechten verbunden sind und deshalb besondere strategische Aufmerksamkeit erfordern. Er schlug weitere Initiativen und Fördermaßnahmen vor, mit denen die Wirksamkeit der Strategie zur Umsetzung der Grundrechte erhöht werden kann. Die Kommission thematisiert das Problem der mangelnden Durchsetzung der bestehenden sozialen Rechte nicht ausreichend; für den EWSA besteht eine gewisse Gefahr, dass die europäische Säule sozialer Rechte die besondere Aufgabe der Kommission als „Hüterin der Verträge“ aufweichen könnte.

5. Verhältnis zwischen dem Reflexionspapier zur sozialen Dimension und der europäischen Säule sozialer Rechte

5.1. Auch das Verhältnis zwischen der Säule und dem Reflexionspapier zur sozialen Dimension sowie zu den anderen Reflexionspapieren in der Debatte über die Zukunft Europas muss berücksichtigt werden. Eine Analyse der Säule zeigt, dass mehrere Szenarien aus dem Weißbuch wie auch aus dem Reflexionspapier zur sozialen Dimension bei der Umsetzung der Säule tatsächlich miteinander kombiniert werden können.

5.2. Die europäische Säule sozialer Rechte richtet sich in erster Linie an die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. In dieser Hinsicht entspricht die Philosophie der Säule eher dem Szenario einer intensiveren Zusammenarbeit der „Willigen“. Die Überwachung der Umsetzung der Säule über das sozialpolitische „Scoreboard“ mit angemesseneren und geeigneteren Indikatoren, das in das Europäische Semester integriert werden sollte, könnte hier vielleicht einige Fortschritte ermöglichen. Die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner sollten zu diesen Indikatoren konsultiert werden, da der vorliegende Vorschlag nicht ausreichend ist.

5.3. Einige der in der Mitteilung zu der europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagenen „Folgemassnahmen“ entsprechen dem EU-27-Szenario, während andere in erster Linie auf das Szenario der „Willigen“ abzielen scheinen. Daher sollen die Maßnahmen, wie z. B. die Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen, die im Rahmen des Pakets der sozialen Säule vorgelegt wurde, für die EU-27 gelten. Auch die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften und dem sozialen Dialog sollen für die EU-27 gelten. Die Notwendigkeit, auf einer begrenzteren geografischen Ebene zu arbeiten, könnte die auf EU-Ebene vertretenen Sozialpartner ferner vor neue Schwierigkeiten stellen.

5.4. Andere in der Empfehlung vorgeschlagene Maßnahmen, wie z. B. die Maßnahmen in Bezug auf das Europäische Semester und die Vollendung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, sind nur für das Euro-Währungsgebiet gedacht und gelten nur dafür. Sie passen besser zu einem Szenario der „Willigen“. Tatsächlich wird in dem Reflexionspapier als Beispiel eines solchen Szenarios eine größere Konvergenz hin zu stärker integrierten Arbeitsmärkten und zu den effizientesten Sozialsystemen und den leistungsfähigsten Bildungs- und Gesundheitssystemen genannt.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 170 vom 5.6.2014, S. 23 (diese Stellungnahme fand nicht die Unterstützung der Gruppe Arbeitgeber; siehe www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf).

⁽¹⁵⁾ „Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten“, Rechtsgutachten von Prof. Dr. Thorsten Kingreen, September 2017.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 74.

5.5. EU-Finanzhilfen durch Unterstützung über den Europäischen Sozialfonds passen besser zum Ansatz der EU-27. Der Vorschlag, mehr Finanzmittel verfügbar zu machen, wird im Reflexionspapier als ein Beispiel für die Vertiefung der sozialen Dimension in der EU-27 genannt.

6. Verhältnis zu den anderen Reflexionspapieren zur Zukunft Europas

6.1. Die soziale Dimension Europas kann nicht isoliert erörtert werden, daher müssen auch das Verhältnis zu den anderen Reflexionspapieren über die Zukunft Europas sowie deren Kernaussagen zur sozialen Dimension und zum künftigen Vorgehen berücksichtigt werden, auch wenn der EWSA eigene Stellungnahmen zu einigen dieser Reflexionspapiere vorlegen wird⁽¹⁷⁾.

6.2. Das Reflexionspapier zur „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ behandelt die Themen Arbeitsplätze, Wachstum, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Konvergenz und finanzielle Stabilität als Leitsätze für die Vertiefung der WWU. Dies wirkt eher wie ein recht eingeschränktes Konzept der sozialen Dimension der WWU. Erstens fehlt Kohärenz in Bezug auf die wirtschaftliche und soziale Konvergenz bzw. insbesondere in Bezug auf die Aufwärtskonvergenz und zum anderen wird vor allem auf „soziale Gerechtigkeit“ verwiesen. Das Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“ bzw. sein Inhalt werden nicht erläutert. Für die englische Fassung stellt sich zudem die Frage, warum nicht statt „social fairness“ auch hier im Einklang mit Artikel 3 AEUV der Begriff „social justice“ verwendet wird.

6.3. Im Reflexionspapier zur WWU wird die Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters als zentrales Instrument genannt. Die europäische Säule sozialer Rechte würde im Rahmen des Europäischen Semesters „eine neue Richtschnur für viele einschlägige Maßnahmen bieten, die auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen abzielen“. Dies würde erfordern, „die Zusammenarbeit und den Dialog mit den Mitgliedstaaten auch unter Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner, der nationalen Ausschüsse für Produktivität und anderer Interessenträger weiter zu fördern, um die nationale Eigenverantwortung zu stärken und die Mitgliedstaaten zu einer besseren Reformumsetzung anzuhalten“. Die Kommission betont in dem Reflexionspapier ferner die Verknüpfung zwischen nationalen Reformen und der Verwendung von EU-Mitteln. Die Debatte über die Notwendigkeit von mehr Eigenverantwortung, der Einbeziehung der Sozialpartner und der Konditionalitäten für die Gewährung von EU-Mitteln ist grundsätzlich nicht neu und wirft nur ein Schlaglicht auf die Notwendigkeit einer besseren Steuerung und Umsetzung des Europäischen Semesters.

6.4. Die Vorschläge für eine Neubelebung der Konvergenz in dem Reflexionspapier zur WWU werden auf die Nutzung des EU-weiten Rahmens zur Stärkung der Konvergenz, die wirtschaftspolitische Koordinierung und eine stärkere Verknüpfung zwischen nationalen Reformen und der Verwendung von EU-Mitteln konzentriert. Es gibt durchaus unterschiedliche Meinungen in Bezug auf eine an Reformen geknüpfte Gewährung von EU-Mitteln, weswegen der EWSA empfiehlt, dass dies nur unter umfassender Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den ganzen Prozess und auch mit einer klaren Rolle für die einzelstaatlichen Parlamente sowie zu gleichen Bedingungen möglich sein sollte. Mehr Konvergenz und Stabilität sollen durch **die Durchführung der richtigen Strukturreformen** entstehen. Zwar teilt der EWSA die Ansicht, dass gut durchdachte Reformen in den betreffenden Mitgliedstaaten entscheidend zu einer stärkeren Aufwärtskonvergenz sowie zu zweckgeeigneten und widerstandsfähigeren Sozialsystemen beitragen können, doch betont er auch die Notwendigkeit eines besseren makroökonomischen Policy-Mixes sowie einer besseren Einbeziehung der Sozialpartner in den makroökonomischen Dialog, die Gestaltung des Europäischen Semesters und der damit verbundenen Reformen.

6.5. Im Rahmen des Instrumentariums der WWU wird das sozialpolitische „Scoreboard“ im Kontext der europäischen Säule sozialer Rechte gemeinsam mit den nationalen Ausschüssen für Produktivität als einer der Bausteine der Wirtschaftsunion zur Überwachung der Produktivitätsentwicklung gesehen. Dies ist ein Hinweis auf die Verbindung zwischen der Vertiefung der WWU und der Säule. Die europäische Säule sozialer Rechte soll als **Richtschnur für das Erreichen bestimmter Strukturreformen** in den Bereichen dienen, die in den zwanzig Grundsätzen beschrieben werden.

6.6. In Anhang 2 des Reflexionspapiers zur WWU wird betont, wie wichtig ein Neubeginn für den sozialen Dialog ist, und der Versuch der Europäischen Kommission, eine europäische Säule sozialer Rechte zu schaffen, wird als „wichtiger Schritt“ bewertet (S. 32/33). In diesem Zusammenhang muss der soziale Dialog möglichst weit gefasst begriffen werden und darf nicht auf den Rahmen des Titels zur Sozialpolitik beschränkt werden. Obwohl die Verpflichtung der Europäischen Union zur Förderung der Rolle der Sozialpartner im Titel zur Sozialpolitik genannt wird, muss sich diese Verpflichtung ggf. auch außerhalb dieses einen Politikbereichs auswirken.

6.7. In dem Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ versucht die Europäische Kommission, zunehmenden Ängsten und Kritik an der aktuellen Globalisierungspolitik und ihren Ergebnissen zu begegnen. Die Kommission betont daher, dass die Globalisierung positiv wirken kann, wenn wir uns ihrer richtig bedienen, damit sich nicht zu viele Menschen abgehängt fühlen.

⁽¹⁷⁾ Vertiefung der WWU bis 2025 (ECO/438) (siehe Seite 124 dieses Amtsblatts), EU-Finzen bis 2025 (ECO/439) (siehe Seite 131 dieses Amtsblatts).

6.8. Der Kommission zufolge spielt eine tragfähige Sozialpolitik eine wichtige Rolle für den Schutz und die Stärkung der Bürger in diesem Prozess. Die Kommission sieht hierin eine Voraussetzung für die Förderung des Vertrauens der Bürger in Bezug auf die Herausforderungen und Chancen der Globalisierung.

6.9. Das Reflexionspapier **„Die Globalisierung meistern“** enthält einen ausdrücklichen Verweis auf das Reflexionspapier zur sozialen Dimension. Der EWSA teilt die Auffassung, dass „eine ausgewogenere Verteilung der Vorteile der Globalisierung in Verbindung mit einem wirksamen Sozialschutz den Menschen die Suche nach einem menschenwürdigen Arbeitsplatz und die Anpassung an den Wandel erleichtern wird. Generell wird durch eine ausgewogene und gerechte Wohlstandsverteilung sowie durch gezielte Investitionen zur Förderung der sozialen Inklusion von schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen, einschließlich Migranten, der soziale Zusammenhalt gestärkt werden“. Dies entspricht der Bedeutung, die der EWSA der Notwendigkeit gerechter Übergänge im Kontext der Digitalisierung und Globalisierung beimisst. Die Kommission betont ferner: „Die EU sollte zu einem innovativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum werden, mit weltführenden Spitzenunternehmen und Bürgerinnen und Bürgern, die in der Lage sind, sich an den Wandel anzupassen und jenen Wohlstand zu erwirtschaften, den wir für den Erhalt unseres Sozialmodells benötigen.“

6.10. Der EWSA teilt ferner die Auffassung, dass die weltweiten sozialen und arbeitsrechtlichen Standards und Praktiken in enger Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), den Sozialpartnern und den besonders in diese Agenda eingebundenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie z. B. Organisationen der Sozialwirtschaft, vorangebracht werden müssen.

6.11. Der EWSA stimmt zu, dass die EU das globale Regelwerk maßgeblich gestalten kann, nicht nur weil sie der größte Binnenmarkt der Welt sowie eine führende Handelsmacht und größter Investor ist, sondern auch weil sie an globale Lösungen für globale Herausforderungen glaubt. Daher sollten das europäische Sozialmodell, unsere zentralen Werte und Grundrechte als „unser Kompass und Referenzmodell für eine gerechte Globalisierung“ dienen.

6.12. Obwohl das Reflexionspapier über die **Zukunft der EU-Finzen** als letztes veröffentlicht wurde, hat der EU-Haushalt grundlegende Bedeutung, wird aber selbstverständlich von den Entscheidungen beeinflusst werden, die bezüglich der Zukunft Europas getroffen werden. In dem Reflexionspapier über die EU-Finzen werden die Auswirkungen auf die EU-Ausgaben entsprechend den fünf im Weißbuch dargelegten Szenarien bewertet, die sich umfassend auf die Bürger, Regionen und die Gruppen von Menschen auswirken werden, die Unterstützung am dringendsten benötigen. Nur im fünften Szenario, bei dem sich die Mitgliedstaaten auf eine stärkere Zusammenarbeit verständigen, werden mehr Mittel für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt bereitgestellt.

6.13. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wird erhebliche Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben. Der EWSA ist sich der Gefahr bewusst, dass dies eine Kürzung der Sozialfonds zur Folge haben könnte. Der EWSA unterstreicht, dass der Europäische Sozialfonds ein wichtiger Faktor für mehr Konvergenz ist und nicht gekürzt werden sollte, wenn die Herausforderungen der Zukunft angegangen werden sollen.

7. **Schwerpunktbereiche des EWSA und Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen je nach Akteur**

7.1. In seiner ersten Stellungnahme zur europäischen Säule sozialer Rechte hatte der EWSA bereits die folgenden wichtigen Bereiche herausgestellt, in denen er entsprechend den jeweiligen Befugnissen Maßnahmen auf europäischer bzw. nationaler Ebene für erforderlich hält:

- Investitionen und Innovation,
- Beschäftigung und Schaffung guter Arbeitsplätze,
- Armutsbekämpfungsmaßnahmen, einschließlich Mindesteinkommen,
- faire und reibungslose Übergänge, gefördert durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik,
- Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten, die neue und vielfältigere berufliche Laufbahnen sowie faire Arbeitsbedingungen für alle begünstigen,
- Sozialschutz für alle (neue Beschäftigungsformen, z. B. Plattformen usw.),
- Sozialinvestitionen (Kompetenzen, Übergänge usw.),

— Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

7.2. Bei der Suche nach einem Konsens über das weitere Vorgehen sollten die wichtigsten Projekte in diesen Bereichen ermittelt werden. Die EU sollte mit den Projekten mit unmittelbaren positiven Auswirkungen beginnen, die von allen Seiten unterstützt werden.

8. Nächste Schritte nach dem Sozialgipfel in Göteborg (2017) und darüber hinaus: von Grundsätzen zu Rechten ⁽¹⁸⁾?

8.1. Vor drei Jahren äußerte Kommissionspräsident Juncker erstmals, dass er sich für die EU ein „AAA“-Rating in sozialen Fragen wünsche ⁽¹⁹⁾. Die Kommission Juncker hat mit ihren Initiativen recht spät angefangen und viel Zeit (ein Jahr) für die Konsultationen zur europäischen Säule sozialer Rechte aufgewendet. Noch mehr Zeit verstrich mit der Einleitung der Debatte über die Zukunft Europas, wobei praktische Empfehlungen seitens der Kommission zur Vorgehensweise gänzlich fehlen. 2019 finden die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament statt, und auch die Kommission wird neubesetzt werden. Für viele hält dieses Zeitparadoxon — einerseits läuft die Zeit für die Stabilisierung der WWU und des europäischen Sozialmodells bzw. der Sozialmodelle bis 2019 davon und andererseits wird versucht, vor wichtigen Wahlen im Herbst 2017 Zeit zu gewinnen — die EU leider davon ab, wieder in Fahrt zu kommen.

8.2. Der Vorschlag der Kommission vom April 2017 für eine gemeinsame interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte hat unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Einige sehen hierin einen signifikanten Fortschritt, für andere handelt es sich im Wesentlichen um einen symbolischen und nicht genügend konkreten Akt, um der sozialen Krise zu begegnen, während andere wiederum befürchten, dass der Vorschlag zu weit gehen könnte. Der EWSA fordert alle drei EU-Organe auf, nach dem Sozialgipfel in Göteborg (November 2017) auf der Grundlage der Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte und der Beratungen über das Reflexionspapier über die soziale Dimension Europas eine positive Agenda für die Bürger der EU zu entwickeln, die auf die Stärkung eines für die Zukunft gerüsteten europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells abzielt, indem Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und die Lebensqualität der Bürger sowie Aufwärtskonvergenz bei der Beschäftigungslage und den sozialen Bedingungen gefördert werden.

8.3. Vieles an der Säule ist noch unklar, nicht zuletzt die Frage, ob sie von allen Mitgliedstaaten proklamiert werden wird. Falls ja, wird der EWSA als eine wesentliche Frage zu klären haben, was als nächstes unternommen werden muss, um die Säule zu einem wirkungsvollen Instrument zu machen. Der EWSA hält weitere Schritte auf der am besten geeigneten Ebene für erforderlich, einschließlich gemeinsamer Initiativen in Schlüsselbereichen, in denen ein — möglichst ergebnisorientiertes — Tätigwerden der EU einen klaren Mehrwert bietet. Nach Auffassung des EWSA würde ein klarer Fahrplan für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte dazu beitragen, die Konvergenz zu fördern und ihre Ziele zu erreichen.

8.4. Ferner schlägt der EWSA vor, in die Folgenabschätzungen auch eine Bewertung der Vereinbarkeit mit der Säule aufzunehmen. Im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung sollte stärker darauf geachtet werden, ob und wie die Maßnahmen sozialen Fortschritt für die Bürger ermöglichen und ob sie problemlos eingehalten und durchgeführt werden können.

8.5. Der EWSA sieht seine Rolle als Beobachter dieses Prozesses sowie in seiner Unterstützung durch Debatten auf der nationalen Ebene; außerdem versteht er sich als Mahner für mehr Transparenz und eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft. Zudem rät er, von neuen, komplexen Prozessen und einem Vorgehen Abstand zu nehmen, bei dem die Zukunft der EU hauptsächlich aus der institutionellen Perspektive angegangen wird.

Brüssel, den 19. Oktober 2017.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Hinweis: Dies ist ein wichtiges Kapitel über Steuerungs- und Umsetzungsfragen, z. B. das Europäische Semester und die Rolle der Sozialpartner sowie die Frage, welche Rolle der EWSA spielen kann. Es muss umfassend ausgearbeitet werden. Der folgende Text bietet einen Überblick über die (politischen) Schritte, die in Bezug auf die Säule unternommen wurden.

⁽¹⁹⁾ 22. Oktober 2014, Europäisches Parlament.

Anlage

Zusammenfassung der sozialen Dimension

<p>Herausforderungen</p>	<p>Szenario 1 „Nur Freizügigkeit“</p>	<p>Szenario 2 „Verstärkte Zusammenarbeit“</p>	<p>Szenario 3 „Vertiefung der sozialen Dimension mit allen“</p>	<p>Szenario des EWSA 4 „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich + stärkere Ergebnisorientierung“</p>
<p>Die demografische Entwicklung und neue Familienstrukturen</p>	<p>Könnte neue Push- und Pull-Faktoren insbesondere für qualifizierte Bürger schaffen, das Land zu verlassen, eine besser bezahlte Arbeit zu suchen. 27 Lösungen/geringere Konvergenz für neue Familienstrukturen/Geschlechterrollen in der Gesellschaft</p>	<p>Könnte auch neue Push- und Pull-Faktoren insbesondere für qualifizierte Bürger schaffen, in Mitgliedstaaten der „Avantgarde“-Gruppe zu ziehen. Innovative Lösungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Gleichstellung/stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen usw. in Mitgliedstaaten der „Avantgarde“-Gruppe.</p>	<p>Bessere Nutzung und Gestaltung des EU-Arbeitsmarkts durch gemeinsame Standards, mehr Konvergenz. EU-weit gleiches Rentenalter, geknüpft an die Lebenserwartung (je doch starker Protest in vielen Ländern).</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Starke Zielvorgaben für die Arbeitsmarktbalanz (Erwerbsbeteiligung von Frauen/schutzbedürftigen Gruppen/älteren Menschen, gute Arbeit) — Zielvorgaben für den Sozialschutz (Leistungen und Dienste) — Legislative und nichtlegislative Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

<p>Herausforderungen</p>	<p>Szenario 1 „Nur Freizügigkeit“</p> <p>Statt einer einzigen EU-Verordnung wird es 27 Lösungen für Plattform-Arbeit, Arbeitszeit, künstliche Intelligenz usw. geben, nationale Reaktionen aber nur in begrenztem Umfang</p>	<p>Szenario 2 „Verstärkte Zusammenarbeit“</p> <p>Neue Lösungen könnten gefunden werden, um die Bürger besser zu schützen und zu befähigen, sich auf Veränderungen einzulassen/anzupassen, durch Begrenzung der Risiken. Weitere Mitgliedstaaten könnten später folgen. Fachkräfte können über gemeinsame Standards und eine einheitliche Sozialversicherungsnummer leichter gefunden werden.</p>	<p>Szenario 3 „Vertiefung der sozialen Dimension mit allen“</p> <p>Ein Standard/Vorschrift für den Beschäftigungsstatus von Plattform-Arbeitern, neue, innovative Lösungen und Projekte. IT-Systeme der EU</p>	<p>Szenario des EWSA 4 „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich + stärkere Ergebnisorientierung“</p> <ul style="list-style-type: none"> — Die Zukunft der Arbeit als positives Projekt — Leistungsvergleich einer wirksamen und gezielten aktiven Arbeitsmarktpolitik, um gute Beschäftigungsergebnisse zu erzielen — Übergang zu Arbeit 4.0 muss mit einem Übergang zu Sozialschutz 4.0 einhergehen — Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten müssen neue und vielfältigere berufliche Laufbahnen begünstigen — Erfordernis eines Rahmens für faire Arbeitsbedingungen für alle — Befähigung der Bürger, die notwendigen Übergänge zu durchlaufen (Kompetenzen, neue Arbeitsplätze)
<p>Digitalisierung/ Wandel der Arbeit</p>				
<p>Globalisierung</p>	<p>EU-Sozialmodell kein Vorbild für eine faire Globalisierung, Aufstellung weltweit geltender Standards schwieriger</p>	<p>„Avantgarde“ nur eingeschränktes Referenzmodell für die Globalisierung. „Avantgarde“ über gemeinsame Instrumente und Mittel besser geeignet für Übergänge/Qualifizierung</p>	<p>Das EU-Sozialmodell kann ein stärkeres Referenzmodell für eine faire Globalisierung sein, trägt zur Aufstellung weltweit geltender Standards bei, indem Standards für den größten Binnenmarkt der Welt aufgestellt werden.</p>	<p>Wirtschafts- und Sozialmodell der EU auf der Grundlage wachsender Beschäftigung, sozialen Fortschritts und gesteigerter Produktivität</p> <ul style="list-style-type: none"> — Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele, insbesondere der Ziele 1 (Keine Armut), 3 (Gute Gesundheitsversorgung), 5 (Gleichberechtigung der Geschlechter) und 8 (Gute Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum)

Herausforderungen	Szenario 1 „Nur Freizügigkeit“	Szenario 2 „Verstärkte Zusammenarbeit“	Szenario 3 „Vertiefung der sozialen Dimension mit allen“	Szenario des EWSA 4 „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich + stärkere Ergebnisorientierung“
Unterschiede unter den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten	Zunahme der Unterschiede, keine EU-Mittel mehr für die Schaffung von mehr Konvergenz. Die Mitgliedstaaten müssen eigene Mittel bereitstellen, was die Unterschiede verschärfen wird	Zunehmende Unterschiede zwischen „Avantgarde“-Ländern und den übrigen Mitgliedstaaten. Könnte unterschiedliche „Geschäftsmodelle“ und neue Push- und Pull-Faktoren für Unternehmen zur Folge haben	Erheblicher Abbau durch Aufwärtskonvergenz möglich. Besondere Überwachung/Maßnahmen durch Zielvorgaben und finanzielle Anreize	<ul style="list-style-type: none"> — Zielvorgaben für den Sozialschutz (Voraussetzungen, Dauer und Höhe der Leistungen) — Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung des territorialen und sozialen Zusammenhalts
Zunehmende Ungleichheit/Armut	Wird künftig in einigen Mitgliedstaaten sogar noch stärker zunehmen, andere MS können ihre Bürger besser schützen, indem Auswirkungen von Urteilen des Gerichtshofs eingeschränkt werden usw. Wird Ungleichheit aufgrund von Sozial-/Lohndumping verstärken	Geringere Unterschiede durch einen besseren Ausgleich über die Sozialpolitik in Ländern der „Avantgarde“-Gruppe, wahrscheinlich mehr Ungleichheit in anderen Ländern	Könnte durch gemeinsame Standards und Politiken verringert werden.	<ul style="list-style-type: none"> — Die Arbeitnehmer müssen durch grundlegende Arbeitsnormen und einen angemessenen Sozialschutz abgedeckt sein — Weitere Bemühungen um die Konvergenz der Löhne und die Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten — Prüfung des Konzepts eines europäischen Mindesteinkommens — Initiativen der EU und der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Sozialschutzes (Sozialversicherung, Sozialhilfe, Sozialfürsorge, Gesundheitsversorgung, Wohnraum)

<p>Herausforderungen</p> <p>Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen</p>	<p>Szenario 1 „Nur Freizügigkeit“</p> <p>Weniger EU-Rechtsvorschriften, aber dafür teurer, 27 unterschiedliche Regelungen in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitszeiten usw. einzuhalten.</p>	<p>Szenario 2 „Verstärkte Zusammenarbeit“</p> <p>In der Regel schwierigere Überwachung/Durchsetzung der Vorschriften. Wettbewerbsfähigkeit könnte auch durch mehr Konvergenz sowie neue, innovative Lösungen in Ländern der „Avantgarde“-Gruppe verbessert werden, aber auch bei einigen Geschäftsmodellen durch weniger Vorschriften in Ländern, die nicht zur „Avantgarde“-Gruppe gehören</p>	<p>Szenario 3 „Vertiefung der sozialen Dimension mit allen“</p> <p>Gleiche Wettbewerbsbedingungen, geringerer bürokratischer Aufwand durch einen einheitlichen Standard und den optimalen Einsatz von Arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Maßnahmen der EU (z. B. Verbesserung von Erasmus+ usw.)</p> <p>Kostenreduktion durch gemeinsame IT-Lösungen und einfache Anerkennung von Abschlüssen usw.</p>	<p>Szenario des EWSA 4 „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich + stärkere Ergebnisorientierung“</p> <ul style="list-style-type: none"> — Solide makroökonomische Politik zur Förderung günstiger Rahmenbedingungen für Unternehmen für Beschäftigungswachstum — Verankerung der Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten in einem ausgewogenen Flexicurity-Konzept — Lösungsorientierter sozialer Dialog als Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit
<p>Akzeptanz der europäischen Integration bei den Bürgern</p>	<p>Sozialgesetze können bürgernäher gemacht werden, die Akzeptanz der Integration könnte jedoch abnehmen, wenn der Wettlauf nach unten weitergeht</p>	<p>Die Akzeptanz in den Ländern, die nicht zur „Avantgarde“-Gruppe gehören, nimmt wahrscheinlich ab, wenn sich die sozialen Realitäten verschlechtern, da die Mitgliedstaaten möglicherweise die Sozialstandards senken, um Unternehmen anzulocken. In den Ländern der „Avantgarde“-Gruppe könnte sie zunehmen</p>		<ul style="list-style-type: none"> — Die europäische Säule sozialer Rechte muss als positives Projekt für alle wahrgenommen werden, das dazu beiträgt, das Vertrauen in die Fähigkeit der EU zu steigern, die Lebensperspektiven zu verbessern, ausreichte Beschäftigungsmöglichkeiten und faire Arbeitsbedingungen für alle zu schaffen — Wirksamere und demokratischere wirtschaftspolitische Steuerung, insbesondere im Euro-Währungsgebiet, um Unterschiede abzubauen

Herausforderungen	Szenario 1 „Nur Freizügigkeit“	Szenario 2 „Verstärkte Zusammenarbeit“	Szenario 3 „Vertiefung der sozialen Dimension mit allen“	Szenario des EWSA 4 „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich + stärkere Ergebnisorientierung“
Schlussfolgerungen	<ul style="list-style-type: none"> — Faktor für stärkere Divergenz — Große Veränderung/Rückschritt — Erhebliche Auswirkungen auf das Leben der Bürger — Eine Art „Soft-Brexit-Szenario“ für alle — Gefahr eines „Wertlaufs nach unten“ — Regularien/Vorschriften über Freizügigkeit/Mobilität könnten qualitativ besser sein (weniger, aber besser) und auch von der Kommission besser umgesetzt/kontrolliert werden 	<ul style="list-style-type: none"> — Stärkere Konvergenz zwischen einigen Mitgliedstaaten, aber größere Kluft zu anderen (Zunahme von „Semidivergenz“) — Keine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners — Unterschiedliche Rechte der Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten — Gefahr der Unterminierung des Binnenmarkts 	<ul style="list-style-type: none"> — Faktor für Konvergenz, große Veränderung — Stärkung gemeinsamer Werte/Rechte — Verbindliche Maßnahme, Zielvorgaben 27 MS (Beschäftigung, Bildung, Sozialsysteme) — Verknüpfung von EU-Mitteln mit Leistungskriterien (Konditionalitäten) 	<ul style="list-style-type: none"> — Faktor für Konvergenz, große Veränderung — Förderung und Durchsetzung gemeinsamer Werte/Rechte — Gemeinsame Referenzrahmen für Einkommensunterstützung für Bedürftige — Verbindliche Maßnahmen im Europäischen Semester, Zielvorgaben 27 MS (Beschäftigung, Bildung, Sozialsysteme) — Aufstockung der EU-Fördermittel für den sozialen Zusammenhalt und Sozialinvestitionen (unter Achtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, keine Konditionalitäten)

Instrumentarium zur Erreichung der Ziele der Szenarien 1-4

- Europäisches Semester
- Sozialpolitisches Scoreboard, integriert in das Europäische Semester
- Finanzielle Anreize über den MFR
- Europäische Säule sozialer Rechte, Rechte und Leitprinzipien
- Fahrplan für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (einschließlich legislativer und nichtlegislativer Maßnahmen).
- Sozialer Dialog

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1288/2013, (EU) Nr. 1293/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU“

(COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD))

(2018/C 081/21)

Berichterstatter: **Pavel TRANTINA** (CZ-III)

Mitberichterstatter: **Antonello PEZZINI** (IT-I)

Befassung	Europäisches Parlament, 20.6.2017 Rat der Europäischen Union, 20.6.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 165 Absatz 4 und Artikel 166 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	27.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	124/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission und hält ihn für eine gute Grundlage für weitergehende Diskussionen, wobei jedoch zahlreiche Punkte zu präzisieren und zu verbessern sind. Wir nehmen mit Freude zur Kenntnis, dass einige der Prioritäten, auf die die zivilgesellschaftlichen Organisationen in den verschiedenen von der Kommission abgehaltenen Konsultationen der Interessenträger hingewiesen haben, in die Rechtsgrundlage aufgenommen wurden, etwa eine Aufstockung der Mittel, Freiwilligentätigkeit auf lokaler Ebene, Schwerpunkt auf einen besseren Zugang für junge Menschen aus benachteiligten Verhältnissen oder mit Behinderungen, Schwerpunkt auf Qualitätssicherung für die Einsätze, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren usw.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Nutzen der durch das Europäische Solidaritätskorps finanzierten Projekte in ihrer Botschaft der europäischen Solidarität liegt. Im Vergleich zu früheren Initiativen sind die Projekte des Solidaritätskorps darauf ausgelegt, ein umfassendes Bewusstsein für die Unionsbürgerschaft zu schaffen und ein Gefühl der Zugehörigkeit zur Union bei den Teilnehmern und den Gemeinschaften, in denen sie eingesetzt werden. Von wesentlicher Bedeutung ist nach Auffassung des EWSA der innovative Charakter des Solidaritätskorps, namentlich der Umstand, dass es auf Werten beruht, die mit der europäischen Identität verknüpft sind, und dass diese Werte in die Gestaltung von Projekten einfließen und in praktische Ergebnisse umgesetzt werden. Im EU-Vertrag werden diese Werte eindeutig benannt: Frieden, Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Menschenrechte — einschließlich der Rechte von Minderheiten —, Toleranz, Diskriminierungsverbot, Gleichstellung von Mann und Frau, Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung und Anwendung der Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft.

1.3. Der EWSA begrüßt, dass hier in neuer Form in junge Menschen investiert werden soll, ist jedoch besorgt, dass dies vor allem durch die Umschichtung von Mitteln des Europäischen Freiwilligendienstes aus dem Programm Erasmus+ für den Zeitraum nach 2018 erfolgt ist. Der EWSA ist der Auffassung, dass Investitionen in das Solidaritätskorps nicht zu Lasten erfolgreicher Programme gehen dürfen, die jungen Menschen bereits wertvolle Chancen bieten, insbesondere Erasmus+, das schon jetzt unterfinanziert ist. Wir fordern deshalb, dass mehr zusätzliche Mittel für das Programm bereitgestellt werden.

1.4. Der EWSA ist sehr besorgt darüber, dass die Ziele des Solidaritätskorps mit Maßnahmen für die Beschäftigung junger Menschen vermischt werden. Er schlägt deshalb vor, die Einbeziehung der Vermittlung von Arbeits- und Praktikumsplätzen in das Programm erneut auf den Prüfstand zu stellen. Der EWSA schlägt vor, dass der die Vermittlung von Arbeits- und Praktikumsplätzen betreffende Teil im Rahmen anderer, bereits existierender EU-Programme zur Förderung von Beschäftigung und Praktika stattfinden sollte, bei denen der Solidaritätsaspekt gestärkt werden sollte. Eine Konzentration des Solidaritätskorps ausschließlich auf den Freiwilligenbereich würde für mehr Klarheit und Bündelung der Maßnahmen sorgen und dazu beitragen, Verwechslungen mit anderen EU-Programmen, die sich an Jugendliche richten, zu vermeiden.

1.5. Nach einer umfassenden Konsultation mit den wichtigsten Interessenträgern regt der EWSA folgendes an, um den Vorschlag für eine Rechtsgrundlage zu verbessern (nähere Erläuterung in Kapitel 4):

- Die Definition der Begriffe Freiwilligentätigkeit und solidarische Tätigkeit sollten überarbeitet werden.
- Nur Organisationen ohne Erwerbszweck, Stiftungen und sozialwirtschaftliche Unternehmen sollten Plätze anbieten dürfen.
- Das Portal für die Anmeldung im Internet muss ein wirkungsvolles, interaktives Verwaltungsinstrument werden.
- Vor ihrem Einsatz sollten Jugendliche und benachteiligte junge Menschen stärker unterstützt und vorbereitet werden, und Jugendorganisationen sollten darin unterstützt werden, ihnen eine solche Vorbereitung zu bieten.
- Die Jugendorganisationen und Sozialpartner müssen in die Verwaltung des Solidaritätskorps eingebunden werden.
- Anders als beim gegenwärtigen Konzept für Erasmus+ müssen der Zugang erleichtert, der Verwaltungsaufwand gesenkt und das Konzept für die nationalen Agenturen verändert werden, um die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen.

Einzelheiten des EWSA-Vorschlags sowie weitere Anregungen werden im Folgenden erläutert.

2. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsinitiative

2.1. In seiner Rede zur Lage der Union im September 2016 kündigte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Finanzierung einer Initiative an, die nunmehr Europäisches Solidaritätskorps genannt wird. In dieser Rede bezeichnete er die Solidarität als einen Grundpfeiler der Europäischen Union und sicherte zu, dass die Kommission sich für eine stärkere Teilnahme junger Menschen an Solidaritätsmaßnahmen und Freiwilligendiensten einsetzen werde.

2.2. Das Europäische Solidaritätskorps wurde am 7. Dezember 2016 offiziell ins Leben gerufen, und bis 2020 sollen sich ihm 100 000 junge Europäerinnen und Europäer anschließen. Wichtigstes Ziel des Europäischen Solidaritätskorps ist die Stärkung des Zusammenhalts und der Solidarität in der europäischen Gesellschaft, indem es jungen Menschen ermöglicht wird, an vielfältigen gemeinnützigen Aktivitäten teilzunehmen, etwa an der Bewältigung von Notsituationen wie der Flüchtlingskrise, aber auch dann, wenn kurzfristig Unterstützung nötig ist, beispielsweise im Falle von Naturkatastrophen.

2.3. Wenn der Vorschlag genehmigt wird, wird das Europäische Solidaritätskorps am 1. Januar 2018 mit einem Finanzrahmen von 341 Mio. EUR neu gestartet und drei wesentliche Bereiche umfassen.

- Im Rahmen solidarischer Einsätze werden junge Menschen unterstützt, die Freiwilligentätigkeiten bis zu zwölf Monaten, Praktika von durchschnittlich zwei bis sechs Monaten oder Arbeitsstellen gemäß den einschlägigen nationalen gesetzlichen Regelungen für zwei bis zwölf Monate antreten wollen. Unterstützt werden ferner Einsätze von Freiwilligenteams in Gruppen von 10 bis 40 jungen Freiwilligen aus unterschiedlichen Ländern für einen Zeitraum zwischen zwei Wochen und zwei Monaten.
- Es können kleine Gruppen von mindestens fünf angemeldeten Teilnehmern gebildet werden, die auf eigene Initiative Solidaritätsprojekte über einen Zeitraum von zwei bis zwölf Monaten auf lokaler Ebene durchführen.
- Der Aufbau von Netzen ermöglicht den Austausch bewährter Verfahren unter angemeldeten Teilnehmern und beteiligten Organisationen, die Unterstützung nach einem Einsatz und die Einrichtung von Netzen ehemaliger Teilnehmer.

Für die Einsätze können sich junge Menschen zwischen 18 und 30 Jahren anmelden. Gegenwärtig steht das Programm nur Bürgern der 28 Mitgliedstaaten offen.

2.4. Die Laufzeit des Programms beträgt drei Jahre, von 2018 bis 2020. 80 % der Mittel für das Solidaritätskorps werden für Freiwilligentätigkeiten eingesetzt, und 20 % für die Beschäftigungsvermittlung (Arbeitsplätze und Praktika). Von den 341 Mio. EUR, die für das Programm zur Verfügung stehen, kommen knapp 58 % (etwa 197,7 Mio. EUR) aus dem Programm Erasmus+, der größte Teil davon vom Europäischen Freiwilligendienst (191 Mio. EUR).

2.5. Die angemeldeten Teilnehmer erstellen ein Online-Profil mit Angabe der von ihnen gewünschten Arbeitsbereiche/Einsatzarten und erhalten Angebote von öffentlichen oder privaten Einrichtungen oder internationalen Organisationen, die das Qualitätssiegel des Solidaritätskorps erhalten haben. Um dieses Qualitätssiegel und damit Zugriff auf die Datenbank zu erhalten, muss die Organisation ein Akkreditierungsverfahren durchlaufen (ähnlich dem für den Europäischen Freiwilligendienst) und nachweisen, dass sie die Vorgaben der Charta des Solidaritätskorps⁽¹⁾ erfüllt (wie die Förderung von Kompetenzen, eine sichere und akzeptable Projektumgebung und eine angemessene Schulung).

2.6. Die Europäische Kommission und die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) sind für die Tätigkeit des Solidaritätskorps auf EU-Ebene verantwortlich, und die nationalen Agenturen des Programms Erasmus+ sorgen für die Überwachung auf nationaler Ebene.

2.7. Bei Freiwilligeneinsätzen werden Mittel für die Lebenshaltung (Verpflegung, Unterkunft), Reisekosten, Versicherung sowie etwa 155 EUR monatlich pro Teilnehmer zur Verfügung gestellt. Bei Arbeitsstellen oder Praktika richten sich der Beschäftigungsvertrag, der Lohn sowie die schriftliche Praktikumsvereinbarung und -vergütung nach den Bestimmungen des nationalen Rechts. Für diese Einsätze ist ein finanzieller Zuschuss zu den Reisekosten vorgesehen.

2.8. Junge Menschen mit Behinderungen sollen eine Zulage erhalten, und die aufnehmenden Organisationen können einen Teil der Kosten (Verwaltungs- und Durchführungskosten, Unterstützung) erstattet bekommen. Unterstützung zur Vorbereitung des Einsatzes (etwa Sprachunterricht) wird vor allem online gegeben, doch können die Organisationen diese durch eigene Systeme zur Unterstützung ergänzen. In den nationalen Agenturen von Erasmus+ werden Ressourcenzentren des Europäischen Solidaritätskorps eingerichtet, die die teilnehmenden Organisationen unterstützen sollen.

3. Allgemeine Bemerkungen zum Europäischen Solidaritätskorps

3.1. Der EWSA begrüßt die Einrichtung eines neuen Programms, das sich an Jugendliche und vor allem an jugendliche Freiwillige richtet, da ein solches Programm in der gegenwärtigen EU-Struktur fehlt. Der EWSA begrüßt auch die Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten im Rahmen des Solidaritätskorps, etwa die solidarischen Einsätze auf lokaler Ebene, mit denen ein Element der ehemaligen, sehr erfolgreichen Jugendinitiativen aufgegriffen wird.

3.2. Der EWSA hofft, dass durch dieses Programm eine breitere Strategie für die Freiwilligentätigkeit auf EU-Ebene entwickelt werden kann, die nicht nur die 100 000 Jugendlichen des Programms umfasst, sondern die etwa 100 Mio. jungen und erwachsenen EU-Bürger, die in ganz Europa Freiwilligenarbeit leisten. Wie der EWSA bereits in seiner Stellungnahme zu EU-Politik und Freiwilligentätigkeit⁽²⁾ festgestellt hat, müssen die EU-Institutionen einen stärker koordinierten Ansatz im Bereich der Freiwilligenpolitik verfolgen. Die Freiwilligentätigkeit sollte als politisches Querschnittsthema anerkannt sowie von einem Sonderreferat innerhalb der Europäischen Kommission koordiniert und mit den nötigen politischen Strukturen aus anderen EU-Einrichtungen unterstützt werden. In dem Maßnahmenprogramm für die Freiwilligentätigkeit in Europa (PAVE: Policy Agenda for Volunteering in Europe) finden sich einige anregende Vorschläge für die weitere Entwicklung der Freiwilligentätigkeit auf europäischer und nationaler Ebene, aber auch für Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen. Das Europäische Solidaritätskorps könnte die Schaffung nationaler Strukturen für die Freiwilligentätigkeit stärken und fördern und die zahlreichen noch bestehenden Hindernisse für die grenzübergreifende Freiwilligentätigkeit beseitigen.

3.3. Das Europäische Solidaritätskorps sollte zur Wahrung der sozialen Werte Europas beitragen. Der EWSA ist sehr besorgt darüber, dass die Ziele des Solidaritätskorps mit Maßnahmen für die Beschäftigung junger Menschen vermischt werden. So besteht die Gefahr, dass bezahlte Arbeit für junge Europäer durch unbezahlte Arbeit ersetzt wird. In diesem Zusammenhang ist der EWSA besorgt darüber, dass die Definition des Begriffs Freiwilligentätigkeit (unbezahlte Vollzeitätigkeit, die fortlaufend an 5 Tagen pro Woche und 7 Stunden pro Tag ausgeführt wird) in dem Dokument, das die Rechtsgrundlage für das Europäische Solidaritätskorps bildet, der Beschreibung einer Arbeitsstelle sehr nahekommt. Dabei ist eine Freiwilligentätigkeit in der Regel keine Vollzeitbeschäftigung, sondern findet eher in der Freizeit des Betroffenen statt.

⁽¹⁾ https://europa.eu/youth/solidarity/charter_de.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA Mitteilung zu EU-Politik und Freiwilligentätigkeit: Anerkennung und Förderung grenzüberschreitender Freiwilligenaktivitäten in der EU, ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 150.

3.4. Der EWSA schlägt vor, dass die Tätigkeit in Form von Beschäftigung und Praktika im Rahmen anderer bereits existierender EU-Programme zur Förderung von Beschäftigung und Praktika stattfinden sollte, bei denen die Dimension Solidarität gestärkt werden sollte. Eine Konzentration des Solidaritätskorps ausschließlich auf den Freiwilligenbereich würde für mehr Klarheit und Bündelung der Maßnahmen sorgen und dazu beitragen, Verwechslungen mit anderen EU-Programmen, die sich an Jugendliche richten, zu vermeiden.

3.5. Wenn Arbeitsstellen und Praktika im Rahmen des Solidaritätskorps jedoch beibehalten werden, sollten nach Auffassung des EWSA Qualitätsstandards (Europäische Qualitätscharta für Praktika und Lehrlingsausbildungen sowie der geplante Aktionsrahmen für Lehrlingsausbildungen, über die sich die europäischen Sozialpartner verständigt haben) gelten, und die Entlohnung sollte sich voll und ganz nach den nationalen Rechtsvorschriften zu Löhnen bzw. den geltenden Tarifverträgen richten. Auch sollten nur Organisationen ohne Erwerbszweck, Stiftungen und soziale Unternehmen Plätze anbieten dürfen. Darüber hinaus müsste auch für die fachkundige Betreuung der Auszubildenden und Praktikanten, für den Abschluss von Verträgen für eine Kranken- und Sozialversicherung und für klar festgelegte Ziele auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung gesorgt werden.

3.6. Die Umsetzung des Solidaritätskorps sollte unter Mitwirkung von Jugendorganisationen und Sozialpartnern überwacht werden, die alle ganz besonders darauf achten sollten, dass zwischen Freiwilligenplätzen und etwaigen Arbeitsstellen deutlich unterschieden wird.

3.7. Der EWSA ist überzeugt, dass das Solidaritätskorps gänzlich im Rahmen von Erasmus+ umgesetzt werden sollte, anstatt ein völlig neues Programm zu schaffen, das von den Erasmus+-Einrichtungen verwaltet wird. Dies könnte auch dazu beitragen, die Bedingungen für den weiterhin existierenden Teil des Europäischen Freiwilligendienstes an die des Solidaritätskorps anzugleichen. Es würde zudem bedeuten, dass das Programm nach 2020 nicht in Frage gestellt würde. Zusätzliche Finanzmittel und Unterstützung sind in jedem Fall erforderlich.

3.8. Mit Blick auf seine Erfahrungen hält es der EWSA für wichtig,

- zu gewährleisten, dass alle Initiativen zur Förderung gemeinnütziger solidarischer Tätigkeiten einem tatsächlichen, präzise bestimmten Bedarf vor Ort entsprechen;
- Überschneidungen, Bürokratie und Hindernisse für gut funktionierende Systeme wie den Europäischen Freiwilligendienst zu vermeiden;
- von der Basis ausgehenden Initiativen, die den Bedürfnissen der lokalen Gemeinschaften entsprechen, Priorität gegenüber transnationalen Initiativen einzuräumen, die mehr Vorbereitung und Schulung erfordern und längere Anlaufzeit benötigen;
- bei diesen Initiativen sowie weiteren Aktivitäten eine Absenkung des Mindestalters der Teilnehmer auf 16 Jahre zu erwägen,
- Freiwilligentätigkeiten nur dann zu genehmigen, wenn sie den Qualitätskriterien der „Policy Agenda on Volunteering in Europe“ (PAVE) und der Europäischen Charta der Rechte und Pflichten von Freiwilligen entsprechen;
- zur Verbesserung der Beschäftigungschancen nach Abschluss der Tätigkeit ein Zeugnis auszustellen, wie in der Empfehlung vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens gefordert;
- Maßnahmen zur Unterstützung von Organisationen und Einzelpersonen zu ergreifen, damit diese ihre Fähigkeiten zur Organisation von Freiwilligentätigkeiten verbessern können;
- für die Flexibilität im Europäischen Solidaritätskorps insgesamt zu sorgen, indem eine Teilzeittätigkeit ermöglicht wird, damit Freiwillige mit Behinderungen oder Freiwillige, die keine längeren Wege zurücklegen können, an lokalen Projekten mitarbeiten können;
- mögliche Synergien zwischen Projekten des Solidaritätskorps und lokalen bzw. innerstaatlichen Programmen zu ermitteln;
- wichtige Interessenträger in die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Programme einzubeziehen;
- den Zugang zum Programm für gesundheitlich und sozial benachteiligte Menschen zu erleichtern (einschließlich junger Erwachsener, die aus Kinderheimen kommen, die in abgelegenen Gebieten wohnen usw.);
- vor allem auf die Sicherheitsstandards der Programme zu achten, bei denen direkt mit Kindern gearbeitet wird;

- das Programm umfassend und wirksam zu unterstützen, damit es auch diejenigen erreicht, die sich andernfalls selbst nicht um Aufnahme in das Programm bemühen würden.

4. Besondere Bemerkungen zum Europäischen Solidaritätskorps

4.1. Definition der Begriffe Freiwilligentätigkeit und solidarische Tätigkeit

Die Bestimmung des Begriffs Freiwilligentätigkeit im vorliegenden Dokument ist zu eng gefasst und trägt nicht der Vielfalt der Freiwilligentätigkeit in Europa Rechnung. Gegenwärtig bezeichnet Freiwilligentätigkeit „einen auf höchstens zwölf Monate befristeten, als Vollzeittätigkeit [d. h., im Allgemeinen wird die Tätigkeit fortlaufend an 5 Tagen pro Woche und 7 Stunden pro Tag ausgeführt] absolvierten Freiwilligendienst“. Eine Lösung könnte darin bestehen, den Ausdruck „Freiwilligentätigkeit“ für alle Tätigkeiten zu verwenden, bei denen Jugendliche als Freiwillige tätig sind (etwa Freiwilligeneinsätze, Freiwilligentätigkeit als Gruppe oder Initiativen für Freiwilligentätigkeit in der Freizeit).

Die Bestimmung des Begriffs „solidarische Tätigkeit“ ist ebenso vage und sehr weitgefasst und wirft Fragen nach der Art der Projekte auf, die im Rahmen des Solidaritätskorps zusammengefasst werden.

4.2. Das Anbieten von Plätzen

Im vorliegenden Vorschlag wird nicht formal zwischen Freiwilligentätigkeiten und Arbeitsstellen bzw. Praktika unterschieden, was unnötige Verwirrung zwischen zwei unterschiedlichen Dingen, nämlich Freiwilligentätigkeit und Arbeit, schafft. Wenn dieselben Qualitätskriterien für alle Tätigkeiten und für alle teilnehmenden Organisationen gelten sollen, stellen sich auch Fragen in Bezug auf die Gewährleistung der Qualität der Angebote, da auf gewinnorientierte Unternehmen wie auf zivilgesellschaftliche Organisationen und sonstige öffentliche und private Organisationen dieselben Kriterien für eine Zulassung angewandt würden. Daher ist der EWSA überzeugt davon, dass Plätze nur von Organisationen ohne Erwerbszweck, Stiftungen und sozialen Unternehmen angeboten werden sollten.

4.3. Auswirkungen des Europäischen Solidaritätskorps auf Erasmus+

Der EWSA begrüßt, dass hier in neuer Form in junge Menschen investiert werden soll, ist jedoch besorgt, dass dies vor allem durch die Umschichtung von Mitteln des Europäischen Freiwilligendienstes aus dem Programm Erasmus+ für den Zeitraum nach 2018 erfolgt ist. Dies führt uns zu der Frage, wo die Kommission ihre Prioritäten setzt zu einer Zeit, da die Erfolgsquoten von Antragstellern in anderen Teilen des Kapitels Jugend von Erasmus+ rapide zurückgehen und viele hochwertige Projekte nicht finanziert werden (wie auch im Informationsbericht des EWSA über Erasmus+ festgestellt wurde⁽³⁾). Der EWSA ist der Auffassung, dass Investitionen in das Solidaritätskorps nicht zu Lasten von Programmen gehen dürfen, die jungen Menschen bereits wertvolle Chancen bieten, insbesondere Erasmus+, das schon jetzt unterfinanziert ist. Zudem könnte Erasmus+, bei dem das lebensbegleitende Lernen ein wichtiger Aspekt ist und das formale sowie das nichtformale Lernen zusammengebracht werden, künftig gefährdet sein.

4.4. Ein Portal für die Anmeldung im Internet als wirkungsvolles interaktives Verwaltungsinstrument

Der EWSA ist der Überzeugung, dass mit einem Portal für die Anmeldung im Internet die Verfahren in der Tat vereinfacht und der Zugang zum Solidaritätskorps für noch mehr junge Menschen erleichtert werden können. Ein übermäßiges Vertrauen auf das Portal bei der Anmeldung, der Auswahl der Teilnehmer und Hilfe vor dem Einsatz reicht jedoch nicht aus, um die Qualität und Gerechtigkeit im Auswahlverfahren und bei den nachfolgenden Schritten zu gewährleisten. Die passive Ausgestaltung des Auswahlverfahrens (die Teilnehmer müssen warten, bis die akkreditierte Organisation sie kontaktiert) nimmt den Teilnehmern die Möglichkeit eigener Aktivitäten, bewirkt ein unausgewogenes Verhältnis zwischen den Teilnehmern und den Aufnahmeorganisationen und ist eine potenzielle Quelle für Enttäuschungen über das Programm des Europäischen Solidaritätskorps.

Die EWSA schlägt daher eine grundlegende Änderung des Internetportals vor, das für beide Parteien interaktiv werden und eine weitere Verwaltungsvereinfachung während des gesamten Projektzyklus ermöglichen sollte — von der ersten Anmeldung und Interessenbekundung über eine aktive Suche nach aufnehmenden Einrichtungen, Antrag, Auswahl, Vorbereitung, Durchführung und Bewertung bis hin zu Vernetzungsmöglichkeiten nach erfolgter Teilnahme. Daten sollten keinesfalls doppelt erfasst werden müssen.

Es muss sichergestellt werden, dass Chancengleichheit für alle herrscht, auch für diejenigen, die keinen problemlosen Zugang zum Internet haben. Für letztere muss Unterstützung auch ohne elektronische Medien angeboten werden.

⁽³⁾ SOC/552: Halbzeitbewertung von Erasmus+, verabschiedet am 31. Mai 2017.

4.5. Vorbereitung vor der Vermittlung zum Einsatz, einschließlich für junge Menschen aus sozial benachteiligten Gruppen

Die bloße Bereitstellung von Schulungen über das Internet vor einem Einsatz reicht nicht aus, um eine erfolgreiche Erfahrung zu gewährleisten. Der EWSA ist überzeugt, dass die jungen Menschen, vor allem diejenigen, die in irgendeiner Weise benachteiligt sind, vor dem Einsatz besser unterstützt und vorbereitet werden sollten, und dass die Jugendorganisationen mit ihrer Expertise Unterstützung in allen Phasen des Programms leisten können und ihnen deshalb geeignete Anreize für eine solche Tätigkeit gegeben werden sollten.

4.6. Einbindung der Jugendorganisationen und Sozialpartner in die gemeinsame Verwaltung des Solidaritätskorps

Für den Erfolg dieses Programms müssen die wichtigsten Beteiligten von Anfang in die Vorbereitung des Programms eingebunden werden. Der Vorschlag in seiner derzeitigen Form sichert nicht die Einbeziehung von Jugendorganisationen und sonstigen Freiwilligenorganisationen bzw. der Sozialpartner in die Durchführung, die gemeinsame Verwaltung und Begleitung des Europäischen Solidaritätskorps. In dem Vorschlag liegt der Schwerpunkt für die Verwaltung des Programms bei den nationalen Agenturen für Erasmus+, wobei die Struktur der Struktur des EFD-Programms sehr ähnlich ist. Über die Aufteilung der Haushaltsmittel auf die wichtigsten Maßnahmen wird zudem im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission nach deren eigenen Kriterien beschlossen. Der EWSA vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die Jugendorganisationen und sonstigen Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, bei der Planung, Durchführung und Überwachung regelmäßig konsultiert werden sollten — über die Beratungsgruppen und weitere formelle und informelle Instrumente. Die jungen Menschen sollten unmittelbar in den Prozess der Überwachung und Bewertung einbezogen werden, z. B. über die Instrumente zur Bewertung ihrer Erfahrungen — und zwar auf allen Ebenen (europäische, nationale und lokale Ebene).

4.7. Verfügbarkeit, Verwaltungsaufwand und nationale Agenturen

Der EWSA betont in seinem Informationsbericht über die Halbzeitbewertung des Programms Erasmus+ ⁽⁴⁾, dass ein Antrag auf Teilnahme an Erasmus+ und die Teilnahme selbst für Organisationen, die auf Freiwilligkeit aufbauen und nicht in vollem Maße professionalisiert arbeiten, nach wie vor eine Herausforderung sind. Der absolute Umfang der Arbeiten muss nicht immer übermäßig groß sein, doch die begrenzten Human- und Finanzressourcen führen dazu, dass sie es entweder nicht probieren oder aber alternative, weniger schwierige Zugangsmöglichkeiten suchen. Deshalb ist es dringend erforderlich, dass die nationalen Agenturen ihr Konzept so umstellen, dass sie benutzerfreundlicher werden und potenzielle Antragsteller, die Interesse am Europäischen Solidaritätskorps haben, anziehen und dass die Antragsteller und ihre jeweiligen aufnehmenden Organisationen bei ihren Bemühungen unterstützt werden. Weniger formelle Kontrollen und eine umfassendere informelle Beratung würden erheblich zum Erfolg des Programms beitragen. Die nationalen Agenturen müssen in diesem Sinne eine angemessene Unterstützung erhalten und mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zur Unterstützung der Antragsteller ausgestattet werden.

4.8. Weitere zu prüfende Fragen

- a) Wie können wir gewährleisten, dass die Informationen über die Initiative alle junge Menschen erreicht und in allen Regionen und in allen Einrichtungen für Neuankömmlinge verfügbar sind, vor allem für die besonders schutzbedürftigen Menschen? Oder wird es nur eine Art Klub einiger weniger Auserwählter?
- b) Wie können wir dafür sorgen, dass junge Menschen mit geringeren Chancen tatsächlich Zugang zu dem Programm erhalten? Es ist wichtig, dass externe Aktivitäten finanziell unterstützt werden, die auf Organisationen ausgerichtet sind, die an dem Programm beteiligt sind. Für die Beibehaltung des Umfangs der Tätigkeiten und die Unterstützung einer späteren Beteiligung kommt den betreuenden Organisationen eine entscheidende Bedeutung zu. Mit dem Programm sollte die Beteiligung junger Menschen an sozialen Dienstleistungen auch außerhalb des Tätigkeitsbereichs des Europäischen Solidaritätskorps gefördert werden.
- c) Die Qualität des Programms muss für die Teilnehmer sichergestellt werden, aber wie bewerten wir die Qualität der Solidarität (Ergebnisse der einzelnen Projekte)?
- d) Sollten wir das Europäische Solidaritätskorps in andere europäische Programme eingliedern? Eine Dimension speziell für lokale Freiwilligentätigkeit könnte in das Programm für die Mobilität der Studierenden Erasmus+ aufgenommen und mit den Europäischen Solidaritätskorps verknüpft werden.
- e) Welche objektiven Kriterien wendet die Kommission für die jährliche Anpassung des Etats für die einzelnen spezifischen Aktionen an? Berichtigungen auf der Grundlage des Bedarfs für jede Aktion würden einerseits dazu beitragen, den Druck auf bestimmte Tätigkeiten zu vermeiden, und zum anderen verhindern, dass junge Menschen und die teilnehmenden Organisationen ihr Engagement beenden.

⁽⁴⁾ SOC/552: Halbzeitbewertung von Erasmus+: letzter Absatz des Teils „Has the administrative burden of managing Erasmus+ projects in your field of work been reduced? (Hat sich der bürokratische Aufwand für die Verwaltung der Erasmus+-Projekte in Ihrem Bereich verringert?“ im technischen Anhang (nur in englischer Sprache).

- f) Wie können wir sicherstellen, dass die Anträge auf Finanzierung für gemeinnützige Vereine und Jugendgruppen flexibel genug gestaltet sind? Ein vereinfachtes Verfahren würde dazu beitragen, dass jederzeit Mikro-Zuschüsse (weniger als 5 000 EUR) ohne feste Fristen und mit einem vereinfachten Antragsformular beantragt werden können.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine europäische Erneuerungsagenda für die Hochschulbildung“

(COM(2017) 247 final)

und zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Ein guter Start ins Leben durch Schulentwicklung und hervorragenden Unterricht“

(COM(2017) 248 final)

(2018/C 081/22)

Berichterstatter: **Pavel TRANTINA (CZ-III)**

Mitberichterstatter: **Antonello PEZZINI (IT-I)**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 165 Absatz 4 und Artikel 166 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	27.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	148/1/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Initiativen und teilt die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien, möchte zudem jedoch diese Gelegenheit nutzen und darauf hinweisen, dass die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden müssen, um die Verbesserung der Bildungssysteme in Europa zu unterstützen, damit eine hochwertige Bildung für alle sichergestellt werden kann. Zudem müssen die Kapazitäten des Bildungssystems verbessert werden, um die gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen und die Lernenden wirksam auf eine hohe Lebensqualität und hochwertige Arbeitsplätze vorbereiten zu können. Durch Herausstellung seiner eigenen Werte kann und muss Europa eine führende und innovative Rolle beim Aufbau einer nachhaltigen und inklusiven Wirtschaft spielen. Eine solche Wirtschaft sollte in der Lage sein, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die Zukunft ihres besonderen Sozialmodells sicherzustellen. Die Zusammenarbeit in Bildungsfragen ist konkreter Ausdruck der Idee, die der EU zugrunde liegt, und trägt dazu bei, dass die „Gemeinschaft“, also die EU, als konstruktiv wahrgenommen wird.

1.2. Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen politischen Klimas in Europa fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Notwendigkeit der Wertschätzung der kulturellen Vielfalt und der Toleranz in der Bildung als weiteres Gebiet der Förderung einer aktiven Unionsbürgerschaft in die Ziele der EU aufzunehmen, mit denen die EU-Grundwerte gestärkt werden sollen. Wir alle sind dafür verantwortlich, Menschen zu erziehen und sie für die gemeinsame europäische Geschichte und die gemeinsamen europäischen Werte sowie für die Bedeutung von Toleranz und Menschenrechten zu sensibilisieren.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine ehrgeizigere Initiative nötig ist, um den zunehmenden Herausforderungen der heutigen Welt begegnen zu können, eine Initiative, die zu einer verstärkt ganzheitlichen Bildungsstrategie und damit einer Abkehr vom gegenwärtigen Paradigma führt, um unsere Kinder und Jugendlichen zu unterstützen und rasche Lösungen für bestehende Herausforderungen zu finden.

1.4. Von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Bildung ist es, den Status der Lehrkräfte und der Schulleitungen zu verbessern. Nicht nur Lehrkräfte und Schulleitungen müssen Fortbildungsmöglichkeiten erhalten, sondern auch jene, die Kinder und Jugendliche im realen Leben, also außerhalb der Bildungseinrichtungen erziehen: die Eltern, die Gemeinschaft sowie die Anbieter nicht-formaler Bildung. Mit diesen Gruppen müssen Bündnisse geschmiedet werden.

1.5. Nötig sind konkretere Anregungen für die Mitgliedstaaten in Sachen Bildung und Unterstützung der Lehrkräfte, auch zur Verbesserung des schulischen Umfelds als eines Aspekts ihrer Arbeitsbedingungen und der Lernbedingungen der Lernenden. Einige Anregungen könnten im Rahmen des Europäischen Semesters in den länderspezifischen Empfehlungen formuliert werden.

1.6. Mit Blick auf den bevorstehenden hochrangigen Bildungsgipfel, den die Kommission zu Beginn des Jahres 2018 veranstalten will, fordert der EWSA die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, einen entscheidenden Schritt nach vorn zu tun und Systeme für die allgemeine und berufliche Bildung sowie das lebensbegleitende Lernen zu schaffen, auch unter Nutzung wirksamer sozialer und bürgerschaftlicher Dialoge, die den Lernenden eine vielversprechende Zukunft in Europa sichern.

1.7. Nach Auffassung des EWSA sind die folgenden zwei Elemente entscheidend für die Verbesserung und Modernisierung der Bildungssysteme: Bereitstellung und gerechte Verteilung ausreichender Mittel sowie koordinierte Governance im Rahmen eines hochwertigen und wirksamen sozialen Dialogs. Dies sollte bei künftigen Diskussionen einen größeren Stellenwert einnehmen. Die Mittel für die Bildung sollten nicht nur auf die Leistung abzielen, sondern auch auf Inklusion von Lernenden aus benachteiligten Verhältnissen sowie von Flüchtlingen.

1.8. Die EU muss durch eine Aufstockung der Mittel für die Programme Erasmus+, Horizont 2020 und deren geplante Nachfolgeprogramme stärker in schulische und berufliche Bildung sowie in Forschung und Innovation investieren. So können in der Zukunft Arbeitsplätze geschaffen und neue Möglichkeiten eröffnet werden.

1.9. Zudem betont der EWSA, wie wichtig es ist, die Sozialpartner und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen wirksam einzubeziehen.

1.10. Zwar liegt der Schwerpunkt der Mitteilung auf den Schulen und Hochschulen, doch muss auch auf die Zusammenarbeit und die Verknüpfung von formalem, nichtformalem und informellem Lernen sowie die Validierung der jeweiligen Lernergebnisse eingegangen werden.

1.11. Nach Auffassung des EWSA muss ein umfassender Ansatz in Sachen Unternehmertum entwickelt werden. Die Lehrkräfte brauchen festgelegte Lernziele für das unternehmerische Lernen, damit wirksame Lehr- und Lernmethoden für diesen Bereich Einzug in die Klassenzimmer halten können. Die Entwicklung sozialer Projekte innerhalb und außerhalb der Schulen bietet eine ideale Gelegenheit, sich diese Fertigkeiten und die entsprechende Einstellung anzueignen, und sie trägt auch dazu bei, eine bessere Verknüpfung zu anderen Lernumgebungen herzustellen.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Zweck der Bildung im weiteren Sinne darin liegt, ein ausgewogenes Verhältnis und eine enge Zusammenarbeit zwischen den MINT-Fächern und den Sozial- und Geisteswissenschaften herzustellen. Der EWSA fordert deshalb einen stärker interdisziplinären Ansatz in Sachen Bildung und lebensbegleitendes Lernen, in dessen Mittelpunkt Partnerschaften und flexible Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsebenen und Fachgebieten stehen.

2. Zusammenfassung der Kommissionsinitiativen

2.1. Nach ihrer Mitteilung „Verbesserung und Modernisierung der Bildung“ (7. Dezember 2016) leitete die Europäische Kommission am 30. Mai 2017 eine neue Jugendinitiative für die Schul- und Hochschulbildung mit dem Titel „Strategie für eine hochwertige, inklusive und zukunftsorientierte Bildung“ ein. Das Paket umfasst zwei EU-Erneuerungsagenden zur Modernisierung der Bildung, eine für Schulen und eine für Hochschulen.

2.2. In den Mitgliedstaaten haben sich drei Bereiche der schulischen Bildung herauskristallisiert, in denen Maßnahmen erforderlich sind und eine Unterstützung der EU dazu beitragen kann, wichtige Herausforderungen zu bewältigen:

- Steigerung der Qualität der Schulen und der Inklusion an den Schulen,
- Unterstützung ausgezeichneter Lehrkräfte und ausgezeichneter Schulleitungen,
- Verbesserung der Governance der schulischen Bildungssysteme.

2.3. Die Kommission schlägt vor, die von den Mitgliedstaaten in diesen drei Bereichen ergriffenen Maßnahmen zu ergänzen durch Förderung des wechselseitigen Lernens, Verbesserung der Faktengrundlage, um festzustellen, was in der Bildung funktioniert, und Unterstützung bei der Durchführung nationaler Reformen in den Mitgliedstaaten, die dies wünschen. Beispiele für eine solche Unterstützung wären die Förderung der Kompetenzentwicklung und des interkulturellen Lernens durch Schulpartnerschaften, Mobilität und elektronische Partnerschaftsprojekte im Rahmen von Erasmus+, die Unterstützung des Gruppenlernens im Rahmen der Berufslaufbahn und der beruflichen Entwicklung von Lehrkräften und Schulleiterinnen und Schulleitern sowie die Schaffung eines neuen Instruments zur Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Umsetzung von Schulreformen.

2.4. Die neue Strategie für die Hochschulbildung beruht auf der Modernisierungsagenda von 2011. In ihrer Mitteilung legt die Kommission ihre Pläne für vier Schlüsselbereiche dar:

- Hochschulabsolventen müssen über die Kompetenzen verfügen, die sowohl sie selbst als auch eine moderne Wirtschaft benötigen.
- Es müssen inklusive Hochschulsysteme geschaffen werden.
- Es muss dafür gesorgt werden, dass Hochschuleinrichtungen zur Innovation in der übrigen Wirtschaft beitragen.
- Die Hochschulen und die Regierungen müssen dabei unterstützt werden, die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen optimal zu nutzen.

2.5. Schließlich müssen die Universitäten die Studienpläne auf den aktuellen und absehbaren Bedarf der Wirtschaft und der Gesellschaft ausrichten, damit die Hochschulbildung zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beitragen kann, und die angehenden Studierenden brauchen aktuelle und verlässliche Informationen für ihre Entscheidung, welche Fächer sie belegen wollen. Deshalb hat die Kommission als Teil der neuen europäischen Agenda für Kompetenzen parallel einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Werdegang-Nachverfolgung vorgelegt, der nicht nur Hochschulabsolventen, sondern auch Absolventen beruflicher Bildungsprogramme abdeckt. Damit sollen die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten angeregt und unterstützt werden, die Qualität und Verfügbarkeit der Daten in Bezug darauf zu verbessern, wie sich die Berufslaufbahn oder der weitere Bildungsweg junger Menschen nach ihrem Bildungs- bzw. Ausbildungsabschluss entwickelt.

3. Allgemeine Bemerkungen zur neuen EU-Bildungsstrategie

3.1. Der EWSA begrüßt die Initiativen und weist darauf hin, dass die für die Verbesserung der Bildungssysteme in Europa erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden müssen, damit eine hochwertige Bildung für alle sichergestellt werden kann. Zudem müssen die Kapazitäten des Bildungssystems verbessert werden, um die gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen und die Lernenden wirksam auf eine hohe Lebensqualität und hochwertige Arbeitsplätze vorbereiten zu können. Er teilt die Auffassung, dass der Schwerpunkt auf die frühkindliche Bildung, Investitionen in die Ausbildung der Lehrkräfte, die Förderung der Zusammenarbeit unterschiedlicher Interessenträger, die Verbesserung der Governance der schulischen Bildungssysteme, Synergien mit der Forschung sowie insgesamt auf die soziale Inklusion gelegt werden muss.

3.2. Zwar wurde allgemein betont, dass Bildung der Schlüsselfaktor für den Abbau der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten und die Förderung der sozialen Inklusion ist ⁽¹⁾, doch wurde in der jüngsten Mitteilung der Kommission zur Europäischen Säule sozialer Rechte und in der Pariser Erklärung von 2015 ⁽²⁾ festgestellt, dass die Ungleichheiten in den meisten EU-Ländern nach wie vor zunehmen. Die weltweiten Veränderungen bei der Arbeit und den Qualifikationsanforderungen sowie in den Gesellschaften vollziehen sich in einem beispiellosen Tempo, und die EU sollte deshalb die Mitgliedstaaten darin bestärken, ihre Bildungssysteme an diese neuen Gegebenheiten anzupassen. Eine ständige Bewertung des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und der Arbeitsmarktlage dürften hier hilfreich sein. Um eine Gesellschaft mit wirklicher Chancengleichheit zu schaffen, ist es auch nötig, Lehrpläne und Lehrmethoden flexibler, innovativer und ganzheitlicher zu gestalten und sich gegebenenfalls an den vielen guten Beispielen zu orientieren, auf die in den vergangenen Jahren bereits hingewiesen wurde.

⁽¹⁾ Die Bildung spielt auch eine wesentliche Rolle in einigen kürzlich abgegebenen Erklärungen der EU: Europäische Säule sozialer Rechte (April 2017), Neue europäische Agenda für Kompetenzen (Juni 2016), Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas (April 2017), Erklärung von Rom (März 2017).

⁽²⁾ Auf einer informellen Sitzung der Bildungsminister im März 2015 in Paris wurde die „Erklärung zur Förderung von Politischer Bildung und der gemeinsamen Werte von Freiheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung“ angenommen.

3.3. Vor diesem Hintergrund möchte der EWSA darauf hinweisen, dass Bildung ein Gut ist, das allen gehört, und ein wesentliches Instrument zur Förderung des Gemeinwohls bleiben sollte, indem Investitionen gezielt eingesetzt werden, um die privaten und öffentlichen Kosten mangelnder Bildung in vielen Bereichen zu senken, etwa Gewaltprävention, Verbesserung der Gesundheit durch Sport und Förderung des Wohlbefindens, Sensibilisierung für den Klimawandel und Gewährleistung des sozialen Friedens in zunehmend auseinanderdriftenden Gesellschaften. In diesem Zusammenhang sollten Bildungsreformen nicht nur darauf abzielen, die künftig gefragten Qualifikationen, Kompetenzen und Kenntnisse zu vermitteln, die die jungen Menschen brauchen, um Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, sondern auch die Fähigkeit der Lernenden fördern, auf dringende gesellschaftliche Themen zu reagieren, die sich auf den Alltag der Bürgerinnen und Bürger in der EU auswirken.

3.4. Dem Übergang von einer Bildungsebene zu nächsten und der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Bildungsanbietern sowohl im formalen als auch im nicht-formalen Rahmen muss in der geplanten Strategie der Kommission besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der EWSA begrüßt zwar, dass der Schwerpunkt darauf gelegt wird, inklusive und vernetzte Hochschulsysteme zu schaffen und die Schulen zu ermutigen, einen besseren Kontakt und engere Zusammenarbeit zu Hochschuleinrichtungen in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik (MINT) aufzubauen, ist jedoch der Auffassung, dass der Zweck der Bildung im weiteren Sinne darin liegt, ein ausgewogenes Verhältnis und eine enge Zusammenarbeit zwischen den MINT-Fächern und den Sozial- und Geisteswissenschaften herzustellen. Der EWSA fordert deshalb einen stärker interdisziplinären Ansatz in Sachen Bildung und lebensbegleitendes Lernen, in dessen Mittelpunkt Partnerschaften und flexible Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsebenen und Fachgebieten stehen. Ein solcher Ansatz könnte auch dazu beitragen, verschiedene Ungleichgewichte abzubauen, etwa beim Verhältnis zwischen Männern und Frauen in den MINT-Fächern und in der Wissenschaft generell, da stereotype Auffassungen darüber, was für Angehörige eines bestimmten Geschlechts oder einer Rasse oder Menschen mit bestimmten Eigenschaften angemessen bzw. üblich ist, abgebaut werden.

3.5. Der EWSA fordert die Kommission erneut ⁽³⁾ auf, sich aktiver für die Einführung innovativerer Lösungen im Bereich der Bildung und Kompetenzentwicklung sowie für die Überwachung und Förderung von in den Mitgliedstaaten bereits existierenden Verfahren und innovativen Ansätzen einzusetzen. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass es nun an der Zeit ist für einen echten Paradigmenwechsel in Bezug auf die Ziele und die Funktionsweise der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie auf das Verständnis ihrer Stellung und Rolle in der Gesellschaft sowie für die Anerkennung der Tatsache, dass Bildung an sich ein Produktivitätsfaktor ist. Eine aktive EU-Ebene ist ein Schlüsselement für die Gestaltung einer besseren Bildung der Zukunft.

3.6. Der EWSA hat bereits in einer früheren Stellungnahme betont, „dass die Mobilisierung sämtlicher Akteure und die Förderung des Entstehens von ‚Lernpartnerschaften‘ in der Gesellschaft unter Einbindung der Schulen, Unternehmen, Kommunalverwaltungen, Sozialpartner, zivilgesellschaftlichen Organisationen, in der Jugendarbeit tätigen NGO, Jugend- und anderen Sozialarbeiter, sowie der Eltern und Schüler in die Gestaltung und Umsetzung der Lehrpläne von entscheidender Bedeutung ist, damit der erwünschte Paradigmenwechsel im Bildungswesen erfolgreich ist“ ⁽⁴⁾.

3.7. Schon von den ersten Schuljahren an müssen junge Menschen dabei unterstützt werden, Kompetenzportfolios zu entwickeln, die sich nicht nur auf ihr Wissen, sondern auch auf ihre Kompetenzen, ihre Innovationsfähigkeit und Kreativität, ihren kritischen Geist und ihre Kenntnis der gemeinsamen europäischen Geschichte beziehen. Im Rahmen dieser Kompetenzprofile sollten auch die verschiedenen digitalen Fähigkeiten, Erfahrungen in der zwischenmenschlichen Kommunikation und in der Teamarbeit sowie ihre Fähigkeit, verschiedene Kulturen anzuerkennen, eine wichtige Rolle spielen. Dies sollte mit Unterstützung der Akteure im Bildungswesen und der Jugendbetreuer erreicht werden.

3.8. Der ursprüngliche Name der Initiativen („Jugendinitiative“) war irreführend, da der Eindruck entstand, dass sie sich nur an junge Menschen richten. Dabei steigt die Zahl der erwachsenen Lernenden in formellen Bildungssystemen an. Es ist bedauerlich, dass in der Mitteilung zur Hochschulbildung auf „Erwachsene“ kaum eingegangen wird, obwohl die höhere Bildung im Rahmen des lebenslangen Lernens in allen Altersstufen von entscheidender Bedeutung sein kann, auch um Kenntnisse, Fähigkeiten und Wissen von Arbeitnehmern und Arbeitslosen auf dem neuesten Stand zu halten.

3.9. Entscheidend für die Verbesserung und Modernisierung der Bildungssysteme ist die Bereitstellung und gerechte Verteilung ausreichender Mittel sowie koordinierte Governance im Rahmen eines hochwertigen und wirksamen sozialen Dialogs. Die Kommission misst diesem Aspekt in ihrer Arbeitsunterlage nicht ausreichend Gewicht bei und legt nicht genug Nachdruck auf die Tatsache, dass Mittel für die Bildung nicht nur auf die Leistung ausgerichtet sein sollten, sondern auch auf die Inklusion einzelner Lernender aus benachteiligten Verhältnissen sowie auf die Integration von Flüchtlingen. Zudem wird die Bedeutung der Konsultation und Einbeziehung unterschiedlicher Interessenträger, insbesondere zivilgesellschaftlicher Organisationen, kaum anerkannt.

⁽³⁾ ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 45.

⁽⁴⁾ ABl. C 214 vom 8.7.2014, S. 31.

4. Besondere Bemerkungen zur neuen EU-Bildungsstrategie

Bezugnehmend auf die beiden Initiativen der Kommission sowie die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten allgemein wird sich der EWSA hier auf die folgenden drei übergreifenden Prioritäten für die Schul- und Hochschulbildung konzentrieren.

4.1. Gebraucht werden grundlegende fachspezifische Fähigkeiten, zugleich aber auch soziale Kompetenzen und fachübergreifende Fähigkeiten, Kompetenzen und Kenntnisse.

4.1.1. Nach Auffassung des EWSA muss die Kommission gewährleisten, dass sich die Mitgliedstaaten eine ganzheitliche Definition der Bedürfnisse der Lernenden zu eigen machen, also einschließlich der fachspezifischen und der sozialen Kompetenzen sowie der Qualifikationen und interdisziplinären Kenntnisse. Diese drei Aspekte sollten nicht nur die für die Arbeit nötigen Fähigkeiten abdecken, sondern auch das umfassendere Ziel der persönlichen Entwicklung aller Menschen über das ganze Leben hinweg. Im Mittelpunkt der Verbesserungen bei der Bildung, vor allem der Hochschulen, muss also auch die Frage stehen, wie eine aktive Bürgerschaft, die Stärkung der Eigenverantwortung der Jugend, das lebensbegleitende Lernen und das Wissen über die Arbeitsweise der EU und ihren Nutzen gefördert werden können. Wir sollten uns vor Augen führen, dass soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten nicht durch Bildung allein beseitigt werden können, sondern dass Synergien mit zusätzlichen sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen Voraussetzung für eine nachhaltigere Lösung sind.

4.1.2. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Entwicklung sogenannter sozialer Kompetenzen geschenkt werden, die von den Arbeitgebern zunehmend geschätzt werden und auch außerhalb des Arbeitsumfelds von Nutzen sein können. Der EWSA fördert deshalb Maßnahmen wie die in der Mitteilung der Kommission erwähnten: Projekte zur Bewertung der Kreativität, Problemlösung, Zusammenarbeit⁽⁵⁾, Teamwork und kritisches Denken. Diejenigen, die Politik gestalten, müssen eine angemessene Unterstützung und Schulung erhalten, um die übergreifende Dimension dieser Kompetenzen zu erfassen.

4.1.3. Der EWSA begrüßt zwar die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und der Arbeitswelt, doch sollte unter letzterer nicht nur die Wirtschaft verstanden werden. Beim Aufbau von Partnerschaften zwischen Unternehmen und Bildungseinrichtungen sollte es nicht allein darum gehen, ob junge Menschen „unmittelbar beschäftigungsfähig“ sind. Die Unternehmen müssen die Möglichkeit haben, die Humanressourcen umfassend auszunutzen, indem sie die gerade erforderlichen Kompetenzen mobilisieren und die neuen Möglichkeiten, die die digitale Revolution bietet, allen Altersgruppen anbieten. Zudem sollten die Unternehmen junge Menschen dabei unterstützen, nach dem Eintritt in die Arbeitswelt ihre Ausbildung fortzusetzen: Bildung ist ein kontinuierlicher Prozess, bei dem in der begrenzten Zeit, die die formale Ausbildung dauert, der Bedarf nicht in jeder Hinsicht gedeckt werden kann.

4.1.4. Allerdings muss, wie der EWSA bereits betont hat, „die Integration dualer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in den Schulen [gefördert werden], die den Unterricht im Klassenraum mit der Erfahrung am Arbeitsplatz kombinieren, wobei die Bildungsbehörden und die Unternehmen für die Bedeutung dieser Initiativen sensibilisiert werden sollten“⁽⁶⁾. Arbeitserfahrungen für Schülerinnen und Schüler und eine engere Verknüpfung zwischen Schulen, Wirtschaft, Hochschulen und Forschung sind von entscheidender Bedeutung für die Schaffung qualifizierter und nachhaltiger Arbeitsplätze für junge Menschen.

4.1.5. Trotz des Bedarfs an fachspezifischen Fähigkeiten darf die Wirtschaft nicht die Richtung diktieren, in die sich die Bildung, einschließlich der Hochschulbildung, entwickelt. Mit Initiativen wie der systematischen Verfolgung des beruflichen Werdegangs von Absolventen sollte dafür gesorgt werden, dass die Lehrpläne der Hochschulen nicht auf die Bildungsergebnisse wie Gehälter oder das Beschäftigungsniveau der Absolventen ausgerichtet werden. Einige Mitgliedstaaten haben bereits eigene Systeme der Verfolgung des Werdegangs, weshalb das eventuelle EU-weite neue System diese miteinander verbinden sollte und nicht dazu dienen darf, Sparmaßnahmen bei den Geistes- und Sozialwissenschaften zu rechtfertigen.

4.2. Unterstützung von Lehrkräften für hochwertige Lehre und lebensbegleitendes Lernen

4.2.1. Im „digitalen Zeitalter der Bildung“ muss der Einsatz technischer Hilfsmittel in der Bildung dem Lernprozess zugutekommen: So sind etwa Programmierkenntnisse kein Selbstzweck, die Schülerinnen und Schüler müssen vielmehr die Logik des Programmierens verstehen und sich die notwendigen Fähigkeiten aneignen, um die sich entwickelnden technischen Möglichkeiten im Lernumfeld und im realen Leben nutzen zu können.

⁽⁵⁾ Verbesserung der Qualität von Lehre und Lernen in den Hochschuleinrichtungen Europas, Bericht der hochrangigen Gruppe „Modernisierung des Hochschulwesens“, Europäische Kommission, Juni 2013.

⁽⁶⁾ ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 58.

4.2.2. Zwar bietet die IKT Chancen in vielen Bereichen, sie öffnet jedoch auch realen Gefahren Tür und Tor, wie der Cyberkriminalität, gefährlichen und schädigenden Inhalten, einer immer stärkeren Kommerzialisierung der Dienste sowie Möglichkeiten der technischen Überwachung und des Missbrauchs personenbezogener Daten. Daher muss die digitale Kompetenz gestärkt werden, damit jeder über die richtigen Instrumente zur Integration in die künftige Arbeitswelt verfügt. Die IKT sind mittlerweile auf allen Wirtschafts- und Dienstleistungsebenen präsent und müssen daher fester Bestandteil des lebenslangen Lernens sein.

4.2.3. Verbesserungen in der digitalen Bildung sollten jungen Menschen auch dabei helfen, klarer zwischen Information und Wissen zu unterscheiden, kritisches Denken zu lernen sowie adäquate Medienkompetenz zu erwerben und beispielsweise in der Lage zu sein, Falschmeldungen zu erkennen und ihre Privatsphäre im Internet zu schützen.

4.2.4. Zwar liegt der Schwerpunkt der Mitteilung auf den Schulen und Hochschulen, doch wurde auf die Zusammenarbeit und die Verknüpfung von formalem, nichtformalem und informellem Lernen sowie die Validierung der jeweiligen Lernergebnisse nicht ausreichend eingegangen, wie in den Schlussfolgerungen des Rates⁽⁷⁾ zum Thema Partnerschaft und flexible Wege für die lebenslange Qualifikationsentwicklung von 2012 hervorgehoben wurde. Auch heute noch verfügt nur die Hälfte der Mitgliedstaaten über eine umfassende Strategie für das lebensbegleitende Lernen⁽⁸⁾. In dieser Beziehung können Technologien auch die Diversifizierung der Bildungskonzepte fördern.

4.2.5. Ein Schwerpunkt der Kommission liegt seit Jahren auf der Entwicklung von EU-Netzen und der Förderung der Zusammenarbeit für den Austausch bewährter Verfahren und das Gruppenlernen. Es wäre jedoch auch interessant, zu ermitteln, inwieweit die Akteure des Bildungswesens diese Instrumente und Verfahren für gut befinden. Wahrscheinlich ist vielen Lehrkräften und Erziehern gar nicht bekannt, welche Unterstützung und welche finanziellen Ressourcen und Schulungsmöglichkeiten ihnen die EU-Ebene bietet. Die Verbesserung des Kapazitätenaufbaus und der Arbeitsbedingungen, einschließlich der Gehälter für Lehrkräfte, sollten für die Mitgliedstaaten an erster Stelle stehen.

4.2.6. Im Anschluss an die Empfehlungen der Kommission müssen die Mitgliedstaaten das lebensbegleitende Lernen für Erzieher und Lehrkräfte fördern und deren Mobilität, etwa über Erasmus+-Programme, verstärken. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Verbesserung der partizipatorischen Aspekte der Lehre, was sich als sehr gutes pädagogisches Verfahren erwiesen hat, um Lernende in die Lage zu versetzen, Wissen zu erwerben und bestimmte fachübergreifende Fähigkeiten, etwa Kommunikationsfähigkeiten, zu entwickeln. Dies würde eine bemerkenswerte Verlagerung vom lehrerzentrierten Unterricht zum lernerzentrierten Unterricht, bei dem der Lehrer nur unterstützend tätig wird, vollzogen.

4.3. Unternehmerische Bildung durch soziale Projekte

4.3.1. Bildung muss die Schlüsselkompetenzen, Fähigkeiten und Einstellungen fördern, die nötig sind, um nach Abschluss der formalen Ausbildung im Leben voranzukommen, etwa Teamarbeit und Projektmanagement. Diese neuen Fähigkeiten können nicht nur dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit zu stärken, sondern sie können die künftigen Erwachsenen auch besser in die Lage versetzen, einzeln oder gemeinsam ihre eigenen Arbeitsplätze zu schaffen. Aktives Lernen und auf Erfahrung gegründetes Lernen sind alternative Ansätze, die die Fähigkeit, Wissen zu speichern, verbessern können und stärker dazu beitragen, praktische Fähigkeiten im Gegensatz zu Wissen in einem bestimmten Fach zu entwickeln.

4.3.2. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, ein umfassendes Konzept für Unternehmergeist zu entwickeln und dazu den Referenzrahmen für Unternehmertum⁽⁹⁾ zu nutzen. Die Entwicklung sozialer Projekte innerhalb und außerhalb der Schulen bietet eine ideale Gelegenheit, sich diese Fertigkeiten und die entsprechende Einstellung anzueignen, und sie trägt auch dazu bei, eine bessere Verknüpfung zu anderen Lernumgebungen herzustellen. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten das Europäische Solidaritätskorps, eine Initiative, die sich an junge Menschen in Schulen und Hochschulen richtet, entscheidend unterstützen. Darüber hinaus besteht wachsendes Interesse an sozialem Unternehmertum — auch dies eine Möglichkeit, den zunehmenden Ansprüchen junger Menschen an eine sinnvolle Arbeit gerecht zu werden.

⁽⁷⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über Partnerschaft und flexible Wege für die lebenslange Qualifikationsentwicklung, als Begleitunterlage zu der Mitteilung der Kommission „Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen“, November 2012.

⁽⁸⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen als Begleitunterlage zu dem Entwurf des gemeinsamen Berichts des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) — Neue Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung, August 2015.

⁽⁹⁾ Europäischer Referenzrahmen für unternehmerische Kompetenzen
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecomp-entrepreneurship-competence-framework>.

4.3.3. Das Unternehmertum ist ein kraftvoller Motor für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung. Die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten sollte deshalb im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen. Wie der EWSA bereits betont hat, erfordert die Erziehung zu unternehmerischem Denken und Handeln in ganz Europa während der gesamten Bildungslaufbahn und als Teil des lebensbegleitenden Lernens nach wie vor das volle Engagement der Entscheidungsträger. Ehrgeiz, Kreativität und Unternehmergeist müssen als solche geschätzt und gefördert, dürfen jedoch nicht mit einer Geschäftstätigkeit oder der Erzielung von Gewinn verwechselt werden. Kreativität entfaltet sich durch den Wissenserwerb in formalen und informellen Systemen. Erzieher und Lehrkräfte müssen voll und ganz einbezogen werden, damit die richtige Botschaft vermittelt wird. Die Lehrkräfte gehen möglicherweise nicht konform mit einer engen Definition des Begriffs Unternehmergeist, bei der es nur darum geht, ein Unternehmen zu gründen, und stehen einem weitgefassten Konzept offener gegenüber, das auf eine Schlüsselkompetenz für das ganze Leben abhebt. Durch „kontinuierliche Heranführung an den Unternehmergeist über alle Stufen des Bildungssystems“ zur Entwicklung von Aktivitäten und des Lehrprozesses kann Unternehmergeist in den Klassenraum gebracht werden ⁽¹⁰⁾.

4.3.4. Auch junge Menschen, die später kein Unternehmen oder Sozialunternehmen gründen, profitieren vom unternehmerischen Lernen, da dabei betriebswirtschaftliche Kenntnisse und wesentliche Fähigkeiten und Handlungsweisen vermittelt werden, wie Kreativität, Eigeninitiative, Beharrlichkeit, Teamfähigkeit, Risikobewusstsein und Verantwortungssinn. Dieses unternehmerische Denken hilft Unternehmerinnen und Unternehmern dabei, Ideen in die Tat umzusetzen, und steigert die Beschäftigungsfähigkeit erheblich. Lehr- und Ausbildungskräfte brauchen festgelegte Lernziele für das unternehmerische Lernen, damit wirksame Lehr- und Lernmethoden für diesen Bereich Einzug in die Klassenzimmer halten können. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb die Entwicklung unternehmerischer Kompetenzen ab der Grundschule durch neue, kreative Lehr- und Lernmethoden fördern; zugleich sollte die Gründung eines Unternehmens in der Sekundar- und Hochschulbildung stärker als mögliches Karriereziel herausgestellt werden. In alle Unterrichtsfächer und auf allen Bildungsebenen sollten maßgeschneiderte arbeitspraktische Erfahrungen einfließen, bei denen problembasiert gelernt wird und Verbindungen zur Wirtschaft genutzt werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

⁽¹⁰⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 45.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik“

(COM(2017) 424 final — 2017/0190 (COD))

(2018/C 081/23)

Berichterstatter: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Befassung	Rat, 14.9.2017 Europäisches Parlament, 11.9.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	19.9.2017
Zuständige Fachgruppe	Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	3.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	179/2/2

1. Standpunkt des EWSA

1.1. Im Einklang mit seiner vorherigen Stellungnahme zur Anlande Verpflichtung⁽¹⁾, in der er die erforderliche Flexibilität zur Erleichterung der schrittweisen Einführung der Anlande Verpflichtung einforderte, befürwortet der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) den Vorschlag zur Verlängerung der Befugnis der Kommission zum Erlass von Rückwurfplänen im Wege delegierter Rechtsakte um einen weiteren Zeitraum von drei Jahren.

1.2. Allerdings steht zu befürchten, dass der vorgeschlagene Zeitraum von drei Jahren nicht ausreicht, um die Gesamtheit der regionalen Mehrjahrespläne anzunehmen, und dass wir uns Ende 2020 wieder in einer ähnlichen Lage wie derzeit befinden. Der EWSA hätte sich eine umfangreichere Verlängerung gewünscht.

2. Bemerkungen

2.1. Im Rahmen der schrittweisen Einführung der Anlande Verpflichtung (die ersten delegierten Verordnungen der Kommission zur Festlegung von Rückwurfplänen traten am 1. Januar 2015 in Kraft) trat eine Reihe von Problemen auf.

2.1.1. Die so genannten limitierenden Arten („choke species“) waren zweifelsohne das größte Problem, das mit der Zeit noch zunehmen wird. Hierbei geht es um Arten, für die ein Betrieb nur über eine geringe oder gar keine Fangquote verfügt, die jedoch — wenn auch aus anderen Gründen — nicht mehr in den Netzen oder anderen Fanggeräten landen. Die in der Verordnung enthaltenen Flexibilitätsmechanismen sind in Bezug auf diese Tatsache völlig unzureichend. Wenn die Anlande Verpflichtung im Jahr 2019 vollständig in Kraft tritt, werden viele Fischereifahrzeuge — obwohl sie die Quoten ihrer Zielart nicht ausgeschöpft haben — nicht ausfahren können, sondern im Hafen bleiben müssen, da ihre äußerst niedrige Quote für Beifangarten bereits ausgeschöpft ist.

2.1.2. Eine weitere ungelöste Frage ist die Anpassung durch die Fischereihäfen und deren Vermarktung von Arten, die bisher ausgeschlossen, nun aber angelandet werden müssen. Auch die Beschränkung des Verkaufs kleiner Fische, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, schafft zusätzliche Probleme, da viele Häfen der EU nicht über die Infrastruktur bzw. die Unternehmen verfügen, die für den Absatz dieser Arten von Rohstoffen sorgen können.

⁽¹⁾ ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 68.

2.1.3. Schließlich steigt der Bedarf an Lagerkapazität an Bord und insbesondere der Arbeitsaufwand des Personals stetig an, da es verpflichtet ist, mehr Einstufungen nach Art und Größe vorzunehmen, wodurch die Belastung und die Risiken zunehmen.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäischer Interoperabilitätsrahmen — Umsetzungsstrategie“

(COM(2017) 134 final)

(2018/C 081/24)

Berichterstatter: **Brian CURTIS**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	180/2/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

1.1. Die digitale Wirtschaft und insbesondere der damit verknüpfte unterstützende Rahmen für öffentliche Dienstleistungen sind von maßgeblicher Bedeutung für eine reibungslos und effizient funktionierende Zivilgesellschaft in der EU. Der EWSA begrüßt die stetigen Fortschritte und die von der Europäischen Kommission geleistete Unterstützung bei der Weiterentwicklung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens (EIF).

1.2. Der Mitteilung ist zu entnehmen, dass die GD DIGIT verstärkt eine beratende und verbindende Rolle wahrnimmt und die Mitgliedstaaten und ihre Behörden auf allen Ebenen ermutigt, sich nahtlos zu vernetzen.

1.3. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die Interoperabilitätskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt. Zwar besteht Einvernehmen dahingehend, dass Rechtsetzungs- oder verbindliche Governanceverfahren weiterhin nicht infrage kommen, doch stehen die Mitgliedstaaten dadurch verstärkt in der Verantwortung, freiwillig jede Möglichkeit wahrzunehmen, dem Geist und Inhalt des EIF und seiner Umsetzungsprogramme gerecht zu werden. Sicherheit und Privatsphäre sind nach wie vor einer der zwölf Grundsätze des EIF, und der EWSA stellt zufrieden fest, dass diese Grundsätze ausführlich dargelegt werden und Gegenstand von zwei klaren Empfehlungen in der Interoperabilitäts-Umsetzungsstrategie sind. Der EIF ist breit angelegt und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Subsidiaritätsrechte wahrzunehmen; zweifellos aber herrscht in der Öffentlichkeit verbreitet Besorgnis über die Datenhoheit, die Verwendung und die Sicherheit personenbezogener Daten, und in ganz Europa werden dieselben Bedenken geäußert. Diese Anliegen stehen im Zusammenhang mit den in den EU-Verträgen verankerten Grundrechten.

Empfehlungen

1.4. Der EWSA würde es begrüßen, wenn sich die Mitgliedstaaten und die Europäische Union umfassend für die Umsetzung des Europäischen Interoperabilitätsrahmens einsetzen würden.

1.5. Auch wenn der Aspekt der Cybersicherheit über den Rahmen dieser Mitteilung hinausgeht, liegt es auf der Hand, dass über andere EU-Rechtsinstrumente Gewissheit gegeben werden muss, dass eine bessere Interoperabilität und ein erweiterter öffentlicher Zugang keine größere Anfälligkeit für die zunehmende Bedrohung durch Cyber-Angriffe bedeutet.

1.6. Ein weiteres gemeinsames Anliegen ist die Unterstützung derjenigen, die, aus welchem Grund auch immer, den Anschluss an die sich rasch ausbreitende und mittlerweile allgegenwärtige Welt der digitalen Dienste verpassen. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Empfehlungen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens zur Nutzerorientierung umzusetzen, insbesondere hinsichtlich der Vielfalt der Zugangswege, d. h. die Verfügbarkeit physischer ebenso wie digitaler Kanäle, bei der Erbringung digitaler öffentlicher Dienste.

1.7. Der EWSA sieht mit Unbehagen, dass in den Maßnahmen keine Ziele festgelegt werden und dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sich durchweg in die Zuständigkeit zu teilen scheinen. Eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten und die Aufstellung von Prioritäten würden die Ressourcenverteilung erleichtern.

1.8. Es muss deutlicher aufgezeigt werden, wie die notwendige Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Unternehmen und der Bürger (nutzerorientierte Dienste) praktisch verwirklicht werden kann.

1.9. Der EWSA empfiehlt, dass für Bürger und Unternehmen relevante Ereignisse und einschlägige Verfahren gemäß Anhang II des angenommenen Vorschlags COM(2017) 256 final der Europäischen Kommission bei der Beurteilung des Umsetzungsgrads des EIF vorrangig betrachtet werden.

1.10. Der EWSA stellt fest, dass die praktische Arbeit der Beobachtungsstelle für die nationalen Interoperabilitätsrahmen (NIFO) eine solide Grundlage für künftige Empfehlungen bietet. Darauf aufbauend wäre in 2 bis 3 Jahren ein mögliches Rechtsinstrument denkbar, mit dessen Hilfe dann noch offene Fragen geklärt werden können.

2. Einleitung

2.1. Die Vollendung des Digitalen Binnenmarkts ist eine der zehn politischen Prioritäten der Europäischen Kommission. Dadurch könnten jährlich 415 Mrd. EUR erwirtschaftet, Arbeitsplätze geschaffen und die öffentlichen Dienste modernisiert werden. Der notwendige Ausbau der behördlichen digitalen Zusammenarbeit macht einen zentralen Aspekt des Digitalen Binnenmarkts aus. Der Anteil der im öffentlichen Sektor Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung beläuft sich auf über 25 %; die Beschaffungen im öffentlichen Sektor entsprechen einem Fünftel des EU-BIP. Infolge der Ausweitung von Studentenaustauschprogrammen, Fremdenverkehr, Migration, grenzüberschreitender Unternehmensentwicklung und Online-Käufen steigt in vielen Bereichen der Interoperabilitätsbedarf.

2.2. Der Europäische Interoperabilitätsrahmen (EIF) wurde 2010 lanciert. Er beinhaltet für die öffentlichen Verwaltungen bestimmte Leitlinien zur Errichtung interoperabler öffentlicher Dienste in Form von Empfehlungen, die auf Interoperabilitätsvorgaben und Modellierungen beruhen.

2.3. Das Programm für Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (ISA) (2010-2015) und sein Nachfolger, das Programm ISA² (2016-2020), bilden die Hauptinstrumente, mit denen der EIF von 2010 bislang umgesetzt worden ist.

2.4. Die für den öffentlichen Sektor relevanten europäischen Maßnahmen und Initiativen wurden seit 2010 weiterentwickelt, so z. B. die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die eIDAS-Verordnung⁽¹⁾ und der EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, oder werden derzeit neu erarbeitet, wie das zentrale digitale Zugangstor und der freie grenzüberschreitende Datenverkehr (nicht personenbezogener Daten).

2.5. Die Informationstechnologie ist in Bereichen wie Open Data und Cloud-Computing raschen Veränderungen unterworfen.

2.6. In Anbetracht der genannten strategischen und technologischen Aspekte und der notwendigen Bewertung der Wirksamkeit des EIF fand 2016 eine Konsultation der Interessenträger statt, in deren Rahmen die Erfordernisse und Probleme der Interessenträger in den Bereichen Interoperabilität und Umsetzung des EIF analysiert, Auswirkungen einer Überarbeitung sondiert und Feedback zum Mehrwert eingeholt wurden.

2.7. Im neuen Europäischen Interoperabilitätsrahmen wird infolgedessen mehr Gewicht darauf gelegt, wie Interoperabilitätsgrundsätze und -modelle in der Praxis angewandt werden sollten. Die Bedeutung des EIF für die Verknüpfung der nationalen und bereichsspezifischen Interoperabilitätsrahmen tritt klar zutage. Die Anzahl der Empfehlungen steigt von 25 auf 47. Die aktualisierten und neuen Interoperabilitätsempfehlungen werden konkreter formuliert, um ihre Umsetzung zu erleichtern, und sind verstärkt auf Offenheit und Informationsmanagement, Datenübertragbarkeit, Interoperabilitätsgovernance und integrierte Dienstleistungserbringung ausgerichtet.

⁽¹⁾ Die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73) sorgt für einen berechenbaren Rechtsrahmen im Hinblick auf sichere und nahtlose elektronische Transaktionen zwischen Unternehmen, Bürgern und öffentlichen Verwaltungen.

3. Wesentlicher Inhalt der Mitteilung der Kommission

3.1. In der Mitteilung werden die bisherigen Fortschritte und die künftigen Prioritäten umrissen, überprüft und analysiert. In ihrem Anhang I sind 22 Maßnahmen in 5 Schwerpunktbereichen aufgelistet. In Ergänzung dazu werden in Anhang II die Grundsätze des neuen EIF sowie Einzelheiten der 47 Empfehlungen dargelegt. Ziel ist es, dass die europäischen öffentlichen Verwaltungen durch Einhaltung des allgemeinen Rahmens des EIF, der auf dem konzeptionellen Modell des EIF aufbaut, über nahtlose Dienste und Datenflüsse verfügen.

3.2. Effiziente digitale öffentliche Dienste sind Voraussetzung dafür, dass die Bürger ihren Wohnsitz und den Ort ihres Arbeitsplatzes innerhalb der EU frei wählen und die Unternehmen in allen Mitgliedstaaten ungehindert handeln und die Vorteile eines freien Kapitalverkehrs wahrnehmen können. Die Mitgliedstaaten modernisieren ihre öffentlichen Verwaltungen durch die verbreitete Einführung digitaler öffentlicher Dienste. Interoperabilität ist unverzichtbar, um die Gefahr eines inhomogenen digitalen Umfelds und damit elektronischer Hürden für die vier Freiheiten zu vermeiden.

3.3. Der Rahmen fußt darauf, dass gute Interoperabilität die Beseitigung aktueller und potenzieller Hemmnisse in Verbindung mit rechtlichen Fragen, organisatorischen Aspekten, Datenstruktur/Semantik und technischen Fragen voraussetzt. Durch die Durchführung und Überprüfung der Programme ISA und ISA² konnten bereits viele dieser Aspekte ermittelt und geregelt werden, doch bleibt noch viel zu tun.

3.4. Den jüngsten verfügbaren Angaben zufolge hat die Angleichung der nationalen Interoperabilitätsrahmen an den EIF 76 % erreicht, aber das Niveau der Umsetzung nationaler Interoperabilitätsrahmen lag im Jahr 2016 bei bestimmten nationalen Projekten bei 56 %⁽²⁾, was darauf hindeutet, dass noch immer Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung der derzeit geltenden Empfehlungen bestehen. Daraus wird deutlich, dass weitere konkrete Leitlinien erforderlich sind, die Gegenstand von Anhang II sind.

3.5. Die 12 Grundsätze sind unter Berücksichtigung der jüngsten strategischen und technischen Entwicklungen im Wesentlichen aus dem vorhergehenden EIF übernommen worden. Sie lassen sich in 4 Kategorien unterteilen:

Festlegung des Kontextes für auf Interoperabilität zielende Maßnahmen der EU

1: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Zentrale Interoperabilitätsgrundsätze

2: Offenheit

3: Transparenz

4: Weiterverwendbarkeit

5: Technologieneutralität und Datenportabilität

Allgemeine nutzerseitige Bedürfnisse und Erwartungen

6: Benutzerorientierung

7: Integration und Barrierefreiheit

8: Sicherheit und Privatsphäre

9: Mehrsprachigkeit

Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen

10: Verwaltungsvereinfachung

11: Informationsbewahrung

12: Bewertung von Effektivität und Effizienz.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf.

3.6. In der Mitteilung werden die öffentlichen Verwaltungen aufgefordert, die nationale Lenkung ihrer Interoperabilitätsbemühungen zu verbessern, gemeinsame Betriebsmodelle zur Entwicklung besserer digitaler öffentlicher Dienste zu nutzen sowie die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten einzubeziehen, und die in ihrem Besitz befindlichen Daten in gemeinsamen semantischen und syntaktischen Formaten zu verwalten, damit sie leichter in Portalen veröffentlicht sowie aggregiert, gemeinsam genutzt und weiterverwendet werden können.

3.7. In der Mitteilung wird ein konsolidiertes konzeptionelles Modell des EIF vorgestellt, dem die Verknüpfung eines Interoperabilitätsmodells mit einem Modell für die Bereitstellung integrierter öffentlicher Dienste zugrunde liegt. Es ist auf alle digitalen öffentlichen Dienste anwendbar, wobei ein Schwerpunkt auf Governancefragen liegt. Die Auslegung der Grundsätze und der Modelle erfolgt anhand von 47 Einzelempfehlungen. Der begleitende Aktionsplan für Interoperabilität enthält weitere konkrete Umsetzungsvorschläge. Sie tragen zum Verständnis des konzeptuellen Modells bei und gehen auch auf spezifische praktische Anliegen ein, die in der Konsultation 2016 zur Sprache gebracht worden waren.

3.8. Das verbreitete Problem von Altsystemen beispielsweise, die ursprünglich zur Lösung bereichsspezifischer und lokaler Probleme entwickelt wurden, hat zu fragmentierten IKT-Inseln geführt. Dafür soll Empfehlung 33 Abhilfe schaffen: „Verwenden offener Spezifikationen, soweit solche zur Verfügung stehen, um bei der Einrichtung europäischer öffentlicher Dienste für technische Interoperabilität zu sorgen.“ In dem Aktionsplan sind die Maßnahmen 12-18 konkret auf dieses Problem ausgerichtet.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt die Weiterentwicklung des EIF und nimmt zur Kenntnis, dass unter dem estnischen Ratsvorsitz voraussichtlich im Oktober 2017 im Rahmen einer Ministererklärung zum Thema elektronische Behördendienste unter anderem ein Bekenntnis zur Umsetzung des EIF erfolgen wird. Der EWSA ist sich der Bedeutung der digitalen Wirtschaft für die Zivilgesellschaft in der EU bewusst und hat in den letzten Jahren in seinen Stellungnahmen konstruktive Überlegungen zur digitalen Agenda und ihrem Nachfolgeprogramm, dem digitalen Binnenmarkt ⁽³⁾, angestellt.

4.2. In den vergangenen 10 Jahren haben sich eGovernment-Aktionspläne ⁽⁴⁾ als wirksame politische Instrumente zur Förderung der Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen in der ganzen EU erwiesen. Sie waren der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission und der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen im Bereich eGovernment dienlich, in deren Mittelpunkt der EIF steht.

4.3. In der Umsetzungsstrategie für den neuen europäischen Interoperabilitätsrahmen werden viele der in früheren EWSA-Stellungnahmen vorgetragene Empfehlungen berücksichtigt. Der zunehmende Bedarf an dringenden und kohärenten Maßnahmen seitens der öffentlichen Verwaltungen in der gesamten EU wird hervorgehoben. Frühere Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen den EIF sind weitgehend ausgeräumt worden. Zwar bleibt noch viel zu tun, doch betreffen die wesentlichen Umsetzungsprobleme Ressourcen und Altsysteme und nicht Grundsatzfragen.

4.4. In seiner früheren Stellungnahme zum Thema „Interoperabilität als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors“ ⁽⁵⁾ stellte der EWSA fest, dass die Bürger zunehmend besorgt sind über die Sammlung und Nutzung personenbezogener und in einem breiteren Kontext erhobener Daten. Sie sind sich auch im Klaren darüber, dass eine größere Interoperabilität die Art und Weise beeinflusst, wie Daten ausgetauscht und genutzt werden können. Mittlerweile sind die Bürger noch stärker für diese Problematik sensibilisiert, und deshalb erachtete der EWSA es als erfreulich, dass die Aspekte Sicherheit und Privatsphäre berücksichtigt und Empfehlungen (46 und 47) für vorrangige Maßnahmen unterbreitet werden.

4.5. In einem sich rasch verändernden Bereich wie IKT werden konzeptuelle Überlegungen, rechtliche Mandate und regulatorische Anforderungen und Überwachungskapazitäten häufig von den Entwicklungen in der Technik und auf den Märkten überholt. Der EWSA ist daher voll und ganz mit dem von der Europäischen Kommission in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Ansatz einer regelmäßigen Überprüfung und Anpassung einverstanden. Diesbezüglich erbringt die Beobachtungsstelle für die nationalen Interoperabilitätsrahmen (NIFO) einen maßgeblich wichtigen Dienst für die Interessenträger. Sie ergänzt die konzeptuellen und rechtlichen Rahmen durch zahlreiche praxisorientierte und technische Einzelheiten. Beispielsweise sind auf 32 jüngst aktualisierten Online-Informationsblättern die neuesten Fakten über den nationalen Interoperabilitäts-Entwicklungsstand der teilnehmenden Länder zusammengefasst ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 99; ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 92; ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 99; ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 36.

⁽⁴⁾ E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative (2006-2010) und Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011-2015.

⁽⁵⁾ ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 99.

⁽⁶⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Das konzeptionelle Modell des EIF für öffentliche Dienste erfasst den Entwurf, die Planung, die Entwicklung, den Betrieb und die Pflege integrierter öffentlicher Dienste auf allen Verwaltungsebenen von der lokalen bis zur EU-Ebene. Die darin aufgestellten Grundsätze dienen als Orientierung für die Entscheidungsfindung zur Errichtung interoperabler europäischer öffentlicher Dienste mit Hilfe praktischer Werkzeuge in Form eines in dem Aktionsplan für Interoperabilität enthaltenen Maßnahmenkatalogs. In den 22 Maßnahmen werden jedoch keine Ziele festgelegt, und in die Zuständigkeit scheinen sich durchweg die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten zu teilen. Daraus lässt sich keine Formel für entschiedenes Handeln ableiten. Eine klarere Abgrenzung ist erforderlich. Auch wäre eine gewisse Prioritätensetzung hilfreich, um zu entscheiden, wie Ressourcen verwendet werden, zumal die Ressourcen begrenzt sein dürften.

5.2. In der Mitteilung und den begleitenden Dokumenten wird das Erfordernis nutzerorientierter Dienste betont, doch wären deutlichere Hinweise darauf, wie dies in der Praxis verwirklicht werden könnte, zu begrüßen. Es wird vorgeschlagen, über die Aufnahme einer entsprechenden Maßnahme in das Programm ISA² für einen Rahmen und Leitlinien für die praktische Umsetzung von Nutzerorientierung zu sorgen.

5.3. Im Rahmen des EIF werden europäische öffentliche Dienste definiert. Es handelt sich um nahezu jeglichen über Landesgrenzen hinausgehenden Dienst des öffentlichen Sektors. Dies könnte eine genaue Bewertung und Überwachung der EIF-Umsetzung durch die NIFO erschweren. Der EWSA empfiehlt, dass für Bürger und Unternehmen relevante Ereignisse und einschlägige Verfahren gemäß Anhang II des angenommenen Vorschlags COM(2017) 256 final der Europäischen Kommission bei der Beurteilung des Umsetzungsgrads des EIF vorrangig betrachtet werden.

5.4. Das Subsidiaritätsprinzip ist in diesem Bereich bisher vergleichsweise wirksam angewendet worden. Die Mitteilung bedeutet einen weiteren Fortschritt bei der Förderung der Interoperabilität, doch es bleibt noch viel zu tun. Der EWSA ist der Meinung, dass die praktische Arbeit der NIFO eine solide Grundlage für künftige Empfehlungen bietet. Darauf aufbauend wäre in 2 bis 3 Jahren ein mögliches Rechtsinstrument denkbar, mit dessen Hilfe dann noch offene Fragen geklärt werden können.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
George DASSIS*

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren in der Union (Neufassung)“

(COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD))

(2018/C 081/25)

Berichterstatter: **Vitas MAČIULIS**

Befassung	Europäisches Parlament, 15.6.2017 Rat der Europäischen Union, 20.6.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	183/1/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet ausdrücklich den Vorschlag der Europäischen Kommission vom 31. Mai 2017 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme, mit dem die in der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 festgelegten Bestimmungen verbessert werden sollen. Die praktische Anwendung dieser Bestimmungen in den letzten Jahren hat gezeigt, dass viele davon den modernen Anforderungen nicht genügen.

1.2. Elektronische Mautsysteme sind bereits in 20 Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Betrieb. Allerdings verursacht die geringe Interoperabilität dieser Systeme auf internationaler Ebene erhebliche Einnahmeherausforderungen für die Mitgliedstaaten sowie zusätzliche Kosten für die direkten Straßenbenutzer. Der EWSA bestärkt die Mitgliedstaaten, ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Entwicklung fortgeschrittener Mautsysteme aktiv fortzusetzen. Aufgrund mangelnder Zusammenarbeit haben die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, einzelne Mautpreller zu ermitteln, deren Fahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist.

1.3. Der EWSA ist fest davon überzeugt, dass alles unternommen werden muss, um ein einheitliches, auf fortgeschrittener Technik basierendes elektronisches Mautsystem EU-weit einzuführen. Er spricht sich für ein einfaches, flexibles und günstiges System aus, das rasch ausgebaut werden kann, um ein breiteres Spektrum an Nutzern und Straßen abzudecken. Ein derartiges System wäre eine gute Grundlage für die Umsetzung nicht diskriminierender Mautpraktiken, wie sie in der Eurovignetten-Richtlinie vorgesehen sind.

1.4. Das Bordgerät (On-Board-Unit, OBU), das Schlüsselement des elektronischen Mautsystems, muss nicht zwangsläufig ein Einzelgerät sein. Es kann aus verschiedenen physisch oder drahtlos miteinander verbundenen Geräten bestehen, u. a. Smartphones und Tablets, die zusammen die Funktionen eines Bordgeräts übernehmen. Der EWSA empfiehlt, die Entwicklung spezieller IT-Anwendungen für diese Zwecke zu fördern, die eine beträchtliche Kostensenkung für die Straßenbenutzer bewirken würden.

1.5. Einige Mitgliedstaaten verwenden bereits unterschiedliche Technologien zur Erhebung von Straßenmautgebühren, die Übertragung dieser Systeme in ein einheitliches System wäre für sie daher mit erheblichen Kosten verbunden. Der EWSA empfiehlt daher, dass die Europäische Kommission flexible Finanzierungs-, Technologie- und Rechtsinstrumente sucht, um Anreize für die Mitgliedstaaten zu bieten, die verschiedenen bestehenden Lösungen in einem interoperablen System zusammenzuführen. Die Aufnahme einer Liste der in den Mautsystemen mit Bordgeräten verwendeten Technik in den Anhang der Richtlinie würde eine raschere Reaktion auf technologische Entwicklungen ermöglichen und die Vereinheitlichung fördern.

1.6. Der EWSA befürwortet die Kommissionsinitiative zur Einführung eines einzigen Vertrags mit dem Anbieter des europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) für alle EU-Nutzer. Dies wird zur Umsetzung transparenterer und benutzerfreundlicherer Verfahren beitragen.

1.7. Damit könnten unbezahlte Mautgebühren unehrlicher und betrügerischer Straßenbenutzer unabhängig vom dem Mitgliedstaat, in dem ihr Fahrzeug registriert ist, einfacher und wirksamer eingetrieben werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Ausweitung der Verträge für die Nutzung des EUCARIS-Systems (Europäisches Fahrzeug- und Führerscheininformationssystem) in Erwägung zu ziehen. In diesem System werden den Ländern bereits die Infrastruktur und die Software für den Austausch von Fahrzeug- und Fahrerlaubnisregisterdaten bereitgestellt, was zur Bekämpfung von Fahrzeugdiebstahl und Zulassungsbetrug beiträgt.

1.8. Die sozialen Aspekte des Kommissionsvorschlags sind ebenfalls sehr wichtig. Im Straßengüterverkehr in der EU sind in erster Linie KMU und Kleinunternehmen tätig. Die Anwendung elektronischer Mautsysteme auf Pkw ist ein sehr heikles Thema. Lösungen in diesem Bereich sollten daher sehr sorgfältig austariert werden.

2. Hintergrund und Überblick über bestehende Mautsysteme

2.1. Im Jahr 2012 wurden in 20 Mitgliedstaaten Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge und in 12 Mitgliedstaaten für Pkw erhoben. Das mautpflichtige Straßennetz umfasste ca. 72 000 km, von denen 60 % mit elektronischen Mautsystemen abgedeckt waren, die seit Beginn der 1990er-Jahre auf nationaler oder lokaler Ebene eingeführt wurden und mehr als 20 Mio. Straßenverkehrsteilnehmer betreffen. DSRC-Systeme (Dedicated Short-Range Communications) sind die am häufigsten verwendete Lösung für elektronische Mautsysteme. Seit zehn Jahre werden auch neue Technologien, u. a. satellitenbasierte Systeme, eingesetzt. In der Folge besteht in der EU eine Reihe unterschiedlicher und in den meisten Fällen nicht interoperabler Technologien nebeneinander.

2.2. Mit der Richtlinie 2004/52/EG sollte dieser Marktfragmentierung durch die Einrichtung eines „europäischen elektronischen Mautdienstes“ (EETS) entgegengewirkt werden. Gemäß dieser Richtlinie sollte der EETS spätestens ab Oktober 2012 für schwere Nutzfahrzeuge und ab Oktober 2014 für alle anderen Fahrzeugtypen zur Verfügung stehen.

2.3. In der Richtlinie werden drei Technologien für die elektronische Mautabwicklung aufgelistet, um sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Mautsysteme technologisch kompatibel sind und somit mit diesem einheitlichen Mautdienst verbunden werden können: Mikrowellentechnik (DSRC), Satellitenortung (GNSS) und Mobilfunk (GSM).

2.4. Bislang wurden die Bestimmungen der Richtlinie 2004/52/EG auf dem europäischen Mautmarkt noch nicht vollständig umgesetzt. Die Mautsysteme sind nach wie vor unterschiedlich; jeder Mitgliedstaat und jeder Mauterheber verfügt über seinen eigenen Rechtsrahmen, verfolgt seine eigenen Ziele für die Errichtung eines Mautsystems und arbeitet unter spezifischen lokalen Gegebenheiten und Verkehrsbedingungen.

2.5. In den Empfehlungen in vielen seiner früheren Stellungnahmen⁽¹⁾ hat der EWSA auf die Bedeutung gemeinsamer Normen und grenzüberschreitender Interoperabilität hingewiesen, um einen effizienten grenzüberschreitenden Verkehr und die Entwicklung eines effizienten europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) zu gewährleisten.

2.6. Die gängigsten Mautsysteme in der EU sind:

2.6.1. Streckenabhängige Mautsysteme: Die Maut wird auf der Grundlage der vom Fahrzeug zurückgelegten Strecke berechnet und anschließend aufgrund weiterer Fahrzeugparameter (Gesamtgewicht, Anzahl der Achsen, Emissionsklasse usw.) angepasst. Diese Art von System ist in der EU am weitesten verbreitet; es werden verschiedene technische Mittel genutzt, um die Mautgebühren verhältnismäßig, d. h. auf der Grundlage der tatsächlichen Nutzung der Straßeninfrastruktur, zu berechnen.

2.6.2. Zeitabhängige Mautsysteme bzw. Vignetten: Die Maut wird auf der Grundlage eines bestimmten Zeitraums berechnet und anschließend ebenfalls aufgrund der gleichen oben genannten Fahrzeugparameter angepasst. Derartige Systeme beruhen auf dem Kauf einer Vignette, die zur Nutzung eines bestimmten Straßennetzes für einen bestimmten Zeitraum berechtigt (einen Tag, einen Monat oder ein ganzes Jahr). Die Gebühr wird unabhängig von der tatsächlichen Nutzung der Straßeninfrastruktur entrichtet.

⁽¹⁾ ABl. C 32 vom 5.2.2004, S. 36.
ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 85.
ABl. C 291 vom 4.9.2015, S. 14.
ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 55.
ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 85.

2.6.3. Zufahrtsbasierte Mautsysteme: Die Maut wird vor allem für die Zufahrt zu innerstädtischen Gebieten und die Nutzung spezifischer Infrastruktur erhoben: der Nutzer errichtet also eine Gebühr für die Straßennutzung in der betreffenden Zone. Mit derartigen Systemen können Verkehr und Verschmutzung in besonders sensiblen innerstädtischen Zonen oder in stark bebauten städtischen Gebieten erheblich verringert werden.

2.7. In der EU werden in erster Linie zwei Technologien zur elektronischen Mauterhebung in streckenabhängigen Mautsystemen verwendet: das Globale Satellitennavigationssystem (GNSS) und die dedizierte Nahbereichskommunikation (DSRC), d. h. 5,8 GHz-Mikrowellentechnik, die vom Europäischen Komitee für Normung (CEN) entwickelt wurde.

2.7.1. Die GNSS-Technologie nutzt die über ein Satellitennetz übermittelten Standortdaten des Fahrzeugs und misst die auf der Straße zurückgelegte Strecke zur Berechnung der Mautgebühr. Das Bordgerät ermittelt den Standort des Fahrzeugs und sammelt und verarbeitet die notwendigen Daten ohne Hilfe von straßenseitigen Geräten. Dies ist das praktischste, aber auch das teuerste System.

2.7.2. Die DSRC-Technologie beruht auf einer zweiseitigen Funkkommunikation zwischen straßenseitiger Ausrüstung und einem Bordgerät im Fahrzeug. Im Zuge einer derartigen Kommunikation wird der Straßenbenutzer (und sein Fahrzeug) durch straßenseitige Infrastruktur für die Gebührenerhebung ermittelt.

2.8. Die automatische Nummernschilderkennung (Automatic Number Plate Recognition, ANPR) wird für zufahrtsbasierte Mautsysteme verwendet. Dabei werden Videokameras zur Fahrzeugerkennung eingesetzt. Es wird kein Bordgerät benötigt, und die erforderliche straßenseitige Ausrüstung ist preisgünstiger.

2.9. Die nachstehende Tabelle enthält einen Überblick über die verschiedenen Mautsysteme in den Mitgliedstaaten:

2.9.1. Streckenabhängige Mautsysteme für schwere Nutzfahrzeuge:

Mautsysteme	Verwendete Technologie	Mitgliedstaat
Freeflow	GNSS mit ANPR und/oder DSRC	Ungarn, Slowakei, Belgien
Freeflow	GNSS mit Infrarot und/oder DSRC	Deutschland
Freeflow	DSRC	Österreich, Tschechische Republik, Polen, Portugal, Vereinigtes Königreich (Dartford Crossing)
Freeflow	ANPR	Vereinigtes Königreich (Dartford Crossing)
Freeflow	ANPR und DSRC OBU	Portugal (A22, ..., A25)
Netze mit Mautstationen	DSRC	Kroatien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich

2.9.2. Streckenabhängige Mautsysteme für leichte Nutzfahrzeuge:

Mautsysteme	Verwendete Technologie	Mitgliedstaat
Freeflow	DSCR/ANPR	Portugal

Mautsysteme	Verwendete Technologie	Mitgliedstaat
Einzelne Abschnitte mit Mautstationen	DSCR/ANPR	Österreich (A 9 Pyhrn-Autobahn, A 10 Tauern-Autobahn, A 11 Karawanken-Autobahn, A 13 Brenner-Autobahn und S 16 Arlberg-Schnellstraße)
Netze mit Mautstationen	DSCR	Kroatien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Spanien

2.9.3. Zeitabhängige Mautsysteme für schwere Nutzfahrzeuge:

Mautsysteme	Verwendete Technologie	Mitgliedstaat
Vignette	e-Eurovignette	Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Schweden
Vignette	Elektronische Vignette	Vereinigtes Königreich, Lettland
Vignette	Aufkleber	Bulgarien, Litauen, Rumänien

2.9.4. Zeitabhängige Mautsysteme für leichte Nutzfahrzeuge:

Mautsysteme	Verwendete Technologie	Mitgliedstaat
Vignette	Sticker	Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn (e-Vignette), Rumänien (Papiervignette), Slowenien, Slowakei
Mautstationen oder Freeflow	DSRC, ANPR — je nach System	Vereinigtes Königreich

2.9.5. Zufahrtsbasierte Mautsysteme für alle Fahrzeuge ⁽²⁾:

Mautsysteme	Verwendete Technologie	Mitgliedstaat
Zufahrtsgebühr (Kontrollstationen)	ANPR	Schweden (Stockholm)
Zufahrtsgebühr (Vignette)	ANPR	Vereinigtes Königreich („London Congestion Charge“), Mailand (Gebühr für die Umweltzone „Area C“)

3. Erläuterung der wesentlichen Probleme

3.1. In ihrer Mitteilung „Einrichtung des europäischen elektronischen Mautdienstes“ von August 2012 (COM(2012) 474 final) hielt die Europäische Kommission ganz klar fest, „dass der EETS nicht eingeführt und der vorgesehene Zeitrahmen nicht eingehalten wurde, ist nicht auf technische Gründe zurückzuführen“. Die Einführung wurde vielmehr „durch den Mangel an Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessengruppen behindert“ und durch die begrenzten Anstrengungen der Mitgliedstaaten. In seinem Bericht über eine Strategie für einen europäischen elektronischen Mautdienst und ein Vignettensystem für leichte Privatfahrzeuge in Europa von April 2013 (Dok. A7-0142/2013) nahm das Europäische Parlament den gleichen Standpunkt ein und stimmte der Kommission zu, „dass es bereits die erforderlichen Technologien gibt, um eine Interoperabilität der Mautsysteme realisieren zu können“.

⁽²⁾ Studie „State of the Art of Electronic Road Tolling“, MOVE/D3/2014-259.

3.2. Bei den meisten Mautsystemen müssen die Straßenbenutzer Bordgeräte in ihrem Fahrzeug installieren. Manche bieten grenzüberschreitende Interoperabilität, die meisten jedoch nicht. Dies führt zu Kosten und Belastungen für die Straßenbenutzer, da sie ihre Fahrzeuge mit mehreren Bordgeräten ausstatten müssen, um ungehindert die Straßen unterschiedlicher Länder nutzen zu können. Diese Kosten belaufen sich jährlich auf schätzungsweise 334 Mio. EUR und dürften bis 2025 auf knapp unter 300 Mio. EUR sinken.

3.3. Obwohl eine gewisse grenzüberschreitende Interoperabilität erreicht werden konnte, können in Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und dem Vereinigten Königreich nach wie vor nur nationale Bordgeräte zur Zahlung von Mautgebühren verwendet werden. Mit den Rechtsvorschriften für den europäischen elektronischen Mautdienst (EETS) sollte u. a. eine Integration von Bordgeräten mit anderen fahrzeugseitigen Geräten, insbesondere digitalen Fahrtenschreibern, ermöglicht werden. Die Integration mit Fahrtenschreibern hat sich nicht als vielversprechend erwiesen.

3.4. Das Fehlen grenzüberschreitender Interoperabilität bedeutet auch Kosten für die Behörden, die für die Beschaffung und Wartung nicht benötigter Bordgeräte zuständig sind, die in ihrem Mitgliedstaat, nicht aber im Ausland verwendet werden können. Allein in einem nationalen System, in dem Fahrzeuge per Satellitenortung lokalisiert werden, belaufen sich die einmaligen Kosten der Beschaffung der Bordgeräte jährlich auf 120 Mio. EUR und die Instandhaltungskosten auf 14,5 Mio. EUR ⁽³⁾.

3.5. Es gibt nach wie vor keinen vollumfänglichen EETS, und bei der Interoperabilität hat es nur geringe Fortschritte gegeben. Für EETS-Anbieter bestehen erhebliche Markteintrittsschranken, wie z. B. diskriminierende Behandlung durch Behörden, lange, änderungsanfällige Verfahren und technische Besonderheiten der lokalen Systeme, die nicht den festgelegten Normen entsprechen. Es wurde nur einige wenige grenzübergreifende Vereinbarungen geschlossen. Hauptursachen hierfür sind:

3.5.1. In einigen nationalen Märkten verfügt der etablierte Mautsystembetreiber über eine privilegierte Stellung. Dies beeinträchtigt die Umsetzung harmonisierter und nicht diskriminierender Mautpraktiken in der EU.

3.5.2. Mit den EETS-Rechtsvorschriften wurden selbst Hürden geschaffen, insbesondere die Verpflichtung, dass EETS-Anbieter innerhalb von 24 Monaten in der Lage sein müssen, ihre Dienste in der gesamten EU anzubieten.

3.5.3. Die nach den EETS-Rechtsvorschriften zugelassenen drei Technologien werden in den einzelnen nationalen Mautsystemen sehr unterschiedlich angewandt, weshalb eine grenzüberschreitende Interoperabilität teuer und schwer zu erreichen ist.

3.6. Die EETS-Vorschriften enthalten außerdem keine wirksamen Bestimmungen zur Durchsetzung von Mautgebühren für Fahrzeuge, die in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind. In einigen Gebieten entfällt ein beträchtlicher Anteil der Gesamteinnahmen aus Mautsystemen auf den internationalen Verkehr, daher ist die Einschränkung der Möglichkeiten für ausländische Nutzer zur Mauthinterziehung eine beträchtliche Herausforderung. Ein Mitgliedstaat, der mithilfe automatischer Geräte zur Rechtsdurchsetzung einen Rechtsverstoß im Zusammenhang mit Mautgebühren festgestellt hat, kann den Zuwiderhandelnden nicht anhand des Nummernschilds identifizieren, wenn das Fahrzeug im Ausland zugelassen ist. Auf EU-Ebene gibt es keine Rechtsgrundlage für den Austausch von Fahrzeugzulassungsdaten zwischen den Mitgliedstaaten zum Zweck der Rechtsdurchsetzung bei Nichtzahlung von Mautgebühren. Die daraus resultierenden Einnahmeherausfälle belaufen sich bei den nationalen, regionalen und lokalen Mautsystemen pro Jahr auf rund 300 Mio. EUR ⁽⁴⁾.

3.7. Der Informationsaustausch über Mauthinterziehung auf EU-Ebene muss unbedingt gefördert werden; die Mautbehörden müssen umfassendere Befugnisse erhalten, um Mautpreller zu ermitteln und Vollstreckungsverfahren einzuleiten. In Bezug auf die Vollstreckung sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, dass alle Straßenbenutzer gleich behandelt werden und Strafen angemessen angewendet werden.

3.8. Die Verpflichtung für EETS-Anbieter, alle Fahrzeugarten und alle Mautgebiete in Europa abzudecken, wird als unzumutbar angesehen. Es wäre effizienter, den EETS-Anbietern zu gestatten, auf die Anforderungen ihrer Kunden zu reagieren, statt sie dazu zu zwingen, umfassende, aber teure Dienste anzubieten.

⁽³⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren in der Union (Neufassung) (COM(2017) 280 final).

⁽⁴⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren in der Union (Neufassung) (COM(2017) 280 final).

3.9. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Interoperabilitätsrichtlinie und der EETS-Entscheidung werden Einsparungen von insgesamt 370 Mio. EUR für die Straßenbenutzer bringen (Gegenwartswert 2016-2025). Das meiste wird den Kraftverkehrsunternehmen, d. h. hauptsächlich KMU, zugutekommen. Straßennetzverwaltungen werden ebenfalls von Einsparungen (48 Mio. EUR Gegenwartswert) profitieren, da die Beschaffung überflüssiger Bordgeräte entfällt, sowie von zusätzlichen Mauteinnahmen (150 Mio. EUR pro Jahr) durch bessere Vorschriften zur grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung. Für EETS-Anbieter werden eine Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit dem Eintritt in nationale Märkte (10 Mio. EUR Gegenwartswert für voraussichtlich 12 EETS-Anbieter) sowie eine Marktexpansion mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 700 Mio. EUR pro Jahr erwartet ⁽⁵⁾.

4. Zentrale Elemente des Kommissionsvorschlags zur Neufassung der Richtlinie 2004/52/EG

4.1. Die angemessene grenzüberschreitende Durchsetzung soll wie folgt durchgeführt werden:

4.1.1. Es gilt, einen einfachen automatischen Mechanismus zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten einzuführen. Zur Lösung des Problems der grenzübergreifenden Durchsetzung im Falle von Mauthinterziehung werden neue Mechanismen umgesetzt und rechtliche Vereinbarungen ausgearbeitet. Anhand dieser Informationen könnten die Mitgliedstaaten den Fällen nachgehen, in denen nicht gebietsansässige Fahrer der Entrichtung ihrer Mautgebühren nicht nachkommen.

4.1.2. Dieses System soll alle Arten von Fahrzeugen und elektronischen Mautsystemen, auch Videomaut, umfassen.

4.2. Die wesentlichen Vorschläge in Bezug auf die genutzte Technik und die Behandlung leichter Nutzfahrzeuge lauten:

4.2.1. Die Liste der Technik wurde in den Anhang der Richtlinie verlegt. Damit kann auf technologische Fortschritte schneller und effizienter reagiert werden.

4.2.2. Die Liste selbst bleibt unverändert und kann künftig nur nach eingehenden Tests, Normungsarbeiten usw. geändert werden.

4.2.3. Die Europäische Kommission schlägt vor, den EETS für schwere Nutzfahrzeuge und für leichte Nutzfahrzeuge zu trennen, damit sie unabhängig voneinander bereitgestellt werden können.

4.2.4. Es wird eine Ausnahme für EETS-Anbieter für leichte Nutzfahrzeuge geben, um Kunden mit DSRC-Bordgeräten auszustatten.

4.3. Die Begriffsbestimmungen für den EETS werden vereinheitlicht, und es werden einige Präzisierungen vorgeschlagen:

4.3.1. Es wird klargestellt, dass der EETS von EETS-Anbietern und nicht von Mauterhebern bereitgestellt wird. EETS-Anbietern wird ein gleichberechtigter Marktzugang auf einer Stufe mit nationalen Mautsystemanbietern garantiert. Dadurch finden die Kunden ein größeres Angebot an Mautdiensteanbietern vor. Die Mitgliedstaaten werden nicht verpflichtet, die EETS-Einführung bis zu einer bestimmten Frist zu gewährleisten.

4.3.2. Bordgeräte müssen keine Einzelgeräte sein und können mehrere, physisch oder drahtlos miteinander verbundene Geräte umfassen, u. a. bereits im Fahrzeug installierte Geräte wie Navigationssysteme, die über alle Funktionen eines Bordgeräts verfügen. Ein Bordgerät sollte für alle Straßenmautsysteme tauglich sein, und tragbare Geräte wie Smartphones können zusammen mit fest installierten Bordgeräten verwendet werden.

5. Mögliche Hindernisse für die Umsetzung des Kommissionsvorschlags

5.1. Die Verwirklichung einer grenzübergreifenden Interoperabilität könnte einen erheblichen Verwaltungsaufwand und beträchtliche Kosten aufgrund rechtlicher, technischer und betrieblicher Unterschiede in den einzelnen nationalen Mautsystemen durch die Nutzung unterschiedlicher Techniken erfordern.

5.2. Die Europäische Kommission sollte die Möglichkeit der Einrichtung eines Finanzmechanismus zur Bewältigung dieser Probleme in Erwägung ziehen. Die Bereitstellung der erforderlichen Mittel wäre ein Anreiz für die Mitgliedstaaten, die Interoperabilität ihrer nationalen Systeme auf EU-Ebene zu fördern.

5.3. Es ist wichtig, dass EETS-Dienste parallel zu den nationalen Diensten entwickelt werden können, allerdings könnte es dazu kommen, dass EETS-Anbieter auf die eine oder andere Weise von den lokalen Behörden in den Mitgliedstaaten diskriminiert werden.

⁽⁵⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Zusammenfassung der Folgenabschätzung (SWD(2017) 191 final).

5.4. Die sozialen Aspekte dieses Vorschlags sind ebenfalls sehr wichtig. Im Straßengüterverkehr in der EU sind in erster Linie KMU und Kleinstunternehmen tätig; der Vorschlag sollte sich positiv auf sie auswirken. Die Ausweitung des Geltungsbereichs, d. h. die Anwendung elektronischer Mautsysteme auf Pkw auf einem größeren Teil des Straßennetzes, könnte auf Widerstand seitens der Bürger stoßen; Lösungen in diesem Bereich sollten daher sehr sorgfältig austariert werden.

5.5. Die Kosten für die Nutzer könnten durch die Förderung von Forschung und Entwicklung für Technik- und Informatiklösungen für elektronische Mautsysteme gesenkt werden. Die Förderung der Innovation in diesem Bereich ist ein entscheidender Aspekt, auf den die Europäische Kommission den Schwerpunkt legen sollte.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“

(COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD))

und zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge hinsichtlich bestimmter Vorschriften zu den Kraftfahrzeugsteuern“

(COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS))

(2018/C 081/26)

Berichterstatter: **Alberto MAZZOLA**

Befassung	Europäischer Rat, 12.6.2017 und 23.6.2017 Europäisches Parlament, 15.6.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 91 und Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	121/2/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass ein faires, transparentes, diskriminierungsfreies und unbürokratisches Mautsystem, das auf EU-Ebene umgesetzt wird und in einem angemessenen Verhältnis zur Straßennutzung und zu den durch Lastkraftwagen, Busse und Personenkraftfahrzeuge verursachten externen Kosten steht, ohne fragmentierte Gebührenregelungen und im Einklang mit dem Nutzer- und Verursacherprinzip eine positive Wirkung hätte, da dadurch der sich verschlechternde Zustand der Straßeninfrastruktur, die Verkehrsüberlastung und die Verschmutzung in Angriff genommen werden könnten. Unter den nachstehend aufgeführten Bedingungen ließe sich dieses System schrittweise im gesamten transeuropäischen Verkehrsnetz auf schwere und leichte Nutzfahrzeuge anwenden, angefangen bei den vorrangigen Streckenabschnitten.

1.2. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig eine Aktualisierung des gemeinsamen Rechtsrahmens ist, um einen einheitlichen Anwendungsbereich für alle Straßenverkehrsteilnehmer sicherzustellen, insbesondere was eine entfernungsabhängige Gebührenregelung auf Gemeinschaftsebene für die Nutzung der Straßenverkehrsinfrastruktur von gemeinschaftlicher Bedeutung betrifft, wie TEN-V-Straßen, Autobahnen und Nationalstraßen mit erheblichem grenzüberschreitenden Verkehr.

1.3. Das Verkehrswesen ist für die Sicherstellung der Mobilität und sozioökonomischen Entwicklung in der EU von grundlegender Bedeutung, und der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Verkehrsinfrastrukturnetze optimiert werden müssen, um den Herausforderungen des Wachstums und der Nachhaltigkeit zu begegnen: Investitionen in die Infrastruktur sind für Wachstum und Beschäftigung von entscheidender Bedeutung, da eine Erhöhung der Infrastrukturausgaben um 1 % zu einem Anstieg der Produktionsmenge um etwa 0,4 % im selben Jahr und um 1,5 % vier Jahre später führt ⁽¹⁾.

1.4. Der EWSA stellt mit Sorge fest, dass während der Verkehrsinfrastrukturbedarf europaweit auf etwa 130 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt wird, die durchschnittlichen Investitionen in der EU seit Beginn der Krise weit unter 100 Mrd. EUR liegen ⁽²⁾. In der EU ist trotz des neuen EU-Rechtsrahmens für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, der Ende

⁽¹⁾ IWF, World Economic Outlook, Oktober 2014.

⁽²⁾ ITF (2015), *ITF Transport Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.

2013 auf den Weg gebracht wurde⁽³⁾), und der aus den EU-Strukturfonds geförderten Interventionen⁽⁴⁾ ein Rückgang der Ausgaben für die Instandhaltung der Straßeninfrastruktur zu verzeichnen. Im mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 werden sich hierfür kaum mehr Mittel vorsehen lassen.

1.5. Für den Ausschuss ist es entscheidend, dass die Erträge aus der Nutzung der Straßeninfrastruktur für folgende Zwecke bestimmt sind: Die die Nutzung der Infrastrukturen betreffenden Erträge sollten zur Deckung der Kosten für den Bau, Ausbau, Betrieb und die Instandhaltung der Straßeninfrastruktur bestimmt sein, während die Erträge im Zusammenhang mit den externen Kosten für Maßnahmen zur Abschwächung der negativen Effekte des Straßenverkehrs und zur Verbesserung der Leistung durch alternative Infrastrukturen, innovative Verkehrsmanagementsysteme, automatische Steuerung, Elektrifizierung, insbesondere Schnellladestationen, und alternative Energiesysteme verwendet werden sollten.

1.6. Nach Auffassung des EWSA könnten die so entstandenen zusätzlichen Einnahmen, die sich bei der von der Europäischen Kommission gewählten Option auf 10 Mrd. EUR jährlich⁽⁵⁾, im Fall einer obligatorischen Anwendung auf alle schweren Nutzfahrzeuge auf 20 Mrd. und bei einer Ausweitung auf leichte Nutzfahrzeuge noch mehr belaufen könnten, erhebliche Impulse für die Fertigstellung und das Funktionieren des transeuropäischen Verkehrsnetzes, einschließlich der technologischen Komponenten, geben. Die öffentliche Beteiligung an der Finanzierung der Infrastrukturen ist jedoch nach wie vor entscheidend und wesentlich.

1.7. Der EWSA betrachtet die Überarbeitung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Eurovignette als Gelegenheit, gemeinsame harmonisierte Bestimmungen festzulegen, die gebührende Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften zu überwachen und voranzutreiben, ein einschlägiges EU-Register einzuführen und exakte Daten der Mitgliedstaaten einzuholen.

1.8. Der EWSA hält es für grundlegend erforderlich, dass der Verkehrsbinnenmarkt frei von diskriminierenden Praktiken ist, und fordert die Kommission auf, rechtzeitig darauf hinzuwirken, dass der EU-Rechtsrahmen in vollem Umfang eingehalten wird: Insbesondere dürfen gelegentliche Nutzer und/oder nicht nationale Nutzer nicht über die für Häufignutzer und/oder nationale Nutzer angewandten Tarife und Gebührenermäßigungen diskriminiert werden.

1.9. Wesentliche Anliegen des EWSA im Zusammenhang mit der effizienten Verkehrsnutzung sind ferner die Auswirkungen des Klimawandels, das Umweltschutzniveau sowie sämtliche Aspekte, die die Gesundheit und das soziale Wohlergehen betreffen: Wie der Ausschuss bereits betont hat, ist das „Ziel, den Treibhausgasausstoß im Verkehrssektor um mindestens 60 % gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken, [...] nach wie vor sehr ehrgeizig und kann nur mit erheblichen Anstrengungen erreicht werden.“⁽⁶⁾

1.10. Der EWSA betont, dass die Anwendung des Nutzer- und des Verursacherprinzips in Regionen in Randlage und in ländlichen Rand-, in Berg- und in Inselgebieten flexibel gehandhabt werden muss, um eine Umkehrung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu vermeiden und ihre Zweckdienlichkeit als Instrument für die Steuerung des Verkehrsgeschehens zu erhalten und gleichzeitig jedwede Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern auszuräumen (TEN/582 — Die Auswirkungen der auf der COP 21 getroffenen Vereinbarungen auf die europäische Verkehrspolitik).

1.11. Der EWSA hält es für grundlegend wichtig, zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Richtlinie deren Auswirkungen zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf die Vorteile neuer Investitionen sowie die Frachtkosten, um eine Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu vermeiden.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass besondere Aufmerksamkeit der Frage geschenkt werden muss, ob diese Maßnahmen für die Nutzer, Verbraucher und Bürger im Allgemeinen im Hinblick auf die Transparenz und Klarheit des neuen Steuerrahmens annehmbar sind, damit — unter anderem durch mehrsprachige Autobahnschilder — eine unmittelbare und klare positive Wahrnehmung seitens der Nutzer sichergestellt wird, was den Zweck der erhaltenen Beträge und ihre gerechte Verteilung und Bestimmung sowie das Nichtvorliegen steuerlicher Überbelastungen und Doppelbesteuerungen angeht. Dabei sollten u. a. auch zwei zusammenfassende Indikatoren für die Straßenqualität, d. h. für den Grad der Verkehrsüberlastung und die Emissionssenkung pro Kilometer Infrastruktur, vorgesehen werden.

⁽³⁾ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1).

⁽⁴⁾ In den Jahren 2014 und 2015 beliefen sich die Gesamtinvestitionen der EU-Institutionen aus ihren finanziellen Quellen (d. h. TEN V/ Fazilität „Connecting Europe“, EFRE/Kohäsionsfonds und EIB-Darlehen) in die Infrastruktur des TEN-V-Kern- und Gesamtnetzes in der EU-28 auf 30,67 Mrd. EUR.

⁽⁵⁾ Folgenabschätzung Eurovignetten-Richtlinie.

⁽⁶⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 10.

1.13. Nach Ansicht des EWSA ließen sich dank der Zuteilung der sich aus der Anwendung der neuen Rechtsvorschriften ergebenden Einnahmen wie oben beschrieben zusätzliche Arbeitsplätze für über eine halbe Million Beschäftigte schaffen.

1.14. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Kommission die Instrumente für die gebührende und einheitliche Durchsetzung der neuen Rechtsvorschriften — einschließlich der regelmäßigen und wissenschaftlich fundierten Überprüfung des Niveaus der externen Kosten und der effektiven Entsprechung der tatsächlichen Fahrzeugemissionen und der verwendeten Gebührensysteme, durch die emissionsärmere Fahrzeuge aktuell nicht begünstigt behandelt werden — überwachen und vorantreiben sollte. Außerdem sollte sie einen ausführlichen Jahresbericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der geänderten Richtlinie verfassen, der dem Europäischen Parlament, dem Rat sowie dem AdR und dem EWSA zu übermitteln ist.

2. Einleitung

2.1. Der Verkehr ist eine tragende Säule des einheitlichen europäischen Raums und ermöglicht die konkrete Umsetzung der Freizügigkeit der Bürger, der Arbeitnehmer sowie der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit in der gesamten Union: Die Effizienz und Qualität der Verkehrsnetze haben unmittelbare Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung, die Lebens- und Arbeitsqualität sowie die Wettbewerbsfähigkeit in Europa.

2.2. Die Kraftverkehrsbranche in der EU, die 344 000 Personenkraftverkehrsunternehmen und mehr als 560 000 Güterkraftverkehrsunternehmen umfasst, bietet fünf Millionen direkte Arbeitsplätze und steuert knapp 2 % zum BIP der EU bei⁽⁷⁾. Dadurch trägt sie maßgeblich zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU bei, weshalb sie vorausschauende Strategien erfordert.

2.3. Der Verkehr ist der Hauptverursacher der Luftverschmutzung und macht heute ein Viertel der Treibhausgasemissionen in Europa aus; auf Lastkraftwagen und Busse ist etwa ein Viertel der straßenverkehrsbedingten Emissionen zurückzuführen, ein Prozentsatz, der zwischen 2010 und 2030 um rund 10 % ansteigen soll (*EU-Referenzszenario 2016: Energie, Verkehr und Treibhausgasemissionen — Trends bis 2050*). In einem ersten Schritt konzentrierte sich die Europäische Kommission auf zwei Vorschläge: Einer betrifft die Zertifizierung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs dieser Fahrzeuge, der andere die Überwachung und Meldung dieser zertifizierten Daten.

2.4. Mit der angenommenen Strategie — zu der der EWSA bereits Stellung nehmen konnte⁽⁸⁾ — wird ein Fahrplan für emissionsarme Mobilität vorgelegt, durch den diesem Übergang auch angesichts der im Übereinkommen von Paris zum Klimawandel festgelegten Ziele Impulse verliehen werden.

2.5. Mit der Strategie werden drei Ziele verfolgt: die Sicherstellung eines effizienteren Verkehrssystems, die Förderung CO₂-armer alternativer Energien im Verkehrssektor und die Förderung emissionsarmer/-freier Fahrzeuge.

2.6. Der Anwendungsbereich betrifft in erster Linie den Straßenverkehr, auf den mehr als 70 % der auf den Verkehr zurückzuführenden Treibhausgasemissionen entfallen und ein Großteil der Luftverschmutzung zurückgeht, doch sind auch die anderen Verkehrssektoren gehalten, einen Beitrag zu leisten.

2.7. Um einen im Hinblick auf Energiekosten und Emissionen effizienteren Verkehr sicherzustellen, empfiehlt es sich, die richtigen Preissignale zu setzen und dabei die Externalitäten zu berücksichtigen: Die Kommission beabsichtigt in diesem Zusammenhang, Mautsysteme zu entwickeln, die auf der tatsächlich zurückgelegten Entfernung in Kilometern beruhen, wodurch dem „Verursacher- und Nutzerprinzip“ besser Rechnung getragen wird.

2.8. Vier Probleme werden angegangen durch eine weiterreichende Anwendung des Nutzer- und Verbraucherprinzips. Deren Lösung findet sich in „fair, efficient road pricing“ (faire und wirksame Straßenbenutzungsgebühren):

— Auf den Straßenverkehr entfallen 17 % der CO₂-Emissionen der EU, und der Einsatz emissionsarmer und emissionsfreier Fahrzeuge ist unzureichend, um den klima- und energiepolitischen Zielen bis 2030 gerecht zu werden.

⁽⁷⁾ EU Transport in Figures (EU-Verkehr in Zahlen), Europäische Kommission, 2016, auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

⁽⁸⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 84.

- Die Qualität der Straßen in der Union nimmt aufgrund rückläufiger Infrastrukturinvestitionen und aufgeschobener Instandhaltungsarbeiten ohne Berücksichtigung der daraus hervorgehenden langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen ab.
- Einige Mitgliedstaaten haben temporäre Gebühren (Vignette) eingeführt, durch die ausländische gelegentliche Nutzer diskriminiert werden.
- Die durch Straßenfahrzeuge verursachte Luftverschmutzung und Verkehrsüberlastung stellen erhebliche Kosten für die Gesellschaft dar.

2.9. Die Analysen der **wirtschaftlichen Folgen** zeigen erhebliche Unterschiede zwischen dem Anstieg der Kosten für die Verkehrsnutzer, die Behörden und die Durchführungsstellen, die durch höhere Einnahmen und verringerte Kosten aufgrund der Überlastung des Verkehrsnetzes und weiterer Externalitäten ausgeglichen werden, während etwaige negative Auswirkungen im Hinblick auf die Verteilung auf und die Auswirkungen für KMU infolge gestiegener Kosten zu erkennen sind⁽⁹⁾.

2.10. Durch digitale Technologien kann der Verkehr sicherer, effizienter und stärker inklusiv gestaltet werden. Sie ermöglichen eine nahtlose Haus-zu-Haus-Mobilität, integrierte Logistik und Mehrwertdienste durch die Einführung intelligenter Verkehrssysteme für alle Verkehrsträger als zentralem Aspekt beim Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

2.11. Die auf europäischer Ebene entwickelten Maßnahmen im Bereich des emissionsarmen Verkehrs haben in jedem Fall starke **Auswirkungen auf die Regionen**, durch die die Verkehrsinfrastrukturen verlaufen, mit unmittelbaren Folgen im Bereich der Energie-, Raum-, Umwelt- und Verkehrsplanung und mit erheblichen Auswirkungen in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung.

2.12. Was die **Akzeptanz dieser Maßnahmen vonseiten der Nutzer, Verbraucher** und Bürger im Allgemeinen betrifft, muss im Hinblick auf die Schaffung eines Marktes für emissionsarme und emissionsfreie Fahrzeuge mehr für Transparenz und Klarheit getan werden: Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Verbraucher durch eine bessere Kennzeichnung von Pkw besser zu informieren und mittels Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge weitere Unterstützung zu leisten. Gleichzeitig besteht Handlungsbedarf im Hinblick auf die Transparenz des neuen Steuerrahmens, damit eine unmittelbare und klare positive Wahrnehmung seitens der Nutzer sichergestellt wird, was den Zweck der erhaltenen Beträge und ihre gerechte Verteilung sowie das Nichtvorliegen steuerlicher Überbelastungen und Doppelbesteuerungen angeht.

3. Zusammenfassung der Vorschläge der **Europäischen Kommission**

3.1. In den Vorschlägen der Kommission betrifft die Gebührenregelung die Straßeninfrastruktur; sie ist bemessen an der zurückgelegten Strecke — ausgeschlossen sind pauschale Gebührensätze, wie sie derzeit in einigen EU-Mitgliedstaaten gelten — und betrifft alle Fahrzeugtypen — nicht nur schwere Nutzfahrzeuge, sondern auch Kraftomnibusse, Kleintransporter und Personenkraftwagen, und folglich sowohl den Güter- als auch den Personenverkehr, und sie sieht eine Differenzierung der Gebührenerhebung gemäß dem „Schadstoffpotenzial“ und der Abnutzung der Infrastruktur vor. Die Änderungen der Rechtsvorschriften betreffen insbesondere:

- Bestimmungen über Maut- oder Nutzungsgebühren für alle Fahrzeuge und nicht mehr ausschließlich für solche mit einem Gewicht von mehr als 3,5 Tonnen: Aktualisierung der Vorschriften der Richtlinie und Ausweitung des Anwendungsbereichs auf alle schweren Nutzfahrzeuge (HDV) ab dem 1.1.2020 und Leichtfahrzeuge mit der Streichung von Ausnahmen, Höchstbeträgen der Gebühren für externe Kosten und einer Vereinfachung der Vorgaben bezüglich deren Anlastung;
- die schrittweise Abschaffung der zeitabhängigen Gebühren für schwere Nutzfahrzeuge bis zum 31.12.2023 und für leichte Nutzfahrzeuge bis zum 31.12.2027 sowie die Schaffung einer neuen entfernungsabhängigen Gebührenregelung mit einer Berechnungs- und Bewertungsmethode für die Kosten, die der Bestimmung der Gebühren zugrunde liegen;
- Gebührendifferenzierung nach CO₂-Emissionen für schwere Nutzfahrzeuge und schrittweise Abschaffung der derzeitigen Differenzierungen nach Euro-Emissionsklassen ab dem 1.1.2022;

⁽⁹⁾ Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC), Studienauftrag Nr. MOVE/A3/119-2013 — Mai 2017.

- zusätzliche Maßnahmen für leichte Nutzfahrzeuge in Bezug auf außerstädtische Verkehrsüberlastung sowie Schadstoff- und CO₂-Emissionen für alle Fahrzeugtypen;
- Forderung der verbindlichen Erhebung von Gebühren für externe Kosten zumindest auf einen Teil des Netzes für schwere Nutzfahrzeuge ab 1.1.2021.

3.2. Nach dem Verursacher- und Nutzerprinzip sollte die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 1999/62/EG dazu beitragen, die infolge der derzeitigen Befreiung der Kraftomnibusse von Infrastrukturgebühren bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zu verringern.

3.3. In einem weiteren Vorschlag sind Änderungen zur schrittweisen Verringerung der für schwere Nutzfahrzeuge geltenden Mindestsätze der Kraftfahrzeugsteuern bis auf Null vorgesehen, die in einem Zeitraum von fünf aufeinanderfolgenden Jahren in fünf Phasen (von denen jede 20 % der derzeitigen Mindestsätze ausmacht) ablaufen soll.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein faires, transparentes, diskriminierungsfreies und unbürokratisches Mautsystem, das auf EU-Ebene umgesetzt wird und in einem angemessenen Verhältnis zur Straßennutzung und zu den wissenschaftlich messbaren, durch Lastkraftwagen, Busse und Personenkraftfahrzeuge verursachten externen Kosten steht, ohne fragmentierte Gebührenregelungen, aber mit einer Höchstgrenze für die Anlastung der externen Kosten und im Einklang mit dem Nutzer- und Verursacherprinzip eine positive Wirkung hätte, da dadurch der sich verschlechternde Zustand der Straßeninfrastruktur, die Verkehrsüberlastung und die Verschmutzung in Angriff genommen werden könnten.

4.2. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, die einheitliche Anwendung der EU-Vorschriften neu zu bewerten, zu ändern und zu stärken und auf diese Weise einen gemeinsamen Rechtsrahmen zu schaffen, um einheitliche Bedingungen für alle Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr sicherzustellen: Das Rechtsinstrument Richtlinie lässt großen Spielraum für eine uneinheitliche Anwendung, und der EWSA hält es für notwendig, zu ermitteln, ob — nach einer nach drei Jahren vorgesehenen Überprüfung der Anwendung — verbindlichere Rechtsinstrumente eingesetzt werden müssen, durch die eine einheitliche Anwendung gewährleistet ist.

4.3. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, dass der gemeinsame Rahmen für die Gebührenregelung klar, transparent, einfach, überprüfbar und leicht verständlich formuliert ist, sodass die Zweckbestimmung der Einnahmen sowohl auf den elektronischen Belegen und Belegen in Papierform als auch auf den Autobahnschildern deutlich gemacht wird, um die gesellschaftliche Akzeptanz des Beitrags zu verbessern, den jeder einzelne Nutzer zum Wohlergehen der Gemeinschaft erbringt.

4.4. Eine weitere Harmonisierung der Vorschriften und die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens auf Unionsebene für das Mautsystem für die Nutzung der Straßenverkehrsinfrastruktur von gemeinschaftlicher Bedeutung, wie die Straßen des TEN-V-Netzes, Autobahnen und Nationalstraßen mit erheblichem grenzüberschreitendem Verkehr, sind entscheidende Voraussetzungen für die Schaffung eines echten Güterverkehrsmarktes in der EU, der frei von Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrungen ist.

4.5. Die Gebührenregelungen wirken sich unterschiedlich auf die zentralen Gebiete und auf die Gebiete in Randlage aus: Die Gebiete in zentraler Lage mit starkem Durchgangsverkehr sind stärker von nachteiligen Auswirkungen betroffen als jene in Randlage, während letztere erheblich niedrigere Steuerausgleiche für Umweltauswirkungen und Finanzierungen von Infrastrukturen erhalten als die zentralen Gebiete. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Strukturfonds und Umweltfonds sowie die EIB tätig werden sollten, um eine ausgewogene Entwicklung sicherzustellen.

4.6. Die fehlende Harmonisierung der Abgabesysteme, sei es über Vignetten oder Mautgebühren, hängt auch mit verschiedenen Erfassungstechnologien mit unterschiedlichen, häufig nicht interoperablen Modellen von Gebührenregelungen zusammen, die angesichts einer steigenden Nachfrage nach innovativem Straßenverkehr in Verbindung mit der Entwicklung neuer und intelligenter Infrastrukturen, darunter die automatische Steuerung, die Verbreitung moderner Kraftstoffe und die korrekte Instandhaltung der bestehenden Netze mit ausreichender Kapazität für den Verkehrsfluss, zu weiteren Verwaltungsgebühren und zusätzlichen Kosten für die Transport- und Logistikunternehmen führen.

4.7. Nach Auffassung des EWSA besteht Bedarf an hinreichenden Investitionen in die bestehende sowie in die künftige Infrastruktur, um eine bessere funktionale Interoperabilität der nationalen Verkehrsnetze — auch unter Einsatz von Satellitentechnologie — zu erreichen. Ihr Zugang sollte im gesamten Binnenmarkt erleichtert werden, indem eine bessere Anwendung der intelligenten Logistik⁽¹⁰⁾ und von IKT-Lösungen gefördert wird, um die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern und die Leistungsfähigkeit des Systems insgesamt durch eine breitere Nutzung intelligenter Verkehrssysteme zu steigern sowie für effizientere und besser verbundene, moderne und nachhaltige Straßenverkehrsnetze in ganz Europa zu sorgen. Das Ziel sollte darin bestehen, ab 2019 EU-weit nur interoperable *On-Board-Units* (fahrzeugseitige Erfassungsgeräte) einzubauen (siehe Strategie für die Digitalisierung des Verkehrs).

4.8. Nach Ansicht des EWSA ist es angesichts der fehlenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und ihrer unzureichenden Instandhaltung wesentlich, das Nutzer- und Verursacherprinzip zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur anzuwenden, sofern

- die Erlöse aus der Erhebung von Infrastrukturnutzungsgebühren für die Straßeninfrastruktur selbst bestimmt sind, während
- diejenigen aus der Erhebung von Gebühren für externe Kosten für die Minderung der negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs verwendet werden müssen, darunter der Bau alternativer Infrastrukturen, die Verbreitung alternativer Kraftstoffe, alternative Leitsysteme, alternative Verkehrsträger und Energieversorgung sowie die Unterstützung des transeuropäischen Verkehrsnetzes;
- Artikel 9 der Richtlinie in diesem Sinne geändert wird.

4.9. Der Ausschuss hält Investitionen zur Verringerung der straßenverkehrsbedingten CO₂-Emissionen (siehe Ziffer 2.12), die in einer Größenordnung von 1,8 bis 2,4 % des BIP die Umweltqualität und die externen Kosten stark beeinflussen, für ebenso wichtig und fordert einen integrierten Ansatz für die Reduzierung der CO₂-Emissionen: Die Einführung von Grenzwerten für Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge, die neu auf dem EU-Fahrzeugmarkt in Verkehr gebracht werden, ist zwar eine wirksamere Maßnahme zur Verringerung der Emissionen im Vergleich zu Gebührenregelungen, doch reicht dies nicht aus, um die erklärten Ziele zu erreichen.

4.10. Angesichts des anhaltenden Problems der Verkehrsüberlastung innerhalb und außerhalb der städtischen Gebiete sollten fortgeschrittene Verkehrsmanagementsysteme durch die EU finanziell unterstützt und auf wirksame Verfahren der Satellitentechnologie zurückgegriffen werden, um zusätzliche, bereits zulasten der Nutzer gehende Kosten abzuschaffen: Einnahmen, die aus der freiwilligen Ergreifung solcher Maßnahmen hervorgehen, sollten in jedem Fall direkt in die Finanzierung alternativer Lösungen mit neutralen Auswirkungen fließen.

4.11. Der öffentliche Verkehr muss gefördert werden und es müssen Straßenbenutzungsgebühren festgelegt werden, um dieses Ziel sowohl im Hinblick auf das Nutzer- als auch das Verursacherprinzip einzuhalten und zu erreichen.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Der EWSA befürwortet das Ziel eines europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS), bei dem EU-weit ein interoperables fahrzeugseitiges Erfassungsgerät in Verbindung mit einem einzigen Vertrag und einer einzigen Rechnung vorgesehen ist, mit dem ein Binnenmarkt geschaffen und gewährleistet würde, dass die gewerblichen Straßenverkehrsunternehmer einen einzigen Dienstleistungsanbieter, einen einzigen Vertrag und eine einzige Rechnung haben.

5.2. Die Erfahrung mit dem Mautaufschlag beim Brenner gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Grundsätzen und Grenzwerten mit Blick auf die Errichtung alternativer Infrastrukturen erweist sich als nützlich und für die Lokalbevölkerung als annehmbar: Der EWSA begrüßt es daher, dass diese Möglichkeit auf andere empfindliche Gebiete ausgedehnt wird.

5.3. Die nach langen Diskussionen und Analysen für schwere Nutzfahrzeuge durchgesetzte Regelung über Ermäßigungen gemäß Artikel 7 ist nach Ansicht des EWSA fair und diskriminierungsfrei und könnte entsprechend auf leichte Nutzfahrzeuge ausgeweitet werden, womit sich die in einigen Ländern zu beobachtenden gegenwärtigen Ungleichheiten zwischen gelegentlichen/ausländischen Nutzern und Häufignutzern/nationalen Nutzern verringern ließen. Artikel 7 sollte daher entsprechend geändert werden.

5.4. Ein Vergleich der Gebühren für externe Kosten bestimmter Kraftfahrzeugklassen, z. B. Lastkraftwagen Euro V und Euro VI, lässt eine erhebliche Diskriminierung von umweltfreundlicheren Fahrzeugen erkennen, was nach Ansicht des EWSA nicht zu rechtfertigen ist. Der EWSA fordert, die in den Anhängen dieser Richtlinie festgelegten Gebühren für externe Kosten zu überprüfen und die Fahrzeuge mit den geringsten Emissionswerten zu fördern. Bei emissionsfreien Fahrzeugen wird die Auffassung geteilt, dass eine vorübergehende Senkung der Mautgebühren für die Infrastrukturnutzung zweckmäßig ist.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 766 final.

5.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, die **wissenschaftliche** Bewertung der Mautgebühren regelmäßig zu aktualisieren, einschließlich der örtlichen Bedingungen, und dabei den lokalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, aber jegliche Diskriminierung, die nicht durch solide wissenschaftliche Erkenntnisse gerechtfertigt ist, zu vermeiden.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

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: Europa in Bewegung — Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle“

(COM(2017) 283 final)

(2018/C 081/27)

Berichterstatter: **Ulrich SAMM**

Mitberichterstatter: **Brian CURTIS**

Befassung	Europäische Kommission, 5.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	111/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die in der Mitteilung „Europa in Bewegung“ [COM(2017) 283 final] (im Folgenden „Mitteilung“) erläuterte Mobilitätsagenda steht für das Bestreben Europas, rasch, und zwar bis 2025, über ein sauberes, wettbewerbsfähiges und vernetztes Mobilitätssystem zu verfügen, das alle Verkehrsträger einschließt und die gesamte Union umfasst. Der Straßenverkehr in Europa, der im Mittelpunkt dieser Mitteilung steht, stützt sich auf eine Industrie, die in den Bereichen Fertigung und Dienstleistungen weltweit führend ist. Auf den produzierenden Bereich dieser Branche entfallen 11 % aller Beschäftigten in der Fertigungsindustrie in der EU; sie erwirtschaftet 7 % des EU-BIP.

1.2. In der Mitteilung wird auch der Bezug zu den übergreifenden Prioritäten Energieunion, digitaler Binnenmarkt und Innovationsoffensive für Europa hergestellt. Insbesondere sollen einige der noch ungelösten Probleme des Verkehrsbinnenmarktes unter ausgewogener Berücksichtigung der Menschen- und Arbeitsrechte sowie von Umweltaspekten gelöst werden.

1.3. Ein gut funktionierender **einheitlicher europäischer Verkehrsraum** hängt von einem angemessenen Rechtsrahmen ab. Nach Meinung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) können die vorgeschlagenen Änderungen betreffend den Zugang zum Beruf, den Marktzugang (einschl. Kabotage) und die Arbeitsbedingungen (beispielsweise die Lenk- und Ruhezeiten) sowie spezifische Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern im Straßenverkehrssektor in den meisten Fällen die anvisierten Probleme nicht beheben. Die Einzelvorschläge zu diesen Themen werden in spezifischen EWSA-Stellungnahmen ausführlicher behandelt. Der EWSA unterstreicht, dass dringend angemessene und reibungslos funktionierende Lösungen gefunden werden müssen, da für einen gut funktionierenden Binnenmarkt ein zweckmäßiger Rechtsrahmen unabdingbar ist. In diesem Zusammenhang betont der EWSA seine Erwartung, dass in dem anstehenden Vorschlag zum kombinierten Verkehr auch auf Fragen des Marktzugangs eingegangen wird.

1.4. Die Landverkehrstechnik dürfte durch die **Digitalisierung** und Automatisierung revolutioniert werden. Diese Technologien eröffnen Verbrauchern und Unternehmen, die hochwertigere, komfortablere, flexiblere, erschwinglichere und sicherere Dienste und Geräte verlangen, ein breitgefächertes Spektrum neuer Möglichkeiten. Der EWSA weist darauf hin, dass diese neue Technik die Möglichkeit bietet, sowohl die Effizienz des Verkehrsmarktes zu verbessern als auch analytische Daten für die Kontrolle und Durchsetzung geltender Rechtsvorschriften und den Schutz der Menschenrechte und der sozialen Rechte zu liefern.

1.5. Das automatisierte Fahren kann bahnbrechende Veränderungen bewirken, die nicht nur neue Dienstleistungen und Geschäftsmöglichkeiten eröffnen, sondern auch deutlich zur Verbesserung der aktiven Sicherheit von Landfahrzeugen beitragen und die Zahl der Todesfälle erheblich verringern können. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, das Projekt **Vision Zero 2050** weiter zu verfolgen, da seine Ziele für die Gesellschaft und alle Bürger von höchster Bedeutung sind.

1.6. Der EWSA unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Europäischen Kommission, die schlechte Interoperabilität der verschiedenen einzelstaatlichen **elektronischen Mautsysteme** zu beheben und einen gemeinsamen Interoperabilitätsrahmen zu schaffen. Darüber hinaus vertritt der EWSA die Ansicht, dass ein flexibles, faires und transparentes sowie diskriminierungsfreies Mautsystem, das im Einklang mit dem „Nutzerprinzip“ und „Verursacherprinzip“ steht, eine positive Wirkung hätte, wenn die Einnahmen zweckgebunden wären. Durch eine vollständige Zweckbindung der Einnahmen könnten in Europa mehr als 500 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

1.7. Der EWSA verweist auf die Diskrepanz zwischen der in diesem Paket für den Straßenverkehr prognostizierten **Emissionsreduktion** (13 %) und der notwendigen Emissionsverringerung von 18 bis 19 %, mit der der Verkehrssektor zu den Energie- und Klimazielen der EU für 2030 beitragen muss. Diese Diskrepanz kann nur überwunden werden, wenn die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen zur Förderung von Initiativen für einen „sauberen“ Straßenverkehr unternehmen.

1.8. Der EWSA betont, dass die Erzeugung sauberen Stroms eine unverzichtbare Voraussetzung für den Durchbruch von **Elektrofahrzeugen** im Massenmarkt ist. Ungeachtet der Stromquelle können Elektrofahrzeuge indes zur Verringerung der Luftverschmutzung vor Ort beitragen; die globalen Emissionsreduktionsziele der EU können jedoch nur durch die Förderung einer sauberen Stromerzeugung erreicht werden.

1.9. Das Verbrauchervertrauen in die Automobilbranche und das Regulierungssystem hat in jüngster Zeit schwer gelitten. Das Vertrauen muss durch die Einführung realistischer **Emissionsnormen** und geeigneter Prüfverfahren wiederhergestellt werden. Der EWSA bedauert, dass die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene unabhängige Aufsichtsstelle für Fahrzeugemissionsprüfungen aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedstaaten Anfang 2017 verworfen wurde.

1.10. In Europa müssen klare und ehrgeizige Ziele für mit sauberer Energie betriebene Fahrzeuge festgelegt werden, um der Fertigungsindustrie Impulse in den Bereichen **Forschung**, Markteinführung und Produktion zu geben. Die technischen Einschränkungen, die immer noch eine schnellere Einführung alternativer Antriebssysteme behindern, können nur mit Hilfe eines soliden Forschungsprogramms (als Teil des nächsten Rahmenprogramms) überwunden werden, das alle Bereiche von Grundlagenforschung über Innovation bis Markteinführung umfasst.

1.11. Nach Meinung des EWSA muss der Bedeutung der Verkehrsverlagerung stärker Rechnung getragen werden, indem mehr Anreize für die Förderung des öffentlichen Verkehrs und die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene geschaffen werden. Die übergeordnete Strategie kann zur Dekarbonisierung des Straßenverkehrs beitragen, sie wird indes nicht notwendigerweise der Verkehrsüberlastung und der Umweltverschmutzung abhelfen, zumal die Straßenverkehrsnachfrage voraussichtlich steigen wird.

2. Einleitung

2.1. Die Mitteilung ist die erste grundlegende Etappe des Mobilitätspakets; weitere Vorschläge sollen später dieses Jahr folgen. Sie ordnet die Einzelvorschläge, die jeweils Thema spezifischer EWSA-Stellungnahmen sind, in einen politischen Rahmen ein und zielt darauf ab, die Erhebung von Straßennutzungsgebühren (sowie den Ausbau der erforderlichen Infrastruktur), alternative Kraftstoffe, Konnektivität, bessere Informationen für die Verbraucher, die Stärkung des Binnenmarkts und bessere Arbeitsbedingungen im Güterkraftverkehrssektor zu fördern und die Grundlage für eine kooperative, vernetzte und automatisierte Mobilität zu schaffen. In der Praxis bezieht sich die Kommissionsmitteilung in erster Linie auf den Straßenverkehr.

2.2. In der Mitteilung wird auch der Bezug zu den übergreifenden Prioritäten Energieunion (Energieeffizienz und Dekarbonisierung des Verkehrssektors durch u. a. den Einsatz emissionsarmer Kraftstoffe und die Förderung von Elektromobilität), digitaler Binnenmarkt, Agenda für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen und Investitionsoffensive für Europa, die die Verwirklichung ihrer Ziele unterstützen, sowie zu der im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte angestrebten Schaffung eines gerechteren Europas mit einer gestärkten sozialen Dimension hergestellt. Mit dieser Mitteilung sollen einige der ungelösten Probleme des Verkehrsbinnenmarktes unter ausgewogener Berücksichtigung der Menschen- und Arbeitsrechte sowie von Umweltaspekten gelöst werden.

2.3. Die Mobilitätsagenda steht für das Bestreben Europas, rasch, und zwar bis 2025, über ein sauberes, wettbewerbsfähiges und vernetztes Mobilitätssystem zu verfügen, das alle Verkehrsträger einschließt, die gesamte Union umfasst und sie mit ihren Nachbarn und der Welt verbindet. Zur Verwirklichung dieser äußerst ehrgeizigen Zielsetzung wird zum einen auf eine Branche gesetzt, die in den Bereichen Fertigung und Dienstleistungen weltweit führend ist, und zum andern den starken und wirksamen politischen Willen der Mitgliedstaaten.

2.4. Dabei ist zu bedenken, dass die Steuereinnahmen der EU-Mitgliedstaaten aus dem Kraftverkehr mehr als 500 Mrd. EUR betragen. Auf den produzierenden Bereich dieser Branche entfallen 11 % aller Beschäftigten in der Fertigungsindustrie in der EU; sie erwirtschaftet 7 % des EU-BIP und einen Handelsüberschuss von 90 Mrd. EUR. Dieser Sektor ist derart mächtig und wichtig, dass in vielen Bereichen EU-weiter Rechtsvorschriften nur langsam Fortschritte und Verbesserungen erzielt werden, da einige Mitgliedstaaten diesem Sektor nationale strategische Bedeutung beimessen. Es dauert oft lange, bis Änderungen, die die nationalen Systeme und Prioritäten beeinträchtigen könnten, wie bspw. Marktöffnung und Mautgebühren, beschlossen und umgesetzt werden.

2.5. Europa fängt nicht bei null an. Die Umsetzung des Binnenmarktes und die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele haben bedeutende Ergebnisse gebracht. Der EWSA hat seine Standpunkte auch schon in einer Reihe Stellungnahmen vorgetragen, beispielsweise zum einheitlichen europäischen Verkehrsraum⁽¹⁾ als Rückgrat des Binnenmarkts, zum multimodalen Reisen⁽²⁾ und zum Binnenmarkt für den internationalen Straßengüterverkehr⁽³⁾. Der nachhaltigen Entwicklung der EU-Verkehrspolitik⁽⁴⁾ kommt eine entscheidende Bedeutung zu, insbesondere der Dekarbonisierung des Verkehrs⁽⁵⁾ und den Auswirkungen der auf der COP 21 getroffenen Vereinbarungen auf die europäische Verkehrspolitik⁽⁶⁾. Der EWSA hat sich auch mit den Auswirkungen der Digitalisierung und Robotisierung des Verkehrssektors auf die Politikgestaltung der EU⁽⁷⁾ sowie mit der Entwicklung von kooperativen intelligenten Verkehrssystemen⁽⁸⁾ befasst, die die EU-Verkehrspolitik in Zukunft immer stärker beeinflussen werden.

2.6. Es ist jedoch noch viel zu tun. Mithilfe der Mobilitätsagenda müssen die Weichen für ein europäisches Verkehrssystem gestellt werden, das sowohl den Entwicklungen im Rahmen der Digitalisierung als auch den Umweltschutzerfordernissen gerecht wird.

3. Digitalisierung

3.1. Auf ein schnelles und zuverlässiges Internet gestützte Digitalisierung und Automatisierung eröffnen Verbrauchern und Unternehmen, die hochwertigere, komfortablere, flexiblere, erschwinglichere und sicherere Dienste und Geräte verlangen, ein breitgefächertes Spektrum neuer Möglichkeiten. Sie bieten auch wirksame neue Techniken für die Analyse, Kontrolle und Durchsetzung geltender Rechtsvorschriften und den Schutz der Menschenrechte und der sozialen Rechte. Vor allem die Landverkehrstechnik dürfte durch die Digitalisierung revolutioniert werden. Allgemein müssen eine Harmonisierung der Verkehrssysteme oder die Entwicklung technischer Lösungen für eine grenzüberschreitende Nutzung als grundlegende Voraussetzung für einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt angestrebt werden. Ein Beispiel in diesem Bereich ist die bevorstehende Einführung intelligenter Fahrtenschreiber. Allerdings gibt es eine Übergangfrist von 15 Jahren für die vorgeschlagene Umrüstung bestehender Fahrzeuge. Diese Frist muss erheblich gekürzt werden.

3.2. Die EU-Strategie für eine **kooperative, vernetzte und automatisierte Mobilität** (C-ITS) und ihre Umsetzung beinhalten den ersten Schritt hin zum automatisierten Fahren (siehe auch TEN/621). Die **Vernetzung** von Fahrzeugen untereinander und mit einer festen Infrastruktur ist entscheidend für die umfassende Nutzung der digitaltechnischen Möglichkeiten. Der EWSA begrüßt daher die strategischen Zielsetzungen in der kürzlichen Kommissionsmitteilung zur europäischen Gigabit-Gesellschaft⁽⁹⁾, die einen Zeitplan für den Ausbau der Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze im Hinblick auf eine flächendeckende 5G-Anbindung mit leistungsfähiger Internetkonnektivität für alle wichtigen Landverkehrsstrecken beinhaltet.

3.3. Die Digitalisierung wird auch die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle maßgeblich beeinflussen, darunter verschiedene Arten von Plattformen und Konzepte der **kollaborativen Wirtschaft**, die der Ressourceneffizienz förderlich sein können, aber diverse sozial- und verbraucherrechtliche Fragen aufwerfen wie beispielsweise Rolle und Status von Internetplattformen und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.

3.4. Das Potenzial von **automatisiertem** und autonomem **Fahren** wird in erster Linie als Chance für neue Geschäftsmodelle gesehen. Indes sind auch Fragen der Verantwortung wichtig, die auf harmonisierte Weise in der EU geklärt werden müssen. Das automatisierte oder teilautomatisierte Fahren würde auch erheblich zur Verbesserung der aktiven Sicherheit von Landfahrzeugen beitragen. Die Zahl der tödlichen Straßenverkehrsunfälle ist seit den 1970er-Jahren

⁽¹⁾ ABl. C 291 vom 4.9.2015, S. 14.

⁽²⁾ ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 81.

⁽³⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 176.

⁽⁴⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 31.

⁽⁵⁾ ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 55.

⁽⁶⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 10.

⁽⁷⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 52.

⁽⁸⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 85.

⁽⁹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 51.

um den Faktor 4 zurückgegangen, was vor allem auf die Verbesserung der passiven Fahrzeugsicherheit zurückzuführen ist, doch gab es 2016 in der EU leider immer noch 25 500 Verkehrstote. Nun sollte es durch die Entwicklung und Einführung fortgeschrittener aktiver Fahrsicherheitsysteme (teilautomatisiertes Fahren, vernetzte Fahrzeuge) ermöglicht werden, die Zahl der Todesfälle erheblich weiter zu verringern oder sogar auf null zu senken. Dies ist das Ziel des Sicherheitsprojekts „Vision Zero“, das 1997 in Schweden anlieh und später von der EU aufgegriffen wurde, aber nicht zu den erhofften Ergebnissen führte. Das automatisierte Fahren kann bahnbrechende Veränderungen bewirken. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, das Projekt **Vision Zero 2050** weiter zu verfolgen, das für die Gesellschaft und alle Bürger von höchster Bedeutung ist.

4. Einheitlicher europäischer Verkehrsraum

4.1. Der EWSA begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, die Rechtsvorschriften für den Kraftverkehrsmarkt zu klären und besser durchzusetzen sowie gleichzeitig die Arbeitsbedingungen zu verbessern und Sozialdumping zu bekämpfen, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts in diesem Sektor zu ermöglichen. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen den Zugang zum Beruf, den Marktzugang (einschl. Kobotage) und die Arbeitsbedingungen (beispielsweise die Lenk- und Ruhezeiten) sowie spezifische Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern im Straßenverkehrssektor.

Der EWSA ist indes der Meinung, dass die vorgeschlagenen Änderungen entgegen der damit verbundenen Absicht, die Durchsetzbarkeit der Vorschriften zu verbessern und fairen Wettbewerb sicherzustellen, in den meisten Fällen nicht die anvisierten Probleme beheben können, u. a. die Probleme, die bei der Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften zu Tage getreten sind. Der EWSA stellt fest, dass die Standpunkte der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der Straßenverkehrsunternehmen zu der Initiative auseinandergehen. Seines Erachtens besteht die einzig mögliche nachhaltige Lösung in klaren und leicht durchsetzbaren Rechtsvorschriften, die für Rechtssicherheit beim Marktzugang und für einen angemessenen Schutz der sozialen Rechte sorgen. Der EWSA betont, dass moderne IT-Anwendungen (Fahrtenstreiber usw.) und effiziente Infrastruktur (sichere Parkplätze) zur Förderung von Umsetzung und Durchsetzung genutzt werden müssen. Es überrascht, dass in der Mitteilung der kombinierte Verkehr nicht im Rahmen des Marktzugangs, sondern nur als Mittel zur Optimierung der Nachhaltigkeit angesprochen wird. (Für detaillierte Informationen zu den Standpunkten des EWSA zu diesen Vorschlägen siehe die spezifischen Stellungnahmen.)

4.2. Der EWSA begrüßt die geplante Änderung der Richtlinie über die Verwendung von **ohne Fahrer gemieteten Fahrzeugen** im Güterkraftverkehr, hegt jedoch einige Vorbehalte hinsichtlich möglicher Auswirkungen. Zum einen besteht die Gefahr der Zunahme von Briefkastenfirmen, zum anderen kann es vorkommen, dass ein Verkehrsunternehmer unentdeckt illegale Kobotagebeförderungen durchführt.

4.3. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Umsetzung eines flexiblen, fairen, transparenten, diskriminierungsfreien und unbürokratischen **Mautsystems**, das im Einklang mit dem „Nutzerprinzip“ und „Verursacherprinzip“ steht, eine positive Wirkung hätte, wenn die Einnahmen aus der Straßeninfrastrukturnutzung zweckgebunden wären und diskriminierenden Praktiken auf dem Verkehrsbinnenmarkt vorgebeugt würde. Durch eine vollständige Zweckbindung der Einnahmen könnten in Europa mehr als 500 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Der EWSA unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Europäischen Kommission, die schlechte Interoperabilität der verschiedenen einzelstaatlichen **elektronischen Mautsysteme** zu beheben und ein fortschrittliches EU-weites elektronisches Mautsystem einzuführen. (Für detaillierte Informationen zu den Standpunkten des EWSA zu diesen Vorschlägen siehe die spezifischen Stellungnahmen.)

5. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Verkehrssystem

5.1. Der Verkehr verursacht rund 20 % der **Treibhausgasemissionen** in Europa. Das Verkehrsaufkommen nimmt weiter zu, während der Klimagasausstoß gesenkt werden muss, wenn die Energie- und Klimaziele der EU für 2030 erreicht werden sollen. Deshalb beinhaltet das Paket „Saubere Energie für alle Europäer“ vom November 2016 Maßnahmen zur Beschleunigung der Einführung emissionsarmer Kraftstoffe und zur Förderung der Elektromobilität, was der EWSA auch begrüßt hat ⁽¹⁰⁾.

5.2. Allgemein wird erwartet, dass sich der rückläufige Trend der Verkehrsgesamtemissionen aufgrund der aktuellen Entwicklungen und Maßnahmen weiter fortsetzt und bis 2030 eine Senkung um 13 % (bis 2050 um 15 %) im Vergleich zu 2005 erreicht wird. Dies bleibt jedoch hinter der kostenwirksamen Emissionsverringerung von 18 bis 19 % zurück, mit der der Verkehrssektor zu den Energie- und Klimazielen der EU für 2030 beitragen muss. Der EWSA stimmt zu, dass Emissionsgrenzwerte für Neufahrzeuge wirksam zur Emissionssenkung beitragen können, aber nicht ausreichen, um die

⁽¹⁰⁾ ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 64.

festgesetzten Ziele zu erreichen. Sie sollten deshalb durch Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Förderung alternativer Kraftstoffe und Antriebssysteme ergänzt werden, wie beispielsweise Flüssiggas, über Bordsysteme erzeugten Strom oder elektrifizierte Straßen, sowie durch **Straßenbenutzungsgebühren**.

5.3. Hohe Erwartungen werden in **Elektrofahrzeuge** gesetzt, was bspw. aus den Ankündigungen verschiedener Mitgliedstaaten deutlich wird, die dem Beispiel Norwegens (2025), Frankreichs und des Vereinigten Königreichs (2040) folgen und keine Zulassung mehr für neue Autos mit Benzin- oder Dieselmotoren erteilen wollen. Die Verkaufszahlen von Elektrofahrzeugen steigen weltweit rasch an. 2016 überstieg die Gesamtzahl der Elektrofahrzeuge auf den Straßen weltweit die Zwei-Millionen-Marke, macht aber immer noch nur einen Anteil von 0,2 % am globalen Pkw-Aufkommen aus (IEA 2017). Das stärkste Wachstum in absoluten Zahlen verzeichnet China, das bemüht ist, seine Luftverschmutzungsprobleme in den Griff zu bekommen und seine Reduktionsziele zu erreichen. In Europa müssen klare und ehrgeizige Ziele für mit sauberer Energie betriebene Fahrzeuge festgelegt werden, um der Fertigungsindustrie Impulse im Forschungs- und produzierenden Bereich zu geben.

5.4. Der Durchbruch der Elektromobilität wurde bisher durch **technische Einschränkungen** im Zusammenhang mit der Batterieleistung behindert. Die Batteriekosten sinken schneller als erwartet, doch gibt es noch einige Probleme bei (zum Teil widersprüchlichen) Parametern, die die Leistung von Elektrofahrzeugen begrenzen: das Gewicht, die Ladekapazität (Reichweite), die Ladegeschwindigkeit und die Lebensdauer bzw. der Alterungsprozess. Elektrofahrzeuge werden dennoch als der größte Wachstumssektor der Zukunft in Bezug auf Pkw und leichte Nutzfahrzeuge erachtet.

5.5. Die technischen Einschränkungen können nur mit Hilfe eines soliden **Forschungsprogramms** überwunden werden, das alle Bereiche von Grundlagenforschung bis Innovation umfasst. Die europäischen Forschungsprogramme, insbesondere Horizont 2020, sind zielorientiert, und verschiedene alternative Antriebstechnologien wie neue Arten von Batterien, Brennstoffzellen und Wasserstoff werden aktiv erforscht. Die Ziele sind zwar vielversprechend, doch die Forschung steht größtenteils noch am Anfang. Allerdings sind bereits erste Ergebnisse zu verzeichnen, wie das Gemeinsame Unternehmen „Brennstoffzellen und Wasserstoff“ zeigt (www.fch.europa.eu).

5.6. Um Unsicherheit über die Zukunft der Antriebssysteme für Fahrzeuge auszuräumen, muss die Europäische Union auch im nächsten Rahmenprogramm eine eigene verkehrsspezifische **Forschungspriorität** festlegen, für die die von der Europäischen Kommission und den europäischen Technologieplattformen wie dem beratenden Gremium für Luftfahrtforschung und Innovation in Europa (ACARE) skizzierten europäischen Forschungs- und Innovationsstrategien im Verkehrsbereich eine gute Grundlage bilden. Zudem ist die Zusammenarbeit in der gesamten Bandbreite der Technologiereifegrade von der Grundlagenforschung bis zur Anwendung der effizienteste Weg zur Markteinführung.

5.7. Der EWSA möchte an dieser Stelle erneut ⁽¹¹⁾ auf die fehlende **Abstimmung** zwischen der Forschungsfinanzierung der Mitgliedstaaten und der EU hinweisen. Der Power-to-X-Ansatz bspw. — die elektrochemische Umwandlung von Dampf und Kohlendioxid unter Nutzung erneuerbaren Stroms zur Herstellung synthetischer Kraftstoffe — wird massiv durch ein deutsches Forschungsprojekt ⁽¹²⁾ gefördert, zu dem es keine EU-Ergänzung gibt.

5.8. Aufgrund der technologischen Entwicklung steigt die Nachfrage nach Batterien in Europa derzeit stark an. Den größten Anteil an der Weltproduktion von Batteriezellen haben nach wie vor Asien und die USA. Der EWSA teilt die Bedenken der Europäischen Kommission, dass die Automobilindustrie weitgehend auf Importe von Batteriezellen angewiesen und damit diversen Versorgungsrisiken ausgesetzt sein wird. Eine lokale **europäische Batterieindustrie**, die die Nachfrage bedienen kann, liegt im Interesse der europäischen Automobilhersteller.

5.9. Die Förderung der Elektromobilität beschränkt sich nicht auf die Batterieentwicklung. Insbesondere für den Schwerlastverkehr wären eine Elektrifizierung der Straßen und der **elektrische Antrieb** über Oberleitungen oder in der Straße verlegte Leitungen denkbar (Elektro-Autobahn usw.). Für alle alternativen Antriebssysteme gilt indes, dass gemeinsame Normen entwickelt werden müssen, um einen grenzüberschreitenden Verkehr zu ermöglichen und zumindest einen EU-weiten, vorzugsweise aber einen weltweiten Markt zu schaffen. Dabei könnten das TEN-V-Netz und insbesondere die Kernnetzkorridore von Nutzen sein.

⁽¹¹⁾ ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 66.

⁽¹²⁾ <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>.

5.10. Der **Verbrennungsmotor** als Rückgrat der Straßenmobilität trifft zunehmend auf Ablehnung. Das Vertrauen in Unternehmen und die Fahrzeug-Abgasregulierungssysteme ist nach Aufdeckung von Betrugssoftware schwer erschüttert, durch die die Abgasreinigung im Straßenbetrieb um- oder abgeschaltet wird. Bekanntlich weisen Fahrzeuge, die die Abgastests im Prüfstandsbetrieb bestanden haben, auch ohne illegale Tricks im Straßenbetrieb merklich höhere Emissionswerte auf. Diese Diskrepanz ist in den letzten Jahrzehnten größer geworden und der Hauptgrund für die aktuelle Problemlage. Es ist dringend geboten, das Verbrauchervertrauen in die Automobilbranche und das Regulierungssystem wiederherzustellen, indem realistische Emissionsnormen und geeignete Prüfverfahren eingeführt werden. Der EWSA bedauert, dass die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene unabhängige Aufsichtsstelle für Fahrzeugemissionsprüfungen aufgrund des Widerstands einiger Mitgliedstaaten Anfang 2017 verworfen wurde.

5.11. Jedoch muss die Debatte über Verbrennungsmotoren oder Elektroantriebe über Emissionsnormen hinausgehen. Insbesondere muss zwischen den Auswirkungen auf das **globale** Klima und den Auswirkungen auf die **lokale** Luftverschmutzung unterschieden werden. Zur Verringerung der lokalen Luftverschmutzung sind Elektrofahrzeuge, die keinen direkten Ausstoß von Schadstoffemissionen vor Ort verursachen, Mittel der Wahl; aus einer globalen Perspektive sind Elektrofahrzeuge im Allgemeinen aber nicht emissionsfrei. Das Emissionsniveau hängt von der Herkunft des Ladestroms und von der Herstellung der Batterien ab. Da der Anteil der kohlenstofffreien Stromerzeugung in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfällt, hängt der Beitrag der Elektrofahrzeuge zur Verwirklichung der EU-Klimaziele auch von dem Mitgliedstaat ab, in dem sie eingesetzt werden. Die EU muss sich vergegenwärtigen, dass die Förderung der Elektromobilität eng mit der Stromerzeugungsthematik im Rahmen der **europäischen Energieunion** zusammenhängt.

5.12. Verbrennungsmotoren sind derzeit im Langstrecken- und Schwerlast-Straßenverkehr überlegen. In Bezug auf die Frage, wie lange die Aufholjagd der Elektroantriebe dauern wird, sollte eine **lange Übergangszeit** eingeplant werden, in der beide Antriebe nebeneinander existieren. Eine Lösung, auf die die europäischen Autobauer auch gut vorbereitet sind, bieten Hybridfahrzeuge, die auf Langstrecken mit einem Verbrennungsmotor und im Stadtverkehr batterieelektrisch angetrieben werden. Für einige Nutzungszwecke (wie den Langstreckengüterverkehr) sind batterieelektrisch betriebene Fahrzeuge nicht geeignet. Es gibt eine breite Palette alternativer Technologien wie Wasserstoff-Brennstoffzellen und elektrifizierte Autobahnen, die eingesetzt werden können. Europa muss in ihre Entwicklung investieren, um sich als Marktführer im grünen Verkehr zu positionieren.

5.13. Der EWSA unterstützt die Entwicklung von Berufsbildungsmaßnahmen im Logistikbereich in allen Mitgliedstaaten zum Aufbau der zur Unterstützung der Initiativen dieses Pakets erforderlichen neuen Kompetenzen.

5.14. Wichtige Städte in der ganzen EU haben im Alleingang ein breites Spektrum an Initiativen ergriffen, um Verkehrsüberlastung und Verschmutzung anzugehen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ihre Zusammenarbeit mit den Kommunen im Bereich Austausch bewährter Verfahren und Weitergabe von Informationen auszuweiten.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Freihandelsabkommen EU-Korea — Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung““

(2018/C 081/28)

Berichterstatter: **Dumitru FORNEA**

Befassung	Europäische Kommission, 22.6.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Externe Beziehungen
Annahme in der Fachgruppe	28.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung	127/0/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt die internationalen Bemühungen zur Aufrechterhaltung des Friedens, u. a. durch die Förderung von Initiativen zur Entmilitarisierung und zur Schaffung einer kernwaffenfreien Zone auf der koreanischen Halbinsel. Mit Blick auf die Bedrohungen durch Nordkorea möchte der EWSA an dieser Stelle in erster Linie seine volle und uneingeschränkte Solidarität mit der Republik Korea zum Ausdruck bringen.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) räumt ein, dass das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Korea ⁽¹⁾ insgesamt gesehen vielversprechende wirtschaftliche und soziale Ergebnisse gezeitigt hat.

1.3. Allerdings ist die Umsetzung der auf die nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Aspekte des Freihandelsabkommens, insbesondere die Behandlung arbeitsrechtlicher Fragen, nach wie vor unzureichend. Der EWSA verweist auf die von der Nationalen Beratungsgruppe der EU ⁽²⁾ vertretenen Standpunkte, insbesondere darauf, dass die Europäische Kommission Konsultationen mit der koreanischen Regierung über die Umsetzung der Verpflichtungen einleiten sollte, die Korea in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen eingegangen ist.

1.4. Die zivilgesellschaftlichen Mechanismen im Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea wurden im Laufe der letzten fünf Jahre kontinuierlich gestärkt. Die Interessenträger sind deutlich besser und ausgewogener vertreten, die Nationalen Beratungsgruppen in der EU und in Korea trafen sich regelmäßig und das jährliche zivilgesellschaftliche Forum, bei dem die Nationalen Beratungsgruppen der EU und Koreas zusammentreffen, fand im Februar 2017 zum fünften Mal statt.

1.5. Die Diskussionen und Tätigkeiten der Nationalen Beratungsgruppen konzentrierten sich bislang auf vier Schwerpunktthemen: grundlegende Arbeitnehmerrechte, die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), umweltverträgliche Wirtschaft und Handel im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung sowie Klimaschutzpolitik, einschließlich der Emissionshandelssysteme in der EU und in Korea. Um die Rolle dieser beratenden Mechanismen weiter zu stärken und den darüber hinausgehenden Anliegen verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen Rechnung zu tragen, empfiehlt der EWSA, den Nationalen Beratungsgruppen die Möglichkeit einzuräumen, auch Fragen zu diskutieren, die die Zivilgesellschaft bzw. die nachhaltige Entwicklung betreffen, und sich zu jedem Thema des Freihandelsabkommens insgesamt zu äußern.

⁽¹⁾ Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits, ABl. L 127 vom 14.5.2011, S. 6, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=DE>.

⁽²⁾ Die Nationale(n) Beratungsgruppe(n) „Nachhaltige Entwicklung (Umwelt und Arbeit)“ wurden gemäß Artikel 13.12 eingerichtet und haben die Aufgabe, die Umsetzung des Kapitels „Handel und nachhaltige Entwicklung“ beratend zu unterstützen.

1.6. Der EWSA fordert, dass die Kommission angesichts der zunehmenden Zahl der in Kraft tretenden EU-Freihandelsabkommen und damit auch der zunehmenden Zahl an zivilgesellschaftlichen Überwachungsmechanismen nun dringend dafür sorgt, dass die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit diese Mechanismen wirksam arbeiten können. Insbesondere im Falle des Freihandelsabkommens EU-Korea sollte dies Mittel für begründete Tätigkeiten, einschließlich analytischer Arbeit oder Workshops im Rahmen der jährlichen gemeinsamen Treffen mit der Nationalen Beratungsgruppe Korea, beinhalten.

1.7. Die Erfahrung hat gezeigt, dass im Rahmen des Freihandelsabkommens EU-Korea die Kohärenz und Qualität des Dialogs zwischen der EU und Korea dank einer wirksameren Koordinierung der Tätigkeiten der Nationalen Beratungsgruppe der EU und der EU-Institutionen sowie der Koordinierung zwischen letzteren und anderen internationalen Organisationen wie der IAO und der OECD deutlich verbessert werden konnten. Der EWSA empfiehlt, die im Rahmen dieser interinstitutionellen Zusammenarbeit konzipierten Arbeitsmethoden unbedingt im nächsten Programmplanungszeitraum zu nutzen, unter anderem auch durch die Entwicklung neuer Partnerschaften für einschlägige Maßnahmen und Projekte.

1.8. Der EWSA hält es für wesentlich, dass die Vertragsparteien die Empfehlungen der Zivilgesellschaft berücksichtigen und umsetzen, die von den Nationalen Beratungsgruppen und vom zivilgesellschaftlichen Forum ausgesprochen wurden, um die wirksame Umsetzung des Kapitels „Handel und nachhaltige Entwicklung“ sicherzustellen. Der Ausschuss „Handel und nachhaltige Entwicklung“ sollte auf die von den Nationalen Beratungsgruppen angesprochenen Fragen und Empfehlungen zum Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ innerhalb eines angemessenen Zeitraums antworten.

1.9. Der EWSA ruft die Europäische Kommission und das Europäische Parlament auf, sich in den bilateralen Gesprächen mit den koreanischen Partnern für Initiativen und politische Maßnahmen einzusetzen, um den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums durchzusetzen und Nachahmungen zu bekämpfen, sowie wirtschaftlichen Nutzen aus der kulturellen Vielfalt zu ziehen, indem ein ausgewogener Handel mit Produkten und Dienstleistungen aus der Kultur- und Kreativwirtschaft der EU und Koreas gefördert wird.

1.10. Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig es ist, weiterhin das Bewusstsein von europäischen Unternehmen, insbesondere KMU, für die Chancen zu schärfen, die dieses Freihandelsabkommen bietet. Die Rate der Inanspruchnahme von Zollpräferenzen seitens der EU (71 % im Jahr 2016, 2015 waren es noch 68 %) kann verbessert werden, indem Maßnahmen zur Erleichterung des Handels ergriffen und tarifäre sowie nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden, aber auch indem mehr Möglichkeiten für die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen europäischen und koreanischen Partnern geschaffen werden.

1.11. Das Freihandelsabkommen EU-Korea ist von großer Bedeutung für die Agrar- und Ernährungswirtschaft. Der Handel mit Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnissen zwischen der EU und Korea hat in den vergangenen Jahren beträchtlich zugenommen. Angesichts der Probleme, die der EU-Landwirtschaft infolge des Embargos durch Russland erwachsen, sowie der Beschränkung koreanischer Exporte durch China benötigen sowohl die EU als auch Korea Zugang zu neuen Märkten. Die Europäische Kommission sollte sich deshalb stärker dafür einsetzen, dass europäische Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse leichteren Zugang zum koreanischen Markt erhalten.

1.12. Der EWSA betont die Bedeutung der Konsultationsmechanismen, die im Rahmen des Freihandelsabkommens EU-Korea geschaffen wurden (Nationale Beratungsgruppen und zivilgesellschaftliches Forum) als wirksame und repräsentative Instrumente, die die EU-Institutionen bei ihren Bemühungen um die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und des Pariser Übereinkommens sowie zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz und Klimawandel unterstützen können.

2. Hintergrund

2.1. Das Freihandelsabkommen EU-Korea trat am 1. Juli 2011 in Kraft. Es war das erste bilaterale Freihandelsabkommen der neuen Generation, das die EU geschlossen hat. Seine Bewertung ist daher eine Gelegenheit, die Fortschritte zu überprüfen, die bei der Umsetzung nicht nur dieses Freihandelsabkommens sondern auch anderer, später geschlossener Abkommen erzielt wurden. Da das Verhandlungsmandat für das Freihandelsabkommen jedoch vor dem Vertrag von Lissabon erteilt wurde, blieben Investitionen zwangsläufig ausgespart.

2.2. Im Großen und Ganzen, so berichtet die Europäische Kommission, hat das Freihandelsabkommen zu positiven Handelsergebnissen für die EU geführt. Die von der Kommission vorgelegten statistischen Daten zeigen fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens einen Anstieg der Warenausfuhren der EU nach Korea um 59 % von 28 Mrd. EUR im Jahr 2010 (dem letzten Jahr vor der vorläufigen Anwendung des Abkommens) auf 44,5 Mrd. EUR im Jahr 2016. Das Handelsdefizit der EU mit Korea in Höhe von 11,6 Mrd. EUR 2010 hat sich somit in einen Handelsüberschuss in Höhe von 3,1 Mrd. EUR 2016 verwandelt. Die Ausfuhr von Dienstleistungen aus der EU nach Korea stieg von 2010 bis 2015 um 49 %, während sich der Anstieg bei den EU-Importen aus Korea in diesem Zeitraum auf 32 % belief. 2015 betrug der

Handelsüberschuss der EU bei den Dienstleistungen 4,8 Mrd. EUR. Im gleichen Zeitraum stiegen die ausländischen Direktinvestitionen in der EU um 59 % und die ausländischen Direktinvestitionen der EU in Korea um 33 %⁽³⁾.

2.3. Die Europäische Kommission führt derzeit eine Evaluierung dieses Freihandelsabkommens durch⁽⁴⁾. Sie ersuchte den EWSA, mit einer eigenen Bewertung der Umsetzung des Abkommens und insbesondere des Kapitels „Handel und nachhaltige Entwicklung“ zu dieser Evaluierung beizutragen. Die Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme wurden unter anderem unter Berücksichtigung der Dokumente und Positionen der Nationalen Beratungsgruppe der EU und der einschlägigen, in Seoul und Brüssel abgehaltenen Workshops formuliert⁽⁵⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Koreas in den letzten 50 Jahren wird als Erfolgsgeschichte gewertet. Das BIP des Landes stieg von 2,36 Mrd. USD im Jahr 1961 auf einen Höchststand von 1 411,3 Mrd. USD im Jahr 2014⁽⁶⁾. In diesem Zeitraum ist es Korea gelungen, eine gewaltige technologische und industrielle Basis aufzubauen, die sich mit der anderer Industriestaaten in der Welt ohne Weiteres messen kann.

3.2. Trotz dieses Erfolgs werden in der koreanischen Gesellschaft seit fünf Jahren die Forderungen seitens der Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft nach einer gerechteren Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Erträge unter allen sozialen Schichten immer lauter. Die EU und koreanische Interessenträger äußerten Bedenken nicht nur in Bezug auf die Wahrung der Arbeitnehmerrechte, sondern auch wegen des Fehlens eines echten gesellschaftlichen und sozialen Dialogs im Land, Massenproteste Ende 2016 sowie Anfang 2017 in Seoul bestätigten diese Sachlage.

3.3. Die Wahl von Präsident Moon Jae-in⁽⁷⁾ wird als Beginn einer neuen Ära für die koreanischen Arbeitnehmer, Landwirte, Verbraucher und Arbeitgeber gewertet, und viele Organisationen der Zivilgesellschaft haben die Versprechen des neu gewählten Präsidenten in Bezug die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit, insbesondere in Bezug auf Arbeitnehmerrechte, angemessene Löhne und Beschäftigungssicherheit, sowie seine Absicht begrüßt, sich des Falls der inhaftierten Gewerkschaftsführer⁽⁸⁾ anzunehmen.

4. Zivilgesellschaftliche Überwachungsmechanismen in dem Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea

4.1. Bei der neuen Generation von Freihandelsabkommen ist ein zivilgesellschaftlicher Beratungsmechanismus vorgesehen. Im Falle des Freihandelsabkommens EU-Korea besteht dieser aus zwei Nationalen Beratungsgruppen, eine aufseiten der EU und eine aufseiten Koreas, die die Umsetzung des Abkommens überwachen und die Vertragsparteien beraten⁽⁹⁾.

4.2. Neben den Nationalen Beratungsgruppen, die von jeder Partei eingerichtet werden, ist im Freihandelsabkommen EU-Korea das jährliche Abhalten eines zivilgesellschaftlichen Forums⁽¹⁰⁾ vorgesehen. Hierbei treffen sich die beiden Beratungsgruppen zu einer gemeinsamen Sitzung, auf der sie auch Stellungnahmen und Empfehlungen erarbeiten können.

4.3. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass dies im Vergleich zu anderen Freihandelsabkommen einen zusätzlichen Vorteil darstellt. Die gemeinsamen Sitzungen wurden speziell in dieses Abkommen aufgenommen, was zu unserem Bedauern noch nicht allgemeiner Standard ist.

⁽³⁾ Quelle: Europäische Kommission.

⁽⁴⁾ Bewertung der Umsetzung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits — technischer Zwischenbericht — http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf.

⁽⁵⁾ Workshops der Interessenvertreter in Seoul (30. November 2016) und in Brüssel (23. März 2017) im Rahmen des Projekts Korea-EU IAO 111 sowie Seminar der IAO in Brüssel (6. Dezember 2016) zum Thema „Assessment of Labour Provisions in Trade Agreements: design, implementation and stakeholder involvement“ (Bewertung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen in Handelsabkommen: Konzipierung, Umsetzung und Einbeziehung der Interessenvertreter).

⁽⁶⁾ <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>.

⁽⁷⁾ Der neue Präsident der Republik Korea wurde im Mai 2017 als Nachfolger von Präsidentin Park Geun-hye gewählt, die im Dezember 2016 wegen Korruption und Machtmissbrauch ihres Amtes enthoben worden war.

⁽⁸⁾ <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>.

⁽⁹⁾ Freihandelsabkommen EU-Korea, Artikel 13.12.

⁽¹⁰⁾ Ebenda, Artikel 13.13.

4.4. Das 2010 vereinbarte Freihandelsabkommen EU-Korea war das erste seiner Art, das ein eigenes Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung enthielt, und umfasste auch einen Überwachungsmechanismus durch die Zivilgesellschaft. Dies war eine unmittelbare Folge der im Oktober 2006 veröffentlichten Mitteilung der Kommission „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“⁽¹¹⁾. Darin heißt es: „Wenn wir zu Hause Kohäsion und soziale Gerechtigkeit anstreben, sollten wir im Übrigen auch versuchen, unsere Werte, und dazu zählen auch unsere Sozial- und Umweltstandards und die kulturelle Vielfalt, weltweit zu befördern“⁽¹²⁾.

4.5. In seiner Stellungnahme zu dieser Mitteilung plädiert der EWSA dafür, in allen nachfolgenden Freihandelsabkommen ein Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung sowie eine aktive Beobachterrolle für die Zivilgesellschaft vorzusehen⁽¹³⁾.

4.6. Das Freihandelsabkommen EU-Korea bildete den Auftakt für sechs weitere EU-Handelsabkommen mit einem prominenten Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung, und zahlreiche weitere Abkommen müssen noch ratifiziert werden, darunter Abkommen mit Kanada, Vietnam, Singapur und Japan. Der EWSA fordert seitdem, dass Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung auch in eigenständige Investitionsabkommen aufgenommen werden⁽¹⁴⁾. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einrichtung solcher Mechanismen ein gutes Beispiel dafür ist, wie die EU-Werte in die Praxis umgesetzt werden, auch wenn es nun Zeit ist, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen eine generelle Überprüfung⁽¹⁵⁾ einzuleiten.

4.7. Die Überwachungsmechanismen ermöglichen der Zivilgesellschaft oft den ersten direkten Kontakt mit der EU und stärken sie oft in einem zuvor unvorstellbaren Maße. Allerdings bestehen in den meisten Fällen, so auch bei Korea, erhebliche soziale und kulturelle Unterschiede, die dazu führen, dass Zeit und Mühe erforderlich sind, um sich anzupassen und zusammenzukommen und damit sich gegenseitiges Vertrauen entwickeln und festigen kann. Es kann deshalb eine ganze Weile dauern, bis diese Mechanismen vollständig etabliert und arbeitsfähig sind, und in manchen Fällen werden auch besondere Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau erforderlich sein.

4.8. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass er selbst eine wichtige Rolle gespielt und stark in die Einrichtung dieser Mechanismen eingebunden war, sowohl durch seine Mitglieder als auch durch sein Sekretariat. Ihm kommt eine wichtige Aufgabe in Bezug auf diesen Aspekt der auswärtigen Beziehungen der EU zu.

4.9. In Diskussionen kam die Nationale Beratungsgruppe der EU 2015 am Ende der ersten Amtszeit zum Ergebnis, dass der Mechanismus ein zusätzliches Forum für den Dialog und die Zusammenarbeit mit Partnern aus der Zivilgesellschaft zu Themen im Zusammenhang mit Handelsbeziehungen und nachhaltiger Entwicklung bietet. Er leistete zudem einen Beitrag zum Dialog zwischen der Europäischen Kommission und den Regierungsvertretern des Partnerlandes, ohne dass der Austausch über andere bestehende Kanäle ausgeschlossen oder behindert worden wäre. Gleichwohl muss sich noch zeigen, ob der Mechanismus in der Realität greifbare Ergebnisse liefert.

4.10. Der EWSA betont erneut, dass Zeit und beträchtliche Anstrengungen nötig waren, bis der Mechanismus voll funktionsfähig war. Zuerst ging es darum, die Nationalen Beratungsgruppen und das zivilgesellschaftliche Forum einzurichten und den institutionellen Rahmen sowie Kapazitäten zu schaffen. Erst dann konnten die Mitglieder der Nationalen Beratungsgruppen beider Seiten ein gemeinsames Verständnis für das Mandat, die Vertretung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Mitgliedschaft in den Nationalen Beratungsgruppen, die Beziehungen zum zwischenstaatlichen Gremium (d. h. Teilnahme der Vorsitzenden der Beratungsgruppen an den Sitzungen des Ausschusses „Handel und nachhaltige Entwicklung“) und den zu erörternden Themen usw. entwickeln.

4.11. Der Dialog entwickelte sich nach und nach und deckt nun eine Reihe an Themen ab, und es wurden neue Aspekte wie die Teilnahme eines IAO-Vertreters an Diskussionen zu Arbeitsstandards aufgenommen. Gemeinsame Projekte zu Angelegenheiten von beiderseitigem Interesse wurden vorgelegt (etwa das Projekt zu Klimawandel unter der Ägide der Kommission und das Emissionshandelssystem mit Korea sowie ein anderes Projekt zum IAO-Übereinkommen 111). Für den Austausch über Informationen und Verfahren wurden Nebenveranstaltungen wie Workshops organisiert. Hierbei bestand die Möglichkeit, Vertreter anderer relevanter Organisationen und Institutionen einzuladen, die über die Nationalen Beratungsgruppen und die Zivilgesellschaft hinausgehen. Auf Anregung der koreanischen Seite wurde im Februar 2017 ein Workshop veranstaltet, bei dem es um nationale Aktionspläne zu CSR, Unternehmen und Menschenrechte und nationale Kontaktstellen ging, die gemäß den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen eingerichtet wurden.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 567 final.

⁽¹²⁾ Ebenda Abschnitt 3.1 Nummer iii).

⁽¹³⁾ ABl. C 211 vom 19.8.2008, S. 82.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 19.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 123.

4.12. Zusammenarbeit im Rahmen der Nationalen Beratungsgruppe der EU und Dialog finden mit dem Europäischen Parlament und anderen EU-Institutionen statt, insbesondere der Kommission und dem EAD, die die Nationale Beratungsgruppe der EU regelmäßig über die Umsetzung des Kapitels „Handel und nachhaltige Entwicklung“ des Freihandelsabkommens EU-Korea auf dem Laufenden halten.

4.13. Es gibt Beziehungen zur EU-Delegation in Seoul, und es war wichtig, dass die Delegation über die Kapazitäten und das Fachwissen verfügt, um Angelegenheiten im Zusammenhang mit Handel und nachhaltiger Entwicklung zu verfolgen. Der EWSA empfiehlt deshalb nachdrücklich die Schaffung eines Postens in der Delegation, der mit Fragen des Handels und der nachhaltigen Entwicklung befasst ist.

4.14. Was die Umsetzung betrifft, so ist nach Auffassung des EWSA nach wie vor zu gewährleisten, dass die Empfehlungen des zivilgesellschaftlichen Mechanismus von allen Vertragsparteien ernst genommen und befolgt werden. Ebenso ist es dringend notwendig, durch Diskussionen zu einem gemeinsamen Verständnis über die Voraussetzungen für die Anwendung des in Artikel 13.14 Absatz 1 des Freihandelsabkommens EU-Korea vorgesehenen Konsultationsverfahrens auf Regierungsebene⁽¹⁶⁾ zu gelangen.

4.15. Laut den Bestimmungen des Freihandelsabkommens müssen die Nationalen Beratungsgruppen in einem ausgewogenen Verhältnis unabhängige Vertreterorganisationen umfassen, wobei die Interessenträger alle drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung vertreten müssen.

4.16. Was die Mitgliedschaft in der Beratungsgruppe der EU betrifft, so sollten europäische Dachorganisationen und Organisationen mitarbeiten, die ein besonderes Interesse oder Erfahrungen mit Handel, Investitionen oder der Zusammenarbeit zwischen der EU und dem konkreten Drittstaat haben oder die im betreffenden Partnerland über Partnerorganisationen, Niederlassungen oder Büros vor Ort verfügen. Auch sollten das Fachwissen und Informationen, die innerhalb der teilnehmenden EU-Organisationen oder deren Mitgliedsorganisationen vorhanden sind, besser genutzt werden.

4.17. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, dass jede Nationale Beratungsgruppe die Möglichkeit haben sollte, Themen, die für die Zivilgesellschaft oder für eine nachhaltige Entwicklung relevant sind (z. B. wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Anforderungen oder Fragen im Zusammenhang mit KMU) zu diskutieren, einschließlich größerer Folgen, die sich aus den Umsetzungsmaßnahmen ergeben.

4.18. Der EWSA fordert, dass die Kommission angesichts der zunehmenden Zahl der in Kraft tretenden EU-Freihandelsabkommen und damit auch der zunehmenden Zahl an zivilgesellschaftlichen Überwachungsmechanismen nun dringend dafür sorgt, dass die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit diese Mechanismen wirksam arbeiten können. Insbesondere im Falle des Freihandelsabkommens EU-Korea sollte dies Mittel für begründete Tätigkeiten, einschließlich analytischer Arbeit oder Workshops im Rahmen der jährlichen gemeinsamen Treffen mit der Nationalen Beratungsgruppe Korea, beinhalten.

4.19. Der EWSA fordert zudem, dass die inzwischen übliche Vorgehensweise, die Sitzung des zivilgesellschaftlichen Forums direkt vor oder nach der jährlichen Sitzung des Ausschusses „Handel und nachhaltige Entwicklung“ abzuhalten, zu einer ständigen und von allen Vertragsparteien akzeptierten Praxis wird. Auch sollten die Vorsitzenden beider Beratungsgruppen an den Sitzungen des Ausschusses „Handel und nachhaltige Entwicklung“ EU-Korea teilnehmen.

4.20. Der EWSA begrüßt, dass die GD TRADE die Bemühungen der EU-Beratungsgruppe um eine ausgewogene Zusammensetzung der koreanischen Beratungsgruppe, wie im Abkommen vorgesehen, nachdrücklich unterstützt hat. Daraufhin änderte die koreanische Beratungsgruppe 2014 die Zusammensetzung ihrer Mitglieder, sodass nun ein besseres Verhältnis der drei Untergruppen gegeben ist. Allerdings gibt es weiterhin Schwierigkeiten im Hinblick auf unzureichende wirtschaftliche Kompetenz und die entsprechende Vertretung in der koreanischen Beratungsgruppe.

4.21. Der EWSA ist zudem der Auffassung, dass einer wirksamen Information über die Arbeit der EU-Beratungsgruppe mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, nicht nur gegenüber anderen Organisationen der Zivilgesellschaft, sondern auch gegenüber anderen EU-Institutionen (insbesondere dem Europäischen Parlament), nicht zuletzt um das Interesse an der Arbeit der EU-Beratungsgruppe zu stärken und die breitere künftige Beteiligung weiterer Organisationen anzuregen.

⁽¹⁶⁾ „Eine Vertragspartei kann bei der Kontaktstelle der anderen Vertragspartei schriftlich um Konsultationen über Fragen ersuchen, die sich im Rahmen dieses Kapitels stellen und von beiderseitigem Interesse sind; dazu zählen auch die Mitteilungen der Nationalen Beratungsgruppe/n nach Artikel 13.12.“

5. Chancen und Herausforderungen für Unternehmen im Rahmen des Freihandelsabkommens EU-Korea

5.1. Eine Umfrage zum Vertrauen der Wirtschaft, die 2016 von der europäischen Handelskammer in Korea durchgeführt wurde, ergab, dass Korea für europäische Unternehmen aktuell und künftig ein wichtiger Markt ist. Die Unternehmen erwarten, dass die Überarbeitung von Regeln und Vorschriften zu größeren Handlungsspielräumen und weniger Komplexität bei der Geschäftstätigkeit in Korea führt. In den Augen der Befragten sind vor allem die willkürliche Durchsetzung von Vorschriften und das unvorhersehbare rechtliche Umfeld problematisch für eine reibungslose Geschäftstätigkeit in Korea ⁽¹⁷⁾.

5.2. Europäische Unternehmensverbände ⁽¹⁸⁾ sind der Auffassung, dass die Rate der Inanspruchnahme von Zollpräferenzen verbessert werden kann, indem das Bewusstsein für die Möglichkeiten, die dieses Freihandelsabkommen bietet, unter den Unternehmen (insbesondere KMU) geschärft wird. Weitere Maßnahmen, um dies zu bewirken, wären

- die Beseitigung von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen für EU-Exporte von Agrar- und Lebensmittel-erzeugnissen,
- Handelserleichterungen, auch im Hinblick auf die Zollabfertigung, Wettbewerb und öffentliche Aufträge,
- vollständige Erfassung, vollständige Gegenseitigkeit und wirksamer Marktzugang für Industriegüter,
- mehr Möglichkeiten für die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen europäischen und koreanischen Partnern.

5.3. Europäische KMU (insbesondere die, die nicht in die globalen Wertschöpfungsketten eingebunden sind) fordern, dass Handelsstatistiken überdacht werden, da die bestehenden Datensätze kein klares Bild der indirekten Exporte vermitteln und nicht dazu beitragen können, neue Geschäftschancen zu ermitteln und die Entwicklung des Handels in den verschiedenen Branchen zu bewerten. Sie schlagen vor, in Statistiken statt Zahlen zum Bruttohandel Zahlen zum Handel mit Wertschöpfung darzustellen.

5.4. Auch der Schutz des geistigen Eigentums und der Kampf gegen Produktfälschungen sind zentrale Themen für die EU und Korea, vornehmlich in der Kultur- und Kreativwirtschaft wie Film, Mode, Videospiele, intelligente Textilien und Musik. Daher ist es wichtig, der Umsetzung des Freihandelsabkommens auf diesen Gebieten mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Einige europäische und internationale Organisationen berichten über Schwierigkeiten mit dem wirksamen Schutz und der Nutzung von Rechten des geistigen Eigentums in Korea. Konkret gab es Berichte über die mangelnde Gewährleistung von Rechten des geistigen Eigentums von Unternehmen der Mode- und Luxusgüterbranche bzw. im Hinblick auf Rechte für die vollständige öffentliche Aufführung von Musikproduzenten, ausübenden Künstlern und Autoren ⁽¹⁹⁾.

5.5. Das Unesco-Protokoll von 2005 ist Bestandteil dieses Freihandelsabkommens und sollte ausreichende Garantien bieten, um wirtschaftlichen Nutzen aus der kulturellen Vielfalt zu ziehen, indem das Urheberrecht wirksam geschützt wird und ein ausgewogener Handel mit Produkten und Dienstleistungen aus der Kultur- und Kreativwirtschaft der EU und Koreas gefördert wird. Einige europäische Unternehmen erachten es aufgrund des zunehmend starken weltweiten Wettbewerbs um die Bewerbung eigener Inhalte (insbesondere in den Medien und im Kino) als notwendig, die Zusammenarbeit und den Dialog in diesem Bereich zu verbessern, um einseitige protektionistische Maßnahmen zu vermeiden.

5.6. Landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete Lebensmittel aus Europa haben bei koreanischen Verbrauchern einen guten Ruf, weshalb die EU erhebliche Mengen an landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln nach Korea ausführt. Die Europäische Kommission hat einige Bemühungen unternommen, europäische Produkte in Korea zu bewerben. Allerdings könnte viel mehr getan werden, um das Potenzial dieser privilegierten Handelspartnerschaft voll auszuschöpfen.

⁽¹⁷⁾ European Business in Korea: Business Confidence Survey 2016, European Chamber; <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>.

⁽¹⁸⁾ Position von Business Europe zum Freihandelsabkommen EU-Korea: <https://www.busineurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Anmerkungen der IFPI zur Änderung des Gesetzes über das Urheberrecht in Südkorea: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>.

5.7. Agrar- und Lebensmittelausfuhren der EU nach Korea haben in den vergangenen Jahren rasch zugenommen und 2016 ein Volumen von 2,6 Mrd. EUR erreicht. Korea steht an 13. Stelle der wichtigsten Handelspartner der EU im Bereich Agrarerzeugnisse und Lebensmittel⁽²⁰⁾. Mit dem Freihandelsabkommen EU-Korea wurden Zölle auf fast alle Agrarerzeugnisse der EU abgeschafft. Für bestimmte Produkte wurden Zollkontingente eingeführt. Die gegenseitige Anerkennung bestimmter geografischer Angaben ist auch wichtig, um die Agrar- und Lebensmittelausfuhren zwischen der EU und Korea zu steigern.

5.8. Aufgrund der Probleme, die einerseits für die EU-Landwirtschaft aufgrund des russischen Einfuhrverbots und andererseits für Korea wegen der Beschränkungen entstanden sind, die China als Sanktion gegen die Stationierung des Raketenabwehrsystems THAAD gegen koreanische Ausfuhren verhängt hat, brauchen sowohl die EU als auch Korea Zugang zu neuen Märkten. In diesem Zusammenhang hat sich das Freihandelsabkommen EU-Korea bereits für beide Seiten als vorteilhaft erwiesen.

6. Die Auswirkungen des Freihandelsabkommens EU-Korea auf die Arbeitsnormen, die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und allgemein auf die Qualität des sozialen und gesellschaftlichen Dialogs

6.1. Im Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ werden die Verpflichtungen der Vertragsparteien in Bezug auf die IAO-Übereinkommen bekräftigt und ein zivilgesellschaftlicher Überwachungs- und Beratungsmechanismus festgelegt, der die Umsetzung des Freihandelsabkommens überwacht und Empfehlungen abgibt. Die EU-Mitgliedstaaten haben alle acht Kernarbeitsnormen der IAO ratifiziert, die Republik Korea vier. Weltweit sind die Länder, die diese IAO-Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, in der Minderheit⁽²¹⁾.

6.2. In Korea existieren verschiedene freie Wirtschaftszonen⁽²²⁾ und Freihandelszonen⁽²³⁾. Neben anderen Anreizen werden in diesen Zonen einige Ausnahmen vom nationalen Arbeits- und Umweltrecht gewährt. Unternehmen mit mehr als 300 Beschäftigten beispielsweise sind von der Verpflichtung befreit, mindestens 2 % ihrer Stellen mit Menschen mit Behinderungen zu besetzen oder einen bezahlten Urlaub zu gewähren, die sogenannte „wöchentliche Ruhezeit“.

6.3. Diese Ausnahmen sind nach Ansicht des EWSA nach Art und Absicht ein Verstoß gegen Artikel 13.7 des Freihandelsabkommens EU-Korea, in dem es heißt: „Eine Vertragspartei mindert oder reduziert nicht den in ihrem jeweiligen Recht garantierten Umwelt- oder Arbeitsschutz, um den Handel oder die Investitionen zu fördern, indem sie in einer den Handel oder die Investitionen zwischen den Vertragsparteien beeinflussenden Weise von der Anwendung ihrer Gesetze, sonstigen Vorschriften oder Normen absieht oder abweicht oder diese Möglichkeiten vorsieht.“

6.4. Die Nationale Beratungsgruppe der EU und das zivilgesellschaftliche Forum haben diese Fragen im Zeitraum 2012-2017 viele Male angesprochen und wiederholt eine raschere Ratifizierung der IAO-Kernübereinkommen gefordert. Auf Initiative der Nationalen Beratungsgruppe der EU bemühte sich das zivilgesellschaftliche Forum EU-Korea um eine Überwachung der Anwendung der in Artikel 13.4 Absatz 3 enthaltenen Bestimmung, der zufolge die Vertragsparteien „beständig und nachhaltig die Ratifizierung der Kernübereinkommen der IAO“ anstreben. Die Europäische Kommission hat dieses Problem gegenüber der koreanischen Regierung zur Sprache gebracht.

6.5. Im Juni 2015 antwortete die Regierung Koreas, einige der Bestimmungen der bislang nicht ratifizierten Kernübereinkommen seien mit der derzeitigen nationalen Rechts- und Sachlage nicht vereinbar, sodass es schwierig sei, die Voraussetzungen für ihre Ratifizierung in Korea zu schaffen. Die Regierung teilte weiterhin mit, da die Gesetze und Systeme, insbesondere das Arbeitsrecht, die spezifischen sozialen und wirtschaftlichen Merkmale eines Landes widerspiegeln und auf dreiseitigen Vereinbarungen basieren sollten, sei es nicht einfach, die nationalen Rechtsvorschriften und Systeme innerhalb eines kurzen Zeitraums anzupassen. Dies steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 13.4 Absatz 3 und dem Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ insgesamt.

6.6. Am 15. September 2015 gab das zivilgesellschaftliche Forum eine Erklärung ab, in der es seine Enttäuschung über die mangelnden Fortschritte und fehlende konkrete Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der IAO-Kernübereinkommen zum Ausdruck brachte und die Vertragsparteien aufforderte, ihre diesbezüglichen Bemühungen zu verstärken.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf.

⁽²¹⁾ Die Kernübereinkommen der IAO, die die Republik Korea noch nicht ratifiziert hat, sind: Übereinkommen 29 von 1930 über Zwangsarbeit, Übereinkommen 87 von 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, Übereinkommen 98 von 1949 über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie Übereinkommen 105 von 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit.

⁽²²⁾ <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>.

⁽²³⁾ http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12.

6.7. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, offizielle Konsultationen mit der koreanischen Regierung aufzunehmen, wie in den Schreiben der Nationalen Beratungsgruppe der EU an das für Handel zuständige Kommissionsmitglied (De Gucht im Januar 2014 und Malmström im Dezember 2016) sowie vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 18. Mai 2017⁽²⁴⁾ gefordert. Schwerpunkt der Konsultationen wären zunächst die mangelnde Ratifizierung der IAO-Übereinkommen durch Korea sowie die Verletzung arbeitsrechtlicher Bestimmungen gemäß dem Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“ des Freihandelsabkommens durch das Land.

6.8. In Zukunft wird es wichtig sein, die Zusammenarbeit zwischen der Regierung der Republik Korea und den Sozialpartnern zu stärken, etwa durch mehr thematische Projekte, die gemeinsam von der Europäischen Kommission, dem EWSA und der IAO finanziert und durchgeführt werden. Vertreter der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen in Korea und der EU, die in beiden Nationalen Beratungsgruppen mitarbeiten, müssen unmittelbar in die Durchführung dieser Projekte eingebunden werden.

7. Umweltschutz und Förderung einer nachhaltigen Entwicklung

7.1. Im Freihandelsabkommen werden die Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der von ihnen geschlossenen multilateralen Umweltabkommen bekräftigt. Dazu gehören das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und das Pariser Übereinkommen, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen.

7.2. Seit 2015 verfügt Korea über sein eigenes nationales Emissionshandelssystem (KETS), das erste Programm dieser Art, das in Ostasien umgesetzt wird. Das KETS umfasst etwa 525 der größten Emittenten des Landes, die für etwa 68 % der nationalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Es bezieht sich auf die direkte Emission der sechs Kyoto-Treibhausgase sowie auf indirekte Emissionen durch Stromverbrauch. Die Republik Korea beabsichtigt, ausgehend von einem Szenario mit unveränderten Rahmenbedingungen, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 37 % zu senken (Übermittlung des beabsichtigten nationalen Beitrags INDC an die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen UNFCCC). Dies entspräche einer Emissionsminderung um 22 % gegenüber den Werten von 2012⁽²⁵⁾. Am 8. Juli 2016 fiel der Startschuss für ein mit 3,5 Mio. EUR ausgestattetes Kooperationsprojekt der EU mit der Republik Korea zur Unterstützung der Anwendung des KETS. Das Projekt, das im Rahmen des außenpolitischen Partnerschaftsinstruments der EU und durch Sachbeiträge der koreanischen Regierung finanziert wird, läuft bis Januar 2019 und wird gemeinsam von der EU und dem Strategie- und Finanzministerium Koreas gelenkt⁽²⁶⁾.

7.3. Der frühere Präsident Lee Myung-bak brachte eine staatliche Initiative unter dem Titel „Grünes Wachstum“ auf den Weg. Am 27./28. Oktober 2015 fand in Seoul das 19. Forum zu Öko-Innovation im Rahmen der Zusammenarbeit der EU und Koreas zu Umweltthemen statt. Seit 2006 kommen zu den europäischen Foren für Öko-Innovation Fachleute aus den Bereichen Wissenschaft, Ingenieurwesen, Politik und Finanzen, Vertreter von NRO sowie Hochschul- und Wirtschaftskreise zusammen. Auf dem Forum wurden neue Geschäftsmöglichkeiten im Bereich der Öko-Innovation untersucht und die jüngsten Entwicklungen in der Kreislaufwirtschaft mit besonderem Schwerpunkt auf innovativen Werkstoffen und Produkten erläutert⁽²⁷⁾.

7.4. Im Rahmen der durch das Freihandelsabkommen EU-Korea geschaffenen Konsultationsmechanismen haben die Vertreter der Zivilgesellschaft aus der EU und aus Korea zum Ausdruck gebracht, dass der Schwerpunkt auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und des Pariser Übereinkommens gelegt werden sollte. Der EWSA ist überzeugt, dass sowohl die Nationalen Beratungsgruppen als auch das zivilgesellschaftliche Forum wirksame und repräsentative Instrumente sind, die die EU-Institutionen bei ihrer Bemühungen um die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz und Klimawandel unterstützen können.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2017 zur Durchführung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Korea (2015/2059(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0225+0+DOC+XML+V0//DE>).

⁽²⁵⁾ Internationale Kohlenstoff-Aktionspartnerschaft, 9. Januar 2017, Emissionshandelssystem Koreas.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_en.

⁽²⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Austausch und Schutz personenbezogener Daten in einer globalisierten Welt“

(COM(2017) 7 final)

(2018/C 081/29)

Berichtersteller: **Cristian PÎRVULESCU**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	8.5.2017
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	28.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	175/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Auf der Grundlage ihrer zentralen Werte und ihrer Gründungsverträge obliegt es der EU, sich weltweit für die Förderung der Achtung der Grundrechte und einen angemessenen Schutz der Privatsphäre und personenbezogenen Daten einzusetzen. In diesem Zusammenhang ruft der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) die Europäische Kommission auf, sich auf bilateraler und multilateraler Ebene aktiv für ein möglichst hohes Maß an Schutz personenbezogener Daten starkzumachen.

1.2. Der EWSA hält die vier Hauptkriterien der Kommission bei der Bewertung der Länder, mit denen ein Dialog über die Angemessenheit des Schutzniveaus geführt werden sollte, für ausgewogen und angemessen. Es ist jedoch wichtig, diese Kriterien im Hinblick auf ein echtes Eintreten der Regierungen, Parlamente und Gerichte in diesen Ländern auszulegen, um ein gleichwertiges und funktionales Maß an Schutz personenbezogener Daten zu erreichen.

1.3. Der EWSA mahnt mehr Transparenz und Teilhabe am Beschlussfassungsverfahren für Angemessenheitsbeschlüsse an. Vertreter aus der Wirtschaft, insbesondere der KMU, sowie Verbraucherschutzgruppen, Bürgergruppen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen müssen beteiligt und zurate gezogen werden. Der EWSA bietet seine Mithilfe bei der Konsultation an.

1.4. Der EWSA begrüßt den von der Kommission eingeleiteten Dialog mit wichtigen Handelspartnern in Ost- und Südostasien, darunter auch Japan und Korea und eventuell Indien, sowie mit Ländern in Lateinamerika und Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die ihr Interesse an einer „Angemessenheitsfeststellung“ bekundet haben.

1.5. Der EWSA hofft, dass die Kommission, der Rat, die nationalen Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die Regierung und der Kongress der USA die Vorschläge begrüßen, die in der Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 6. April 2017 über die Angemessenheit des Schutzes durch den EU-US-Datenschutzschild unterbreitet werden. In seiner Entschliebung äußert das Europäische Parlament ernste Bedenken, von denen viele in die Richtung gehen, dass die Rechte der EU-Bürger in der Praxis durch das Übereinkommen und den US-Rechtsrahmen nicht geschützt werden.

1.6. Angesichts der schnellen technischen Fortschritte und des stetigen Wachstums der IKT-Infrastruktur bedarf es einer genauen staatlichen Aufsicht und Überwachung. Auch wenn Angemessenheitsbeschlüsse alle vier Jahre evaluiert werden (siehe Artikel 45 Absatz 3 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), empfiehlt der EWSA einen ständigen Kontakt

zwischen der Kommission, den Datenschutzbehörden und den staatlichen Behörden in Drittländern, um neue Herausforderungen in einem sehr dynamischen technischen und wirtschaftlichen Umfeld zu ermitteln.

1.7. Nach Ansicht des EWSA sollte die Europäische Kommission die Förderung von Datenschutzstandards durch multilaterale Instrumente als vorrangig ansehen und sollte dieses Bestreben durch Mittel untermauert werden, damit *a priori* ein echter Schutz der Menschenrechte und *a posteriori* ein wirksamer Rechtsschutz bei erlittenem Schaden erreicht werden kann.

1.8. Der EWSA betont, dass die Kommission in ihrer Mitteilung nicht zwischen verschiedenen Arten und Verwendungsformen personenbezogener Daten — außer in Strafsachen — unterscheidet.

1.9. Das Übereinkommen Nr. 108 des Europarates von 1981 mit seinem Zusatzprotokoll von 1999 ist das einzige verbindliche multilaterale Instrument im Bereich des Datenschutzes. Es sollte weiterentwickelt und mehr Drittländern der Beitritt nahegelegt werden.

1.10. Die multilateralen Bemühungen innerhalb der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), der G20 und der APEC (Asiatisch-Pazifische Wirtschaftskooperation) sollten mit Blick auf die Schaffung eines wahrhaft globalen multilateralen Datenschutzsystems ausgebaut werden. Die Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf den Schutz der Privatsphäre muss verlässlich und funktionsfähig sein.

1.11. Was den Austausch personenbezogener Daten im Rahmen der Verhütung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten angeht, plädiert der EWSA nachdrücklich für die Schaffung solider Datenschutzgarantien, ist aber auch offen für die Einführung von Angemessenheitsfeststellungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Der Datenschutz und die Verhütung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten, darunter auch Cyberkriminalität und Terrorismus, müssen Hand in Hand gehen.

1.12. Der EWSA verweist auf die Wichtigkeit des Schutzes der personenbezogenen Daten, Gesundheits- und Rehabilitationsdaten von Menschen mit Behinderungen im Sinne von Artikel 22 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

2. Hintergrund/Einleitung

2.1. Der Schutz personenbezogener Daten ist Teil des gemeinsamen europäischen Regelwerks und in Artikel 8 der EU-Charta der Grundrechte verankert. Seit über 20 Jahren kommt dem Datenschutz im EU-Recht ein zentraler Stellenwert zu, angefangen bei der Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995 („Richtlinie von 1995“) bis hin zur Verabschiedung der Datenschutz-Grundverordnung und der Polizei-Richtlinie im Jahr 2016.

2.2. Durch die im April 2016 verabschiedete Reform der EU-Datenschutzvorschriften wurde ein System geschaffen, das ein hohes Schutzniveau in der EU sowie für den internationalen Austausch personenbezogener Daten für kommerzielle Zwecke und Strafverfolgungszwecke gewährleistet. Die neuen Vorschriften treten im Mai 2018 in Kraft.

2.3. Nach der Fertigstellung des EU-Datenschutzrechts arbeitet die Kommission nun an einer Strategie zur Förderung internationaler Datenschutzstandards. In der Mitteilung werden die verschiedenen Instrumente für den internationalen Austausch personenbezogener Daten auf der Grundlage der überarbeiteten Datenschutzvorschriften erläutert und eine Strategie dafür dargelegt, wie künftig mit ausgewählten Drittländern zur Erreichung von Angemessenheitsbeschlüssen und zur Förderung von Datenschutzstandards durch multilaterale Instrumente zusammengearbeitet werden soll.

2.4. Die Datenschutz-Grundverordnung von 2016 umfasst ein „Instrumentarium“ an Mechanismen für die Übermittlung personenbezogener Daten von der EU an Drittländer: Angemessenheitsbeschlüsse, Standardvertragsklauseln, verbindliche unternehmensinterne Vorschriften, Zertifizierungsmechanismen und Verhaltenskodizes. Dabei geht es primär darum sicherzustellen, dass personenbezogene Daten von Europäern bei der Übermittlung ins Ausland geschützt werden. Während internationale Übermittlungen personenbezogener Daten von ihrem Aufbau her denjenigen gemäß der Datenschutzrichtlinie von 1995 ähneln, wird deren Verwendung durch die Reform vereinfacht und ausgeweitet und werden neue Instrumente für den internationalen Datentransfer eingeführt (z. B. Verhaltenskodizes und Zertifizierungsmechanismen).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA würdigt die Bemühungen der EU, die personenbezogenen Daten ihrer Bürger zu schützen und zugleich in einer immer stärker vernetzten Welt offen und integriert zu bleiben.

3.2. Auf der Grundlage ihrer zentralen Werte und ihrer Gründungsverträge obliegt es der EU, sich weltweit für die Förderung der Achtung der Grundrechte und ein hohes Maß an Schutz der Privatsphäre und personenbezogenen Daten einzusetzen. In diesem Zusammenhang ruft der EWSA die Europäische Kommission auf, aktiv auf bilateraler und multilateraler Ebene für ein möglichst hohes Maß an Schutz personenbezogener Daten für die Bürger der Europäischen Union und die Bürger von Drittländern einzutreten.

3.3. Die EU sollte die Agenda des globalen Schutzes personenbezogener Daten und ihre zentralen Forderungen unterstützen: Datenschutz ist ein Grundrecht, dessen Schutz durch die Verabschiedung einschlägiger übergreifender Rechtsvorschriften gewährleistet wird, mit denen durchsetzbare Rechte zum Schutz der Privatsphäre eingeführt und unabhängige Überwachungsbehörden geschaffen werden.

3.4. Ein höchstmögliches Maß an Schutz personenbezogener Daten ist nicht nur ein rechtliches Gebot, sondern auch eine große Chance. Die digitale Wirtschaft, internationale Waren- und Dienstleistungsströme und elektronische Behördendienste profitieren allesamt von dem Vertrauen der Bürger in die vorhandenen institutionellen und rechtlichen Schutzmechanismen. Der Datenschutz und ein fairer Welthandel sind beide von wesentlicher Bedeutung für die Bürger und sollten nicht als kollidierende Werte angesehen werden.

3.5. Der EWSA unterstützt weiterhin — wie in seinen früheren Stellungnahmen — die allgemeine Ausrichtung der EU-Datenschutzpolitik, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass ein höheres Schutzniveau notwendig ist. In seiner Stellungnahme SOC/455 zur Datenschutz-Grundverordnung nannte er einige Beispiele in Bezug auf eine Reihe von Artikeln, wodurch die Rechte, ein stärkerer Schutz der Öffentlichkeit im Allgemeinen und der Arbeitnehmer im Besonderen, die Art der Einwilligung, die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung und insbesondere die Aufgaben der Datenschutzbeauftragten und der Datenverarbeitung im Beschäftigungskontext besser definiert werden ⁽¹⁾.

3.6. Darüber hinaus betonte der EWSA darin das Recht natürlicher oder juristischer Personen, ihre Zustimmung bezüglich ihrer Daten zu erteilen. In seiner Stellungnahme TEN/631 zum Schutz personenbezogener Daten vertritt der EWSA die Ansicht, dass „die Nutzer deshalb informiert und geschult werden und Umsicht walten lassen [müssen], denn wenn sie einmal ihre Einwilligung gegeben haben, kann der Provider die Inhalte und Metadaten weiterverarbeiten, um möglichst viel Wirkung und Gewinn zu erzielen (...) Der Befähigung der Nutzer, ihre Rechte wahrzunehmen, sowie der Anonymisierung bzw. Verschlüsselung der Daten sollten in dieser Verordnung [Verordnung über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation] Vorrang eingeräumt werden“ ⁽²⁾.

3.7. Der EWSA befürwortet ein einheitliches europaweites Regelwerk ab Mai 2018 statt der momentan geltenden 28 nationalen Regelungen. Mit dem neuen Konzept einer einzigen Anlaufstelle wird dafür gesorgt, dass nur eine einzige Datenschutzbehörde für die Aufsicht über von einem Unternehmen in der EU durchgeführte grenzübergreifende Datenverarbeitungsvorgänge zuständig ist. Die einheitliche Auslegung der neuen Vorschriften wird gewährleistet. So wird besonders in grenzüberschreitenden Fällen, an denen mehrere nationale Datenschutzbehörden beteiligt sind, ein einziger Beschluss gefasst, um sicherzustellen, dass für gemeinsame Probleme gemeinsame Lösungen gefunden werden. Der EWSA hofft, dass die neuen Verfahren nicht nur eine kohärentere Auslegung, sondern auch ein Höchstmaß an Datenschutz gewährleisten.

3.8. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Mitteilung und ihre wichtigsten Vorschläge von Digital Europe, der Vertretungsorganisation der Digitaltechnikbranche in Europa, begrüßt werden ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zur Datenschutz-Grundverordnung, 23. Mai 2012. ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 90.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Schutz personenbezogener Daten, 5. Juli 2017. ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 138.

⁽³⁾ Schreiben an die Europäische Kommission betreffend die unlängst vorgelegte Mitteilung zur internationalen Datenübermittlung, DIGITALEUROPE, 12. Mai 2017, Zugriffsdatum: 1. August: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>.

Die zunehmende Verbreitung von Cloud Computing führt zu neuen, vielschichtigen Herausforderungen, die sich aufgrund der Geschwindigkeit des technischen Wandels noch weiter ausgestalten werden. Die Rechtsvorschriften müssen flexibel sein, damit sie der Entwicklung der Technik und der Märkte folgen können.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Von der Kommission gefasste Angemessenheitsbeschlüsse sind derzeit das geeignete Mittel, um den Datenschutz der EU-Bürger gegenüber anderen Ländern und — staatlichen wie privaten — Einrichtungen zu schützen. Außerdem sind sie nützlich als Impulse für Drittländer, ein vergleichbares Schutzniveau für ihre eigenen Bürger anzustreben, und sollten das bevorzugte Instrument zum Schutz des Austauschs personenbezogener Daten sein.

4.2. Der EWSA hält die vier Hauptkriterien ⁽⁴⁾ der Kommission bei der Bewertung der Länder, mit denen ein Dialog über die Angemessenheit des Schutzniveaus geführt werden sollte, für ausgewogen und angemessen. Es ist jedoch wichtig, diese Kriterien im Hinblick auf ein echtes Eintreten der Regierungen, Parlamente und Gerichte in diesen Ländern auszulegen, um ein gleichwertiges und funktionales Maß an Schutz personenbezogener Daten zu erreichen.

4.3. Der EWSA mahnt mehr Transparenz und Teilhabe am Beschlussfassungsverfahren für Angemessenheitsbeschlüsse an. Vertreter aus der Wirtschaft, insbesondere der KMU, sowie Verbraucherschutzgruppen und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen beteiligt und zurate gezogen werden. Der EWSA bietet seine Mithilfe bei der Konsultation an.

4.4. Der EWSA begrüßt den von der Kommission eingeleiteten Dialog mit wichtigen Handelspartnern in Ost- und Südostasien, darunter auch Japan und Korea und eventuell Indien, sowie mit Ländern in Lateinamerika und Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die ihr Interesse an einer „Angemessenheitsfeststellung“ bekundet haben.

4.5. Nach Ansicht des EWSA ist der Status der teilweisen Angemessenheit für bestimmte Länder, der einige Sektoren und Gebiete umfassen würde, problematisch, weil er keine ausreichenden und kohärenten verfassungsmäßigen, verfahrenstechnischen und institutionellen Garantien für den Schutz personenbezogener Daten bietet. Die teilweise Angemessenheit könnte eine sinnvolle Zwischenstufe sein, im Rahmen derer die EU und die betreffenden Länder eine gemeinsame Grundlage finden und ihre Bemühungen koordinieren können. Das langfristige Ziel lautet, eine verlässlichere und umfassendere Vereinbarung auf der Grundlage der in allen betroffenen Ländern bestehenden Strukturen zu erreichen ⁽⁵⁾.

4.6. Der EWSA begrüßt die Bemühungen zur Schaffung eines soliden und funktionalen bilateralen Rahmens mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Der unlängst gefasste Beschluss über den EU-US-Datenschutzschild, der das Safe-Harbor-Abkommen zwischen der EU und den USA ersetzt, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dessen Geltungsbereich ist jedoch begrenzt, da er auf freiwilliger Unterzeichnung beruht und dadurch zahlreiche US-amerikanische Organisationen nicht daran teilnehmen.

4.7. Der EWSA hofft, dass die Kommission, der Rat, die nationalen Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die Regierung und der Kongress der USA die Vorschläge begrüßen, die in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. April 2017 über die Angemessenheit des Schutzes durch den EU-US-Datenschutzschild unterbreitet werden. In seiner Entschließung äußert das Europäische Parlament ernste Bedenken, von denen viele in die Richtung gehen, dass die Rechte der EU-Bürger in der Praxis durch das Übereinkommen und den US-Rechtsrahmen nicht geschützt werden ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Die Hauptkriterien sind: 1. der Umfang der (tatsächlichen oder potenziellen) Handelsbeziehungen der EU mit dem jeweiligen Drittland, darunter auch die Existenz eines Freihandelsabkommens oder laufender Verhandlungen; 2. der Umfang der Ströme personenbezogener Daten aus der EU, welche die geografischen und/oder kulturellen Bindungen widerspiegeln; 3. die Vorreiterrolle des Drittlandes im Bereich des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes, die als Modell für andere Länder in der Region dienen könnte; 4. die allgemeinen politischen Beziehungen zu dem betreffenden Drittland, insbesondere in Bezug auf die Förderung gemeinsamer Werte und Ziele auf internationaler Ebene.

⁽⁵⁾ Die Kommission hat die USA aufgefordert, die Bemühungen für ein umfassendes System des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes fortzusetzen, wodurch auf längere Sicht eine Konvergenz zwischen den Systemen beider Seiten ermöglicht werden würde. Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Transatlantischer Datenaustausch: Wiederherstellung des Vertrauens durch starke Schutzvorkehrungen, COM(2016) 117 final, 29.2.2016.

⁽⁶⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. April 2017 zur Angemessenheit des vom EU-US-Datenschutzschild gebotenen Schutzes: [das EP] „bedauert, dass weder die Grundsätze des Datenschutzschildes noch die Schreiben der US-Regierung, in denen Klarstellungen und Zusicherungen übermittelt wurden, belegen, dass natürliche Personen in der EU, deren personenbezogene Daten gemäß den Grundsätzen des Datenschutzschildes an eine US-Organisation übermittelt und anschließend von öffentlichen Stellen in den USA zum Zweck der Strafverfolgung und des öffentlichen Interesses eingesehen und verarbeitet werden, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf haben, den der EuGH in seinem Urteil vom 6. Oktober 2015 als Wesensgehalt des Grundrechts in Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta hervorhob“; Ziffer 26.

4.8. Ähnliche Bedenken wurden von verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft aus der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten geäußert ⁽⁷⁾. Der EWSA ruft die Organe der EU auf, diese Bedenken zur Kenntnis zu nehmen.

4.9. Der Ausschuss erkennt zwar die Absicht der Kommission zur Schaffung einer neuen Dynamik an, stellt jedoch fest, dass die Rechtsunsicherheit für Personen, deren Rechte verletzt wurden, mit diesen Vorschlägen weiterbestünde. Mehrere Aspekte tragen dazu bei:

- Die Art der gespeicherten Daten wird nicht genauer benannt: z. B. personenbezogene Daten, Metadaten, geistiges Eigentum.
- Die Nutzungsformen. Welche Art der Verarbeitung personenbezogener Daten ist für kommerzielle Zwecke und für Strafverfolgungszwecke gestattet?
- Die Art der beteiligten Akteure. Welche Rolle kommt privaten Unternehmen, staatlichen Behörden und Gerichten zu?
- Der rechtliche Status und die Haftung von Unternehmen, die mit personenbezogenen Daten umgehen, ist unklar. Sanktionen und Wiedergutmachung für erlittene Schäden. Welche Rolle spielen die nationalen Gerichte der EU-Mitgliedstaaten oder andere Gerichte, auch in Drittstaaten?

4.10. Die Überwachung nach der Annahme eines Angemessenheitsbeschlusses ist von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Vereinbarungen in der Praxis funktionieren. Angesichts der schnellen technischen Fortschritte und des stetigen Wachstums der IKT-Infrastruktur bedarf es einer genauen staatlichen Aufsicht und Überwachung. Auch wenn Angemessenheitsbeschlüsse alle vier Jahre evaluiert werden (siehe Artikel 45 Absatz 3 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)), empfiehlt der EWSA einen ständigen Kontakt zwischen der Kommission, den Datenschutzbehörden und den staatlichen Behörden in Drittländern, um neue Herausforderungen in einem sehr dynamischen technischen und wirtschaftlichen Umfeld zu ermitteln.

4.11. Der EWSA fordert die Kommission zur Zusammenarbeit mit den Interessenträgern auf, um alternative Mechanismen für die Übermittlung personenbezogener Daten zu entwickeln, die den besonderen Bedürfnissen bzw. Anforderungen bestimmter Industriezweige, Geschäftsmodelle und/oder Wirtschaftsteilnehmer angepasst sind.

4.12. Nach Ansicht des EWSA sollte die Europäische Kommission die Förderung von Datenschutzstandards durch multilaterale Instrumente als vorrangig ansehen, und dieses Bestreben sollte durch Mittel untermauert werden.

4.13. Das Übereinkommen Nr. 108 des Europarates von 1981 mit seinem Zusatzprotokoll von 1999 ist das einzige verbindliche multilaterale Instrument im Bereich des Datenschutzes. Es sollte weiterentwickelt und mehr Drittländern der Beitritt nahegelegt werden.

4.14. Die multilateralen Bemühungen innerhalb der OECD, der G20 und der APEC sollten mit Blick auf die Schaffung eines wahrhaft globalen multilateralen Datenschutzsystems ausgebaut werden. Die Zusammenarbeit mit dem Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für das Recht auf den Schutz der Privatsphäre muss verlässlich und funktionsfähig sein.

4.15. Die Förderung der Zusammenarbeit mit den einschlägigen nationalen Durchsetzungs- und Aufsichtsbehörden in Drittländern sollte vorrangig sein. Auch wenn es nicht rechtsverbindlich ist, kann das Global Privacy Enforcement Network (GPEN) der OECD die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden durch den Austausch bewährter Verfahren bei der Bewältigung grenzübergreifender Herausforderungen und durch die Unterstützung gemeinsamer Durchsetzungsinitiativen und Sensibilisierungskampagnen fördern ⁽⁸⁾.

4.16. Hinsichtlich des Austausches personenbezogener Daten im Rahmen der Verhütung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten spricht sich der EWSA nachdrücklich für die Schaffung verlässlicher Datenschutzgarantien aus, ist aber auch offen für die Einführung von Angemessenheitsfeststellungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Der Datenschutz und die Verhütung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten, darunter auch Cyberkriminalität und Terrorismus, müssen Hand in Hand gehen.

⁽⁷⁾ Eine Koalition aus Organisationen zur Achtung der bürgerlichen Freiheiten fordert die EU-Gesetzgeber zu einem nachdrücklichen Engagement für eine Reform des Überwachungssystems der USA auf, um einen Rahmen zur Achtung der Rechte von Personen, die nicht Staatsangehörige der USA sind, zu gewährleisten, 28. Februar 2017, Zugangsdatum: 1. August: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>.

⁽⁸⁾ Siehe den Datenschutz-Rahmen der OECD von 2013.

4.17. Das im Dezember 2016 zwischen der EU und den USA abgeschlossene Datenschutz-Rahmenabkommen ist ein gutes Beispiel dafür, wie Datenschutzrechte und -pflichten im Einklang mit dem EU-Besitzstand in bilaterale Abkommen aufgenommen werden können. Die gleichen Verfahren können auch in verschiedenen Politikbereichen — wie Wettbewerbspolitik oder Verbraucherschutz — funktionieren. Der EWSA fordert die Kommission auf zu prüfen, ob ähnliche Rahmenabkommen mit ihren wichtigen Partnern im Bereich der Strafverfolgung abgeschlossen werden können.

4.18. Der Ausschuss erwartet mit Interesse die Ergebnisse der dieses Jahr anstehenden ersten jährlichen Überprüfung des EU-US-Datenschutzschildes und hofft auf ein gründliches und partizipatives Verfahren. Der EWSA empfiehlt, dass sowohl die EU als auch die USA sich weiterhin für eine Zusammenarbeit im Bemühen um ein höheres Maß an Schutz personenbezogener Daten engagieren.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020)“

(COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD))

(2018/C 081/30)

Befassung	Europäisches Parlament, 11.9.2017 Rat, 22.9.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	196/0/3

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete bereits am 28. März 2012 eine Stellungnahme zum Programm Kreatives Europa 2014-2020 (Verordnung (EU) Nr. 1295/2013) — CCMI/098 — CES828-2012_AC⁽¹⁾.

In seiner früheren Stellungnahme hatte der EWSA nachdrücklich sowohl den Inhalt des Vorschlags der Kommission zur Errichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) als auch die Erhöhung der Haushaltsmittel zu dessen Finanzierung unterstützt. Er unterstrich zwar die Bedeutung der wirtschaftlichen Tragweite des Programms Kreatives Europa, wies aber auch darauf hin, dass das Programm allzu sehr auf das allgemeine Ziel der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sei, während das Ziel der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und Werte Europas nur eine geringere Rolle spiele. Darüber hinaus vertrat er die Ansicht, dass die Mittel im Verhältnis zum EU-Gesamthaushalt oder zu den von einigen Mitgliedstaaten zur Förderung kultureller Maßnahmen bereitgestellten Haushaltsmitteln nicht ausreichen, um die Ziele des Programms zu verwirklichen.

In ihrem neuen Vorschlag regt die Kommission an, eine rechtlich fundierte und transparente Lösung zu entwickeln, um eine nachhaltige Unterstützung des Jugendorchesters der Europäischen Union (EUYO) sicherzustellen, wobei die besonderen Merkmale des EUYO zu berücksichtigen sind und es als Einrichtung anerkannt werden sollte, die „in einem Basisrechtsakt [...] genannt“ ist — im Sinne von Artikel 190 Absatz 1 Buchstabe d der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission.

Diese Initiative steht voll und ganz im Einklang mit der Position, die der EWSA in seiner früheren Stellungnahme formuliert hatte. Die Finanzierung des EUYO wird keine zusätzlichen Mittel aus dem EU-Haushalt erfordern.

Im neuen Vorschlag wird lediglich ein Buchstabe an Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2020) angefügt: „f) das Jugendorchester der Europäischen Union“.

Da der Ausschuss dem Vorschlag inhaltlich zustimmt und sich bereits in seiner früheren Stellungnahme⁽²⁾ (CCMI/098 — CES828-2012_AC, verabschiedet am 28. März 2012) zu dieser Thematik geäußert hatte, beschloss er auf seiner 529. Plenartagung am 18./19. Oktober 2017 (Sitzung vom 18. Oktober) mit 196 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 3 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme abzugeben und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in der vorgenannten Stellungnahme vertreten hat.

Brüssel, den 18. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2014-2018), ABL C 181 vom 21.6.2012, S. 35.

⁽²⁾ Siehe Fußnote 1.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2017“

(ergänzende Stellungnahme)

(2018/C 081/31)

Berichtersteller: **Petr ZAHRADNÍK**

Mitberichtersteller: **Javier DOZ ORRIT**

Beschluss des Plenums	27.4.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29A der Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	5.10.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.10.2017
Plenartagung Nr.	529
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	158/4/6

Präambel

Diese Stellungnahme ist Teil eines umfangreicheren Pakets von vier Stellungnahmen des EWSA über die Zukunft der europäischen Wirtschaft (Paket zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, der Kapitalmarktunion und der Zukunft der EU-Finzen) ⁽¹⁾. Das Paket steht im Kontext der Erörterung des Weißbuchs über die Zukunft Europas, die von der Europäischen Kommission vor kurzem auf den Weg gebracht wurde; zudem wird die Rede zur Lage der Union 2017 von Kommissionspräsident Juncker berücksichtigt. Im Einklang mit der Entschließung des EWSA zur Zukunft Europas ⁽²⁾ und früheren Stellungnahmen zur Vollendung der WWU ⁽³⁾ wird mit diesem Paket von Stellungnahmen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Vorstellung von Sinn und Zweck der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Union unterstrichen, und dies geht weit über technische Konzepte und Maßnahmen hinaus und ist in erster Linie eine Frage des politischen Willens und einer gemeinsamen Sichtweise.

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Diese Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen die Stellungnahme ECO/423 ergänzen, auf der die vorliegende Stellungnahme beruht und deren Aussagen in vollem Umfang befürwortet werden. Sie stehen auch im Einklang mit den drei anderen Stellungnahmen zum Thema wirtschaftliche Zukunft Europas, auf die in der Präambel verwiesen wurde.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Fortschritte bei der Entwicklung der Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets und verfolgt aufmerksam die Faktoren, die diese Entwicklung prägen. Als besonders wichtig erachtet er jedoch den Zusammenhang zwischen dem Euro-Währungsgebiet und den fiskalpolitischen Aspekten sowie die Stärkung des institutionellen Rahmens der Eurozone.

1.3. Nach Auffassung des EWSA ist es von wesentlicher Bedeutung, im Rahmen der Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets eine ausgewogene Mischung aus wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu gewährleisten und die geld-, fiskal- und strukturpolitischen Komponenten zielführend miteinander zu verflechten. Angesichts der vorgesehenen Neuordnung dieser Maßnahmen im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung gewinnt dieser Aspekt zunehmend an Bedeutung.

1.4. Der EWSA missbilligt die Tatsache, dass der Europäische Rat einen positiven fiskalischen Kurs ablehnt, und ruft ihn auf, seine Haltung zu überdenken. Insbesondere wegen der erwarteten Abkehr der Europäischen Zentralbank von ihrer Praxis der quantitativen Lockerung erhalten die Argumente für einen positiven fiskalischen Kurs mehr Gewicht. Gleichzeitig anerkennt der EWSA, dass das Ausmaß eines positiven fiskalischen Kurses angemessen gesteuert werden muss, um die nach wie vor hohe öffentliche Verschuldung nicht noch weiter in die Höhe zu treiben, und dass dieser Kurs auf Bereiche ausgerichtet werden muss, die einen deutlichen langfristigen Nutzen erzeugen.

⁽¹⁾ Dieses Paket beinhaltet folgende Stellungnahmen des EWSA: „Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2017 (ergänzende Stellungnahme)“, „Kapitalmarktunion: Halbzeitprüfung“ (siehe Seite 117 dieses Amtsblatts), „Vertiefung der WWU bis 2025“ (siehe Seite 124 dieses Amtsblatts) und „EU-Finzen bis 2025“ (siehe Seite 131 dieses Amtsblatts).

⁽²⁾ Entschließung des EWSA, ABL C 345 vom 13.10.2017, S. 11.

⁽³⁾ ABL C 451 vom 16.12.2014, S. 10 und ABL C 332 vom 8.10.2015, S. 8.

1.5. Der EWSA nimmt die wirtschaftliche Erholung im Euro-Währungsgebiet zur Kenntnis und empfiehlt mit Blick auf deren Aufrechterhaltung und Förderung, wesentliche Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen zu ergreifen und Strukturreformen durchzuführen, die sowohl zu höherer Produktivität als auch zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze beitragen. Strukturreformen sollten stärker im Einklang mit dem Verfahren des Europäischen Semesters umgesetzt werden. Zudem empfiehlt der EWSA, bei den Strukturreformen das gesamte Euro-Währungsgebiet bzw. die EU als Ganzes zu berücksichtigen und von isolierten strukturellen Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten abzusehen.

1.6. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Stärkung des Zusammenhalts im Euro-Währungsgebiet sowohl in Form einer besseren Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik als auch einer effizienteren finanziellen Intermediation durch die Vollendung der Finanzunion und die Gewährleistung einer stärkeren Rolle des Euroraums in der Weltwirtschaft. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, empfiehlt der EWSA eine entsprechende Stärkung des institutionellen Rahmens der Eurozone.

1.7. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Euro die Währung der gesamten EU ist; er spricht sich für die Verbesserung der Wirtschaftslage in der EU aus, damit das Euro-Währungsgebiet erneut erweitert werden kann und sich damit schon im Vorfeld positive Auswirkungen im Euro-Währungsgebiet wie auch bei seinen neuen Mitgliedern ergeben werden.

1.8. Der EWSA stellt fest, dass angesichts des Brexits und der Unberechenbarkeit der jetzigen US-Regierung der weltweiten politischen und wirtschaftlichen Entwicklung die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

1.9. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass die Möglichkeiten zur Verbesserung der Funktionsweise des Euro-Währungsgebiets im Rahmen der jetzigen Vorschriften begrenzt sind (insbesondere in Bezug auf strukturelle Maßnahmen); für einige der grundlegenden Aspekte müssen neue Vorschriften erlassen werden (z. B. in Bezug auf die Stärkung des institutionellen Rahmens oder die Schaffung neuer fiskalpolitischer Instrumente).

1.10. Im Rahmen der 2018 anstehenden wirtschaftlichen und politischen Empfehlungen betont der EWSA die Notwendigkeit einer Debatte zu folgenden Aspekten:

- die Schaffung einer Fiskalunion;
- Stärkung der Verantwortung der Mitgliedstaaten und Engagement für Verpflichtungen gegenüber dem Euroraum;
- die Notwendigkeit von Strukturreformen im Rahmen des Europäischen Semesters;
- eine weitere Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Steuerung;
- die Verbesserung des Systems der Finanzvermittlung mit im Ergebnis einer Stärkung der langfristigen Investitionen (im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung) unter Einbeziehung der EIB, des EIF und des EFSI 2.0;
- einen größeren Einfluss des Euro-Währungsgebiets in der Welt.

1.11. Der EWSA ist sich bewusst, dass sich mehr Investitionen auf die Lohnentwicklung auswirken und zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen müssen. Darüber hinaus sollten diese Investitionen auch auf den Abbau der in dieser Stellungnahme beschriebenen Ungleichgewichte ausgerichtet werden, die — sollten sie weiter bestehen und nicht angegangen werden — ein wesentliches Hindernis für langfristiges Wachstum darstellen könnten.

1.12. Um zu gewährleisten, dass die Bürger das Projekt zur Wiederbelebung des Euro-Währungsgebiets überzeugt mittragen und entsprechende Strukturreformen erfolgreich sind, müssen die soziale Dimension dieser Reformen verstärkt und demokratische und transparente Formen der politischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet geschaffen werden, deren Ziele wirtschaftlicher Wohlstand und ein hoher Lebensstandard sind.

2. Hintergrund

2.1. Als Teil des regelmäßig wiederkehrenden Prozesses des Europäischen Semesters veröffentlichte die Europäische Kommission im November 2016 Dokumente für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets sowie eine Mitteilung mit dem Titel „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“. Der EWSA erarbeitete zu diesen Dokumenten die Stellungnahme ECO/423, die auf seiner Plenartagung im Februar 2017 verabschiedet wurde. Seither hat sich das Thema durch die Entwicklung der Wirtschaftspolitik der EU sowie durch die Aktivitäten einiger Mitgliedstaaten erheblich weiterentwickelt. In dieser ergänzenden Stellungnahme werden die wichtigsten Entwicklungen dargelegt:

- Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (März 2017);
- Frühjahrswirtschaftsprognose (Mai 2017);
- Mitteilung zu den länderspezifischen Empfehlungen 2017 (Mai 2017).

Gleichzeitig wurden ein Weißbuch über die Zukunft Europas und ein Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und über die Zukunft der EU-Finzen während dieses Zeitraums veröffentlicht, die der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, in seiner Rede zur Lage der Union im September 2017 weiter ausgeführt hat. Darüber war eine deutlich sichtbare Entwicklung des fiskalischen Aspekts der Funktionsweise des Euro-Währungsgebiets zu verzeichnen. In dieser Stellungnahme wird auf die Wirtschaftsentwicklung 2018 eingegangen und es werden die Vorschläge des EWSA für die Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets für 2018 werden.

2.2. Die wirtschaftliche Erholung verläuft geringfügig rascher als erwartet; allerdings sind im Euro-Währungsgebiet weiterhin umfassendere Investitionen erforderlich, die unter anderem durch angemessene haushaltspolitische Konjunkturmaßnahmen gefördert werden könnten, ohne dass es dadurch langfristig zu einem Anstieg der öffentlichen Verschuldung kommen muss. Die Folgen der Krise und die bereits ergriffenen politischen Maßnahmen wirken sich weiterhin auf die Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit aus und sind auch eine der Ursachen für die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, die Wachstumsperspektiven im Euro-Währungsgebiet durch eine stärkere Förderung von Investitionen und durch sozialpolitische Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit zu verbessern. Laut der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission werden Investitionen flankiert durch eine entsprechende Lohnentwicklung und einen kontinuierlichen Rückgang der Arbeitslosenquoten, die zunehmen dazu beitragen, die Inlandsnachfrage zu stärken, entscheidende Faktoren für die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Erholung sein.

2.3. Zudem muss der Zusammenhalt im Euro-Währungsgebiet wachsen. Dazu könnten folgende Faktoren beitragen: die Vollendung der Finanzunion mit den erwarteten positiven Auswirkungen auf Investitionen, die im Rahmen der geltenden Vorschriften getätigt werden könnten; die weitere Stärkung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung, die auf eine Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet und die Schaffung eines autonomen Haushalts des Euro-Währungsgebiets abzielt; eine stärkere institutionelle Struktur für das Euro-Währungsgebiet, die eine bessere interne und externe Vertretung sowie eine größere Verantwortung der einzelnen Mitglieder ermöglicht, für deren Umsetzung jedoch neue Vorschriften erforderlich sind.

2.4. Eines der im Weißbuch über die Zukunft der Europäischen Union erwogenen Szenarien ist die Möglichkeit eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten, mit dem Euro-Währungsgebiet als möglicher wichtiger Trennungslinie. Dazu ist der EWSA jedoch der Ansicht, dass der Euro die Währung der EU insgesamt ist. Wünschenswert wäre daher die Schaffung von Anreizen für nicht dem Euroraum angehörende Staaten, damit sie über einen Beitritt zum Euroraum als eine der Prioritäten ihrer internen Politik nachdenken.

2.5. In ihrer Winter- und Frühjahrsprognose spricht die Europäische Kommission von einer „hohen Unsicherheit“ hinsichtlich der internen und externen Wachstumsrisiken, die sowohl auf handelsbezogene als auch auf finanzielle und geopolitische Faktoren zurückzuführen sind. In ihrer Frühjahrsprognose zeigte sich die Europäische Kommission besorgt über die Entwicklungen in den USA und im Vereinigten Königreich (Brexit), die sich möglicherweise negativ auf den (moderaten) Aufschwung in Europa auswirken könnten. Die Regierung Trump ist noch unberechenbarer, als es anfangs schien, und der anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands und des Euro-Währungsgebiets stellt für sie ein Problem dar. Dies könnte zu ungünstigen handelspolitischen Maßnahmen seitens der USA mit negativen Folgen für die EU und das Euro-Währungsgebiet führen. Auch der Verlauf des Brexits lässt sich nur schwer voraussehen: Der lange Vorlauf vor den Verhandlungen lässt nichts Gutes für das Endergebnis erahnen, und angesichts der Ergebnisse der Wahlen im Juni ist mit Komplikationen und Verzögerungen bei den Verhandlungen zu rechnen.

2.6. Die jüngste Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission legt den Schluss nahe, dass die Empfehlung der Kommission und die Stellungnahme des EWSA (ECO/423), in denen für 2017 für einen positiven finanzpolitischen Kurs im gesamten Euro-Währungsgebiet plädiert wurde — was der Rat in seiner Empfehlung vom 10. März 2017 inzwischen abgelehnt hat — in die richtige Richtung gingen. Der EWSA missbilligt die Entscheidung des Europäischen Rates und ist der Auffassung, dass die seither entstandenen Risiken und die Frühjahrsprognose der Kommission bestätigen, dass es zweckmäßig ist, einen positiven finanzpolitischen Kurs im Bereich der Haushaltspolitik aufrechtzuerhalten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Bedeutung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als grundlegende Priorität im Rahmen der europäischen Integration wurde in Verbindung mit den Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge und der anschließenden Debatten über die Zukunft der EU unterstrichen. Ferner wurde festgestellt, dass es trotz all der anhaltenden und noch ungelösten Probleme falsch wäre, eine übermäßig abwehrende Haltung einzunehmen, wenn es um das Euro-Währungsgebiet geht. Stattdessen wären eine ehrgeizigere Vision der Zukunft des Euro-Währungsgebiets und die Arbeit an spezifischen Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung seines Potenzials angebrachter. Der EWSA unterstützt diesen Standpunkt.

3.2. Im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wohlstand der EU und die gerechte Umverteilung des in ihr generierten Einkommens und Vermögens wird in der Stellungnahme ECO/423 betont, dass eine ausgewogene wirtschaftspolitische Mischung geld-, fiskal- und strukturpolitische Instrumente sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Effizienz der Finanzmärkte enthalten muss, einschließlich angemessener Regelungen, um das Eingehen unverantwortlicher Risiken seitens einiger Finanzinstitute zu verhindern. Der EWSA ist überzeugt, dass dies durch die Entwicklungen in den letzten Monaten in vielerlei Hinsicht noch wichtiger geworden ist.

3.3. Der EWSA unterstützt voll und ganz die Vollendung und Vertiefung der WWU bis zum Jahr 2025. In diesem Sinne stimmt diese Stellungnahme mit dem Paket anderer Stellungnahmen des EWSA zur wirtschaftlichen Zukunft Europas überein, die in der Präambel aufgeführt sind. Nach Ansicht des EWSA sollte besonderes Augenmerk auf folgende Bereiche gelegt werden:

3.3.1. Stärkung und Koordinierung der Haushalts-, Wirtschafts- und Strukturpolitik mit dem Ziel der Schaffung eines wirksamen Mix aus diesen Politikbereichen, auch im Hinblick auf die Einführung einer starken (eigenen) Haushaltlinie für das Euro-Währungsgebiet im Rahmen des Haushaltsplans der EU. Zum ersten Mal wird auf so hoher politischer Ebene im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion der Begriff „Fiskalunion“ verwendet. Eine „Fiskalunion“ im Rahmen eines homogenen Währungs- und Wirtschaftsraums und eines funktionierenden Binnenmarkts würde auch eine gemeinsame bzw. stark koordinierte Fiskalpolitik (sowohl in Bezug auf Steuern wie auf die Ausgaben) umfassen, die eine gerechte Besteuerung und eine systematische und wirksame Haltung zu Steuerhinterziehung und Steuerbetrug fördern würde;

3.3.2. Beibehaltung oder sogar Erweiterung der individuellen Verantwortung und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bei allen bestehenden Mechanismen der wirtschaftspolitischen Steuerung, einschließlich objektiver Überwachung, Anwendung sämtlicher Präventiv- und Korrekturmaßnahmen sowie ggf. schließlich Sanktionen — denn die Verantwortung der einzelnen Akteure ist eine entscheidende Voraussetzung für Verbesserungen im Euro-Währungsgebiet im Rahmen eines umfassenden Verständnisses für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU, vor allem im Rahmen des Europäischen Semesters;

3.3.3. Die Ausschüsse für Produktivität werden als geeignetes Instrument empfohlen, die auf die aktive Mitwirkung aller relevanten Sozialpartner gestützt sind und die Durchführung von Strukturreformen erleichtern können, die neben der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten wesentlich zur Steigerung der Funktionalität und der Homogenität des gesamten Binnenmarkts beitragen, indem bestimmte ordnungspolitische Hindernisse und Barrieren beseitigt werden ohne dabei bestehende Sozial- und Arbeitnehmerrechte anzutasten;

3.3.4. erhebliche Verbesserung der Effizienz der Finanzintermediation durch die Nutzung des gesamten Spektrums der Finanzmarktakteure im Einklang mit der vorgeschlagenen Bankenunion und der Kapitalmarktunion; der Hauptschwerpunkt bei den Bemühungen um eine wirksamere Finanzintermediation sollte auf den realen Investitionen und nicht auf der Steigerung des Volumens des virtuellen Finanzsektors liegen;

3.3.5. für eine starke und geachtete WWU — angesichts der Veränderungen in der globalen Wirtschaft — ist auch ihre Außenvertretung sehr wichtig. Es ist von zentraler Bedeutung, nicht nur einen einvernehmlichen Standpunkt der einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber ihren internationalen Partnern zu haben, bei dem die EU mit einer Stimme spricht, sondern auch über eine geeignete institutionelle Struktur zu verfügen, die diesem gemeinsamen Interesse im globalen Kontext entspricht⁽⁴⁾;

3.3.6. darüber hinaus hätte in begründeten Fällen die Möglichkeit einer Erweiterung des Euro-Währungsgebiets in Betracht gezogen werden sollen. Einige Länder — vor allem in Mittel- und Osteuropa — weisen sehr positive wirtschaftliche Leistungsindikatoren auf und werden im Rahmen des Europäischen Semesters sehr positiv bewertet. Sie könnten die Funktionsweise des Euro-Währungsgebiets unterstützen und sein Gewicht innerhalb der EU offensichtlich stärken;

3.3.7. nicht zuletzt setzt die Unterstützung der Bürger für die WWU die Schaffung von Instrumenten voraus, die gewährleisten, dass die Entscheidungen im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung demokratisch getroffen werden und der Binnenmarkt durch eine starke soziale Säule ergänzt wird.

3.4. Für den EWSA ist es für das Funktionieren des Euro-Währungsgebiets entscheidend, höhere Investitionen und die Durchführung und Umsetzung von Strukturreformen zu fördern, die durch das Europäische Semester, insbesondere unter Berücksichtigung des Binnenmarkts, noch stärker hätten unterstützt werden können. Mit von der EIB, dem EIF und dem EFSI finanzierten Investitionen wurden positive Ergebnisse erzielt und u. a. erforderliche regionale Projekte durchgeführt. Nichtsdestotrotz ist deren Umfang nicht ausreichend, um die Investitionslücken zu schließen, die insbesondere in Krisenzeiten entstehen. Diese Instrumente sollten zur Schaffung eines ausreichend soliden Systems beitragen, das die gemeinsame Nutzung öffentlicher und privater Finanzierungsquellen ermöglicht. Die gesteuerte Flexibilität im Stabilitäts-

⁽⁴⁾ Für nähere Einzelheiten siehe z. B. ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 16.

und Wachstumspakt sollte für die Anwendung einer goldenen Regel genutzt werden, laut der Investitionen und damit einhergehende laufende Ausgaben so eingesetzt werden, dass künftige Gewinne und Wirkungen erzielt werden. Der Schwerpunkt der Strukturreformen sollte eindeutig von den einzelnen Mitgliedstaaten auf die allgemeine Funktionsweise des Binnenmarktes verlagert werden.

3.4.1. Das Ziel der Strukturreformen sollte in erster Linie die Beseitigung bestehender Ungleichgewichte und die Schaffung von Bedingungen sein, die eine langfristige Entwicklung im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG) begünstigen. Zu diesen Ungleichgewichten gehören die wachsenden Unterschiede innerhalb der EU und innerhalb der Mitgliedstaaten. Strukturreformen sollten zur Annahme von Maßnahmen führen, die dem gesamteuropäischen Kontext und nicht nur dem partiellen Bedarf einzelner Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

3.4.2. Im EU-Kontext sollten die Reformen nicht nur auf inländische politische Prioritäten ausgerichtet sein, sondern auch aus Sicht der EU insgesamt gesehen werden: aus der Perspektive strategischer Projekte, mit denen sich ein solider Mehrwert für die EU schaffen lässt.

3.4.3. Die Strukturreformen sollten begleitet werden von der Förderung hochwertiger Arbeitsplätze mit dem Schwerpunkt auf einem angemessenen Lohnniveau und der uneingeschränkten Achtung der sozialen Gerechtigkeit.

3.4.4. Es sind noch viele Reformen erforderlich, um Regelungen zu verbessern, die geeignet sind, die Entwicklung von Unternehmen zu unterstützen und einen angemessenen Schutz für die Bürger zu gewährleisten. Strukturreformen sollten u. a. in Bezug auf folgende Aspekte durchgeführt werden: Vorschriften in den Bereichen Unternehmensgründung, Baugenehmigungen, Aufnahme von Krediten, Steuerzahlung, grenzübergreifender Handel, Grundbucheintragung und Harmonisierung der Steuerpolitik, die zu einer soliden Funktionsweise des Binnenmarkts und gleichzeitig zur Eindämmung des unlauteren Wettbewerbs beitragen würden. Auch das öffentliche bzw. politische Klima (d. h. Effizienz und Integrität des öffentlichen Sektors, Sicherheit und Stabilität während des gesamten Lebenszyklus eines Projekts) spielt eine wichtige Rolle. Nicht zuletzt mit Blick auf die Akzeptanz dieser Reformen durch die Öffentlichkeit sollte herausgestellt werden, dass der Prozess hinter der Umsetzung dieser Reformen sehr kompliziert ist und ihr makroökonomisches Ergebnis von der Funktionsweise vieler aufwendiger Prozesse auf Mikroebene abhängt. Es ist unbedingt erforderlich, diese Abhängigkeiten zu erläutern, wenn die Reformen von der Öffentlichkeit mitgetragen werden sollen. Diese Unterstützung durch die Öffentlichkeit setzt auch voraus, dass die zur Förderung der künftigen Funktionsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets geschaffenen Instrumente auf eine legitime und demokratische Weise beschlossen werden und dadurch das richtige Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Säule gewahrt wird.

3.4.5. Es besteht Handlungsspielraum für eine engere Verknüpfung zwischen den erforderlichen Strukturreformen, dem Europäischen Semester, dem mehrjährigen Umsetzungsrahmen der ESI-Fonds (bzw. ganz allgemein des EU-Haushalts) und einem stärker entwickelten und effizienten Euro-Währungsgebiet. Die Stärkung der Verbindung zwischen Strukturreformen und dem Haushaltsplan der EU, dessen Ziel in der Förderung von Konvergenz auf mittlere bis lange Sicht besteht, steht in engem Zusammenhang mit der erwarteten Beschränkung der quantitativen Lockerung seitens der EZB, wobei eine restriktivere Geldpolitik mehr Raum für die Nutzung fiskalischer Ströme schafft.

3.5. Gleichzeitig sind erneute Bemühungen erforderlich, um eine Aufwärtskonvergenz des Lebensstandards, der sozialen Standards und der Löhne innerhalb der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen als Mindestbedingung für die Stärkung des Vertrauens in die EU und die Sicherung der Zukunft Europas zu gewährleisten. Die Konvergenz sollte über die europäische Säule sozialer Rechte gefördert werden.

3.5.1. In diesem Zusammenhang liegen Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage in der EU und im Euro-Währungsgebiet im Allgemeinen sowie in Ländern mit hohem Leistungsbilanz- bzw. Handelsüberschuss im Besonderen nahe, um innerhalb des Euro-Währungsgebiets und gegenüber der übrigen Welt wieder ein Gleichgewicht herzustellen.

3.5.2. Die Mitgliedstaaten der EU sollten ihre Strategien für Wettbewerbsfähigkeit nicht auf die Annahme stützen, das Lohnniveau werde weiterhin niedrig bleiben. Eine wirksame Kombination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollte zu einer Belebung der Investitionen in die Infrastruktur führen, und höhere Ausgaben in den Bereichen Bildung, Forschung, Berufsbildung und Kompetenzen sollten sich in einem stärkeren Produktivitätswachstum, höheren Löhnen und einem Anstieg der Einkommen niederschlagen und gleichzeitig Auswirkungen auf den Lebenszyklus, die Laufbahnentwicklung und sich ändernde Lebenshaltungskosten haben. Der EWSA achtet jedoch die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten, die vorrangig dafür Verantwortung tragen, dies im Rahmen moderner Methoden der Tarifverhandlungen zu lösen.

3.5.3. Die Arbeitsmarktlage in verschiedenen Ländern des Euro-Währungsgebiets zeigt, dass die noch ausstehenden Strukturreformen in diesem Bereich auf die Reduzierung der hohen Zahl an befristeten Stellen, unfreiwilligen Teilzeitstellen und Niedriglohnstellen sowie die Förderung hochwertiger Arbeitsplätze für besser ausgebildete und kompetentere Arbeitskräfte konzentriert werden sollten. Ein vernünftiger sozialer Dialog und fundierte Tarifverhandlungen zwischen autonomen Sozialpartnern sollten die Grundlage für eine neue Art von Arbeitsmarktreformen bilden. Dies würde nicht nur die soziale Gerechtigkeit verbessern, sondern auch die Produktivität der Wirtschaft erhöhen.

3.6. Insbesondere Maßnahmen zur Durchführung von Strukturreformen und zur Stärkung der Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik können im Rahmen des geltenden Rechtssystems durchgeführt werden. Im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 können sie weiter gestärkt werden. Auf der anderen Seite erfordern eine weitere Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets mit einer gemeinsamen Haushaltspolitik oder eine stärkere Präsenz des Euroraums auf der internationalen Bühne gänzlich neue Vorschriften.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Aus den in dieser Stellungnahme genannten Gründen ruft der EWSA die Europäische Kommission und den Rat auf, im Rahmen der Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets für 2018 einen angemessenen positiven fiskalischen Kurs einzuschlagen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dieser Vorschlag insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit eines angemessenen und nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der Gewährleistung einer funktionierenden Mischung aus Wirtschafts- und Währungspolitik, deren expansiver Charakter nicht unbegrenzt ausgedehnt werden kann.

4.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass bei der Umsetzung der Investitionsoffensive für Europa (die er begrüßt) diejenigen Projekte Vorrang haben sollten, die mit den nachhaltigen Entwicklungszielen im Einklang stehen und der sozialen und ökologischen Verantwortung gerecht werden.

4.3. Nach Ansicht des EWSA geht aus den jüngsten Entwicklungen des wirtschaftspolitischen Paradigmas in den vergangenen Monaten recht deutlich hervor, dass die politische Unterstützung für das Konzept, das zu einer Fiskalunion auf der Grundlage der Plattform des Euro-Währungsgebiets führt, zunimmt. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA, diese Entwicklungen sorgfältig zu überwachen, und er ist uneingeschränkt bereit, sich am Prozess zur Stärkung des haushaltspolitischen Gewichts als Vorbedingung für ein homogeneres Umfeld für das Euro-Währungsgebiet zu beteiligen. Zudem ist es von entscheidender Bedeutung, zu beobachten, auf welche Art und Weise sich diese Entwicklung in potenziellen Veränderungen der institutionellen Strukturen und Systeme niederschlägt.

4.4. Der EWSA ist nach wie vor der Überzeugung, dass in einer Zeit, in der die Vertiefung der WWU einmal mehr zu den obersten Prioritäten zählt, die Prozesse im Zusammenhang mit einem effizienteren und besser funktionierenden Binnenmarkt nicht unterschätzt werden dürfen. Ein effizienter und funktionsfähiger Binnenmarkt ist eine Grundvoraussetzung, die erfüllt sein muss, bevor überhaupt über eine vertiefte WWU nachgedacht werden kann. Die WWU kann die Erwartungen hinsichtlich ihrer Vorteile nur dann erfüllen, wenn die Öffnung und Liberalisierung des Binnenmarkts künftig fortgesetzt werden, seine Homogenität gestärkt wird sowie sichtbare und verborgene nationale Schutzbarrieren beseitigt werden.

4.5. Der EWSA unterstützt die Auffassung, dass das Umfeld einer vertieften WWU auch mit dem Prozess der Finanzintermediation im Einklang stehen muss. Die herausragenden Aspekte der Finanzunion sind die Bankenunion und die Kapitalmarktunion. Bei der Bankenunion geht es in erster Linie um konstantes und vorhersehbares Verhalten im Bankensektor. Zudem muss sie auf angemessene Finanzmittel gestützt sein, um mögliche Bankinsolvenzen abfedern zu können. Die Kapitalmarktunion ist dagegen als Erweiterung der Möglichkeiten zur Gewährung von Finanzmitteln zu verstehen und befindet sich noch in einer frühen Entwicklungsphase. Eine verbesserte Funktionsweise der finanziellen Intermediation sollte hingegen im Bereich der realen Investitionstätigkeiten deutlicher zum Tragen kommen.

4.6. Die Zukunft der EU hängt auch davon ab, ob ihre Integration verstärkt und ihre Rolle im globalen Kontext konsolidiert werden kann. Dies ist einer der wenigen zentralen Prioritäten, vor allem zum jetzigen Zeitpunkt, und ist eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse für alle Mitgliedstaaten der EU. Um dieses Ziel zu erreichen, könnte es nützlich sein, die gemeinsame Vertretung der EU auf der internationalen Bühne zu stärken und auf dieser Ebene gemeinsame Werte, Grundsätze und Strategien zu fördern und durchzusetzen — wie politische und wirtschaftliche Freiheit und Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, der Wert des freien Unternehmertums in den Bereichen Handel und Investitionen, die Schaffung von Bedingungen für einen fairen und offenen Wettbewerb sowie die Beseitigung illegaler und krimineller Geschäftspraktiken wie die missbräuchliche Nutzung von Steuersystemen oder Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Darüber hinaus sind die Achtung der sozialen und bürgerlichen Rechte sowie grundlegende Anforderungen an ökologische Standards unabdingbar.

Brüssel, den 19. Oktober 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

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



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE