

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 191



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

55. Jahrgang
29. Juni 2012

<u>Informationsnummer</u>	<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
I	<i>Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen</i>	
	STELLUNGNAHMEN	
	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	
	480. Plenartagung am 25. und 26. April 2012	
2012/C 191/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „7. Umweltaktionsprogramm und Folgemaßnahmen zum 6. Umweltaktionsprogramm“ (Sondierungsstellungnahme)	1
2012/C 191/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch in der EU“ (Sondierungsstellungnahme)	6
2012/C 191/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energieerziehung“ (Sondierungsstellungnahme)	11
2012/C 191/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verlagswesen im Wandel“ (Initiativstellungnahme)	18
2012/C 191/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Genossenschaften und Umstrukturierung“ (Initiativstellungnahme)	24

DE

Preis:
7 EUR

(Fortsetzung umseitig)

III Vorbereitende Rechtsakte

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

480. Plenartagung am 25. und 26. April 2012

2012/C 191/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006“ COM(2011) 615 <i>final</i> — 2011/0276 (COD)	30
2012/C 191/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006“ COM(2011) 612 <i>final</i> — 2011/0274 (COD)	38
2012/C 191/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel ‚Investitionen in Wachstum und Beschäftigung‘ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006“ COM(2011) 614 <i>final</i> — 2011/0275 (COD)	44
2012/C 191/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“ COM(2011) 611 <i>final</i> — 2011/0273 (COD)	49
2012/C 191/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbände“ COM(2011) 610 <i>final</i> — 2011/0272 (COD)	53
2012/C 191/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Europäischen Beschlusses zur vorläufigen Kontenpfändung im Hinblick auf die Erleichterung der grenzüberschreitenden Eintreibung von Forderungen in Zivil- und Handelssachen“ COM(2011) 445 <i>final</i> — 2011/0204 (COD)	57
2012/C 191/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen“ COM(2011) 778 <i>final</i> — 2011/0389 (COD) und dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse“ COM(2011) 779 <i>final</i> — 2011/0359 (COD)	61



I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS

480. PLENARTAGUNG AM 25. UND 26. APRIL 2012

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „7. Umweltaktionsprogramm und Folgemaßnahmen zum 6. Umweltaktionsprogramm“ (Sondierungsstellungnahme)

(2012/C 191/01)

Berichterstatter: **Lutz RIBBE**

Der dänische EU-Ratsvorsitz beschloss am 11. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„7. Umweltaktionsprogramm und Folgemaßnahmen zum 6. Umweltaktionsprogramm“

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 10. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012. (Sitzung vom 25. April) mit 129 gegen 2 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses

1.1 Die bisherigen 6 Umweltaktionsprogramme (6. UAP) waren wichtig zur Gestaltung der Europäischen Umweltpolitik, haben aber dennoch nicht zu verhindern vermocht, dass viele Umweltprobleme in Europa weiterhin ungelöst sind. Der Grund dafür liegt allerdings nicht in fehlenden Erkenntnissen über die Ursachen der Probleme oder in fehlenden Lösungsansätzen, sondern im mangelnden politischen Umsetzungswillen.

1.2 Das 6. UAP (Laufzeit bis Mitte 2012) war als umweltpolitische Konkretisierung der Nachhaltigkeitsstrategie der EU von 2001 konzipiert, als deren wirtschaftspolitisches Standbein die Lissabon-Strategie diente. Die EU Kommission hat – ohne entsprechenden Ratsbeschluss – die Nachhaltigkeitsstrategie stillschweigend in Vergessenheit geraten lassen. Sie sieht in der

Europa-2020-Strategie das neue politisch-strategische Instrument; die Umweltpolitik soll darin durch die Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ koordiniert werden.

1.3 Der EWSA könnte keinen Sinn darin erkennen, neben die Leitinitiative nun ein weiteres umweltpolitisches Instrument in Form eines 7. UAP zu implementieren, in dem jene umweltpolitischen Sektoren integriert werden, die innerhalb der Europa 2020 Strategie nicht ausreichend angesprochen sind. Die Verknüpfung eines solchen 7. UAP mit der Europa-2020-Strategie und der Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ bliebe unklar.

1.4 Der EWSA empfiehlt der Kommission, dem Rat und dem EP, die Nachhaltigkeitsstrategie neu zu beleben, ein umfassendes und umsetzungsorientiertes 7. UAP als dessen umweltpolitische Umsetzungsstrategie zu wählen und die Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ mit allen Einzelinitiativen darin zu

integrieren und für eine enge und koordinierte Abstimmung zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Überlegungen zu sorgen. Die wichtige Europa-2020-Strategie bekäme dabei die wichtige Bedeutung, die kurz- und mittelfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Weichenstellungen vorzubereiten und umzusetzen, die auf dem Weg zur langfristigen nachhaltigen Entwicklung notwendig sind.

2. Die Bedeutung der bisherigen Umweltaktionsprogramme (UAP) der EU

2.1 1972 beschloss der Europäische Rat auf dem Gipfel von Paris, Maßnahmen zu ergreifen, die den Lebensstandard, die Lebensbedingungen und die Lebensqualität in Europa verbessern sollten. Daraufhin wurde 1973 das **1. Umweltaktionsprogramm** (Laufzeit: 1974 - 1975) der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verabschiedet. Der besondere Erfolg dieses 1. UAP bestand darin, dass es für die Etablierung des sog. Vorsorgeprinzips gesorgt hat. Dieses räumt bekanntlich der Vermeidung von Umweltbelastungen Vorrang vor der nachträglichen Bekämpfung der Auswirkungen ein.

2.2 Das **2. Umweltaktionsprogramm** (Laufzeit: 1977 - 1981) schrieb die Ziele des 1. UAP mit fünf sog. Orientierungsgrundsätzen fort. Diese lauteten: a) Kontinuität in der Umweltpolitik, b) Schaffung von Mechanismen für ein präventives Vorgehen insbesondere auf den Gebieten Verschmutzung, Raumplanung und Abfallwirtschaft, c) Schutz und rationelle Nutzung des Lebensraumes, d) Vorrang für Maßnahmen zum Schutz der Binnengewässer und des Meeres, zur Bekämpfung der Luftverschmutzung sowie den Kampf gegen den Lärm und e) Berücksichtigung der Umweltaspekte bei der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.

2.2.1 Das 2. UAP lieferte also erste wichtige Grundlagen für weite Bereiche der Umweltpolitik, die auch heute noch aktuell sind, wie Schutz der Gewässer, Abfallpolitik, internationale Zusammenarbeit.

2.3 Im **3. Umweltaktionsprogramm** (Laufzeit: 1982 - 1986) wurde erstmals die **schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen** als Ziel in die europäische Umweltpolitik aufgenommen.

2.4 Das **4. Umweltaktionsprogramm** (Laufzeit: 1987 - 1992) wurde im „Europäischen Jahr des Umweltschutzes“, also 1987, beschlossen. Es wurde von der Tatsache geprägt, dass kurz zuvor die „Einheitliche Europäische Akte“ beschlossen wurde, die die umweltpolitischen Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft deutlich erweiterte, während gleichzeitig - mit der Umsetzung des Europäischen Binnenmarktes - nationale Umweltnormen und Grenzwerte eingeschränkt wurden. Die umweltpolitische Debatte verlief damals sehr intensiv, am Ende der Laufzeit dieses 4. UAP stand die Konferenz von Rio zur „globalen Nachhaltigkeit“.

2.4.1 Ein im Jahr 1992 veröffentlichter Bericht über den „Zustand der Umwelt“ machte allerdings deutlich, dass trotz aller bisherigen Bemühungen und trotz der vier Umweltaktionsprogramme sich in den meisten Bereichen der Umweltpolitik Verschlechterungen eingestellt hatten bzw. abzeichneten; u.a.

wurde die Qualität von Gewässern und Luft und die Biodiversität (damals sprach man noch von „Artenvielfalt“) angesprochen.

2.5 Auch als eine Art Reaktion auf die Konferenz von Rio und die eher ernüchternde Umweltzustandsbeschreibung wurde Anfang 1993 das **5. Umweltaktionsprogramm** beschlossen, dessen Laufzeit formal der Zeitraum 1992 bis 2000 war.

2.5.1 Darin wurde – passend zu den damalige Debatten der Rio-Konferenz – das Ziel formuliert, *„das Wachstumsmodell der Gemeinschaft in einer Weise zu verändern, dass ein Weg hin zu einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung beschritten wird“* - ein Vorsatz von damals, der nicht im geringsten etwas an politischer Aktualität verloren hat. Das 5. UAP kann als eine der ersten Initiativen der EU im Bereich der nachhaltigen Entwicklung angesehen werden, was sich auch im Untertitel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ ausdrückte.

2.5.2 Im **5. UAP** wurden sog. **Strategien für sieben Bereiche**, nämlich

- die globale Erwärmung
- die Übersäuerung
- den Artenschutz
- die Wasserwirtschaft
- die städtische Umwelt
- die Küstengebiete und
- die Abfallwirtschaft

vorgeschlagen, wobei auffällt, dass einige dieser Bereiche auch schon in früheren UAP angesprochen wurden.

2.5.3 Bei der Überprüfung des **5. UAP** im Jahr 1996 identifizierte selbst die Europäische Kommission das Fehlen konkreter Zielsetzungen und das mangelnde Engagement der Mitgliedstaaten als die größten Schwächen des Programms. Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss stellte in seiner Stellungnahme vom 24.5.2000 zwar fest, *„dass das Programm zu etlichen positiven Ergebnissen geführt hat“*, beschrieb allerdings gleichzeitig *„... mit großer Sorge die weitere Verschlechterung der Umweltqualität in Europa, die seines Erachtens den wichtigsten, ja alleinigen Maßstab für die Wirksamkeit der aufeinanderfolgenden Umweltaktionsprogramme und die europäische Umweltpolitik insgesamt darstellt“*.

2.5.4 Das 5. UAP war der politisch-strategische Wegbereiter der im Jahr **2001 in Göteborg** von den Staats- und Regierungschefs **beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie**.

2.6 Diese Nachhaltigkeitsstrategie wiederum sollte dann im **6. Umweltaktionsprogramm** (Laufzeit: 2002 bis zum 21.7.2012) ihre umweltpolitische und in der sog. Lissabon-Strategie ihre wirtschaftspolitische Konkretisierung finden.

2.6.1 Auch das 6. UAP trug einen Untertitel („*Unsere Zukunft liegt in unserer Hand*“). Es wurden darin vier thematische Schwerpunktgebiete für die europäische Umweltpolitik benannt: 1.) **Bekämpfung der Klimaänderungen**, 2.) **Schutz der Natur** und der biologischen Vielfalt, 3.) **Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität** sowie 4.) **Nachhaltige Nutzung** und Bewirtschaftung der **natürlichen Ressourcen und des Abfalls**.

2.6.2 Ferner wurden – genau wie im 5. UAP – **sieben thematische Strategien** angekündigt und später beschlossen, nämlich

- zur Luftreinhaltung,
- zur Meeresumwelt,
- zur Abfallvermeidung und zum Recycling,
- zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen,
- zur städtischen Umwelt,
- zum Bodenschutz und
- zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden.

2.6.3 Es fällt auf, dass auch im 6. UAP wiederum „alte“ Themen behandelt wurden.

3. Stand der Umweltpolitik/der Nachhaltigkeitsdebatte in Europa am Ende des 6. UAP

3.1 Zunächst ist festzustellen, dass auch am Ende der Laufzeit des 6. Umweltaktionsprogramms viele umweltpolitische Aktionsfelder, die seit Jahren auf den Agenden der UAP stehen, nicht ausreichend bzw. fast gänzlich unbearbeitet sind. Um nur zwei Beispiele zu nennen:

- Der „Schutz der Böden“ ist seit Jahren Gegenstand von diversen Umweltaktionsprogrammen, doch zu wirklichen „Aktionen“ ist es auf EU-Ebene nicht gekommen, u.a. weil innerhalb des Rates keine Einigung zum vorgelegten Richtlinientwurf der Kommission erzielt wurde.
- Das Thema „Artenschutz/Biodiversität“ zieht sich fast wie ein roter Faden durch die Geschichte der Umweltaktionsprogramme. 2001 gab der Europäische Rat das Versprechen ab, bis 2010 den Verlust an Biodiversität zu stoppen; doch selbst ein 160 Maßnahmen umfassendes Biodiversitätsaktionsprogramm vermochte nicht zu verhindern, dass das Ziel nicht erreicht wurde. 2011 wurde dann eine neue Biodiversitätsstrategie aufgelegt, die nun das Versprechen enthält, das ursprüngliche Ziel mit 10 Jahren Verzögerung zu erreichen.

3.2 Mit den wiederum teilweise ernüchternden Ergebnissen des 6. UAP hat sich der EWSA in seiner Stellungnahme vom 18. Januar 2012 (NAT/528, CESE 152/2012: „Sechstes Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft – Abschließende Bewertung“) befasst. Darin wird auch auf einen neuen

Bericht zur „Lage der Umwelt“ eingegangen, der im Kern der Umweltpolitik der EU kein gutes Zeugnis ausstellt.

3.3 Die Frage warum trotz vieler langjähriger UAP zahlreiche Umweltprobleme weiterhin ungelöst sind, ist von der EU bislang nicht wirklich untersucht und beantwortet worden. Für den EWSA ist klar: es liegt nicht am mangelnden Wissen über die Probleme und Lösungsansätze, sondern oft am mangelnden Willen zu entschiedenem Handeln. Es mangelt an der Umsetzung des Wissens, z.T. sogar von politischen Beschlüssen. Und die Ursache hierfür dürfte darin liegen, dass sich zwischen umweltpolitisch notwendigem Handeln und kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen teilweise Interessenskonflikte auftun, die zugunsten der Wirtschaft entschieden werden.

3.4 Von zentraler Bedeutung am Ende der Laufzeit des 6. UAP ist für den EWSA die Feststellung, dass sich die EU-Kommission scheinbar von der Nachhaltigkeitsstrategie, deren Umweltpfeiler im 6. UAP bestand, verabschiedet hat.

3.5 Wurde früher von Kommission und Rat die Nachhaltigkeitsstrategie als übergeordnete Strategie bezeichnet, an der sich u.a. auch die Lissabon-Strategie orientieren sollte, ist es heute um sie bedenklich ruhig geworden. In den Arbeitsprogrammen der Kommission kommt sie nicht mehr vor (auch wenn es keinen förmlichen Beschluss des Europäischen Rates hierzu gegeben hat). Der EWSA hat dies mehrfach bemängelt; er wiederholt diese Kritik an dieser Stelle noch einmal und macht abermals deutlich, dass er es für falsch hält, die Nachhaltigkeitsstrategie quasi in der Europa-2020-Strategie aufgehen zu lassen. Er hat dies mehrfach begründet, ohne dass Kommission, Rat oder Parlament hierauf reagiert hätten.

3.6 Die bisherige Architektur in der politischen Programmplanung der EU, nämlich unter dem „Dach“ der Nachhaltigkeitsstrategie zu versuchen, die drei Pfeiler Ökonomie, Ökologie und Soziales miteinander abzustimmen, wurde somit aufgebrochen. Und somit stellt sich die Frage, unter welcher Klammer Kommission, Rat und Parlament die Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik zukünftig koordinieren wollen.

4. Die Europa-2020-Strategie und ein Ausblick auf ein eventuelles 7. UAP

4.1 Die Europa-2020-Strategie, von der Kommission als das absolut zentrale politische Planungs- und Steuerungselement angesehen, gibt zumindest eine mehr oder weniger klare Antwort auf die Frage, wie die Kommission dies zu sehen scheint.

4.2 Die Europa 2020 Strategie benennt bekanntlich sieben Leitinitiativen, nämlich:

- *Innovationsunion*
- *Jugend in Bewegung*
- *Digitale Agenda für Europa*
- *Ressourceneffizientes Europa*
- *Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung*

— *Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie*

— *Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut.*

4.3 Keine Frage - die Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ ist vom Verständnis der Kommission her das „neue“ Umweltaktionsprogramm; und die Tatsache, dass bislang kein Entwurf für ein neues, 7. UAP vorliegt, obwohl das 6. UAP im Juli 2012 ausläuft, ist sicher genau diesem Verständnis geschuldet.

4.4 So ist es kein Zufall, dass die EU Kommission erst mit Aktivitäten zur Erarbeitung eines 7. UAP begonnen hat, nachdem der (Umwelt-)Rat und das EP kritisch nachfragten, wo denn das 7. UAP bleiben würde.

4.5 Die Kommission hat im Rahmen der „neuen Architektur“ ihrer Politik- und Programmplanung die Europa-2020-Strategie als übergeordnete Strategie gewählt, die durch die 7 Leitinitiativen umgesetzt werden sollen, wobei die Umweltpolitik in der Initiative „Ressourceneffizientes Europa“ abgehandelt wird.

4.6 Nun zeigt sich allerdings mehr und mehr, dass

— einerseits bestimmte übergeordnete Sektoren, die bisher von der Nachhaltigkeitsstrategie abgedeckt wurden (z.B. Themen wie globale Verteilungs- und Generationengerechtigkeit) mit der Europa-2020-Strategie nicht ausreichend angesprochen werden und

— andererseits bestimmte umweltpolitische Bereiche sich in der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ nicht wiederfinden.

4.7 So findet man unter den insgesamt 20 umweltpolitischen Einzelinitiativen, die wiederum die Strategie „Ressourceneffizientes Europa“ mit Leben erfüllen sollen, zwar eine Menge „alter Bekannter“ aus früheren Umweltaktionsprogrammen, wie die Biodiversitäts-, Wasser- und Luftreinhaltepolitik (einschließlich Verkehrspolitik); aber beispielsweise findet das Thema „Umwelt und menschliche Gesundheit“ ebenso wenig ausreichend Berücksichtigung wie die Chemikalienpolitik oder die Nanotechnologie.

4.8 Der EWSA hat sich sowohl zur Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ selbst als auch zu deren Fahrplan geäußert und dabei genau auf die Missstände aufmerksam gemacht, die die Umweltaktionsprogramme bisher kennzeichneten: viele wohlklingende Zielsetzungen und Versprechungen, wenig konkrete Maßnahmen, kaum Indikatoren - und: geringe konkrete Umsetzung.

4.9 Der EWSA hatte u.a. die Kommission gebeten, „dass in den 20 angekündigten Einzelinitiativen sehr genau beschrieben wird,

— was unter ‚Ressourceneffizienz‘ genau zu verstehen ist;

— was bereits mit technologischen Optimierungen erreicht werden kann bzw.

— in welchen Sektoren es zum angekündigten ‚grundlegenden Umbau‘ kommen muss, wie dieser jeweils aussehen soll und mit welchen Instrumenten man ihn zu erreichen gedenkt;

— welche Verhaltensveränderungen bei Herstellern und Verbrauchern konkret für notwendig angesehen werden und wie diese beschleunigt werden können;“⁽¹⁾

doch ist die Kommission diesem Wunsch nicht nachgekommen, sondern wieder einmal eher im Unkonkreten und Unverbindlichen verblieben.

4.10 Für den EWSA bestätigt sich folglich, dass die Kommission mit dem bislang gewählten Ansatz nicht allen umweltpolitischen Notwendigkeiten ausreichend gerecht wird - vor allem aber nicht den Notwendigkeiten der Nachhaltigkeit. Was könnte folglich ein 7. UAP leisten?

4.11 Die Zeiten, als man Umweltaktionsprogramme brauchte, um herauszufinden und zu beschreiben, was geschehen müsste, sind vorbei. Die Verantwortlichen in Europa wissen sehr wohl, was zu tun ist. Es gibt nur ganz wenig neue Bereiche, in denen Ideen neu entwickelt werden müssten; die Nanotechnologie kann als ein solcher angesehen werden. Dafür bedarf es aber keines eigenen Umweltaktionsprogramms.

4.12 In Europa mangelt es in erster Linie an der Umsetzung der Erkenntnisse. Es existiert ein extremes Implementierungsdefizit, zu dem alle Ebenen (EU, Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden und Bürger) beitragen. Der EWSA will dabei deutlich machen: Die Kommission kann noch so gute Programme erstellen und Ankündigungen machen, aber für den Vollzug sind maßgeblich die politischen Gremien der Mitgliedsstaaten verantwortlich.

4.13 Es ist für den EWSA keine Alternative, nun einfach ein 7. UAP aufzulegen, um jenen umweltpolitischen Bereichen ein „Dach“ zu bieten, die von der Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ nicht abgedeckt sind. Die Vernetzung zwischen einem solchen 7. UAP mit a) der Leitinitiative, aber auch mit b) der Europa-2020-Strategie bliebe unklar.

4.14 Dennoch steht der Ausschuss einem 7. Umweltaktionsprogramm offen gegenüber. Allerdings sollte klar sein, 1. was man damit erreichen will, 2. wie sichergestellt werden kann, dass es am Ende erfolgreicher als seine Vorgänger ist, und – ganz wichtig – 3. welchem übergeordneten Politiksektor es dienlich sein soll.

4.15 Der EWSA empfiehlt der Kommission, dem Rat und dem EP, die EU-Nachhaltigkeitsstrategie neu zu beleben, ein umfassendes und umsetzungsorientiertes 7. UAP als dessen umweltpolitische Umsetzungsstrategie zu wählen, die Leitinitiative „Ressourceneffizientes Europa“ mit allen Einzelinitiativen darin zu integrieren und für eine enge und koordinierte Abstimmung zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Überlegungen zu sorgen. Die wichtige Europa-2020-Strategie bekäme dabei die extrem wichtige Bedeutung, die kurz- und mittelfristigen wirtschafts- und finanzpolitischen Weichenstellungen vorzubereiten und umzusetzen, die auf dem Weg zur langfristigen Nachhaltigen Entwicklung notwendig sind.

⁽¹⁾ Siehe Stellungnahme ABL C 376 vom 22.12.2011, S. 97, Ziffer 1.2.

4.16 In einem solchen 7. UAP müsste nach Meinung des EWSA dann auch der Schwerpunkt darauf gelegt werden, absolut verbindliche Implementierungsbeschlüsse in den vielfach seit vielen Jahren offen gebliebenen Bereichen festzulegen.

4.17 Die Frage ist, ob Europa dazu bereit und in der Lage ist. Es kann nicht übersehen werden, dass wieder und wieder von der Politik ambitionöse Ziele beschrieben und Initiativen eingefordert werden. Wenn solche dann allerdings – z.B. von der EU-Kommission – vorgelegt werden, sind es dieselben Politiker, die Gründe finden, warum diese dann nicht beschlossen oder umgesetzt werden. Die Liste entsprechender Beispiele ist lang. Ob es um die Energieeffizienzrichtlinie, die im Rat blockiert wird, oder die Nichtumsetzung eines alten Versprechens (aus der Nachhaltigkeitsstrategie), nämlich eine Liste umweltschädlicher Subventionen zu erstellen und dieselben dann abzuschaffen, geht - zwischen Wort und Tat klaffen Lücken, und Kommission, Rat und Parlament sind aufgerufen, der Öffentlichkeit klar zu machen, wie diese geschlossen werden sollen.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch in der EU“ (Sondierungsstimmungnahme)

(2012/C 191/02)

Berichterstatterin: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Der dänische Ratsvorsitz beschloss am 11. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch in der EU“

(Sondierungsstimmungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 10. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April) mit 124 gegen 8 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Im Einklang mit seiner Befassung durch den dänischen Ratsvorsitz hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sich damit auseinandergesetzt, welche Instrumente und Maßnahmen notwendig sind, um zu Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch zu gelangen. Der Ausschuss würdigt die Bewusstseinsbildung und die Anstrengungen der europäischen Institutionen und empfiehlt in diesem Kontext und zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs, unter Einbindung aller Interessenträger der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen eines fachkundigen Beratungsforums Ziele und Begleitmaßnahmen festzulegen und eine gemeinsame neue Vision des Wirtschaftsmodells zu entwerfen.

1.2 Folgendes wird empfohlen:

— Die Maßnahmen zur Förderung von Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch sollen eng mit dem *Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa* ⁽¹⁾ verknüpft und die Mitgliedstaaten angehalten werden, diese Maßnahmen im Rahmen des Fahrplans und des europäischen Semesters umzusetzen.

— Es muss eine breite Palette an Durchführungs- und Anreizinstrumenten eingesetzt werden, beispielsweise Maßnahmen zur schrittweisen Abschaffung nicht nachhaltiger Produkte, Instrumente zur Gewährleistung einer gerechteren Besteuerung, die Förderung eines grünen öffentlichen Beschaffungswesens, die schrittweise Abschaffung von umweltschädlichen Beihilfen, Forschung und Ökoinnovation, die Internalisierung von Umweltkosten und weitere neue marktbasierende Anreize, die auf die Teilhabe der Verbraucher und Arbeitnehmer am Wandel ausgerichtet sind.

1.3 Auch das Finanzsystem ⁽²⁾ muss auf Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch ausgerichtet werden, wobei der Schwerpunkt auf die Bereiche gelegt werden sollte, deren ökologischer Fußabdruck am größten ist, wie die Nahrungsmittelindustrie, die Landwirtschaft, der Wohnbau, die Infrastrukturen und der Verkehr.

1.4 Ferner sollten jenseits der Energie- und Emissionsproblematik auch andere Ressourcen und Umweltauswirkungen berücksichtigt werden, beispielsweise in den Bereichen Wasserwirtschaft und Gewässerschutz, Bodennutzung und Luftverschmutzung, und der gesamten Ökobilanz der Produkte Rechnung getragen werden.

1.5 Durch die Unterstützung verbesserter Produktionsverfahren und Produkte können den Verbrauchern die Produkte und Dienstleistungen geboten werden, die einem nachhaltigen Lebensstil entsprechen.

1.6 Zur Förderung nachhaltiger Verbrauchsmuster und Lebensstile sollten über die Stärkung der Verbrauchervereinigungen und der Produzenten, die den Fair-Handels-Grundsätzen verpflichtet sind, Alternativen zum raubtierartigen Verbrauch gefördert und geschützt und bewährte Verfahrensweisen unterstützt werden.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

⁽²⁾ Stellungnahme des Ausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Zentralbank - Regulierung der Finanzdienstleistungen für nachhaltiges Wachstum“ – Berichterstatter: Edgardo Maria IOZIA – ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 21; Stellungnahme des Ausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“ – Berichterstatter: Stefano PALMIERI – ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 7.

2. Einleitung

2.1 Um gleichzeitig einen Ausweg aus der Krise finden, die Wirtschaft ankurbeln und die Klimaschutzverpflichtungen der EU einhalten zu können, ersuchte die dänische Regierung den Ausschuss im Dezember 2011 um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zu **Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch** (engl. *sustainable consumption and production – SCP*) in der EU. Unter Bezugnahme auf den von der Europäischen Kommission vorgelegten „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ und die darin aufgestellten Etappenziele für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch⁽³⁾ forderte die dänische Regierung den Ausschuss auf, in dieser Stellungnahme zu erörtern, welche Instrumente notwendig sind, um die Umgestaltung der europäischen Wirtschaft hin zu nachhaltigen Produktions- und Verbrauchsmustern zu bewerkstelligen.

2.2 Die wirtschaftliche Entwicklung gründet bislang auf der Ausbeutung nicht erneuerbarer Energieträger und Grundstoffe, ganz nach der Anschauung, der zufolge der Mensch „Herrscher und Besitzer der Natur“ ist. Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen erfolgt noch stets unter Externalisierung derjenigen Kosten, die eigentlich in die Abgaben auf nicht erneuerbare natürliche Ressourcen, den Ausstoß von Klimagasen und den Eintrag anderer Schadstoffe in die Umwelt einfließen sollten. In einer Marktwirtschaft muss den Wirtschaftsteilnehmern die Internalisierung dieser Kosten durch möglichst allgemeingültige Rechtsnormen auferlegt werden.

2.3 Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch, d.h., die Verwendung von Dienstleistungen und Produkten, die bei einem geringeren Verbrauch an natürlichen Ressourcen einen höheren Mehrwert erzeugen, steht im Mittelpunkt der Strategien zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und zur Förderung einer grünen Wirtschaft. Im Jahr 2008 schlug die Europäische Kommission in ihrem ersten „Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch“ verschiedene einschlägige Maßnahmen vor⁽⁴⁾. In Anlehnung an diese Etappenziele wird die Kommission 2012 ihre Maßnahmen zur Förderung von Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch überarbeiten.

3. Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch: notwendige politische Konzepte und Instrumente

3.1 Eine gemeinsame neue Vision des Wirtschaftsmodells entwerfen

3.1.1 Ein Grund für die bisher nur begrenzte Wirkung der SCP-Maßnahmen liegt darin, dass das Nachhaltigkeitskonzept zwar in der EU-2020-Strategie verankert worden ist, in der Praxis aber häufig nicht weiter beachtet wird. Im derzeitigen Wirtschaftsmodell geht es vor allem darum, Wachstum zu schaffen und den Verbrauch zu fördern, und die Wirtschaftsleistung wird anhand des BIP bewertet. Voraussetzung für eine Nachhaltigkeitswende wäre eine offene und transparente Debatte über ein auf Selbstversorgung beruhendes Wirtschaftsmodell, in dem die Leistungsbewertung an Hand von Indikatoren „über das BIP hinaus“ erfolgen würde, die den ökologischen Fußabdruck, das menschliche und soziale Wohlergehen und den

Wohlstand messen. In früheren Stellungnahmen hat der Ausschuss der Kommission vorgeschlagen, gemeinsam ein Forum für nachhaltigen Verbrauch einzurichten, um zu untersuchen, auf welchen Werten eine nachhaltige Wirtschaft gründen muss und was die Bürger an nachhaltigem Verbrauch hindert und welche Erfahrungen es insgesamt mit umweltverträglichen Lebensweisen⁽⁵⁾ gibt.

3.2 Ziele und Begleitmaßnahmen festlegen

3.2.1 Zahlreiche Politikbereiche sind betroffen. Um die Fortschritte bei der Umsetzung der SCP-Ziele verfolgen und den Entwicklungsstand bewerten zu können, sollte eine zuverlässige Datenbank eingerichtet werden, in der die Informationen über die Umweltauswirkungen von Produktion und Verbrauch zusammengetragen werden, sodass die Wirkung der politischen Instrumente beurteilt, die Strategien und die Ziele untermauert, die Prioritäten neu ausgerichtet und begleitende Maßnahmen festgelegt werden können.

3.3 Die Zivilgesellschaft einbinden

3.3.1 Die Einbindung der Zivilgesellschaft auf globaler, nationaler und lokaler Ebene ist unabdingliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Übergang zu einer grünen und nachhaltigen Wirtschaft. Ein solcher Übergang kann nur dann gelingen, wenn Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch auf Seiten der Unternehmen, der Verbraucher und der Arbeitnehmer als Chance und erstrebenswertes Ziel begriffen wird. Dazu sollten auf allen Ebenen geeignete Strukturen für Dialog und demokratische Partizipation errichtet werden⁽⁶⁾.

3.3.2 Diesbezüglich sollten auch nicht länger Industrieinvestitionen, Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und Kaufkraft der Verbraucher als Messlatte angelegt werden. Durch ein gesteigertes Anspruchsniveau der Verbraucher wird unweigerlich auch der europäische Binnenmarkt durch die Nutzung europäischer Forschungsergebnisse und die Erfüllung der Umweltziele stimuliert. Dazu ist auch erforderlich, dass die Investitionen in Europa bleiben.

3.4 Die SCP-Maßnahmen und den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa eng miteinander vernetzen

3.4.1 Über ihre Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ und den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa⁽⁷⁾ hat die Europäische Kommission die Ressourceneffizienz zu einer entscheidenden Frage der europäischen Wirtschaft gemacht. Die

⁽³⁾ COM(2011) 571 final; S. 6 et 7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Nachhaltige Wirtschaft durch Konsumwandel“ – Berichterstatterin: Anna Maria DARMANIN – ABl. C 44 vom 11.2.2012, S. 57; und Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Das BIP und mehr – die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Auswahl zusätzlicher Indikatoren“ (Initiativstellungnahme) – (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) – Berichterstatter: Stefano PALMIERI.

⁽⁶⁾ ABl. C 44 vom 11.2.2012, S. 57.

⁽⁷⁾ COM(2011) 571 final; und Stellungnahme zum Thema „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ – Berichterstatterin: Siobhán EGAN – (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

Umsetzung des Fahrplans steht im Zusammenhang mit der EU-2020-Strategie und wird im Rahmen des europäischen Semesters überwacht. Der Ausschuss empfiehlt, die Überarbeitung des Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Verbrauch und Produktion eng mit dem Fahrplan und dem siebten Umweltaktionsprogramm⁽⁸⁾ zu verbinden, damit den SCP-Maßnahmen der gleiche politische Stellenwert zuteil wird wie der Ressourceneffizienz und sie in das europäische Semester einbezogen werden. Die Ergänzung der Ressourceneffizienz-Indikatoren durch bestimmte SCP-Indikatoren würde auch die Ziele und die Folgemaßnahmen für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch unterstützen.

3.5 Die Mitgliedstaaten motivieren

3.5.1 Die zuvor genannten SCP-Ziele könnten zur Weiterentwicklung der einschlägigen Strategien der Mitgliedstaaten beitragen. Eine Integration der SCP-Maßnahmen in den Ressourceneffizienz-Fahrplan und in das europäische Semester könnte für die Mitgliedstaaten von Vorteil sein.

3.6 Ein breites Spektrum an SCP-Instrumenten nutzen

3.6.1 Da SCP-Maßnahmen bereichsübergreifend sind und zahlreiche Aspekte berücksichtigt werden müssen, sollte auf verschiedenen Ebenen eine breite Palette an politischen Instrumenten eingeführt oder aktiviert werden, um die Produktions- und Verbrauchsmuster nachhaltiger zu gestalten. Auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der lokalen Gebietskörperschaften müssen aktive Maßnahmen entwickelt werden. Als Instrumente müssen sowohl regulatorische als auch freiwillige Maßnahmen gewählt werden – regulatorische Maßnahmen zur schrittweisen Abschaffung nicht nachhaltiger Produkte, Instrumente zur Gewährleistung einer gerechteren Besteuerung, die Förderung eines grünen öffentlichen Beschaffungswesens, die schrittweise Abschaffung von umweltschädlichen Beihilfen, Forschung und Ökoinnovation, die Internalisierung von Umweltkosten und andere marktbasierende Anreize, die auf die Teilhabe der Verbraucher und Arbeitnehmer am Wandel ausgerichtet sind⁽⁹⁾.

3.6.2 Der SCP-Aktionsplan der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2008 stützte sich auf eine solche Maßnahmenkombination, bei der auch in einer überarbeiteten Fassung angesetzt werden sollte. Mit Blick die anvisierten Ziele, die bisher schwachen Fortschritte und die Chance, durch den Übergang auf eine kohlenstoffarme und ressourceneffiziente Wirtschaft den Ausweg aus der Krise zu finden, könnten allerdings die Absichten ehrgeiziger formuliert und die Instrumente dementsprechend angepasst werden.

3.6.3 Die mit Blick auf Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch eingesetzten Instrumente sind weitgehend freiwilliger und informativer Art (Öko-Label, EMAS, Verbraucherinformationenkampagnen usw.). Die Nutzung dieser Instrumente seitens

der Unternehmen und der Verbraucher ist begrenzt und beschränkt sich auf bestimmte Branchen und soziale Gruppen. Ohne weitere Maßnahmen wird sich daran kaum etwas ändern. Der Rückgriff auf regulatorische Instrumente ist unerlässlich, um schrittweise nicht nachhaltige Produkte und Verbrauchsmuster aus der Welt zu schaffen.

3.7 Sich auf die Bereiche konzentrieren, deren ökologischer Fußabdruck am größten ist

3.7.1 Die meisten Umweltschäden können den Verbrauchsbereichen Essen und Trinken, Wohnbau und Infrastruktur, der Mobilität sowie der Energie- und Industrieproduktion zugeordnet werden. Die künftigen SCP-Maßnahmen sollten sich daher auf all diese Bereiche konzentrieren. Da die durch den Verbrauch von Nahrungsmitteln und Getränken verursachten Umweltbeeinträchtigungen in engem Zusammenhang mit dem Agrarsektor stehen, sollten die einschlägigen Maßnahmen auch mit der Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft verbunden werden.

3.7.2 Eine nachhaltige Landwirtschaft beinhaltet die nachhaltige Nutzung von natürlichen Wasserläufen, die Förderung von ökologisch wirtschaftenden Betrieben sowie eine Nahrungsmittelindustrie, die den Zwischen- und Endverbrauchern gesunde und schadstofffreie Lebensmittel liefert. Der EWSA sieht den Schlüssel für eine nachhaltige Landwirtschaft in der Erhaltung einer quantitativ ausreichenden, qualitativ hochwertigen und regional differenzierten, flächendeckend betriebenen und naturverträglichen Nahrungsmittelerzeugung, die ländliche Räume schützt und pflegt, die Vielfalt und Unterscheidungsmerkmale der Produkte erhält und die vielfältigen und artenreichen Kulturlandschaften und die ländlichen Räume fördert⁽¹⁰⁾.

3.8 Jenseits der Energie- und Emissionsproblematik auch andere Ressourcen und Umweltauswirkungen berücksichtigen

3.8.1 In den letzten Jahren ging es im Rahmen der SCP-Politik in erster Linie um Energieverbrauch und Klimagasausstoß. Produktion und Verbrauch haben aber auch andere Auswirkungen, die nicht vernachlässigt werden dürfen, beispielsweise in den Bereichen Wasserwirtschaft und Gewässerschutz, Bodennutzung und Luftverschmutzung. Die künftigen politischen Instrumente zur Förderung von Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch sollten daher nicht nur beim Stromverbrauch ansetzen, sondern auch den Verbrauch anderer Ressourcen und die globalen Umweltauswirkungen berücksichtigen.

3.9 Die Produktionsverfahren und die Produkte verbessern

3.9.1 Um die Hersteller dazu zu bewegen, die Umweltleistung ihrer Produkte während des gesamten Produktlebenszyklus zu verbessern, sollte die in bestimmten Rechtsakten eingeführte erweiterte Herstellerverantwortung zum allgemeinen Grundsatz erhoben und der rechtlichen Verantwortung der Unternehmen zu Grunde gelegt werden.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „7. Umweltaktionsprogramm und Folgemaßnahmen zum 6. Umweltaktionsprogramm“ – Berichterstatter: Lutz RIBBE (Siehe Seite 1 dieses Amtsblatts).

⁽⁹⁾ Vgl. Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Standpunkt des EWSA zur Vorbereitung der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20)“ – Berichterstatter: Hans-Joachim Wilms, ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 39.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Rio+20: Hin zu einer umweltverträglichen Wirtschaft und besserer Governance“ – Berichterstatter: Hans-Joachim Wilms – ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 102.

3.9.2 Bei der Entwicklung hin zu nachhaltigen Produkten sollte ein zweigleisiger Ansatz verfolgt werden. Die Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet umweltverträglicher Produkte muss durch öffentliche Forschungsfinanzierung und geeignete Innovationsförderung vorangebracht werden. Ferner sind regulatorische Instrumente wie die Öko-Design-Richtlinie erforderlich, um schrittweise nicht nachhaltige Produkte abzuschaffen. Deshalb sollten der Anwendungsbereich dieser Richtlinie erweitert und ihre Umsetzung beschleunigt werden.

3.9.3 Um die Unternehmen und die Verbraucher zu nachhaltigeren Verhaltensweisen zu bewegen, müssen die Umweltleistungen der Produkte und der Dienstleistungen transparent gemacht werden. Wie auch von der Kommission bei der Konsultation der Interessenträger zur SCP-Politik vorgeschlagen, dürfte sich hierfür die Berechnung des ökologischen Fußabdrucks der Produkte eignen. Diese Methode muss aber durch weitere Instrumente (z.B. soziale Indikatoren über das BIP hinaus) ergänzt werden, um die Bereitstellung der Nachhaltigkeitsinformationen entlang der gesamten Lieferkette zu verbessern.

3.9.4 In neu entwickelten Handelsmodellen muss eine Schwerpunktverlagerung von den Materialströmen auf die Schaffung von Werten und Wohlergehen erfolgen, indem beispielsweise der Mietkauf (statt Kauf) von Gütern, Car-Sharing und Rückladungen zur Vermeidung von Leerfahrten durch eine Verbesserung der Unternehmenszusammenarbeit gefördert werden.

3.10 Nachhaltige Konsummodelle und Lebensweisen fördern

3.10.1 Das Augenmerk muss stärker als bisher auf die Änderung der Verbrauchsmuster gerichtet werden. Die Aufgabe besteht darin, den Verbrauch nach und nach von negativen Folgen für die Umwelt abzukoppeln. Zur Förderung eines nachhaltigen Verbraucherverhaltens, das den Erneuerungszyklen der Ressourcen und ihren Grenzen sowie den weltweiten Auswirkungen (Import und Export) des Binnenmarktes Rechnung trägt, müssen verschiedene politische Instrumente ineinandergreifen.

3.10.2 SCP-Maßnahmen und nachhaltiges Verbraucherverhalten setzen voraus, dass es auf dem Markt nachhaltige Produkte und Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen gibt, dass die Verbraucher über klare und zuverlässige Informationen verfügen und dass es geeignete wirtschaftliche Anreize gibt. Vor allem muss die Verbraucherinformation verbessert werden und verständlich sein und Grünfärberei (engl. *greenwashing*) vermieden werden.

3.10.3 Die letztendlich gewählten Maßnahmen sollten **die Rolle der Verbrauchervereinigungen als Träger des Wandels stärken** und über die Einrichtung entsprechender *Diskussionsplattformen* den zivilgesellschaftlichen Dialog über nachhaltige Lebensweisen und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren begünstigen.

3.10.4 Der Übergang zu nachhaltigen Lebensstilen erfordert auch Investitionen in geeignete öffentliche Infrastrukturen: Z.B. setzt die Förderung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel als

Alternative zum Privatfahrzeug ein modernes öffentliches Verkehrssystem voraus, nachhaltiger Verkehr benötigt Infrastruktur für Elektrizität und Biokraftstoffe und eine Kreislaufwirtschaft benötigt wirksame Rücknahme- und Rückgabesysteme und Abfallsammelstellen für Altprodukte.

3.10.5 Der EWSA hat bereits mehrfach betont, wie wichtig Bildungs- und Erziehungsprogramme für die wirksame Herausbildung eines nachhaltigen Verhaltens sind. Zielgruppe dieser Programme dürfen nicht ausschließlich die zugegebenermaßen wichtigen Schulen und jungen Menschen sein, sondern sie müssen sich an alle Bürger unabhängig von ihrem Alter und ihrer sozialen Situation richten und ganz besonders Ungleichheiten durch Mehrfachbelastungen in Bezug auf Umweltrisiken und -schäden berücksichtigen.

3.10.6 Die Spediteure, der Einzelhandel und andere Akteure in der Versorgungskette haben durch ihre Anforderungen an die weltweite Produktion, Logistik usw. großen Einfluss auf Nachhaltigkeit beim Verbrauch. Die Kommission hat in der Vergangenheit im sog. Endkundenforum mit wichtigen europäischen Einzelhandelsunternehmen zusammengearbeitet. Diese Strategie könnte auf andere Spediteure, Logistikbetriebe usw. ausgeweitet werden.

3.10.7 Ein grünes öffentliches Beschaffungswesen ist eine wichtige Triebfeder für die Entwicklung von Märkten für nachhaltige Produkte. Es sollte überprüft werden, wie die grüne öffentliche Beschaffung effizienter gestaltet werden kann.

3.11 Steuerliche Anreize einführen

3.11.1 Die zuvor genannten Maßnahmen zur Förderung von SCP können dadurch verstärkt werden, dass Unternehmen und Verbraucher durch wirtschaftliche Anreize, die sich bekanntermaßen nicht nur auf die Marktpreise beschränken, zu Nachhaltigkeit angehalten werden. SCP-Maßnahmen müssen deshalb von einer Ökologisierung des Steuersystems flankiert werden, in deren Rahmen über wirtschaftliche Anreize eine gerechte Lastenteilung zwischen Großunternehmen und KMU, zwischen Bürgern, Unternehmen und Verbrauchern angestrebt und umweltschädliche Beihilfen schrittweise abgeschafft werden. Allerdings würden all diese Bemühungen im Sande verlaufen, wenn die Finanzierung des europäischen Sozialmodells durch eine neue Besteuerung nicht nachhaltiger Ressourcen ersetzt würde, die dann nicht notwendigerweise zur Finanzierung des Sozialschutzes dienen würde. Dies wäre gefährlich, kostspielig und sinnlos. In jedem Fall liegt die Steuerhoheit bei den Mitgliedstaaten, und im Interesse einer tragfähigen und nachhaltigen Entwicklung sollte die Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten nicht weiter angeheizt werden.

3.12 Einen gerechten Übergang gewährleisten

3.12.1 Der Übergang zu einer grünen Wirtschaft ist nachhaltig, wenn grüne Arbeitsplätze geschaffen und die Arbeitsplätze in einer umweltgerechteren Produktion umweltfreundlicher werden, wie dies bereits im Bereich der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern, des nachhaltigen Verkehrs und des energieeffizienten Wohnbaus der Fall ist. Damit dieser Übergang zum Nutzen gereicht, sind aktive politische Maßnahmen

erforderlich, die den sozialen Dialog fördern, sich auf soziale Aspekte erstrecken und die Schaffung von menschenwürdigen und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen (Lohn, Arbeitsbedingungen, Entwicklungsaussichten) zum Ziel haben. Es muss aktiv an der Entwicklung grüner Wirtschaftstätigkeiten und grüner

Märkte gearbeitet werden. Mithilfe von angemessenen Unterstützungs-, Berufsbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die die Chancengleichheit von Frauen und Männern und ihre gleichberechtigte Teilhabe an diesem Übergang fördern, ist eine entsprechende Qualifizierung der Arbeitskräfte sicherzustellen⁽¹⁾.

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Stellungnahme des Ausschusses zur „Förderung nachhaltiger grüner Arbeitsplätze für das Energie- und Klimapaket der EU“ (Initiativstellungnahme) – Berichterstatter: Edgardo Maria IOZIA – ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 110.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energieerziehung“ (Sondierungsstellungnahme)

(2012/C 191/03)

Berichterstatter: **Edgardo Maria IOZIA**

Der dänische EU-Ratsvorsitz beschloss am 11. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„Energieerziehung“

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 11. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Connie Hedegaard, für Klimapolitik zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission, erklärte: „Nur wenn die Weltwirtschaftsmächte ihr Entwicklungsmodell überdenken, können die Herausforderungen der globalen Entwicklung bewältigt werden.“

1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist sich der strategischen Bedeutung der Energieerziehung voll bewusst. Der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft, der auch im Fahrplan der Europäischen Kommission bis 2050 vorgesehen ist, erfordert eine wesentliche Änderung der Verhaltensweisen. Ohne die Mitwirkung der Zivilgesellschaft können die Ziele der EU, insbesondere das mittelfristige Ziel, bis 2020 den Energieverbrauch um mindestens 20 % zu senken, nicht erreicht werden.

1.3 Die Energieerziehung zielt in erster Linie auf die Bekämpfung des Klimawandels und die Wiederherstellung der Harmonie zwischen Mensch und Natur ab. Es ist unsere Pflicht, den Blick auf die Zukunft zu richten, die Bedürfnisse der künftigen Gesellschaft zu verstehen und ihnen vorzugreifen. Zurzeit befinden wir uns an einem wichtigen und entscheidenden Wendepunkt, an dem die Europäische Union, die einzelstaatlichen Regierungen und lokalen Gebietskörperschaften sowie die Schulen, Hochschulen, Forschungszentren, Unternehmen, Industriezweige, Banken, Gewerkschaften, NRO und Medien gemeinsam an einem Gesamtkonzept auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt sind.

1.4 Von besonderer Bedeutung sind die konkreten Erfahrungen, die NRO bei der Weiterentwicklung von Modellen und Instrumenten zur Energieerziehung gemacht haben. Besonders wirksam wird die Energieerziehung durch den Austausch zwischen fachlichen Gremien aus der bunten Welt der Verbände mit Lehrkräften der verschiedenen Stufen des Bildungssystems. Die Verknüpfung bewährter Verfahrensweisen mit didaktischer Erfahrung ist der Schlüssel zu optimalen Ergebnissen.

1.5 Nach Ansicht des EWSA müssen innovative Methoden auf dem Gebiet der Erziehung sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung entwickelt und mit den bestehenden und

bewährten Methoden verknüpft werden. Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind in dieser Hinsicht von ausschlaggebender Bedeutung.

1.6 Der EWSA unterstützt die neue *Initiative zur Energieerziehung in Bildung und Ausbildung* innerhalb des SET-Plans (Europäischer Strategieplan für Energietechnologie), die wissenschaftliche Einrichtungen, Forschungsinstitute und die Wirtschaft zusammenführt. Die öffentlich-private Zusammenarbeit hat insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation hervorragende Ergebnisse vorzuweisen und sollte daher auch in Zukunft gefördert werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diesen Initiativen ihre Unterstützung zuzusichern.

1.7 Die Energieerziehung kann dazu beitragen, die Probleme im Zusammenhang mit der Energiearmut bzw. -prekarität zu lösen. Alle Bürger müssen das Recht auf Energie zu erschwinglichen Preisen haben.

1.8 Die Europäische Union muss der überaus großen Bedeutung der Energieerziehung Rechnung tragen und bei der Festlegung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens angemessene Mittel dafür zur Verfügung stellen.

1.9 In dieser Stellungnahme betont der EWSA, dass eine Unterstützung des Projekts EDEN, d.h. des auf lokalen, nationalen, europäischen und internationalen Initiativen beruhenden Europäischen Netzes nationaler Foren zur Energie- und Umwelt-erziehung, immer dringlicher wird.

2. Einleitung

2.1 Bildung und Erziehung gehören zu den wichtigsten Instrumenten zur Herbeiführung von Verhaltensänderungen. In der vorliegenden Stellungnahme hebt der EWSA ihre fundamentale Bedeutung für diesen Prozess hervor und bekräftigt das Konzept „Die beste Energie ist die eingesparte Energie“⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 54-59.

2.2 Bereits 2009 hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf Ersuchen des für Energie zuständigen Kommissionsmitglieds eine Sondierungsstellungnahme zum Thema „Bildungs- und Schulungsbedarf im Hinblick auf eine Gesellschaft mit kohlenstofffreier Energieversorgung“⁽²⁾ erarbeitet. Der EWSA verweist an dieser Stelle auf die seinerzeit formulierten Empfehlungen und stellt darüber hinaus vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen weitere Überlegungen an.

2.3 Der radikale Wandel, der sich derzeit vollzieht und mit dem die künftigen Generationen weltweit konfrontiert sein werden, führt dazu, dass das Thema nachhaltige Energie in den politischen und wirtschaftlichen, kollektiven und individuellen Entscheidungen mehr und mehr an Bedeutung gewinnt. Diese Zeit des Übergangs, die einer Revolution gleichkommt, wird letztendlich unsere Verhaltens- und Denkweisen grundlegend ändern. Zur Bewältigung dieses Übergangs bleibt nur wenig Zeit, und daher müssen möglichst rasch langfristig angelegte Programme und Initiativen auf den Weg gebracht werden.

2.4 Energie und Umwelt

2.4.1 Die Energie ist seit jeher ein grundlegender Bestandteil des menschlichen Lebens. Vor allem die drastischen Veränderungen in der Lebensführung und im Konsumverhalten der Bürger führten zu einem beträchtlichen Anstieg der Energienachfrage. In den kommenden Jahrzehnten wird sich Europa zahlreichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Energieversorgung stellen müssen:

- Leben mit den Auswirkungen des Klimawandels;
- Zunahme und Alterung der Bevölkerung;
- Migration;
- Energieversorgungssicherheit;
- Verringerung der Importabhängigkeit;
- Energieeffizienz;
- Bekämpfung von Energiearmut bzw. -prekarität;
- Gewährleistung des Zugangs zu Energie für alle (privaten und gewerblichen) Verbraucher;
- nachhaltige Mobilität;
- Naturkatastrophen (Überschwemmungen, Erd- und Seebeben usw.);
- Ressourcenknappheit (Energie, Wasser, Rohstoffe);
- weltweiter Anstieg des Energienachfrage;
- Ausbau erneuerbarer Energiequellen;
- IKT (intelligente Netze usw.);

⁽²⁾ ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 15.

- Faktor Mensch (Erziehung/Bildung, Verhalten/Gewohnheiten);
- Globalisierung;
- Sicherheit;
- Wettbewerbsfähigkeit.

2.5 Die Prioritäten der Europäischen Union und die Energieerziehung

2.5.1 Um ihre wichtigsten energiepolitischen Ziele wie Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu erreichen, sollte sich die EU diese künftigen Herausforderungen stets vor Augen halten und alle erforderlichen Veränderungen vornehmen.

2.5.2 Dieser Prozess muss durch neue Impulse belebt werden. Alle Bürger sollten sich der Energieproblematik bewusst sein und sich klarmachen, welche Gefahren drohen, wenn die festgelegten Ziele nicht erreicht werden. Eine intelligente Energieerziehung ist der Schlüssel zur Verhaltensänderung: So müssen beispielsweise in Bezug auf die ionisierende Strahlung, die durch radioaktive Abfälle freigesetzt wird und sowohl für den Menschen als auch für die Umwelt⁽³⁾ schädlich ist, spezifische energieerzieherische Maßnahmen getroffen werden.

3. Energieerziehung – einige Bemerkungen vorab

3.1 Die Energieerziehung ist ein wichtiges Instrument zum Aufbau eines neuen, nachhaltigen Entwicklungsmodells und zur Förderung einer neuen Energiekultur. Der Querschnittscharakter dieses Themas erfordert überdies einen Gesamtansatz, der verschiedene Aspekte des modernen Lebens und der Zivilgesellschaft umfasst und an dem alle Wirtschaftssektoren (Landwirtschaft, Dienstleistungen, Industrie, Bau) und alle Bürger teilhaben.

3.2 Eine fortlaufende Schulung, d.h. der Prozess des lebenslangen, auch nach der Schulbildung fortgesetzten Lernens jedes Einzelnen ist heute wichtiger denn je. Nach Ansicht des EWSA muss ein Bildungsprogramm für intelligente Energieerziehung konzipiert werden, das die verschiedenen Sphären des gesellschaftlichen Lebens wie Familie, Schule, Arbeitsplatz sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen erfasst.

3.3 Voraussetzung für ein vernünftiges und verantwortungsvolles Verhalten sind geeignete Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, eine effizientere Nutzung der Energie zu erleichtern und zu fördern und Anreize dafür zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind klare, verständliche, verlässliche und vor allem leicht zugängliche Informationen über Energie verbrauchende Technologien erforderlich. Die Energieerziehung spielt eine wesentliche Rolle als unerlässliche Grundlage für die gesellschaftliche Akzeptanz der Rechtsvorschriften über Energieeinsparungen und der Energieeffizienzmaßnahmen auf EU-Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten.

3.4 Die Energieerziehung muss bereits im Kindergarten und in der Grundschule ihren Anfang nehmen. Kinder begreifen energiebezogene Themen sehr gut und stehen neuen Ideen

⁽³⁾ ABl. C 218 vom 23.7.2011, S. 136.

und Verhaltensweisen sehr aufgeschlossen gegenüber. Sie können die Meinungen und das Handeln der Eltern und anderer Menschen in ihrer Umgebung beeinflussen. Die Schüler von heute sind die Arbeiter, Angestellten, Lehrer, Ingenieure, Architekten, Politiker und Unternehmer von morgen. Die Entscheidungen, die sie im Laufe ihres Lebens treffen, werden sich gravierend auf die Ressourcennutzung unserer Gesellschaft auswirken.

3.5 Themen zu allen Aspekten von Energie und Klimawandel sollten in die Lehrpläne der Mitgliedstaaten Eingang finden, von den Primär- und Sekundarschulen über die Hochschulen bis zur Fachspezialisierung. Es ist von ausschlaggebender Bedeutung, die jungen Menschen von heute in den neuen Berufen auszubilden. Durch die Energieerziehung können die praktischen Fähigkeiten vermittelt werden, die erforderlich sind, um den künftigen Anforderungen des Energiesektors gerecht werden zu können. Auf diese Weise kann sie auch dazu beitragen, kurz-, mittel- und langfristig Arbeitsplätzen zu schaffen.

3.6 Die Liberalisierung des Energiemarktes und die neuen Technologien in diesem Sektor stellen die Verbraucher, die ihre Energie bislang von Monopolanbietern bezogen haben, vor neue Herausforderungen. Energieerziehung und -bildung sollte daher auch Fragen beinhalten wie: „Wie kann man mit Hilfe intelligenter Zähler Energie sparen?“, „Welche Rechte und Pflichten hat ein Verbraucher, wenn er einen Vertrag mit einem Energieversorger schließt?“, „Wie wird der CO₂-Fußabdruck berechnet?“ und „Was bedeutet ‚Umweltkennzeichnung‘?“. Die Erfahrungen mit dem Instrument „Dolceta“ (www.dolceta.eu) sind von großer Bedeutung, und der EWSA spricht sich mit Nachdruck dafür aus, sie nicht verloren gehen zu lassen und auch weiterhin einem großen Publikum zugänglich zu machen.

3.7 Die Energieerziehung muss auch außerhalb der Schule weitergehen. Kinder und Jugendliche können durch ihre Familien und Freunde ihre weitere soziale Umgebung beeinflussen, indem sie die Erwachsenen dazu bringen, verantwortungsbewusstere Verhaltensweisen zu übernehmen. Um spürbare Ergebnisse zu erzielen, muss unbedingt dafür Sorge getragen werden, dass die Bildungsmaßnahmen kontinuierlich fortgeführt werden und allen Bürgern offen stehen. Die Bemühungen zur Energieerziehung sollten auf eine Vielzahl erwachsener Akteure – Fachkräfte (z.B. Ingenieure, Architekten, Meinungsmacher usw.) – ausgeweitet und bedeutend intensiviert werden. Darüber hinaus sind gezielte Maßnahmen zur Weiterbildung der Ausbilder erforderlich.

3.8 Der Lernprozess ist sehr komplex. Die Vielfalt der an diesem Prozess beteiligten Akteure ist groß, und jedem kommt dabei eine besondere Schlüsselrolle zu. Nach Ansicht des EWSA muss für jede Zielgruppe geprüft werden, welche Methode für sie die beste ist, so dass unter Berücksichtigung von Alter, Geschlecht, kulturellen Unterschieden und Bildungsniveau angemessene didaktische Programme und Ausbildungspläne für jede dieser Gruppen entwickelt werden können. Neue Instrumente wie die sozialen Medien sollten behutsam erwogen und weiterentwickelt werden.

4. Die Rolle der Europäischen Union

4.1 Die Europäische Union kann zur Steigerung der Qualität in Bildung und Ausbildung beitragen, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Tätigkeiten auf diesem Gebiet wenn nötig unterstützt und miteinander

verknüpft (Art. 149 und 150 des Vertrags). Zwar müssen die Bildungsstandards auf allen Gebieten kontinuierlich erhöht werden, doch sollte die Europäische Union ihre besondere Aufmerksamkeit auch auf notwendige Kenntnisse und Fertigkeiten im Energiebereich lenken. Die Website www.energy.eu leistet bereits einen wichtigen Beitrag hierzu. Europa braucht unter anderem Chemiker, die sich mit der Gewinnung von Sonnenenergie beschäftigen, und Ingenieure, die intelligente Netze konzipieren und aufbauen. Darüber hinaus sollte in Europa der sog. Mitläufereffekt vermieden werden, wie er beispielsweise im Zusammenhang mit den Subventionen zur Produktion von Biokraftstoffen in den Entwicklungsländern zu beobachten war. Diese Subventionen hatten unerwünschte Wirkungen zur Folge, beispielsweise im Falle des Anbaus von Jatropha, einer wild in Wüstengebieten vorkommenden Ölpflanze, in einigen afrikanischen Staaten.

4.1.1 Für den EWSA ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Kommission bei der Festlegung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens die Energieerziehung als festen Bestandteil der europäischen Strategie betrachtet, die auf die Verwirklichung der für 2020 bzw. 2050 anvisierten Ziele der EU im Bereich Energie und Klima abzielt.

4.2 Die Rolle der Behörden

4.2.1 Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips gehört die Bildung in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten, die somit die volle Verantwortung für Inhalt und Aufbau ihrer eigenen Bildungs- und Ausbildungssysteme tragen. Die nationalen Regierungen sollten sich darum bemühen, alle gesellschaftlichen Akteure an der Festlegung der Prioritäten im Bereich der Energieerziehung sowie an der Konzipierung der entsprechenden Programme zu beteiligen. Darüber hinaus sollten sie die Verfolgung von Informationen ermöglichen und den Verbrauchern verschiedene Instrumente wie beispielsweise Internetseiten an die Hand geben, damit sie Preisvergleiche anstellen und/oder aktuelle Informationen über verschiedene Aspekte im Bereich der Energie abrufen zu können.

4.2.2 Die Behörden müssen mit gutem Beispiel vorangehen. Die Regionen wie auch die Provinzen und die lokalen Gebietskörperschaften müssen dafür Sorge tragen, dass die auf den Aufbau einer weit verbreiteten Kultur des Energiesparens ausgerichteten Bemühungen wirksam koordiniert werden. Alle Bürger müssen sich dessen bewusst sein, dass Änderungen erforderlich sind, sie müssen sich die Technologien zur Erhöhung der Energieeffizienz zu Eigen machen und auf erneuerbare Energiequellen zurückgreifen können. Daher sollten die Behörden sich nicht auf gesetzgeberische und technische Maßnahmen beschränken, sondern flächendeckend Informations- und Sensibilisierungskampagnen für alle Bürger, Unternehmen und Berufsständischen Vereinigungen vorsehen. Hier ist der EWSA Vorbild mit seinem internen EMAS-Programm (*Eco-Management and Audit Scheme* – System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung), für das ihm von der Umweltagentur der Brüsseler Region (IBGE) das Label „Ökodynamisches Unternehmen“ in der höchsten Stufe verliehen wurde.

4.3 Die Rolle der Schulen

4.3.1 Ein großer Teil unseres Gedankenguts und unseres Wissens wird während der Schulzeit vermittelt. Die Schule gründet sich heutzutage auf ein traditionelles Lernsystem, das auf

nationaler Ebene manche Lücke aufweist. Bis auf wenige Ausnahmen fehlen bislang Programme zur Energie- und Umwelt-erziehung sowie häufig Lehrkräfte, die über eine entsprechende formale Ausbildung verfügen. Aus diesen und anderen Gründen muss die Schule in Zukunft die Möglichkeit bieten, sich vertiefte Kenntnisse über Energiesparen und Energie überhaupt, über Wissenschaft, Umwelt und Klima anzueignen. Auf diese Weise wird ein Beitrag zur Schärfung des Bewusstseins für Energieeffizienz geleistet, und zugleich werden den Schülern die sozialen und analytischen Fähigkeiten vermittelt, um rationale Urteile zu fällen, die letztendlich zu einer Verhaltensänderung führen. Die Kenntnisse im Bereich Energie und Umwelt könnten als Schlüsselkompetenz in den Europäischen Referenzrahmen für lebensbegleitendes Lernen aufgenommen werden. Den Lehrkräften kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu, und sie benötigen daher Lehrmaterialien, die auf die jeweilige Unterrichtsstufe und das jeweils behandelte Thema zugeschnitten sind. In jedem Lehrplan sollte daher die Nutzung aktueller Unterrichtsmaterialien enthalten sein und darüber hinaus angemessene Maßnahmen zur Fortbildung und Unterstützung der Lehrkräfte vorgesehen werden. Den Hochschulen kommt hierbei eine grundlegende Rolle zu, wie im Bologna-Prozess vorgesehen ist. Mit diesem Prozess wird u.a. das Ziel verfolgt, eine immer besser auf die sich rasch wandelnde globalisierte Welt und die Interessen der EU abgestimmte Bildungsstruktur aufzubauen, um so zu gewährleisten, dass die Bildungsabschlüsse auf dem Arbeitsmarkt überall in der EU besser verwendbar werden.

4.4 Die Rolle der Unternehmen

4.4.1 Die Partnerschaft zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen, für die sich der EWSA bereits 2009⁽⁴⁾ ausgesprochen hatte, ist von ausschlaggebender Bedeutung. Dank der Flexibilität der Wirtschaft und insbesondere der KMU kann die Partnerschaft ein maßgeblicher Beschäftigungsmotor in Zeiten der Krise sein und spürbare Impulse für die Herausbildung von Unternehmergeist und Kreativität vermitteln. Forschung und Innovation müssten so in diese Partnerschaft integriert werden, um den schnellen Transfer neuer Technologien zu fördern. In Fachberufen (Ingenieure, Architekten u.a.) müsste eine kontinuierliche Weiterbildung über die neusten Entwicklungen erfolgen. Weiterhin sollten am Arbeitsplatz Themenseminare über das Energiesparen durchgeführt werden.

4.5 Die Rolle der Banken

4.5.1 Die Banken haben eine besondere Bedeutung für die Wirtschaft und die Gesellschaft. Sie begleiten die Menschen in vielen Phasen des Alltags und sollten nicht nur Finanzierungen, sondern auch Vertrauen vermitteln. Durch günstige, zweckgebundene Finanzierungen, die mit entsprechenden Informationsaktivitäten einhergehen, könnten Maßnahmen im Bereich Energie- und Umwelterziehung gefördert und so Anreize für „grüne“ Investitionen in verschiedenen Wirtschaftszweigen (Bau, Verkehr usw.) geschaffen werden.

4.6 Die Rolle der Gewerkschaften

4.6.1 Die Arbeitnehmerorganisationen können maßgeblich dazu beitragen, dass Bildung und Berufsbildung zu Bausteinen eines Gesamtkonzepts für Bürgersinn und nachhaltige Entwicklung werden. So benötigt die grüne Wirtschaft beispielsweise

qualifizierte Arbeitnehmer, die sich an die Veränderungen anpassen können, der durch die technische Entwicklung, Forschung und Innovation ausgelöst wird. Auch in Bezug auf das Verhalten des Einzelnen kommt den Gewerkschaften eine strategische Aufgabe zu, etwa über Sensibilisierungskampagnen für ihre Mitglieder und Initiativen auch vertraglicher Art, durch die vorbildliche Verhaltensweisen und Energieeinsparungen prämiert werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und Arbeitnehmerorganisationen in diesem Bereich kann bedeutende Ergebnisse bringen.

4.7 Die Rolle der Zivilgesellschaft (NRO)

4.7.1 Die Verbraucher- und Umweltschutzverbände erfüllen eine ungeheuer wichtige Funktion, sind sie doch Vermittler von Kompetenzen und Wissen. Sie sollten bei der Sensibilisierung für die Themen Verbrauch und Energieeffizienz auf allen Ebenen – Konzipierung, Gestaltung, inhaltliche Beschlüsse, Informationsvermittlung, Vorschläge, Verbreitung und Auswertung der Ergebnisse – mit von der Partie sein.

4.7.2 Die NRO sollten die natürlichen Ansprechpartner der nationalen Behörden sein und in ihren Bildungsinitiativen unterstützt werden, wirken sich diese doch positiv auf die gesamte Gesellschaft aus. Informelle Bildungsprogramme, Kontakte mit Dozenten, Führungen und Besichtigungen, Mini-Campus zu Themenschwerpunkten und Publikationen für verschiedene Altersstufen sind Aufgaben, die aktiven Organisationen und Fachleuten im Bereich der Energieerziehung übertragen werden sollten.

4.8 Die Rolle der Medien und der sozialen Netzwerke

4.8.1 Bei der Verbreitung sachgerechter Information und der Bildung für die Allgemeinheit in allen Alterstufen kommen den Medien eine wichtige Rolle und eine strategische Funktion zu. In den Programmen zur Propagierung von Energie- und Umweltthemen sind die Botschaften stets wissenschaftlich solide und kulturneutral zu vermitteln. Medien, insbesondere das Fernsehen, sollten nicht ohne eine eingehende Prüfung der Informationsinhalte eingesetzt werden. Bei den Themen Umwelt und Energie sind gewichtige Interessen mit im Spiel, die auf die eine oder andere Weise Bürger, die nicht über das kognitive und kritische Rüstzeug zur bewussten Bewertung der Informationen verfügen, beeinflussen könnten.

4.8.2 Die Aufgabe der sozialen Netze ist gleichermaßen wichtig und heikel, da sie vornehmlich ein junges Zielpublikum ansprechen, welches bei diesen wichtigen Themen besonders emotional und leidenschaftlich reagiert. Alle, die diese Medien einsetzen, sollten die Spielregeln befolgen und akzeptieren, dass sie einer „Beobachtung“ unterliegen und gegebenenfalls ungesicherte oder tendenziöse Informationen zurückziehen.

4.8.3 Es steht außer Frage, dass diese Informationsträger in der Zukunft immer wichtiger werden. (Man denke etwa daran, dass es heute mehr Nutzer sozialer Netzwerke gibt als zu Beginn des 20. Jahrhunderts Menschen auf der Erde lebten). Die Unmenge der verfügbaren Informationen bewirkt, dass sich die Informationen sprachlich und typologisch ändern werden. Dieser Wandel wird sich auch in der Bildung widerspiegeln. Es wird die Fähigkeit gefragt sein, vielschichtige und komplexe Botschaften als einfache, für jedermann verständliche Portionen zu vermitteln (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

⁽⁴⁾ ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 9-13.

5. Prioritäten des Ausschusses

Nach Auffassung des EWSA muss die Aufmerksamkeit folgenden Prioritäten gelten:

5.1 Auswirkungen des Klimawandels – Bewältigung, Anpassung und Notwendigkeit geeigneter Berufsbilder: Die Existenz des Klimawandels ist wissenschaftlich erwiesen und weltweit breit anerkannt. Einige Ereignisse, darunter Überschwemmungen, werden immer häufiger auftreten. Sich an diese Phänomene anzupassen, wird zu einer Überlebensfrage. Auch das Fehlen geeigneter Berufsbilder könnte das Erreichen der kurz-, mittel- und langfristigen Ziele der EU ernsthaft gefährden.

5.2 Energieeffizienz: Die Energieeffizienz ist ein Hauptanliegen der Europa-2020-Strategie. Die kombinierten Effekte der vollständigen Durchführung derzeitiger und neuer Maßnahmen wird unser Alltagsleben verändern und kann laut Europäischer Kommission pro Jahr und Haushalt zu Einsparungen von 1 000 EUR führen, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas verbessern, bis zu 2 Mio. Arbeitsplätze schaffen und die jährlichen Treibhausgasemissionen um 740 Mio. Tonnen senken⁽⁵⁾. Bei der Förderung dieses Prozesses kommt den Energiekunden eine wichtige Rolle zu. Alle – auch die Erwachsenen – müssen ihr Verhalten ändern, wofür geeignete und zuverlässige Informationen über Energie bereitgestellt werden müssen.

5.3 Kampf gegen Energiearmut bzw. -prekarität: Der Kampf gegen Energiearmut bzw. -prekarität ist eine neue soziale Priorität, die auf allen Ebenen angegangen werden muss. Die Preise für die wichtigsten fossilen Brennstoffe steigen unaufröhlich und nichts deutet auf eine Trendwende in den kommenden Jahren hin. Falls nicht rasch und wirkungsvoll gehandelt wird, ist mit spürbar mehr Energieverbrauchern zu rechnen, die auf Hilfe angewiesen sind⁽⁶⁾.

5.4 Garantierter Zugang zu Energie für alle (privaten und gewerblichen) Verbraucher: Energie ist ein Gemeingut von ausschlaggebender Bedeutung für das wirtschaftliche Wohl eines Staates. Es ist von grundlegender Wichtigkeit, die Verfügbarkeit von Energie zu erschwinglichen Preisen zu garantieren; es darf in den kommenden Jahren keine übertriebenen und unvorhersehbaren Preisschwankungen geben, wobei alle Bürger und Verbraucher Zugang zur Energie haben müssen.

5.5 Nachhaltige Mobilität: Der wachsende Bedarf im Personen- und Güterverkehr erhöht vor allem in den Städten das Risiko von Umweltverschmutzung und Verkehrsüberlastung. Es muss eine Form der Mobilität gefunden werden, die nachhaltig, umweltfreundlich und energieeffizient ist. Der Aspekt der Komodalität ist in diesem Bereich von größter Bedeutung.

5.6 Ressourcenknappheit (Energie, Wasser, Rohstoffe): Das Anwachsen der Weltbevölkerung von sechs auf neun Mrd. Menschen wird den weltweiten Wettbewerb um die natürlichen Ressourcen anheizen und die Umwelt großen Belastungen aussetzen⁽⁷⁾. Der Schutz grundlegender Ressourcen wie Luft, Wasser, Böden, Wälder und Nahrung ist somit ein wesentlicher Faktor für die Förderung eines nachhaltigen Wachstums und die Schaffung einer modernen Wirtschaft.

5.7 Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT): Die IKT sind aus der heutigen Informations- und Wissensgesellschaft nicht mehr wegzudenken. So dürfte zum Beispiel die intelligente Verteilung von Energie zu wirtschaftlich nachhaltigen Preisen einen wesentlichen Beitrag zur Verhaltensänderung künftiger Generationen leisten.

6. Einige Erfahrungen

6.1 Es ließen sich viele gute Beispiele für Bildungsvorhaben in Europa und der Welt nennen, die der Bewusstseinsbildung für Energie- und Umweltthemen dienen. Sehr oft geht es in diesem Zusammenhang um die Reduzierung von umweltschädlichen Gasen.

6.2 Bei dem Projekt „Défi Énergie“, das von der Brüsseler Umweltbehörde „Bruxelles Environnement“ nach dem Vorbild der Kampagne „Sustainable Energy Europe“ koordiniert wird, machten ca. 4 000 Personen in 1 400 Haushalten mit. Ziel des Projekts ist, die CO₂-Emissionen um eine Tonne pro Jahr bzw. die Energierechnung um 380 EUR zu reduzieren (www.ibgebim.be).

6.3 Die italienische Carlo-Collodi-Stiftung greift mit ihrem Projekt „Pinocchio ripensa il mondo“ („Pinocchio denkt die Welt neu“) für Grundschulkindern drei Aspekte auf: Abfalltrennung, Energiesparen und ethische Entscheidungen in Sachen Nachhaltigkeit (www.pinocchio.it/fondazionecollodi/).

6.4 Die internationale Yehudi-Menuhin-Stiftung will mit ihrem Programm MUS-E® Arts at School über den Einsatz der Künste – Musik, Tanz, Gesang, Theater und bildende Künste – zur Entwicklung neuer Lernprozesse beitragen. Das Projekt läuft in 11 Ländern; an ihm sind 1 026 Künstler beteiligt, die mit 59 189 Schülern in 623 Grundschulen arbeiten (www.menuhin-foundation.com/).

6.5 Ein spanisches Forum, das sich den sozialen Dialog über den Energiemix zur Aufgabe gemacht hat (Spanish Energy Mix Forum – SEMF), steht allen Akteuren des Energiebereichs offen und ist der Diskussion über die verschiedenen Energiequellen in Spanien gewidmet (www.semforum.org).

6.6 Die Mittelmeer-Sommeruniversität (UMET) befasst sich mit Fragen der nachhaltigen Energie im Mittelmeerraum; beteiligt sind Hochschulen aus Frankreich, Italien, Portugal, Spanien, Griechenland, wie auch aus Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, der Türkei usw. Für die kommenden Jahre plant die Universität eine Ausweitung ihrer Tätigkeit auf weitere Städte (www.ome.org/index.php).

6.7 Der Grüne Planet (*La Belle Verte*) ist ein Film von Coline Serreau aus dem Jahre 1996 über die Probleme der westlichen Welt wie hektischer Lebensstil, Machtmissbrauch, Umweltverschmutzung und rücksichtslose Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und Räume (www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0).

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ ABL C 44 vom 11.2.2011, S. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Das Programm „Intelligente Energie für Europa“ der Europäischen Kommission unterstützt seit 2004 Bildungsprojekte für einen sparsamen Umgang mit Energie. Genannt seien unter anderem die Projekte „KidsCorner“, „U4energy“, „Flick the Switch“, „Kids4future“, „Rainmakers“, „Youngenergypeople“, „My Friend Boo“. In der Berufsbildung für das Baufach ist das Vorhaben „Build Up skills“ zu nennen (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 *My Friend Boo*, eine sympathische Zeichentrickserie im Bereich des Programms „Intelligente Energie – Europa“ (IEE) ist die erste ihrer Art in Europa und verfolgt das Ziel, Kindern Themen wie Energie, Klimawandel, Umwelt, Bewahrung und Gesundheit näher zu bringen (www.myfriendboo.com/).

6.10 Eine weitere Initiative auf europäischer Ebene ist der *Bürgermeisterkonvent*, dem sich mehr als 3 000 Städte angeschlossen haben. Der EWSA hat die Verbreitung dieser Initiative in möglichst vielen europäischen Städten und Gemeinden Anfang an unterstützt⁽⁸⁾, wobei ein Strategiewechsel der Kommission bewirkt wurde. CONCERTO, CIVITAS und die neue Initiative „Intelligente Städte und Gemeinden“ sind Instrumente zum Austausch bewährter Vorgehensweisen im Bereich des nachhaltigen Verkehrs und der angepassten, intelligenten Energienutzung. Die Initiative SET-PLAN (*Energy Education and Training Initiative*) ist ein zentraler Anlaufpunkt und trägt einen wesentlichen Mehrwert zum gesamten Projekt des SET-Plans bei.

6.11 International wurden bereits zahlreiche Initiativen ins Rollen gebracht, wie zum Beispiel NEED (*National Energy Education Development Project*), ein Netz von Studenten, Lehrkräften, Unternehmen, Regierungen und Gemeinschaften, das sich vor gut 30 Jahren in den Vereinigten Staaten bildete (www.need.org/); das Programm *Energy Education and Workforce Development* des US-Energieministeriums (www1.eere.energy.gov/education/); die Website „EnergyQuest“, die der Energieerziehung gewidmet ist (www.energyquest.ca.gov/).

7. Öffentliche Anhörung zum Thema Erziehung zum Energiesparen

7.1 In der vom EWSA organisierten öffentlichen Anhörung wurden zahlreiche weitere interessante Erfahrungen mit der Erziehung zu Energie- und Umweltbewusstsein vorgestellt.

7.2 Vertreter der Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI - EACI), der EU-ASE (European Alliance to Save Energy), der Carlo-Collodi-Stiftung, der Yehudi-Menuhin-Stiftung, Solvay, CIRCE, Business Solutions Europa, des Netzwerks ELISAN und der in der GD Energie für den Bürgermeisterkonvent zuständige Verantwortliche haben von ihrer jeweiligen Warte aus die außerordentliche Bedeutung dieses Themas herausgearbeitet.

7.3 Folgende Themen wurden erörtert: die Rolle der Bildung und Berufsbildung; die Ausbildung von technischen Fachkräften und Akademikern in Naturwissenschaften; die Wichtigkeit vertiefter Beziehungen zwischen Hochschule, Forschung und Wirtschaft; die Vordringlichkeit öffentlicher Maßnahmen gegen Energiearmut bzw. -prekarität; die Einbindung der lokalen Ebene,

um Maßnahmen zu gestalten, die ein Bewusstsein für die intelligente und nachhaltige Energienutzung schaffen; innovative Instrumente für die außerlehrplanmäßige formale oder informelle Bildung.

7.4 Ein konkreter Vorschlag ist in Bezug auf die Notwendigkeit eines einheitlichen und verständlichen Systems zur Bewertung des Energieverbrauchs unterbreitet worden; so sollte beispielsweise die Maßeinheit EUR/MWh für alle Energie verbrauchenden Geräte verwendet werden, damit Effizienz und Kosten direkt verglichen werden können.

7.5 Äußerst wichtig sind die Qualität der Informationen und der Bildungsinhalte. Es besteht ein konkretes Risiko der Manipulation durch bestimmte Interessenträger, die mit der Förderung bewusster Entscheidungen nichts zu tun hat. Von Seiten der Behörden ist daher genaues Hinschauen gefordert, damit Unabhängigkeit und Richtigkeit der Informations- und Bildungsprozesse sichergestellt sind.

7.6 Als eines der wichtigsten Probleme kristallisierte sich die schwierige durchgängige und systematische Aufnahme von Bildungsmaterialien für die Energiethematik in die Lehrpläne der Schulen heraus. Gründe hierfür sind Zeitmangel, dichte Lehrpläne und unterschiedliche Prioritäten.

8. EDEN: Europäisches Netz zur Energie- und Umwelt-erziehung; Kooperationsabkommen zwischen EWSA und der italienischen Carlo-Collodi-Stiftung

8.1 Das Europäische Netz zur Energie- und Umwelterziehung (EDEN) könnte, wie bereits in der Sondierungsstellungnahme *Bildungs- und Schulungsbedarf im Hinblick auf eine Gesellschaft mit kohlenstofffreier Energieversorgung* angeregt wurde, einen Beitrag dazu leisten, die bestehenden Lücken zu schließen, um das Energiesparziel der EU von mindestens 20 % zu erreichen. Ferner könnte es bei der Verwirklichung der europäischen Zukunftsvision helfen, bis 2050 eine Wirtschaft entstehen zu lassen, die auf der effizienten Ressourcennutzung, einem geringen CO₂-Ausstoß, Energieunabhängigkeit und Energieversorgungssicherheit beruht.

8.2 Um die Vorschlägen der Stellungnahme konkret umzusetzen und die Bildung dieses europäischen Netzes zu fördern, haben der EWSA und die Collodi-Stiftung am 26. März 2010 ein Protokoll über ihre Zusammenarbeit unterzeichnet, in dem beide Seiten ein gemeinsames Vorgehen vereinbarten. Pinnocchio, die aus den Büchern von Carlo Collodi allseits bekannte Figur, wurde als Maskottchen und Logo der Initiative gewählt.

8.3 Dieses europäische Netz, dessen Mitgliedsorganisationen die Förderung des Bewusstseins für Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Umweltschutz durch Bildung betreiben, fungiert als nationale Plattform zur Propagierung entsprechender Programme und Materialien. So soll die Aufnahme der Themen „saubere“ Energie, effizientere Nutzung sämtlicher natürlicher Ressourcen und Garantie hoher Umweltschutznormen in die nationalen Lehrpläne gefördert werden.

⁽⁸⁾ ABl. C 10 vom 15.1.2008, S. 22.

8.4 Mittlerweile sind bereits verschiedene Organisationen diesem Netz beigetreten. Neben den Gründungsmitgliedern EWSA und Carlo-Collodi-Stiftung (IT), sind derzeit vertreten: Foundation Terra Mileniul III (RO), ARENE Île-de-France (FR), Les péniches du Val de Rhône (FR), Grönland, Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Life (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES), Menuhin-Stiftung (BE).

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verlagswesen im Wandel“ (Initiativstellungnahme)

(2012/C 191/04)

Berichterstatterin: **Grace ATTARD**

Ko-Berichterstatterin: **Hilde VAN LAERE**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2011 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Verlagswesen im Wandel“

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 12. April 2012 an. Berichterstatterin war Grace ATTARD, Ko-Berichterstatterin Hilde VAN LAERE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 156 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Im Verlagswesen vollzieht sich derzeit ein kontinuierlicher Modernisierungsprozess mit weitreichenden Folgen im digitalen Zeitalter.

1.2 Der EWSA betont, dass eine Gesamtanalyse der Rolle des Verlagswesens bei der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen und künstlerischen Entwicklung Europas unter Berücksichtigung der Rechte und Bedürfnisse sonstiger Interessenträger, zu denen Buchhändler, Autoren, Wissenschaftler, Illustratoren, das Druckgewerbe und damit verbundene Branchen, Bibliotheken und Verwertungsgesellschaften sowie die Verbraucher zählen, auf europäischer Ebene eine unmittelbare Priorität sein sollte. Bei ihren Überlegungen zur Strategie für ein digitales Europa muss die Europäische Kommission auch das Verlagswesen als Teil der Kultur- und Kreativwirtschaft berücksichtigen.

1.3 Der EWSA betont, dass unbedingt auf angemessene Rechtsvorschriften und Strategien der EU hinzuwirken ist, die sich auf das Verlagswesen auswirken: Rechte des geistigen Eigentums (insbesondere Urheberrechte) und deren Durchsetzung, Besteuerung, Informationsgesellschaft und Kulturpolitik.

1.4 Der EWSA erinnert daran, dass auf EU-Ebene diskriminierenden Regelungen ein Ende gesetzt werden muss, die derzeit sowohl EU-weit – wo für Online-Versionen kultureller Werke Standardsteuersätze gelten, wodurch sich ungerechtfertigte Verzerrungen bei vergleichbaren Inhalten ergeben – als auch im Verhältnis zu den USA anzutreffen sind, sind dort doch Online-Publikationen von Steuern befreit, was zu uneinheitlichen und unfairen Wettbewerbsbedingungen führt.

1.5 Nach Auffassung des EWSA muss die Grafikbranche dazu angehalten werden, im Einklang mit dem Grafikplan der EU die bislang für sie typischen Geschäftsabläufe und technischen Prozesse grundlegend zu ändern und ins Zentrum des

Managements und der Verbreitung von Informationen zu rücken, ohne sich auf das Erbringen von Dienstleistungen zu beschränken.

1.6 Der EWSA bekräftigt den Standpunkt, dass auf EU-Ebene eine Beobachtungsstelle zur Ermittlung des aktuellen und künftigen Qualifizierungsbedarfs im Druckgewerbe eingerichtet werden muss, um die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie die Mobilität und Umschulung der in der Branche Beschäftigten mit öffentlichen Mitteln zu fördern, und zwar insbesondere über den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Globalisierungsfonds sowie durch Untersuchungen aus Mitteln des siebten Rahmenprogramms und von Horizont 2020, damit das Druckgewerbe wettbewerbsfähig bleibt.

1.7 Der EWSA hebt hervor, dass die politische Steuerung der Rechte des geistigen Eigentums für die Entfaltung der europäischen Kultur, Wissenschaft und Kunst sowie für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger der EU von zentraler Bedeutung und zugleich eine wesentliche Voraussetzung für die technische und kommerzielle Innovation ist.

1.8 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die digitalen Märkte im Interesse der Nutzer funktionieren werden, wenn den Verbrauchern ein sicheres digitales Umfeld gewährt wird, in dem sie personenbezogene Daten wirksam kontrollieren und ihre Privatsphäre wahren können.

1.9 Der EWSA verweist nachdrücklich darauf, dass bei der Bewältigung der digitalen Wende die sozialen und wirtschaftlichen Verpflichtungen bestehen, möglichst viele Menschen jedes Alters in allen Mitgliedstaaten in den Genuss der Vorteile der digitalen Revolution kommen zu lassen.

1.10 Der EWSA betont, dass allen Erwerbstätigen, einschließlich der Selbstständigen und in ausgelagerten Unternehmen Tätigen, menschenwürdige Arbeitsbedingungen gewährleistet werden müssen, und zwar über den sozialen Dialog und über Tarifverträge auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EU.

1.11 Offene und interoperable elektronische Normen sind unverzichtbar, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und zugleich zu verhindern, dass Märkte abgeschottet werden und marktbeherrschende Stellungen entstehen.

1.12 Der EWSA betont, wie wichtig ein stärker integrierter Dienstleistungsbinnenmarkt im Rahmen der Europa-2020-Strategie⁽¹⁾ ist, damit alle Akteure und Interessenträger des Verlagswesens wachsen und Arbeitsplätze schaffen können.

1.13 Der EWSA ersucht die Kommission, das Verlagswesen und das Druckgewerbe in ihren Bemühungen um eine weitergehende Partizipation und einen gemeinsamen transparenten Organisationsrahmen zu bestärken, in dem sich Wirtschaft, Soziales, Technologie und Umwelt besser vereinbaren lassen.

1.14 Der EWSA fordert die Kommission auf, in einen strategischen Dialog mit dem Verlagswesen in der EU zu treten, um zu Strategien zu gelangen, durch die konkret auf die Bedürfnisse im Bereich gedruckter und elektronischer Bücher im Digitalzeitalter eingegangen und zugleich die weltweite Konkurrenzfähigkeit der Branche gestärkt wird. Der EWSA fordert die Kommission erneut auf, eine hochrangige Gruppe einzusetzen, die vor allem Vertreter des Verlagswesens, der Grafik- und der Papierindustrie umfasst und die Aufgabe hat, die sich aus der medialen Revolution ergebenden Investitions- und Beschäftigungsperspektiven in den jeweiligen Wirtschaftszweigen zu untersuchen.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1 Das Buchverlagswesen ist der größte Zweig der Kulturwirtschaft in Europa und spielt daher für die wirtschaftliche, soziale, politische und ethische Entwicklung sowie für Bildung, Kunst und Wissenschaft in Europa eine wesentliche Rolle. Die europäische Literatur ist ein wesentliches schöpferisches und künstlerisches Erbe Europas, in dem sich die enorme Vielfalt jedes einzelnen Landes niederschlägt, da in Büchern jede Sprache, Region und Minderheit Europas abgebildet und für die Nachwelt aufgezeichnet wird, während zugleich der interkulturelle Dialog gefördert wird.

2.2 Das europäische Verlagswesen (die EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen und Island) erzielte 2010 einen Umsatz von rund 23,5 Mrd. EUR, brachte 525 000 neue Titel heraus und bot 135 000 Vollzeitbeschäftigten Beschäftigung. Knapp 7,5 Mio. Titel waren ab Lager verfügbar. Das Buchverlagswesen schafft auch mittelbar Arbeitsplätze: In Europa gibt es mehr als 100 000 Autoren, Illustratoren und literarische Übersetzer sowie über 25 000 Buchhandlungen. Um ein genaueres Bild der Branche zu bekommen, ist die Erhebung spezifischerer Daten nötig.

2.3 Der Buchherstellungsprozess, von der Auftragsannahme über das Lektorat bis hin zu Druck und Vertrieb, hat sich im Laufe der Jahrhunderte zwar nicht vom Prinzip her, doch in der Praxis erheblich verändert. In seinem Wesen jedoch ist das Buch nach wie vor ein schöpferisches Kunsterzeugnis. Seit digitale Veröffentlichungen möglich sind, ändert sich auch der Herstellungsprozess von Grund auf.

2.4 Der Anteil der Kernbranchen der Kreativwirtschaft am BIP der EU betrug 2008 4,5 %, was 8,5 Mio. Arbeitsplätzen entspricht⁽²⁾, und der Anteil der gesamten Kreativwirtschaft belief sich im selben Jahr auf 6,9 %. Dabei betrug der Anteil der Verlagsbranche am BIP der EU 2003 1,07 %, der der Rundfunk-, Fernseh-, Film- und Videobranche 0,41 % und der der Musikindustrie 0,06 %.

2.5 Weltweit liegt der Jahresumsatz der europäischen Verlage über dem der US-Verlage, der in den vergangenen Jahren 24 bis 25 Mrd. US-Dollar (17-19 Mrd. EUR) betrug. Außerdem zählen jedes Jahr sechs bis acht Verlagshäuser in europäischer Hand zu den zehn größten Verlagen der Welt. Darüber hinaus finden die drei größten internationalen Buchmessen – Frankfurt, London und Bologna – in EU-Mitgliedstaaten statt.

2.6 Die OECD hebt die positiven Folgen des Lesens für die Gesellschaft hervor, ließen sich doch am Lesen die Chancen eines Kindes in seinem späteren Leben am besten erschaffen. Davon abgesehen fördern Verlage als Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft Austausch und Dialog sowie Meinungsvielfalt und -freiheit.

3. Der Übergang zur Digitaltechnik

3.1 Durch den Übergang zur Digitaltechnik verschieben sich derzeit die Kräfteverhältnisse im Verlagswesen, und die meisten Beziehungen sowie die wirtschaftlichen und kulturellen Muster in der Branche ändern sich grundlegend.

3.2 Die Märkte für elektronische Bücher in Europa sind zersplittert und diversifiziert. Zwar sind die Wachstumsraten auf den entwickelten Märkten sehr hoch, doch fällt selbst dort die Gesamtzahl der digitalen im Vergleich zu den gedruckten Veröffentlichungen sehr niedrig aus (ihr Anteil liegt zwischen weniger als 1 % und höchstens 5 % des Buchmarkts). Bis vor kurzem trug entscheidend zu dieser langsamen Entwicklung bei, dass es an geeigneten tragbaren Lesegeräten mangelte.

3.3 Inzwischen jedoch bieten immer mehr Verlage ihre Bücher in elektronischer Form in anderen Bereichen an. Nach einigen Jahren des Experimentierens mit Technologien und Neuerungen gibt es nun eine Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle, um digitale Buchinhalte zugänglich zu machen. Bücher werden auf PCs, speziellen E-Lesegeräten, Tablets und Smartphones gelesen, die immer hochwertiger und nutzerfreundlicher sowie vor allem immer erschwinglicher werden. Der zu erwartende Preisrückgang bei elektronischen Lesegeräten wird den Markt voraussichtlich noch stärker erweitern.

3.4 Aufgrund der wichtigen Rolle, die sie für Endnutzer in anderen Bereichen spielen, treten nun neue Akteure in der Wertschöpfungskette auf den Plan: Suchmaschinen und -portale wie Google sowie Internetakteure, zu denen Online-Anbieter wie Amazon zählen, die auch das Kindle-Lesegerät produzieren; Hersteller elektronischer Geräte wie Apple, die zur Vermarktung ihrer Produkte auf den Markt für Inhalte drängen und eigene Online-Läden für elektronische Bücher anbieten; Mobilfunkunternehmen oder Internetzugangsanbieter.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ EWSA-Stellungnahme „Schutz von Rechten des geistigen Eigentums/HABM“, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 62.

3.5 Elektronische Bücher erleichtern auch schutzbedürftigen Gesellschaftsgruppen mit Leseschwierigkeiten den Zugang zu Wissen, Kultur und Freizeitaktivitäten, z.B. älteren Menschen, Menschen mit körperlichen Behinderungen und Menschen, die nicht in ihrer Muttersprache verfasste Bücher lesen.

3.6 Das digitale Buch wirkt sich auch grundlegend auf die Ökobilanz der Verlagsbranche aus. Während Papier erneuerbar und wiederverwertbar ist, müssen die Umweltauswirkungen elektronischer Geräte, die Rohmetalle enthalten, und deren Stromverbrauch eingehender untersucht werden.

3.7 Verlage spielen auch im digitalen Zeitalter eine entscheidende Rolle: Durch die Prüfung und Auswahl von Manuskripten tragen sie wesentlich zur Gewährleistung der Qualität gleich welchen Formats bei. Redaktionsarbeit und Vermarktung sind weitere grundlegende Funktionen, für die verlegerische Fachkenntnis unabdingbar ist.

3.8 Aufwendungen für die Bekämpfung von Online-Urheberrechtsverletzungen, Investitionen in Digitalisierung, entsprechende Mitarbeiter und Technologie sowie Kosten für die Umwandlung von Dateien in Spezialformate sind allesamt neue, mit elektronischen Veröffentlichungen zusammenhängende Phänomene. Bei Druck, Lagerung und Vertrieb, die zusammen üblicherweise knapp ein Sechstel der Gesamtkosten von Büchern ausmachen, lassen sich Kosten sparen, da Tantiemenzahlungen, Redaktionsarbeit, Vermarktung, Vertrieb, Lagerung und Archivierung gänzlich im digitalen Raum stattfinden.

4. Probleme für das Verlagswesen im digitalen Zeitalter

4.1 2009 richteten der Rat⁽³⁾ und die Kommission⁽⁴⁾ eine Europäische Beobachtungsstelle für Marken- und Produktpiraterie ein, deren Aufgabe es ist, für ein besseres Verständnis der Problematik der Verletzung von Rechten des geistigen Eigentums⁽⁵⁾ zu sorgen.

4.2 Für einen Zweig der Kulturwirtschaft wie das Verlagswesen und die rechtliche Anerkennung der von ihm geschaffenen Werte ist das Urheberrecht grundlegend; ein ausgewogener Urheberschutz, durch den sichergestellt wird, dass sich die Investitionen der Branche auszahlen, ist daher unabdingbar und bietet Autoren Anreize für die Schaffung neuer Werke.

4.3 Der EWSA legt Nachdruck darauf, dass die wirksame Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums sowohl online als auch offline nötig ist. Piraterie beeinträchtigt Kultur, Kreativität und das Aufkommen neuer Geschäftsmodelle und behindert die Marktentwicklung, da die Verleger und Autoren nicht mehr

uneingeschränkt darauf vertrauen können, dass sich ihre finanziellen und intellektuellen Aufwendungen auch bezahlt machen⁽⁶⁾.

4.4 Das Urheberrecht stammt aus der Zeit vor der digitalen Revolution und deckt nicht immer die Realität des Herunterladens, die Weitergabe von Dateien und der Verwaltung digitaler Rechte (Digital Rights Management, DRM) ab, wie in der Digitalen Agenda für Europa festgestellt wird, die auf eine Aktualisierung der Vorschriften des EU-Binnenmarktes für das digitale Zeitalter abzielt⁽⁷⁾. Gegenwärtig werden umfassende EU-Rechtsvorschriften erörtert, die nötig sind, um von Staat zu Staat verschiedenen Rechts- und Durchsetzungspraktiken entgegenzuwirken.

4.5 Die zügige und konsequente Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Fälschungen und Nachahmungen mittels strikter Durchsetzungsmaßnahmen würde das Vertrauen der Verbraucher erhöhen. Geregelt wird die Durchsetzung auf EU-Ebene durch Artikel 8 Absatz 3 der Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG), nach dem die Rechtsinhaber gerichtliche Anordnungen gegen Vermittler beantragen können, deren Dienste von einem Dritten zur Verletzung eines Urheberrechts genutzt werden, in Verbindung mit Artikel 8 der Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (2004/48/EG), wonach dem Rechtsinhaber Anspruch auf Auskünfte jeglicher Art über die Identität des Rechtsverletzers haben.

5. Digitalisierungs- und globalisierungsbedingte Probleme der Druckindustrie in Europa

5.1 Das europäische Druckgewerbe steht vor großen Problemen aufgrund der zunehmenden und weit verbreiteten Nutzung des Internets sowie der Attraktivität der neuen Medien, die als Informationsquelle und Werbeträger den Markt allmählich verändern.

5.2 Weitere Faktoren, die den Wettbewerb erheblich beeinflussen, sind einerseits Importe von Büchern, bei deren Druck kein präziser Zeitrahmen einzuhalten ist, aus Ländern mit niedrigen Produktionskosten (China) und andererseits die zu einem intensiven globalen Wettbewerb führende starke Konzentration der Papier- und Druckfarbenhersteller, insbesondere aus China und Indien, wo sich die niedrigsten Preise garantieren lassen. Der EWSA bekräftigt, dass in sämtlichen Herstellerländern ähnliche soziale und ökologische Kriterien eingehalten werden müssen.

5.3 Diese Faktoren und das schwierige Wirtschaftsklima haben mitunter zu Preissenkungen geführt und wirken sich erheblich auf die Beschäftigtenzahlen in der Branche aus.

⁽³⁾ Entschließung des Rates vom 25.9.2008 (Abl. C 253 vom 4.10.2008).

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission „Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums im Binnenmarkt“ vom 11. September 2009, COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Schutz von Rechten des geistigen Eigentums/HABM“, Abl. C 376 vom 22.12.2011, S. 62.

⁽⁶⁾ Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, „Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009“: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf. Technopolis (2007), „Effects of counterfeiting on EU SMEs“: http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf. <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. EWSA-Stellungnahme „Schutz von Rechten des geistigen Eigentums/HABM“, Abl. C 376 vom 22.12.2011, S. 62.

⁽⁷⁾ Europa 2020 – eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 3. März 2010.

5.4 Eurostat-Zahlen zufolge umfasste die EU-Druckindustrie 2009 119 000 Unternehmen (2007 waren es noch 132 571), die 735 000 Menschen beschäftigten (statt 853 672 im Jahr 2007) und einen Umsatz von mehr als 88 Mrd. EUR erzielten (ebenfalls rückläufig, 2007 waren es noch 110 Mrd. EUR).

5.5 Allerdings hat die Einführung des Digitaldrucks neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Verlegern, Druckereien und Nutzern ermöglicht, etwa den Druck von Büchern – bis hin zu Einzelexemplaren – auf Bestellung.

5.6 Druckbetriebe sind dabei, Dienste entlang der Wertschöpfungskette zu integrieren, z.B. Lagerung, Verwaltung von Datenbanken, Web- oder Druckdesign, Herstellung elektronischer Bücher, und entwickeln ihre Druckvorstufe weiter.

5.7 Der EWSA unterstützt die Vorschläge des Kommissionsberichts über die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Druckgewerbes von 2007, fordert die Europäische Kommission jedoch auf, einen Ausschuss für den europäischen sozialen Dialog in der Gesamtbranche einzusetzen; derzeit findet der soziale Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften nur auf betrieblicher und nationaler Ebene statt.

5.8 Der EWSA schließt sich den Empfehlungen von Intergraf an und befürwortet vor allem die empfohlene unabhängige Studie zur technologischen Entwicklung (im Druckwesen sowie im Mobilfunk- und Internetbereich), den demografischen Einflüssen und dem Verbraucherverhalten.

6. Probleme des Buchhandels

6.1 Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass große Einzelhändler ihren Online-Verkäufen räumliche Beschränkungen auferlegen. Entscheidend ist, dass die etablierten Vertriebswege aufgrund der sich herausbildenden neuen Vorherrschaft digitaler Buchhändler umgangen werden.

6.2 Herkömmliche Buchhändler sind wichtige Kulturträger. Sie pflegen (auch über das Internet) persönliche Kontakte bzw. Beziehungen zu den Verbrauchern und bieten Dienste an, die das Internet nicht zu leisten imstande ist.

6.3 Als Ausstellungsflächen für Bücher, die die Verbraucher anschließend im Internet kaufen, stellen Buchläden heutzutage ihren Online-Konkurrenten gratis Raum für Vermarktung und Werbung zur Verfügung. Einige herkömmliche Buchhändler müssen sich jedoch aufgrund mangelnden Wissens über soziale Online-Medien weiterbilden und neue Wege in der Werbung sowie bei der Produktauswahl beschreiten. Normen sind im digitalen Bereich weiterhin schwach ausgeprägt: Während z.B. so gut wie alle gedruckten Bücher über eine ISBN verfügen, gilt dies nicht für alle elektronischen Bücher.

6.4 Es müssen Synergieeffekte zwischen den europäischen Bibliotheksverbänden und dem Buchhandel angestrebt und gefördert werden. Digitalisierungsbedingt kommt es zu Spannungen zwischen den wegen des Raubkopierens elektronischer Bücher besorgten Buchhändlern und Verlagen einerseits sowie den Bibliotheken andererseits, die gern für das Ausleihen elektronischer Bücher werben möchten. Von allen Beteiligten müssen

die rechtlichen Unterschiede zwischen dem Ausleihen gedruckter und elektronischer Bücher hervorgehoben, angewandt und durchgesetzt werden. Die Interessengruppen sollten prüfen, inwieweit sich ein eingebetteter Kopierschutz und die Erleichterung des gesetzeskonformen Ausleihens elektronischer Bücher in Bibliotheken miteinander vereinbaren lassen.

6.5 Da Amazon und Apple den Markt sowohl als Verkaufsplattformen wie als Leseerätenbieter (Kindle und iPad) gemeinsam beherrschen, können sie allen übrigen Branchenakteuren Preise und Bedingungen vorschreiben. Diese Dominanz nicht aus Europa stammender Anbieter wirkt sich auch negativ auf kleinere Verlage aus, die nicht mächtig genug sind, um Bedingungen auszuhandeln, wie sie von Amazon und Apple durchgesetzt werden.

6.6 Durch offene, interoperable Normen lässt sich verhindern, dass einige der großen Akteure die Märkte abschotten und marktbeherrschende Stellungen entwickeln, indem sie momentan geschlossene, eigentumsrechtlich geschützte Technologien einsetzen, durch die der Zugang zum betreffenden Angebot an die Verwendung bestimmter Geräte gekoppelt wird und umgekehrt. Zudem wird so der Wettbewerb gestärkt.

7. Besteuerung und Preisgestaltung

7.1 In den allermeisten Ländern in der EU und auf der ganzen Welt gilt für den Verkauf gedruckter Bücher ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz, wodurch dem Nutzen von Büchern für Kultur, Bildung, Wissenschaft und Gesellschaft als Ganzes Rechnung getragen wird.

7.2 Dessen ungeachtet ist die derzeit in der EU geltende Regelung diskriminierend, da für die Online-Fassungen physischer Kulturerzeugnisse Standardsteuersätze gelten, wodurch sich ungerechtfertigte Verzerrungen bei vergleichbaren Inhalten ergeben.

8. Schutz und Erhalt verwaister und vergriffener Werke ⁽⁸⁾

8.1 Der EWSA unterstützt grundsätzlich die vorgeschlagene Richtlinie über einen Rechtsrahmen zur Gewährleistung eines rechtmäßigen, grenzüberschreitenden Online-Zugangs zu verwaisten Werken ⁽⁹⁾.

8.2 Bislang haben erst sehr wenige Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften über verwaiste Werke erlassen, und dort, wo dies der Fall ist, wird zudem der Zugang auf in dem jeweiligen Mitgliedstaat Ansässige beschränkt.

8.3 Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c) der Richtlinie über das Urheberrecht ist es öffentlich zugänglichen Bibliotheken, Bildungseinrichtungen, Museen und Archiven gestattet, urheberrechtlich geschützte Werke ohne vorherige Genehmigung zu vervielfältigen, sofern die betreffenden Institutionen keinen unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen oder kommerziellen Zweck verfolgen und das Verfahren mit dem Berner Dreistufentest im Einklang steht. Werden die Inhalte indes in anderer Form über das Internet öffentlich zugänglich gemacht, ist eine vorherige Klärung der Rechte erforderlich.

⁽⁸⁾ EWSA-Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte zulässige Formen der Nutzung verwaister Werke“, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 66.

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Schutz von Rechten des geistigen Eigentums/HABM“, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 62.

8.4 Die Buchverlage haben einen Dialog über vergriffene Werke auf den Weg gebracht, der zur Unterzeichnung einer Vereinbarung über die „Grundprinzipien der Digitalisierung und der Bereitstellung vergriffener Werke“ durch sämtliche Interessenträger führte. Für die grenzübergreifende Anerkennung freiwilliger Übereinkünfte zwischen den verschiedenen Interessenträgern im Hinblick auf vergriffene Werke besteht bislang jedoch keine rechtliche Grundlage.

8.5 Der erfolgreiche Abschluss dieses Dialogs wird digitalen Bibliotheken wie Europeana und weiteren im Auftrag der Öffentlichkeit handelnden öffentlichen Einrichtungen einen Entwicklungsschub geben.

8.6 Das von einem Konsortium aus Interessenträgern der Verlagswirtschaft mit Unterstützung der Europäischen Kommission aufgebaute ARROW-System ist eine praktische Lösung und ein kostengünstiges Instrument, durch das die Nutzer schnell und wirksam an Informationen über den rechtlichen Status eines Werkes und die Rechtsinhaber gelangen.

8.7 Durch öffentlich-private Partnerschaften zwischen Bibliotheken und Verlagen können im Handel erhältliche Bücher über digitale Bibliotheken besser verfügbar werden. Eine Reihe solcher Partnerschaften besteht bereits.

8.8 Ob eine Pflicht zur amtlichen Hinterlegung elektronischer Bücher bestehen sollte, muss von allen Interessenträgern gemeinsam erörtert werden, um sowohl das im Interesse der Bibliotheken liegende Sammeln, Erhalten und Bereitstellen elektronischer Bücher als auch den Schutz vor unrechtmäßiger elektronischer Verbreitung zu gewährleisten.

9. Sprache und Mobilität

9.1 Da die Sprache für Verlage von wesentlicher Bedeutung ist, trägt sich das Verlagswesen – und vor allem kleine und mittlere Verlage – mit Mobilitätsproblemen.

9.2 Mit Ausnahme englischsprachiger Verleger haben Buchverleger und deren Mitarbeiter große Schwierigkeiten, von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu gehen, da die meisten kleineren Verlage mittelständische Unternehmen sind, die in einer einzigen Sprache veröffentlichen⁽¹⁰⁾.

9.3 Einige der neuen Plattformen für elektronische Bücher behindern die sprachliche Mobilität. Der größte Hersteller von E-Buch-Lesegeräten – das US-amerikanische Unternehmen Amazon – verweigert derzeit sämtlichen Minderheitensprachen (darunter 18 der 23 EU-Amtssprachen) den Zugang zu seinem Kindle-Lesegerät und schließt so die Literatur von 18 EU-Sprachen von der weltgrößten Plattform für elektronische Bücher aus.

10. Selbstbewusste und informierte Verbraucher

10.1 Das Verhältnis der Verbraucher zum Buch wandelt sich, da die Aufbewahrung digitaler Bücher keine sichtbaren Spuren hinterlässt und Bücher ohne Umschweife gekauft werden.

10.2 Nach Auffassung des EWSA sind die Verbraucher bei allen politischen Initiativen im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums als wesentliche Interessenträger und Diskussionspartner anzusehen.

10.3 Die Entwicklung hin zur Koexistenz digitaler und gedruckter Bücher muss allmählich verlaufen und die langfristige Nachhaltigkeit der Printmedien untermauern. Viele europäische Bürgerinnen und Bürger schrecken nach wie vor davor zurück, elektronische Transaktionen zu tätigen und/oder digitale Inhalte aufzurufen und zu nutzen. Vertrauensbildende und die digitale Kluft schließende Maßnahmen können zur Förderung der sozialen Eingliederung beitragen.

10.4 Der EWSA unterstützt den Europäischen Verbraucherbund (EVB), der Netzneutralität als Regulierungsgrundsatz hervorhebt. Die Europäische Kommission sollte an die laufenden Arbeiten des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) anknüpfen und ein verbindliches Instrument zur Sicherstellung der durchgehenden und wirksamen Wahrung der Netzneutralität in ganz Europa verabschieden.

11. Marktzugang für kleine und mittlere Unternehmen

11.1 Aufgrund der EU-weiten Vorherrschaft der Buchhandelsketten ist der Marktzugang für kleinere Verlage in mancherlei Hinsicht eingeschränkt. Verlagen, deren Finanzkraft nicht ausreicht, um eine Aufnahme in das Sortiment der Ketten auszuhandeln, wird der Zugang zu den Verbrauchern größtenteils verweigert, da sie in den Buchregalen unterrepräsentiert sind.

11.2 In der Verlagslandschaft bürgen traditionell kleinere Verleger für Neuerungen und Kreativität, und ihr eingeschränkter Marktzugang kann die Lebensfähigkeit dieser Kreativbranche ernstlich beeinträchtigen.

11.3 Nischenverlage können häufig nur mithilfe von Fördermitteln und Subventionen finanziell überleben.

11.4 Alle Unternehmen, insbesondere KMU, müssen in Forschung, Entwicklung und Innovation⁽¹¹⁾ investieren und benötigen dazu angemessene rechtliche, verwaltungstechnische, steuerliche und finanzielle Rahmenbedingungen.

11.5 Zurzeit sind nur 8 % der KMU in der EU in anderen Mitgliedstaaten unternehmerisch tätig. 92 % aller Unternehmen sind auf sehr unterschiedlichen Märkten tätige Kleinstunternehmen⁽¹²⁾; deshalb müssen ihre besonderen Belange im Small Business Act stärker berücksichtigt werden.

11.6 Buchverlage sind insofern besonders, als ihre finanzielle Unabhängigkeit auf einer verhältnismäßig geringen Zahl Bestseller beruht, die durch die kommerziell weniger erfolgreiche, jedoch kulturell und gesellschaftlich unverzichtbare literarische Gattungen subventioniert werden.

⁽¹¹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Investitionen in Wissen und Innovation“, ABl. C 256 vom 27.10.2007, S. 17.

⁽¹²⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Ergebnisse des Beschäftigungsgipfels“, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 51.

⁽¹⁰⁾ EWSA-Stellungnahme „Anpassung der KMU an den Weltmarkt“, ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 24-30.

11.7 Kleine und mittelständische Verlage benötigen finanzielle und organisatorische Unterstützung, da sich bei Nischenliteratur die Aufwendungen selten rentieren. Zudem verfügen die meisten kleinen und mittelständischen Verlage nicht über die Mittel, erfolversprechende Anträge auf FuE-Fördermittel der EU stellen.

11.8 Der EWSA betont, wie wichtig ein stärker integrierter Dienstleistungsbinnenmarkt im Rahmen der Europa-2020-Strategie ⁽¹³⁾ ist. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die Unternehmen der Verlagsbranche (kleine und mittlere Verlage inbegriffen) wachsen und Arbeitsplätze schaffen können.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ EWSA-Stellungnahme zum „Binnenmarkt für Dienstleistungen“, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 109-112.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Genossenschaften und Umstrukturierung“ (Initiativstellungnahme)

(2012/C 191/05)

Berichterstatlerin: **Marie ZVOLSKÁ**

Ko-Berichterstatler: **Jan OLSSON**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2011, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Genossenschaften und Umstrukturierung“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 12. April 2012 an. Berichterstatlerin war Marie ZVOLSKÁ, Ko-Berichterstatler war Jan OLSSON.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 148 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Aufgrund ihrer Merkmale und ihres Geschäftsmodells tragen Genossenschaften zur Verwirklichung der Europa-2020-Strategie bei. Sie bewältigen den Wandel ökonomisch effizient und sozial verantwortlich. Sie tragen zum sozialen und territorialen Zusammenhalt bei. Sie bilden neue und innovative Geschäftsmodelle zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. All dies sollte 2012, im Internationalen Jahr der Genossenschaften, hervorgehoben werden.

1.2 Die Genossenschaften machen – mit bemerkenswerter Ausnahme einiger Sektoren – nur einen begrenzten Teil der europäischen Wirtschaft aus. Die Daten der vorliegenden Stellungnahme zeigen jedoch, dass Genossenschaften in Krisenzeiten widerstandsfähiger und langlebiger als andere Unternehmensformen sind und darüber hinaus neue unternehmerische Initiativen entwickeln. Dies lässt sich auf die Besonderheit der genossenschaftlichen Unternehmen zurückführen: Sie verfolgen einen langfristigen Ansatz, sind stark territorial verwurzelt, fördern die Interessen ihrer Mitglieder und legen den Schwerpunkt auf die gegenseitige Zusammenarbeit. Es ist wichtig, die offenkundig hohe Kompetenz der Genossenschaften im Rahmen von politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU zu verbreiten und weiterzuentwickeln.

1.3 Unternehmerische Vielfalt ist im AEUV verankert, und die Besonderheiten des Genossenschaftsmodells werden in dem unlängst ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Urteil des Gerichtshofes (Erste Kammer) vom 8. September 2011 – Verbundene Rechtssachen C-78/08 bis C-80/08) anerkannt und gezielte Maßnahmen für zulässig erklärt.

Empfehlungen für politische Maßnahmen der EU

1.4 Aus diesem Grund sollten Genossenschaften in *allen* politischen Maßnahmen der EU, die zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen, sowie in den einschlägigen Leitinitiativen der EU-2020-Strategie berücksichtigt werden. Es müssen einheitliche Bedingungen für Genossenschaften und andere Unternehmensformen gewährleistet und zugleich die Ziele und Arbeitsmethoden der Genossenschaften bewahrt werden.

1.5 Zur Betonung der besonderen Erfahrungen der Genossenschaften mit Umstrukturierungen sollten diese Unternehmen in die Ziele und Maßnahmen der Industriepolitik der EU – darunter auch die spezifische Leitinitiative – einbezogen werden.

1.6 Die EU-Kommission und die EIB bzw. der EIF sollten gewährleisten, dass die Finanzmechanismen der EU – einschließlich des in der Binnenmarktakte vorgeschlagenen Aktionsplans zur KMU-Finanzierung – von den Genossenschaften genutzt werden können, und sollten hierfür zusammen mit dem genossenschaftlichen Bankensektor besondere Anstrengungen unternehmen und auch spezifische Instrumente konzipieren. Ferner sollte die Vermittlung von EIB-Finanzinstrumenten für kleinere Genossenschaftsbanken ebenfalls erleichtert werden, insbesondere durch vereinfachte Verwaltungsaufgaben.

1.7 Die neuen Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und für staatliche Beihilfen („Almunia-Paket“) sollten so rasch wie möglich in Kraft treten. Diese Regeln und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten sollten vereinfacht werden und auch spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Möglichkeiten für soziale Genossenschaften, die Menschen mit Behinderungen oder andere benachteiligte Gruppen beschäftigen, umfassen. Ferner sollten sie auch die Erfahrungen von Genossenschaften mit der Verwaltung von Vermögen widerspiegeln, das ursprünglich illegal erworben und infolgedessen beschlagnahmt worden war (z.B. in Italien das Vermögen der Mafia).

1.8 Entsprechend dem Vorschlag des EWSA für einen Rahmen zur leichteren finanziellen Mitarbeiterbeteiligung sollten Maßnahmen zur Förderung von Unternehmensübertragungen an die Belegschaft ergriffen werden. Unternehmensübernahmen durch Arbeitnehmergenossenschaften/Arbeitnehmer sollten mit einer spezifischen EU-Haushaltlinie, darunter auch Finanzinstrumente, unterstützt werden.

1.9 Die für die nächste Haushaltsperiode 2014-2020 eingerichteten Programme und Fonds, insbesondere der Strukturfonds, müssen wichtige Instrumente zur Unterstützung von Genossenschaften werden. Bei der Festlegung der operationellen

Programme sollte der Schwerpunkt der Prioritäten und Maßnahmen auf der Förderung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung und verantwortlicher Umstrukturierungen liegen und auch Maßnahmen wie Unternehmensübertragungen an die Belegschaft, Sozialgenossenschaften, lokale Entwicklung und soziale Innovationen unter Einsatz von Globalzuschüssen und anderen Finanzinstrumenten umfassen.

1.10 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass 2012 eine vereinfachte Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft angenommen wird. Diese sollte durch eine aktuelle Untersuchung über die Umsetzung von Genossenschaftsprinzipien in einzelstaatliches Recht ergänzt werden.

1.11 Der EWSA ruft die Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und insbesondere ihre Europäische Beobachtungsstelle für Veränderungen auf, in Zusammenarbeit mit dem Genossenschaftssektor die Rolle der Genossenschaften bei Umstrukturierungen eingehend zu beleuchten.

1.12 Das anstehende EU-Forschungsprogramm „Horizont 2020“ sollte auch spezifische Hinweise darauf enthalten, welche Faktoren für die Widerstandsfähigkeit in Krisenzeiten ausschlaggebend sind.

1.13 Aufgrund ihrer Ziele und ihres Verwaltungsmodells sind Genossenschaften ein natürlicher Interessenträger der unlängst von der Kommission eingeleiteten Initiative für soziales Unternehmertum. Die wichtigsten vorgeschlagenen Maßnahmen sollten deshalb auch auf den Genossenschaftssektor abzielen. Es ist dringend notwendig, die Erfahrungen der Genossenschaften mit maßgeschneiderten Finanzinstrumenten auch in dem unlängst vorgelegten Vorschlag für einen Europäischen Fonds für soziales Unternehmertum zu berücksichtigen.

Empfehlungen für politische Maßnahmen der Mitgliedstaaten

1.14 Gemäß der Empfehlung 193/2002 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) betreffend die Förderung der Genossenschaften sollten die Mitgliedstaaten günstige Rahmenbedingungen für die Anerkennung und Entwicklung von Genossenschaften in sämtlichen Bereichen und Sektoren schaffen und umfassende Maßnahmen zur Unterstützung des genossenschaftlichen Geschäftsmodells ergreifen. Sie sollten insbesondere die genossenschaftsbezogene Aus- und Weiterbildung für Studierende und Arbeitnehmer fördern, die Statistiken verbessern, um den Genossenschaftssektor näher zu bestimmen und seine Präsenz in der Öffentlichkeit zu stärken, die Rechtsvorschriften über Genossenschaften modernisieren, adäquate Finanzinstrumente einführen und die Rolle der Genossenschaften im nationalen sozialen Dialog anerkennen. Ferner sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, in ihre Rechtsvorschriften das Konzept unteilbarer Rücklagen (*asset lock*) für Genossenschaften einzuführen, das bereits in etlichen EU-Mitgliedstaaten existiert und sich als wichtiges Entwicklungsinstrument erwiesen hat.

1.15 Der EWSA empfiehlt den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten, im Rahmen des Internationalen Jahres der Genossenschaften Stellungnahmen zu verabschieden.

Empfehlungen für Genossenschaften

1.16 Die Genossenschaften sollten stärker in der Öffentlichkeit präsent sein und die Übernahme positiver Erfahrungen in-

nerhalb und außerhalb der genossenschaftlichen Bewegung ausbauen. Innerhalb des Genossenschaftssektors sollten sie den Schwerpunkt auf die „Zusammenarbeit zwischen Genossenschaften“ legen. Sie sollten Leitlinien für Genossenschaften erstellen und bewährte Verfahren mit dem Schwerpunkt „Bewältigung des Wandels“ aktiv verbreiten. Außerhalb des Genossenschaftssektors sollten sie Partnerschaften mit anderen Privatunternehmen, öffentlichen Stellen und anderen Akteuren eingehen. Berichte über die soziale Verantwortung der *Genossenschaften* (auf die Genossenschaften bezogene *Corporate Social Responsibility*, d.h. die soziale Verantwortung der Unternehmen) sollten ein wesentliches Instrument der Außenwahrnehmbarkeit und Förderung sein.

1.17 Darüber hinaus sollte der Genossenschaftssektor Regeln für eine vorbildliche Unternehmensführung (*good governance*) und für eine strenge interne Rechnungsprüfung festlegen, um jeglichen Missbrauch der Rechtsform Genossenschaft zu vermeiden.

2. Einleitung

2.1 In der vorliegenden Stellungnahme soll verdeutlicht werden, wie Genossenschaften aufgrund ihrer besonderen Geschäftsmodelle in der gegenwärtigen Krise, die aktuellen ILO-Berichten zufolge gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigung hatte, den Wandel in der Industrie und im Dienstleistungssektor antizipieren und bewältigen. Die Stellungnahme soll die Öffentlichkeit stärker für die Rolle der Genossenschaften als Unternehmensform sensibilisieren, die neue Perspektiven für soziale Innovationen eröffnet und zur nachhaltigen Wohlstandsbildung und -verteilung beiträgt.

2.2 Beim genossenschaftlichen Unternehmensmodell steht der Mensch im Mittelpunkt. Die Genossenschaft wurde vom Internationalen Genossenschaftsbund (IGB) definiert als „eigenständige Vereinigung von Personen, die sich freiwillig zusammengeschlossen haben, um durch ein in Gemeinschaftseigentum befindliches und demokratisch geleitetes Unternehmen ihre gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Bestrebungen zu erfüllen“, und von verschiedenen internationalen Zusammenschlüssen (UNO, ILO, EU) als solche anerkannt.

2.2.1 Die Stellungnahme sollte auch in die laufenden Arbeiten der CCMI zum Thema Umstrukturierung⁽¹⁾ einfließen.

2.3 Die genossenschaftliche Identität wird durch Werte wie Demokratie, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Transparenz und soziale Verantwortung gestärkt. Der IGB hat sieben Prinzipien für die Tätigkeit von Genossenschaften festgelegt: „freiwillige und offene Mitgliedschaft, demokratische Entscheidungsfindung durch die Mitglieder, wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder, Autonomie und Unabhängigkeit, Aus- und Fortbildung sowie Information, Kooperation mit anderen Genossenschaften und Vorsorge für die Gemeinschaft der Genossenschaft“.

2.4 Das genossenschaftliche Geschäftsmodell entspricht vollständig den Werten des EU-Vertrages und den Zielen der Europa-2020-Strategie. Mit ihren wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen sind die Genossenschaften ein unverzichtbarer Bestandteil der „sozialen Marktwirtschaft“.

⁽¹⁾ COM(2012) 7 „Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen“.

2.5 Genossenschaften streben langfristig eine wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit durch die Stärkung der Gestaltungskompetenz, die rechtzeitige Reaktion auf Veränderungen und die Optimierung der Ressourcennutzung an. Ihre Gewinne werden nicht zur Kapitalvergütung, sondern für nachhaltige Investitionen eingesetzt.

2.6 Genossenschaftliche Unternehmen rücken den Menschen in den Vordergrund und werden von ihren Mitgliedern kontrolliert und haben insofern starke lokale Wurzeln. Dies ist allerdings kein Widerspruch zu ihrer Fähigkeit, auf nationalen und internationalen Märkten tätig zu sein.

2.7 Dank der Flexibilität und Kreativität der genossenschaftlichen Methode konnten diese Unternehmen in sämtlichen Wirtschaftsbereichen, traditionellen wie neuen, agieren.

2.8 Es gibt in Europa 160 000 Genossenschaften mit 123 Mio. Mitgliedern, die 5,4 Mio. Menschen beschäftigen.

2.9 Die Unternehmensform einer Genossenschaft ist weder in der breiten Öffentlichkeit noch im Privatsektor oder in der öffentlichen Verwaltung sehr bekannt. In einigen Ländern – vor allem Mittel- und Osteuropas – wird der Begriff „Genossenschaft“ sogar eher negativ verstanden. Anders als die konventionellen Unternehmensformen sind Genossenschaften nicht als eigenständige Unternehmen anerkannt. In einigen Mitgliedstaaten sind die Hindernisse für die Entwicklung der Genossenschaften in den letzten Jahren größer geworden (z.B. in Polen, wo die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Genossenschaften durch Bestrebungen für ein neues Genossenschaftsrecht eingeschränkt werden sollte, und in Italien, wo Steuervorteile zur Anerkennung der gesellschaftlichen Rolle der Genossenschaften stark beschnitten wurden).

2.10 Für Genossenschaften ist es schwierig, auf dem regulären Kapitalmarkt Risikokapital und Kredite zu erhalten.

2.11 Es herrschen nicht immer gleiche Wettbewerbsbedingungen, da die besonderen Merkmale der Genossenschaften in den Rechtsvorschriften und Programmen der Mitgliedstaaten und der EU zur Unternehmensförderung nicht berücksichtigt werden.

3. Herausforderungen der Unternehmensumstrukturierung in Europa

3.1 Infolge der Krise der europäischen Wirtschaft sind derzeit umfassende Umstrukturierungen zu beobachten. Sozial verantwortliche Umstrukturierungsstrategien sind eine unabdingbare Voraussetzung, um weitere Unternehmensschließungen und -insolvenzen zu vermeiden, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten und sozialen Wohlstand durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der lokalen Entwicklung zu schaffen.

3.2 Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass Umstrukturierungen Teil eines umfassenderen Konzepts für Unternehmensinnovationen sein müssen, denen „eine langfristige Vision für die Entwicklung und Ausrichtung der europäischen Wirtschaft zugrunde liegen [muss], wenn gewährleistet sein soll, dass die Veränderungen auch tatsächlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen“. Diese Vision muss organisatorische, aber auch soziale Maßnahmen umfassen, um eine nachhaltige territoriale Entwicklung zu gewährleisten. Nach Auffassung der Kommission wer-

den Innovationen demnach „nicht nur durch Forschung und Technik, sondern auch durch neue Marketing- und Managementlösungen geschaffen“.

3.3 Die Kommission hat festgestellt, dass „Unternehmen, die Umstrukturierungen sozialverträglich gestalten, häufig bessere Ergebnisse in puncto Wettbewerbsfähigkeit und Solidität verzeichnen“ (2).

3.3.1 Ferner betonte die Kommission, dass eine verantwortungsbewusste Umstrukturierung auch die Einbeziehung und Teilhabe der betroffenen Arbeitnehmer umfassen muss (3). Die auf EU-Ebene tätigen Sozialpartner haben in einem gemeinsamen Papier die Grundsätze für eine „sozial intelligente“ Umstrukturierung festgelegt und dabei besonders betont, wie wichtig die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen ist.

3.4 Die Kommission beabsichtigt eine Erleichterung der Bedingungen für Unternehmensübertragungen an Arbeitnehmer:

— „Die Arbeitnehmer haben am Fortbestand ihres Unternehmens ein besonderes Interesse und verstehen oft viel von dem Unternehmen, in dem sie arbeiten. Zur Übernahme und Leitung eines Unternehmens fehlen ihnen jedoch häufig die entsprechenden finanziellen Mittel und die erforderliche Unterstützung. Durch die sorgfältige und schrittweise Vorbereitung der Übertragung von Unternehmen auf die in einer Arbeitnehmer-Genossenschaft zusammengeschlossenen Arbeitnehmer kann die Überlebensrate von Unternehmen steigen.“ (4) „Lässt sich kein Nachfolger innerhalb der Familie finden, kann häufig eine Übertragung an Arbeitnehmer den Fortbestand des Unternehmens sicherstellen“, allerdings „förderten nur wenige Mitgliedstaaten solche Übertragungen durch besondere Ermäßigungen der Körperschafts- bzw. Einkommenssteuer [...]“ (5).

3.5 Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, geeignete Rahmenbedingungen für Unternehmensübertragungen an Arbeitnehmer zu schaffen, um auf der Grundlage bewährter Verfahren Unternehmensschließungen zu vermeiden. Beispiele sind die einmalige Auszahlung des gesamten Arbeitslosengelds (*pago único*) in Spanien und das *Legge Marcora* in Italien, wonach mit dem Arbeitslosengeld neue genossenschaftliche Unternehmensgründungen finanziert werden können.

4. Die Besonderheit des Genossenschaftssektors: Widerstandsfähigkeit und Weiterentwicklung auch in Krisenzeiten

4.1 Genossenschaften sind in Krisenzeiten widerstandsfähiger als konventionelle Unternehmen. Dies gilt insbesondere für Genossenschaftsbanken, Arbeitnehmergenossenschaften im Industrie- und Dienstleistungssektor, Sozialgenossenschaften und KMU-Genossenschaften. Auch in anderen Branchen setzt sich das Genossenschaftsmodell immer mehr durch (Energie, freie Berufe usw.). Die Umstrukturierung hat zusätzliche Spielräume für Genossenschaften eröffnet, die bei der Suche nach mehr Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch zu einem echten Pluralismus der Wirtschaft und insbesondere der Unternehmen beitragen können.

(2) COM(2005) 120 „Umstrukturierung und Beschäftigung – Umstrukturierungen antizipieren und begleiten und die Beschäftigung fördern: die Rolle der Europäischen Union“.

(3) COM(2001) 366 „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“.

(4) COM(2004) 18 „Förderung der Genossenschaften in Europa“.

(5) COM(2006) 117 „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft für Wachstum und Beschäftigung Unternehmensübertragung – Kontinuität durch Neuanfang“.

4.2 Dem Bericht der ILO „Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis“ zufolge erweisen sich Finanzgenossenschaften als finanziell tragfähig, verzeichnen Verbrauchergenossenschaften Umsatzsteigerungen und sind Arbeitnehmergenossenschaften im Wachstum begriffen, da sich Menschen als Reaktion auf die neuen wirtschaftlichen Bedingungen für Unternehmen in Genossenschaftsform entscheiden.

4.3 Dies zeigt sich im Bankensektor besonders deutlich. Bislang musste in der EU keine Genossenschaftsbank Konkurs anmelden. Nach Angaben des Europäischen Verbands der Genossenschaftsbanken haben diese ca. 20 % des Marktanteils an Einlagen inne und finanzieren in Europa rund 29 % der KMU. Sie haben ihren Marktanteil in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Im Vereinigten Königreich haben genossenschaftliche Kreditinstitute ihren Marktanteil von 1,2 % im Jahr 2009 auf 5 % im Jahr 2010 vervierfacht. In Italien hat das System genossenschaftlicher Kreditbanken (*Banche di credito cooperativo*, BBC) in den letzten fünf Jahren die Einlagen um 49 %, die Darlehen um 60 % und die Beschäftigungsrate um 17 % gesteigert (während die Beschäftigungsrate in dem übrigen italienischen Bankensektor um 5 % sank). In Zypern konnten die genossenschaftlichen Kreditinstitute nach Angaben der Behörde zur Überwachung und Entwicklung genossenschaftlicher Unternehmen 2011 ihren Marktanteil steigern (von 35 % auf 38 % bei den Einlagen bzw. von 27 % auf 29 % bei den Darlehen). Diese Entwicklung bestätigt, dass die Zypriergenossenschaftlichen Kreditinstitute in Krisenzeiten als sichere Häfen ansehen.

4.4 Der Internationale Währungsfonds („Redesigning the Contours of the Future Financial System“, IMF staff position note – 16. August, 2010 SPN/10/10) unterstreicht die wesentliche Rolle von Genossenschaftsbanken: „Kleinere Genossenschaftsbanken und Institute auf Gegenseitigkeit können ebenfalls prosperieren. Diese Banken, die weniger auf die Erwartungen der Aktionäre Rücksicht nehmen, konnten in der Regel viele Fehler der größeren privaten Institute vermeiden. Sie gelten zwar nicht immer als die effizientesten, dynamischsten und innovativsten Institute, decken jedoch in vielen Ländern zuverlässig und sicher den Kreditbedarf kleiner und mittlerer Unternehmen und vieler Privathaushalte.“

4.5 Der europäische Dachverband für Arbeitnehmer und Sozialgenossenschaften und sonstige Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in Mitarbeiterbesitz CECOP verfolgt seit 2009 die Auswirkungen der Krise auf die Unternehmen in seinem Netzwerk. Genossenschaften in Ländern mit höherem genossenschaftlichem Anteil und mit größerer einschlägiger Erfahrung (Frankreich, Italien, Spanien) scheinen besser mit der Krise zurechtzukommen als die in denselben Sektoren und auf denselben Gebieten tätigen konventionellen Unternehmen.

4.6 Verschiedene Formen von Sozialgenossenschaften spielen beim Umstrukturierungsprozess eine wichtige Rolle und waren bedeutende Schrittmacher sozialer Investitionen. Genossenschaften zur Arbeitsmarktintegration beschäftigen viele Menschen, die arbeitslos geworden sind und nicht mehr auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß fassen können. In einigen Ländern (z.B. in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Polen und Italien) sind Sozialgenossenschaften wichtige Arbeitgeber für Menschen mit Behinderungen. Genossenschaften als Sozialdienstleister sind aktiv an der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors beteiligt. Ein spezifisches neues Phänomen sind die italienischen Genossenschaften, die illegal erworbenes und infolgedessen beschlagnahmtes Vermögen verwalten.

4.7 In einem stark krisengeschüttelten Sektor waren Wohnungsgenossenschaften hinsichtlich der Zahl neuer Wohnungsbauprojekte weitaus widerstandsfähiger als der private Sektor. Durch eine gezielte Verbesserung der Energieeffizienz tragen sie ferner stärker zur Reduzierung der Treibhausgase bei. Dies kommt insbesondere in einigen EU-Ländern zum Tragen, so z.B. in der Tschechischen Republik und in Polen, wo Genossenschaften oftmals große Renovierungsvorhaben durchführen, die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert werden.

4.8 Ein kurzer Überblick über einige europäische Länder zeigt die relativ größere Leistungsfähigkeit genossenschaftlicher Unternehmen, was Wachstum, Beschäftigung, Überlebensrate und Unternehmensgründungen angeht (siehe insbesondere: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. und Zelaia A. (2011), „Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance“, Cecop Publications, Brüssel 2011).

4.8.1 Im Vereinigten Königreich stieg die Zahl der Genossenschaften 2009 um 10 % an, während die Wirtschaft des Landes um 4,9 % schrumpfte. 2010 wuchs der Genossenschaftssektor um weitere 4,4 %, während die britische Gesamtwirtschaft eine Wachstumsrate von 1,9 % verzeichnete. Die Zahl der Genossenschaften im Vereinigten Königreich wächst kontinuierlich und nahm 2010 um 9 % zu. Eine Zunahme der Genossenschaften ist in allen Wirtschaftszweigen zu beobachten.

4.8.2 In Deutschland breitet sich der Genossenschaftssektor aus, insbesondere in den Bereichen Energie, KMU und Gesundheitswesen. In den letzten drei Jahren sind außergewöhnliche viele neue Genossenschaften entstanden: 370 im Jahr 2011, 289 im Jahr 2010, 241 im Jahr 2009 (Bericht der DZ-Bank: Genossenschaften in Deutschland). Dem auf Angaben der Creditreform-Datenbank basierenden DGRV-Geschäftsbericht 2010 zufolge betrafen 2010 lediglich 0,1 % der Insolvenzen eine Genossenschaft – weniger als jede andere Unternehmensform. Es wurde jedoch auch festgestellt, dass das Insolvenzrisiko eines Unternehmens durch die Mitgliedschaft in einer Genossenschaft signifikant gemindert wird.

4.8.3 In Frankreich existieren drei Jahre nach ihrer Gründung noch 74 % der Arbeitnehmergenossenschaften, im nationalen Durchschnitt sind es hingegen nur 66 %. In den Jahren 2000 bis 2009 wurden 329 Unternehmen in Arbeitnehmergenossenschaften umgewandelt. Mehr als 250 von ihnen sind nach wie vor tätig. Die Zahlen von 2010 bestätigen den Aufwärtstrend der vergangenen drei Jahre, in denen 50 weitere Umwandlungen stattgefunden haben (CG SCOP Jahresbericht 2010).

4.8.4 In Italien nahm die Beschäftigung in Genossenschaften 2010 um 3 % zu, während die Gesamtbeschäftigung im privaten Sektor um 1 % gesunken ist. Die Krise im sozialen Bereich brachte einen rasanten Anstieg der Zahl von Sozialgenossenschaften mit sich. Die meisten neuen Genossenschaften sind Neugründungen; rund ein Viertel sind jedoch „Spin-offs“, die von anderen Genossenschaften unterstützt werden. Genossenschaften haben eine längere Bestandsdauer. Von den zwischen 1970 und 1989 gegründeten Genossenschaften besteht immer noch ein Drittel gegenüber einem Viertel bei den anderen Unternehmensformen. Die Auflösungsrate ist niedriger. Zwischen 2006 und 2009 lösten sich 4 % der Genossenschaften auf, während der Anteil bei anderen Unternehmensformen über 6 % betrug. Insolvenz war die schwerwiegendste Ursache für

eine Auflösung. 2009 waren 2 % der Genossenschaften und 6 % der anderen Unternehmen davon betroffen. Die Beschäftigung in Genossenschaften ist weniger prekär, was die Art der Arbeitsverträge angeht. Einen befristeten Arbeitsvertrag haben 6 % der neu eingestellten Arbeitnehmer gegenüber 11 % in anderen Unternehmen. Genossenschaften bieten für 40 % der Beschäftigten Schulungsmaßnahmen an, während der nationale Durchschnitt bei 26 % liegt.

4.8.5 In Spanien, das von der Krise besonders hart betroffen ist, wurden 2008 und 2009 im Genossenschaftssektor 4,5 % der Arbeitsplätze abgebaut, während in konventionellen Unternehmen 8 % der Arbeitsplätze verloren gingen. 2010 stieg die Zahl der Arbeitsplätze in Arbeitnehmergenossenschaften um 0,2 %, während die Gesamtbeschäftigung in konventionellen Unternehmen um 3,2 % sank.

4.8.6 Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch in einigen anderen Ländern beobachten. So ist etwa in Schweden die Zahl der Neugründungen bei Genossenschaften verhältnismäßig höher als bei anderen Unternehmensformen. Die Auflösungsrate bei Genossenschaften ist niedriger als bei konventionellen Unternehmen. Auch in Zypern nimmt die Zahl der Genossenschaften zu. Die Regierung betont, dass ihr Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung ist.

5. Wie bewältigen Genossenschaften den Wandel?

5.1 Aufgrund des besonderen genossenschaftlichen Verwaltungsmodells, das auf Gemeinschaftseigentum, demokratischer Teilhabe und Kontrolle durch die Mitglieder beruht, sowie dank ihrer Fähigkeit, sich auf ihre eigenen Finanzmittel und Fördernetzwerke zu stützen, sind Genossenschaften bei der Bewältigung von langfristigen Umstrukturierungen und bei der Schaffung neuer Unternehmen flexibler und innovativer.

5.2 Eine langfristige Perspektive ist ein grundlegendes Merkmal eines genossenschaftlichen Unternehmens. Gerade in Krisenzeiten ist ein langfristiger Ansatz zugunsten wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit für ihre Mitglieder noch dringender erforderlich. Eine Genossenschaft würde auf Kapitalerträge verzichten, um Beschäftigung und Investitionen zu halten.

5.3 Ein weiteres grundlegendes Merkmal ist, dass Genossenschaften in der Region verankert sind, in der sie tätig sind. Im Gegensatz zum privaten Sektor werden Genossenschaften nicht verlagert; dieses Merkmal ist nicht mit der Globalisierung unvereinbar.

5.4 Aufgrund ihrer lokalen Wurzeln gewinnen Genossenschaften zunehmend an Bedeutung, indem sie die nachhaltige Entwicklung vor Ort fördern, neue Arbeitsplätze schaffen und so dem Gemeinwohl dienen. Bei lokalen Umstrukturierungen können Genossenschaften wertvolle Erfahrungen zu den erforderlichen Lösungen beisteuern. In ländlichen Gebieten halten sie wirtschaftliche und soziale Tätigkeiten aufrecht und tragen so zur Verringerung der Abwanderung bei.

5.5 Da Genossenschaftsbanken lokal verwurzelt sind und ihren Schwerpunkt auf die Interessen der Mitglieder legen (Haushalte oder kleine Unternehmen), haben sie die Finanzkrise gut überstanden. Genossenschaftsbanken legen ferner besonders großes Gewicht auf eine nachhaltige und sozialverträgliche Fi-

nanzierung. Die Auswirkungen ihres Handelns werden dadurch gestärkt, dass Kunden ihre Einlagen und Kredite aus Privatbanken in Genossenschaftsbanken verlagern.

5.6 Mithilfe eines Modells der internen Mobilität in Verbindung mit einer Arbeitsplatzgarantie sichern Genossenschaften Arbeitsplätze. Arbeitnehmer- und Sozialgenossenschaften passen Gehälter und Arbeitszeiten an, anstatt Stellen zu streichen. Wo immer möglich wurden Arbeitsprozesse, die zuvor ausgelagert waren, internalisiert. Die Arbeitsplatzsicherheit wurde dadurch gestärkt, dass sich Unternehmen eines Genossenschaftsnetzes bzw. einer solchen Gruppe freie Arbeitsplätze teilen. Das Modell zur Gewährleistung der Sicherheit für Arbeitnehmer im Übergangsprozess wird mit Berufsbildungsmaßnahmen untermauert, da Genossenschaften besonderen Nachdruck auf die Weiterentwicklung ihrer Arbeitnehmer legen.

5.7 Genossenschaften haben seit langem verschiedenartige Methoden der ständigen Zusammenarbeit entwickelt – über Vertretungsorganisationen auf sämtlichen Ebenen und Formen des Zusammenwirkens von Unternehmen wie Gruppen, Konsortien und Sekundärgenossenschaften. In den letzten Jahren und Jahrzehnten ließ sich eine starke Konsolidierung dieser Tendenz mit einer erwiesenen positiven Wechselwirkung zwischen dem Wachstum der Genossenschaften und dem Ausbau der sie miteinander verbindenden Einrichtungen beobachten.

5.8 Das Potenzial von Vertretungsorganisationen lässt sich gut anhand des Beispiels Italien illustrieren. Charakteristisch für das Land ist, dass es dort verschiedene sektorübergreifende Genossenschaftsverbände gibt. Alle Genossenschaftsarten (Arbeitnehmer, Verbraucher, Landwirtschaft usw.) gehören einem dieser Verbände an. Hierdurch wurde die Einrichtung gemeinsamer sektorübergreifender Wirtschaftsstrukturen erleichtert, die von großer Bedeutung sind. Dank der Möglichkeit, Human- und Finanzressourcen sowie Erfahrungen von einem Sektor auf den anderen zu übertragen, halten viele genossenschaftliche Unternehmen und Sektoren selbst den schwierigsten Zeiten stand.

5.9 Durch ihren Zusammenschluss in Gruppen, Konsortien und Sekundärgenossenschaften können einzelne kleine Unternehmen weiterhin bestehen und dabei zugleich von Skalenerträgen profitieren. Italien ist ein gutes Beispiel für Konsortien in der Baubranche und im Dienstleistungssektor sowie im Bereich der Sozialgenossenschaften, die wesentlich zur Entwicklung kleiner sowie neuer Genossenschaften beitragen. Kleine Konsortien von Sozialgenossenschaften gibt es auch in anderen Ländern wie etwa in Schweden. Größere Gruppen existieren in anderen Sektoren wie der Landwirtschaft, der verarbeitenden Industrie, dem Bankwesen und im Handel verschiedener anderer EU-Länder wie etwa in Frankreich, Deutschland, Spanien und der Niederlande.

5.10 Die spanische Mondragon Corporación Cooperativa (MCC) ist ein herausragendes Beispiel dafür, wie sich einzelne genossenschaftliche Unternehmen auf freiwilliger Basis zu großen Unternehmerrgruppen zusammenschließen können, die die Industrie, die Landwirtschaft, den Handel, Finanzinstitute, FuE und Einrichtungen der weiterführenden Bildung umfassen. Die Mondragon Corporación Cooperativa (MCC) besitzt die bemerkenswerte Fähigkeit, in globalisierten Industriezweigen Arbeitsplätze zu erhalten und dank ihrer weltweiten Industriepattformen und eines Innovationsdreiecks aus den Industrieunternehmen der Gruppe, Hochschul- und FuE-Zentren Erzeugnisse, Prozesse und Kundendienstleistungen kontinuierlich umzustrukturieren.

5.11 Auch KMU können sich in Genossenschaften zusammenschließen, um somit ebenfalls ihre Unternehmenserträge zu steigern. Diese Erfahrung war beispielsweise in Deutschland sehr erfolgreich, wo Genossenschaften kleiner Unternehmen, etwa im Bäckerei- und im Fleisergewerbe, eine wichtige Rolle spielen.

5.12 Den Bedürfnissen bestimmter Gruppen wird zunehmend in neuer Form entsprochen. Beispiele dafür sind die vorgenannten in Deutschland gegründeten Ärztegenossenschaften. Insbesondere in Italien nimmt die jüngere Generation hochspezialisierter Fachkräfte zunehmend das genossenschaftliche Unternehmensmodell in Anspruch, um neue Markt-möglichkeiten zu erschließen. Dabei verbinden sie die selbständige Erwerbstätigkeit mit einer kollektiven Unternehmerform. In einem unlängst erlassenen italienischen Gesetz über berufsständische Zusammenschlüsse, das Teil des Gesamtpakets für wirtschaftliche Reformen ist, werden solche Initiativen unterstützt.

5.13 In Frankreich, und in geringerem Maße auch in Belgien und Schweden, entstanden sogenannte Erwerbs- und Beschäftigungsgenossenschaften. Sie unterstützen Arbeitslose auf ihrem Weg zur Selbstständigkeit und organisieren nicht nur ihre berufliche Tätigkeit, sondern auch ihre berufliche Weiterbildung und soziale Sicherheit im Rahmen eines genossenschaftlichen Unternehmens.

5.14 Genossenschaften können in der Regel nicht viel Kapital von ihren Mitgliedern erhalten und haben keinen leichten Zugang zu den Kapitalmärkten. Sie haben daher ihre eigenen

Finanzierungsmechanismen entwickelt. Genossenschaftsanteile sind in der Regel nicht übertragbar, und Gewinne werden nicht zur Kapitalvergütung genutzt, sondern üblicherweise in Form von Rücklagen wieder in das Unternehmen investiert. Dieses Konzept spiegelt ihre langfristige Strategie wider: Es liegt im Interesse ihrer Mitglieder, unverhältnismäßig hohe Risiken zu vermeiden und in Aktivitäten zu investieren, die ihren Interessen unmittelbar nützen.

5.15 In einigen EU-Ländern – etwa in Frankreich, Spanien und Italien – sind diese Rücklagen unteilbar, d.h. sie können selbst im Falle einer Abwicklung nicht unter die Mitglieder verteilt werden, sondern müssen für die Entwicklung des Genossenschaftswesens eingesetzt werden. Unteilbare Rücklagen haben sich als effektiver Schutz gegen die Umwandlung einer Genossenschaft in eine Aktiengesellschaft (*Demutualisierung*) erwiesen.

5.16 In einigen Ländern wurde rechtlich festgelegt, dass außenstehende Dritte Risikokapital – mit oder ohne Abstimmungsrechte – in Genossenschaften einbringen können. (z.B. „*socio sovventore*“ in dem italienischen Gesetz 59/1992). Zu diesem Zweck wurden besondere Einrichtungen geschaffen, z.B. in Italien die Gegenseitigkeitsfonds zur Förderung von Genossenschaften (*Fondi mutualistici*) und *Cooperazione Finanza Impresa* (CFI), in Frankreich IDES und in Spanien die Investitionsstruktur von Mondragon *Corporación Cooperativa* (MCC). Dadurch konnten die Genossenschaften auch ihren Dialog mit anderen Finanzinstituten ausbauen.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

480. PLENARTAGUNG AM 25. UND 26. APRIL 2012

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006“

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Berichterstatter: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Der Rat beschloss am 27. Oktober 2011 und das Europäische Parlament am 25. Oktober 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 177 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006“

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 3. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 162 gegen 9 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass die derzeitige Wirtschaftspolitik in der EU (Sparmaßnahmen, Haushaltszurückhaltung in den Mitgliedstaaten, Begrenzung des EU-Haushalts, Fiskalpakt, Beschränkungen für die EZB usw.) eine wirtschaftliche Rezession mit unvorhersehbarer Wirkung einleitet, während gerade das Gegenteil gebraucht wird, nämlich Maßnahmen, die anhand eines beherzteren, wirksameren Ansatzes gleichzeitig oder sogar vorauswirkend zur Unterstützung von **Wachstum und Beschäftigung** beitragen. Wie auf der Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012 bereits vorgeschlagen wurde, könnten die

Strukturfonds (und zum Teil vorübergehend auch die Landwirtschaftsfonds) hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, wenngleich in begrenzter Form.

1.2 Es sollte ein europäischer Wachstumsplan – ein „New Deal“ – ins Leben gerufen werden, der umfangreiche, zielgerichtete Projekte umfasst und mehrere Schlüsselsektoren, die der Wirtschaft der EU wieder Auftrieb geben können, einbezieht. Ein solcher Plan könnte mit unmittelbarer Wirkung über Restbeträge aus dem Zeitraum 2007-2013 und so bald wie möglich und für eine beschränkte Dauer auch teilweise aus den für 2014-2020 vorgesehenen Mitteln finanziert werden. Ein solcher

Fonds sollte über die Ausgabe von Anleihen⁽¹⁾ durch die EIB unterstützt und gefördert werden (Artikel 87 der neuen Verordnung). Dies hätte eine Multiplikatorwirkung auf Investitionen, denn es würde Kapital von außen angelockt mit einem positiven Effekt auf die Staatsverschuldung und damit auf den Euro, der gestärkt werden würde.

1.3 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass **Partnerschaften**, die alle Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der Allgemeinen Verordnung (AV) in die Vorbereitung, Durchführung und Ex-post-Evaluierung der im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik durchgeführten Projekte einbeziehen, unmittelbar zu deren Erfolg beitragen. Der Ausschuss begrüßt die Fortschritte in Artikel 5 des Vorschlags der Europäischen Kommission, in dem horizontale Partnerschaften zwingend vorgeschrieben werden; er weist darauf hin, dass in allen Phasen des Einsatzes von Fonds-Mitteln eine echte Mitwirkung gegeben sein sollte, die auch diese Partner mit Stimmrecht in den Monitoringausschüssen umfasst. Vor diesem Hintergrund ist der EWSA der Auffassung, dass Artikel 5 der Allgemeinen Verordnung dahingehend überprüft und umformuliert werden sollte, dass die darin enthaltenen Bestimmungen bezüglich Partnerschaften, und insbesondere Absatz 2, auf allen Verwaltungsebenen, d.h. auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene, wirksam zur Anwendung kommen.

1.3.1 Der EWSA möchte einen Beitrag zu dem in Artikel 5 genannten Verhaltenskodex leisten und ist tief beunruhigt über die Signale aus dem Rat, wonach Mitgliedstaaten die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips einschränken wollen; er fordert die Europäische Kommission und das Europäische Parlament dazu auf, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Der Verhaltenskodex sollte eine klare, umfassende Definition von Nichtregierungsorganisationen enthalten, einschließlich repräsentativer Organisationen benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Sinne von Artikel 10 und 19 AEUV, wie Frauen, ältere Menschen, Jugendliche, Menschen mit bestimmter sexueller Ausrichtung, Menschen mit einer Behinderung, Anhänger einer bestimmten Religion und Angehörige ethnischer Minderheiten. In dem Verhaltenskodex sollten zudem im Hinblick auf eine effiziente und unbürokratische Umsetzung und Nutzung kohäsionspolitischer Programme eindeutige Regeln für die Durchführung von Projekten und Programmen festgelegt sein, eine zeitnahe Bearbeitung vorgeschrieben werden und ein Beschwerdeverfahren vorgesehen sein. Der EWSA ist der Auffassung, dass zusätzliche, von den Mitgliedstaaten angewandte Genehmigungskriterien im Sinne der Vermeidung zusätzlichen bürokratischen Aufwands (und einer überkorrekten Umsetzung) zunächst einer öffentlichen Begutachtung unterzogen werden sollten.

1.4 Der EWSA befürwortet im Hinblick auf besser zielgerichtete und echte, nachhaltige Ergebnisse eine stärkere Nutzung der Ex-ante und Ex-post-**Konditionalitäten** in den EU-Strukturfonds; spricht sich indes gegen die makroökonomische Konditionalität aus, da damit die Regionen und die Bürger „bestraft“ werden, die nicht für makroökonomische Entscheidungen auf nationaler oder europäischer Ebene verantwortlich gemacht werden können.

1.5 Der EWSA würdigt die Bemühungen der Europäischen Kommission zur **Vereinfachung der Verfahren**, hält diese aber

für unzureichend. Das Procedere ist nach wie vor zu kompliziert. Durch eine übermäßige Gewichtung von Anhörungen und Verfahren erschweren sowohl nationale als auch europäische Behörden immer noch den einfachen Zugang zu EU-Mitteln für KMU und Nichtregierungsorganisationen. Der bürokratische Aufwand, insbesondere in Ländern, in denen durch ein föderales System unterschiedliche Bürokratieebenen geschaffen werden, muss verringert werden.

1.6 Der EWSA schlägt vor, das Konzept einer "Verwaltung aus einer Hand (one stop shop) in Erwägung zu ziehen, um so die Kohäsionspolitik in stärkerem Maße auf die Empfänger auszurichten (kundenorientierter Ansatz). Der EWSA ist ferner der Ansicht, dass der Schwellenwert, unterhalb dessen Vorhaben gemäß Artikel 140 nur einmal geprüft werden, von derzeit 100 000 auf 250 000 EUR angehoben werden sollte. Dieser Betrag sollte im Hinblick auf eine weitere Vereinfachung der Bestimmungen für den gemeinschaftsfinanzierten Teil solcher Projekte gelten.

1.7 Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine **thematische Konzentration** als Mittel, eine Fragmentierung der Bemühungen zu vermeiden; vor diesem Hintergrund plädiert der EWSA im Hinblick auf die Schaffung einer homogenen und einheitlichen Kohäsionspolitik, die in vollem Umfang den Zielen der Europa-2020-Strategie zugutekommen kann, für eine enge Koordinierung der Bemühungen zwischen den verschiedenen Strukturfonds. Er ist der Auffassung, dass noch weitere Themen wie (i) die Verbesserung der Zugänglichkeit und (ii) der Aufbau der Kapazitäten von Interessenträgern im Bereich Kohäsionspolitik (Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV) in die Liste der spezifischen thematischen Ziele aufgenommen werden sollten.

1.8 Der EWSA weist erneut darauf hin, dass Artikel 7 der AV dahingehend geändert werden muss, dass der Zugang zu den Mitteln und die **Beseitigung von Zugangshindernissen für Menschen mit Behinderungen** entsprechend der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgenommen wird.

1.9 Der EWSA hebt die Bedeutung des **Aufbaus von Kapazitäten** für Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV hervor und spricht sich dafür aus, den „Aufbau von Kapazitäten“ in Artikel 2 zu definieren. „Kapazitätsaufbau“ sollte im Sinne einer stärkeren Beteiligung der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV an der Vorbereitung, Umsetzung und Überwachung der Strukturfonds in allen Phasen definiert werden.

1.10 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, den **Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR)** zurückzustellen, um so den EU-Institutionen und politischen Gremien die Möglichkeit zu geben, an den Verhandlungen über den GSR und an seiner Annahme teilzunehmen.

1.11 Der EWSA regt an, die Mitwirkung von Akteuren der **Sozialwirtschaft** an der Verwirklichung der Ziele der verschiedenen Fonds zu klären.

1.12 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Konditionalität nicht der **Flexibilität** der strukturpolitischen Maßnahmen zuwiderlaufen darf, da es keine Patentlösung für alle Regionen gleichermaßen gibt, und dass das gemeinsame Ziel von mehr Zusammenhalt durch gemeinsame Regeln beibehalten werden muss.

(1) Ausführlichere Darstellung in den Stellungnahmen des EWSA zum Thema „Wachstum und Staatsverschuldung“, ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 10 und zum Thema „Kohäsionsfonds“ (Siehe Seite 38 dieses Amtsblatts).

1.13 Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich den Vorschlag, mindestens 20 % der nationalen ESF-Mittel insgesamt für die soziale Inklusion und die Armutsbekämpfung bereitzustellen.

1.14 Der EWSA begrüßt die Bemühungen um eine stärker ergebnisorientierte Verordnung und ist der Überzeugung, dass makroökonomische **Indikatoren** alleine, wie etwa das BIP, zur Feststellung des Kohäsionsniveaus eindeutig nicht ausreichen.

1.15 Der EWSA dringt entsprechend Artikel 51 der AV auf eine Stärkung der Kapazität der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV. Durch die Einbindung dieser Partner in diesen Prozess aus Unterstützung, Studien, Evaluierungen, Expertenberichten und anderen, durch **technische Hilfe** unterstützten Maßnahmen lassen sich die Partizipation und die Partizipationsfähigkeit aller Partner an den Strukturfonds sinnvoller gestalten, was letztlich einer erfolgreichen Umsetzung der Kohäsionspolitik zugutekommt. Der EWSA bedauert, dass bei operationellen Programmen technische Hilfe nicht bei Umweltmaßnahmen, Maßnahmen zur Chancengleichheit und zur Gleichstellung von Frauen und Männern zum Einsatz kommen soll. Diese Ausklammerung sollte aus Artikel 87 gestrichen werden.

1.16 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel durch wohl durchdachte **Finanzierungstechniken** optimal genutzt werden müssen; es ist dafür Sorge zu tragen, dass jeder in die Kohäsionspolitik gesteckte Euro einen möglichst großen Nutzen erbringt. Der EWSA hebt hervor, dass die Maßnahmen im Rahmen der verschiedenen Strukturfonds sorgfältig koordiniert und die Kofinanzierungsraten überprüft werden müssen, um in der derzeitigen Krisensituation den Bedürfnissen der Empfänger besser gerecht zu werden.

1.17 Gemäß Artikel 174 AEUV ist die Kohäsionspolitik ein Kernstück der Europäischen Union und soll zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beitragen. Für Mitgliedstaaten, deren durchschnittliches BIP-Wachstum im Zeitraum 2007-2009 negativ war und die im gegenwärtigen Zeitraum bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln eine gute Rate aufweisen, wird der Begrenzungssatz mindestens in Höhe des gegenwärtigen Zeitraums festgesetzt. Die für die Kohäsionspolitik festgelegte Begrenzungshöhe gilt nicht für den Fischereifonds und den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

2. Was die Krise von der EU fordert: neue Strukturfonds für eine schwierige Zeit

2.1 Die Arbeitslosenquote in der EU ist infolge der Wirtschaftskrise auf 10,3 % gestiegen (darunter mehr als 5 Millionen junge Menschen – die „verlorene Generation“) und der Prozentsatz an Menschen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist in einigen EU-Mitgliedstaaten um mehr als 4 %, der Anteil an materiell stark benachteiligten Menschen um 3 % angestiegen.

2.2 Trotz der bisherigen Bemühungen der EU in den Bereichen Kohäsion, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischereipolitik nehmen die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen erneut zu. Laut dem fünften Kohäsionsbericht haben die Unterschiede allgemein zugenommen und insbesondere die Unterschiede innerhalb der Länder (größerer Wohlstand in den Hauptstädten, größere Armut in den weniger entwickelten Regionen), die in einigen Fällen geradezu dramatisch ausfallen. Der

Bericht zeigt auch die erheblichen Unterschiede auf, die in Bezug auf das Entwicklungsniveau zwischen Stadt und Land herrschen ⁽²⁾.

2.3 Der EWSA fordert auf der Grundlage der auf der Tagung des Europäischen Rates vom 30. Januar 2012 getroffenen Vereinbarungen die Kommission und den Rat dazu auf, durch ein „Sonderverfahren“ die derzeit geltenden Vorschriften für fünf Jahre auszusetzen, um so eine unmittelbare und beschleunigte Nutzung der Fonds zu ermöglichen und um unnötige Hindernisse und den behördlichen Ermessensspielraum zu beseitigen. Eine solche Maßnahme käme insbesondere KMU für ihre Innovationen und Produktionsverbesserungen sowie Projekten mit jungen Menschen zugute.

2.4 Die Kohäsionspolitik ist ein Kernstück der Europäischen Union, und die EU wird gemäß Artikel 174 AEUV ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts weiterhin entwickeln und verfolgen. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

2.5 Vor diesem Hintergrund hebt der Ausschuss hervor, dass für Mitgliedstaaten, deren durchschnittliches BIP-Wachstum im Zeitraum 2007-2009 negativ war und die im gegenwärtigen Zeitraum bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln eine gute Rate aufweisen, der Begrenzungssatz mindestens in Höhe des gegenwärtigen Zeitraums festgesetzt wird. Die für die Kohäsionspolitik festgelegte Begrenzungshöhe gilt nicht für den Fischereifonds und den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

2.6 Der EWSA hat hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Strukturfonds in die Europa-2020-Strategie einzubinden. Deren Vorgaben und Ziele sollten daher eng mit der Kohäsionspolitik ⁽³⁾ verknüpft und es sollte deutlicher herausgestellt werden, wie die Strukturfonds künftig zu den Zielen der Europa-2020-Leitinitiativen beitragen werden. Diese Ziele werden in naher Zukunft überprüft werden müssen, wenn die EU sie mitten in einer tiefen Krise verwirklichen will.

2.7 In mehreren Stellungnahmen ⁽⁴⁾ hat der EWSA betont, dass die Ziele der Strukturfonds über die Europa-2020-Strategie hinausgehen. Die Strukturfonds sollten daher ein Mechanismus sein, mit dem sichergestellt wird, dass die Wirtschaft der EU ihre beschäftigungs- und bildungspolitischen Maßnahmen stärkt, um so das Humankapital und die für Wachstum, Beschäftigung und soziale Inklusion notwendigen Investitionen zu erhalten und auszubauen. Sie sollten einen Beitrag zu anderen Strategien und Politikbereichen in der EU leisten, unter anderem zu dem Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen 2010-2015, dem „Small Business Act“, der Energie-Strategie für Europa, der Europäischen Strategie zugunsten von

⁽²⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Metropol- und Stadtregionen in Europa 2020“, ABl. C 376/02 vom 22.12.2011, S. 7, und „Landwirtschaft und Handwerk“, ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 35.

⁽³⁾ Siehe die Stellungnahmen des EWSA zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“, ABl. C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68, zum Thema „Rolle und Prioritäten der Kohäsionspolitik im Rahmen der Europa-2020-Strategie“, ABl. C 248/01 vom 25.8.2011, S. 1 und zum Thema „Metropol- und Stadtregionen in Europa 2020“, ABl. C 376/02 vom 22.12.2011, S. 7.

⁽⁴⁾ Stellungnahmen des EWSA zum Thema „Regionalpolitik und intelligentes Wachstum“, ABl. C 318/13 vom 29.10.2011, S. 82 und zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“, ABl. C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68.

Menschen mit Behinderungen 2010-2020, dem EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma und der Strategie für nachhaltige Entwicklung.

2.8 Der EWSA ist zutiefst besorgt über die Folgen der Krise und ist der Meinung, dass die Strukturfonds zur Überwindung der Krise beitragen können, wenn die wirtschaftspolitische Steuerung der EU, die derzeit nicht genug an Wachstum, Beschäftigung und sozialer Inklusion bringt, einer Überprüfung unterzogen wird. Der EWSA unterstreicht, dass die im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität ergriffenen Sparmaßnahmen die Bemühungen um mehr Zusammenhalt in Europa nicht unterminieren dürfen; Strukturmaßnahmen sollten Wachstum, soziale Inklusion und mehr Beschäftigung fördern.

2.9 Die Schwere der Wirtschaftskrise zeigt, dass die Mittel (376 Mrd. EUR), die die Kommission derzeit für die Strukturfonds im Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorschlägt, nicht ausreichen, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU voranzubringen. Der EWSA ruft den Rat und das Europäische Parlament dazu auf, den aktuellen Vorschlag für die Strukturfonds im mehrjährigen Finanzrahmen zu überdenken, und ersucht die Institutionen, die EU-Mittel auf die weniger entwickelten Regionen zu konzentrieren und nicht noch mehr Fragmentierung und Bürokratie herbeizuführen.

2.10 Die Krise darf die Europäische Union nicht daran hindern, ihre internationalen Verpflichtungen und Übereinkommen, wie etwa die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und die VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, einzuhalten.

3. Solide Grundsätze für wirkungsvolle Strukturfonds

3.1 Strategische Programmplanung

3.1.1 Der EWSA ist der Meinung, dass der Gemeinsame Strategische Rahmen ein wichtiges Mittel ist, das eine bessere Koordination der Maßnahmen zur Umsetzung der Kohäsionspolitik durch die verschiedenen Strukturfonds gewährleisten wird.

3.1.2 Der EWSA begrüßt den Gemeinsamen Strategischen Rahmen, plädiert aber für einen Ansatz, der auf die Empfänger abstellt. Potenzielle Empfänger müssen sich derzeit mit unterschiedlichen Verfahren für Beihilfen auseinandersetzen (z.B. bestehen Unterschiede zwischen dem EFRE und dem ELER), was für potenzielle Empfänger mit Verwaltungsaufwand verbunden ist. Der Gemeinsame Strategische Rahmen ist in seiner derzeit vorgeschlagenen Form lediglich ein verwaltungstechnischer Kriterienkatalog, das Konzept einer „Verwaltung aus einer Hand“ für die Empfänger fehlt hingegen. Der Gemeinsame Strategische Rahmen sollte ferner eine eindeutige Dokumentation und eine einheitliche, in allen Mitgliedstaaten anzuwendende Auslegung der Regeln enthalten. Ein solches Konzept würde aber sicherstellen, dass der GSR ein Instrument zur effizienteren Nutzung der Fonds darstellt und keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand birgt.

3.1.3 Nach Ansicht des EWSA sollte der GSR genauere Angaben zu den Investitionsprioritäten enthalten, die sich aus den Zielen der Europa-2020-Strategie ergeben. Dabei sollte insbesondere dargelegt werden, durch welche Maßnahmen die

soziale Inklusion besonders arbeitsmarktferner Personen (darunter Frauen, Jugendliche, Einwanderer, ältere Menschen und behinderte Menschen) erreicht werden könnte.

3.1.4 Zudem ist der EWSA der Auffassung, dass der GSR unter Beteiligung aller EU-Institutionen und beratenden Organe vereinbart werden sollte, damit er von allen möglichst voll mitgetragen wird.

3.1.5 Die Einführung der Partnerschaftsvereinbarungen zur Erreichung gemeinsamer europäischer, nationaler und regionaler Ziele wird begrüßt.

3.1.6 Der EWSA ruft dazu auf, alle Partnerschaftsvereinbarungen und die entsprechenden Programme mit den nationalen Reformprogrammen (NRP) zu verknüpfen. In den nationalen Reformprogrammen sollten sich alle Ziele der Europa-2020-Strategie sowie anderweitige Verpflichtungen aus internationalen Zusagen und Übereinkommen, wie etwa der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und der VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, widerspiegeln.

3.1.7 Die Einbeziehung der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV in die Vorbereitung und Annahme der Partnerschaftsvereinbarungen ebenso wie in die vorgeschlagene mögliche Änderung der Partnerschaftsvereinbarungen (Artikel 15) werden für den Erfolg der Strukturfonds von entscheidender Bedeutung sein. Der Vorschlag für eine allgemeine Verordnung sollte dementsprechend geändert werden.

3.1.8 Der EWSA fordert, Artikel 14 des Vorschlags für eine allgemeine Verordnung auf der Grundlage von Artikel 10 und 19 des AEUV dahingehend zu ändern, dass in Abschnitt c) entsprechende Hinweise auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen, wie Frauen, ältere Menschen, Jugendliche, Menschen mit bestimmter sexueller Ausrichtung, Menschen mit einer Behinderung, Anhänger einer bestimmten Religion und Angehörige ethnischer Minderheiten aufgenommen werden.

3.2 Thematische Konzentration und Vereinfachung

3.2.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine allgemeine Verordnung, die eine Reihe gemeinsamer Bestimmungen für die Strukturfonds enthält, denn die Kohäsionspolitik in der EU wird hierdurch eine gemeinsame europäische Perspektive sowie zusätzlich an Kohärenz und Effizienz gewinnen.

3.2.2 Der EWSA begrüßt die elf thematischen Ziele. Er ist jedoch der Auffassung, dass noch weitere Themen wie etwa (1) Verbesserung der Zugänglichkeit und (2) Aufbau der Kapazitäten der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV) aufgenommen werden sollten. Der EWSA ruft dazu auf, diese in Artikel 9 des Vorschlags für eine allgemeine Verordnung aufzunehmen.

3.2.3 Um Synergien sowie ein auf mehr Zusammenhalt ausgerichtetes, inklusiveres Wachstum sicherzustellen, sollten sich alle Länder auf die in dem Vorschlag für eine allgemeine Verordnung festgelegten Themenbereiche konzentrieren.

3.2.4 Der EWSA hat sich bereits für eine Vereinfachung der Verwaltungs-, Rechnungsführungs- und Rechnungsprüfungsverfahren ausgesprochen, da „die Vereinfachung [...] künftig

oberstes Ziel der Kohäsionspolitik sein [muss]“⁽⁵⁾. Er begrüßt daher die Aufnahme dieses Grundsatzes in den vorliegenden Vorschlag. Übermäßiger bürokratischer Aufwand muss vermieden und es muss mehr dafür getan werden, dass die Endempfänger von den Maßnahmen profitieren. Die Vereinfachung muss mehr Klarheit in Bezug auf Förderfähigkeit, Rechnungsprüfung, Zahlungen und Einsatz von IKT schaffen. Hierzu gehört auch, dass der Text der Verordnung vereinfacht und die Zahl der Artikel reduziert wird.

3.2.5 Der Schwellenwert von 100 000 EUR für die Anwendung der vereinfachten Regeln sollte für den gemeinschaftsfinanzierten Teil von Vorhaben, die gemäß Artikel 140 des Verordnungsentwurfs nur einmal geprüft werden, auf 250 000 EUR angehoben werden. Die Kosten der meisten Projektbudgets gehen über den in der Verordnung vorgeschlagenen Betrag hinaus, weil der Verwaltungsaufwand so hoch ist. Eine Vereinfachung anhand dieses neuen Schwellenwerts könnte sich auf die Anwendung dieser Regel auf die Globalfinanzhilfe positiv auswirken.

3.2.6 Der EWSA schlägt vor, das Konzept einer „Verwaltung aus einer Hand“ (one stop shop) in Erwägung zu ziehen, um so die Kohäsionspolitik in stärkerem Maße auf die Empfänger auszurichten (kundenorientierter Ansatz).

3.2.7 Ebenfalls zu begrüßen ist das breite Spektrum an Erstattungsoptionen und der hohe Grad an E-Governance. Es muss sichergestellt sein, dass der Einsatz von E-Governance mit der Gewährleistung eines Zugangs für alle, einschließlich älterer Menschen, Angehörige ethnischer Minderheiten und Menschen mit Behinderungen, einhergeht.

3.3 Leistungsrahmen und Konditionalität

3.3.1 Der EWSA sieht die Aufnahme der Konditionalität in die allgemeine Verordnung als ein probates Mittel an, um sicherzustellen, dass die gemeinsamen Ziele der EU auch wirklich erreicht werden.

3.3.2 Der EWSA hat sich in früheren Stellungnahmen⁽⁶⁾ bereits zustimmend zur Ex-ante-Konditionalität als Instrument für einen effizienteren Einsatz der Mittel im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik geäußert. Eine solche Konditionalität dürfte indes nicht zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen, sondern eine kohärentere und effizientere Nutzung der Strukturfonds gewährleisten.

3.3.3 Der EWSA ist jedoch nicht einverstanden mit der makroökonomischen Konditionalität⁽⁷⁾, da mit dieser Methode die Falschen „bestraft“ werden. Der EWSA spricht sich gegen Strafmaßnahmen durch die Kohäsionspolitik (einschließlich der Einstellung von Zahlungen) im nächsten (sechsten) Maßnahmenpaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung aus. Maßnahmen im Bereich der makroökonomischen Konditionalität dürfen für die Empfänger von Strukturfonds-Mitteln keine Auswirkungen haben.

3.3.4 Es ist erforderlich, dass die Leistungsüberprüfung unter Einbeziehung und mit Zustimmung der Partner im Sinne der

Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV als den eigentlichen Akteuren der Umsetzung der Kohäsionspolitik vorstattengeht.

3.4 Flexibilität

3.4.1 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Grundsätze der Konditionalität nicht die Flexibilität der strukturpolitischen Maßnahmen schmälern dürfen, da es keine Patentlösung für alle Regionen gleichermaßen gibt.

3.4.2 Das gemeinsame Ziel eines Zusammenhalts durch Anwendung gemeinsamer Regeln auf alle Empfänger sollte seinerseits nicht durch eine flexible Handhabung in Frage gestellt werden.

3.5 Mehrebenenregieren

3.5.1 Der EWSA begrüßt den Mehrebenenansatz (Multi-Level-Governance), mit dem die Eigenverantwortlichkeit für die Mittel und die Ziele des sozialen Zusammenhalts gewährleistet wird. Die Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV sollten gemäß Artikel 5 an allen Phasen des Einsatzes von Fonds-Mitteln, einschließlich auf lokaler und regionaler Ebene, umfassend mitwirken. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass den Territorialpakten in der Vergangenheit eine wichtige Rolle bei der Einbindung der Zivilgesellschaft zukam.

3.5.2 Der EWSA betont nachdrücklich, dass zwischen allen Instrumenten der Strukturfonds Synergien sichergestellt werden müssen.

4. Zu den kohäsionspolitischen Grundsätzen der EU müssen geeignete Instrumente kommen, um Zusammenhalt zu erzeugen

4.1 Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft: die Partnerschaftsvereinbarungen

4.1.1 Der EWSA hat sich für die Anwendung des Partnerschaftsprinzips in der Kohäsionspolitik ausgesprochen⁽⁸⁾. Alle maßgeblichen Interessenträger sollten bei der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und der technischen Unterstützung vertreten sein.

4.1.2 Artikel 5 des Vorschlags für eine allgemeine Verordnung sowie der Vorschlag, auf EU-Ebene einen Verhaltenskodex für Partnerschaftsvereinbarungen zu erarbeiten, der die verschiedenen Rechte und Pflichten für die Beteiligung der einzelnen Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV enthält, finden daher seine ausdrückliche Zustimmung. Bei der Ausarbeitung des Verhaltenskodex sollte eine umfassende Beteiligung dieser Partner sichergestellt sein.

4.1.3 Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft sollte auch in Zusammenhang mit dem gleichberechtigten Zugang zu Finanzmitteln und durch eine eindeutig integrierende Definition gewährleistet sein. Hindernisse durch Kofinanzierungsvorschriften, Verwaltungsaufwand, unangemessene Zielvorgaben der nationalen Aktionsprogramme und mangelnde Beteiligung an der Kontrolle der Mittel führen häufig dazu, dass der Zivilgesellschaft der Zugang zu Finanzmitteln verwehrt bleibt.

⁽⁵⁾ Stellungnahmen des EWSA zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“, ABL C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68, und zum Thema „Effiziente Partnerschaften in der Kohäsionspolitik“, ABL C 44/01 vom 11.2.2011, S. 1.

⁽⁶⁾ Stellungnahme zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“ ABL C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68.

⁽⁷⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Regionalpolitik und intelligentes Wachstum“, ABL C 318/13 vom 29.10.2011, S. 82.

⁽⁸⁾ Stellungnahmen des EWSA zum Thema „Effiziente Partnerschaften in der Kohäsionspolitik“, ABL C 44/01 vom 11.2.2011, S. 1 und zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“ ABL C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68.

4.1.4 In dem Verhaltenskodex sollten im Hinblick auf eine effiziente und unbürokratische Umsetzung und Nutzung kohäsionspolitischer Programme eindeutige Anwendungsregeln festgelegt sein, eine zeitnahe Bearbeitung vorgeschrieben werden und ein Beschwerdeverfahren vorgesehen sein. Der EWSA ist der Auffassung, dass zusätzliche, von den Mitgliedstaaten angewandte Genehmigungskriterien im Sinne der Vermeidung zusätzlichen bürokratischen Aufwands (und einer überkorrekten Umsetzung) zunächst einer Begutachtung unterzogen werden sollten.

4.1.5 Der Verhaltenskodex sollte klare Angaben zu den verschiedenen Rechten und Pflichten für die Beteiligung der einzelnen Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV enthalten.

4.1.6 Der EWSA plädiert dementsprechend auch für eine Partnerschaftvereinbarung zwischen jedem Mitgliedstaat und seinen Regionen und der Zivilgesellschaft⁽⁹⁾.

4.1.7 Der EWSA hebt hervor, dass umfassende Partnerschaften geschaffen werden müssen, die ein breites Spektrum verschiedener Interessen widerspiegeln. Aufgaben und Funktionen der verschiedenen Partner sollten deutlich dargelegt werden.

4.1.8 Bedauerlicherweise enthält die allgemeine Verordnung keinen europäischen Mechanismus für Partnerschaften mit europäischen Partnern im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV; der EWSA plädiert dafür, einen solchen Mechanismus in die neue Verordnung aufzunehmen.

4.1.9 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission, ausgehend von den Erfahrungen mit LEADER auf lokaler Ebene betriebene Initiativen zu stärken. Der EWSA plädiert nachdrücklich dafür, dass wichtige Interessengruppen der Zivilgesellschaft in den lokalen Aktionsgruppen im Rahmen von LEADER vertreten sein sollten.

4.2 Monitoringausschüsse

4.2.1 Der EWSA unterstützt nachdrücklich, dass den Partnern im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV in den Monitoringausschüssen gemäß Artikel 42 der AV Stimmrechte erteilt werden, und unterstreicht erneut, dass alle Partner darin gleiche Rechte haben müssen. Der EWSA sieht es als dringlich an, allen an dem Monitoringmechanismus beteiligten Partnern gleichen Status zu gewähren, und fordert, konkrete Leitlinien in den GSR aufzunehmen.

4.2.2 Der EWSA weist erneut darauf hin, dass die Nutzung der Fonds einer eingehenden Bewertung und Untersuchung unterzogen werden muss, und hebt hervor, dass dies für das Verständnis der Wirkung der Fonds in den unterschiedlichen europäischen Regionen von entscheidender Bedeutung ist.

4.3 Technische Hilfe

4.3.1 Der EWSA fordert entsprechend Artikel 51 der allgemeinen Verordnung eine Stärkung der Kapazität der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV. Durch die Einbindung dieser Partner in diesen Prozess aus Unterstützung, Studien, Evaluierungen, Expertenberichten und anderen, durch technische Hilfe unterstützten Maßnahmen lassen sich

die Partizipation und die Partizipationsfähigkeit aller Partner an den Strukturfonds sinnvoller gestalten. Dies sollte eine Voraussetzung für die Teilnahme sein.

4.3.2 Der EWSA bedauert, dass operationelle Programme für technische Hilfe nicht bei Umweltmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und der Gleichstellung von Frauen und Männern zum Einsatz kommen sollen. Diese Ausklammerung sollte aus Artikel 87 gestrichen werden.

4.3.3 Der EWSA weist darauf hin, dass der Europäische Sozialfonds in Bezug auf technische Hilfe für die Teilnahme von unter Artikel 5 Absatz 1 definierten Partnern fortschrittlicher ist. Der Ausschuss hält es für nötig, das Partnerschaftsprinzip gleichermaßen in allen Strukturfonds anzuwenden.

4.4 Aufbau von Kapazitäten

4.4.1 Der EWSA spricht sich dafür aus, in Artikel 2 den Begriff „Kapazitätsaufbau“ zu definieren. Diese Definition sollte eine stärkere Beteiligung der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV an der Vorbereitung, Umsetzung und Überwachung der Strukturfonds in allen Phasen umfassen, unter anderem auch Schulungen, Mitwirkung an technischer Hilfe, Einbeziehung von Vertretungsorganisationen benachteiligter Bevölkerungsgruppen und Unterstützung beim Einsatz der Mittel. Die Definition sollte auch in den GSR aufgenommen werden.

4.4.2 Der Kapazitätsaufbau für Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV sollte auch, wie in Artikel 87 der allgemeinen Verordnung vorgesehen, den Zugang zu Finanzmitteln umfassen. Der Ausschuss bedauert, dass Artikel 7 der allgemeinen Verordnung keine Bestimmung über den diskriminierungsfreien Zugang zu Finanzmitteln enthält.

4.5 Nichtdiskriminierung und Mittelzugang

4.5.1 Der EWSA zeigt sich erfreut über den Ansatz der Nichtdiskriminierung in der vorgeschlagenen Allgemeinen Verordnung. Bedauerlich ist jedoch, dass der Grundsatz des barrierefreien Zugangs, der eigens in Artikel 16 der derzeit geltenden allgemeinen Verordnung festgeschrieben ist, nicht in die vorgeschlagene künftige Verordnung übernommen wurde.

4.5.2 Bewerber, Empfänger und Partner sollten gegenüber den Behörden in den Mitgliedstaaten zwingend geltende Rechte sowie die Möglichkeit haben, über den Beschwerdeweg Einspruch zu erheben.

4.5.3 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass für die Inanspruchnahme der Fonds ein weiterer Kapazitätsaufbau der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV sowie eine umfassende Nutzung der Globalfinanzhilfe erforderlich sind. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass durch die von der Europäischen Kommission koordinierte Schulungsmaßnahmen die Inanspruchnahme der Mittel deutlich erleichtert werden kann.

4.6 Unterstützung der Sozialwirtschaft

4.6.1 Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Bestimmungen bezüglich der Akteure der Sozialwirtschaft und empfiehlt, deren Beteiligung an den Zielen der Strukturfonds zu klären. Die Akteure der Sozialwirtschaft dürfen durch diese Bestimmungen nicht auf Programme zur sozialen Inklusion beschränkt werden,

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“, ABl. C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68, Ziffern 2.1.6, 6.1 und 6.2.

sondern ihre Teilnahme sollte auch auf weitere wichtige prioritäre Bereiche der Fonds ausgedehnt werden, wie etwa Beschäftigungsförderung, Armutsbekämpfung, Verbesserung des Bildungsniveaus, Unternehmensgründung, unternehmerische Initiative, Wettbewerbsfähigkeit und Unterstützung von Unternehmen, lokale Entwicklung, Forschung, Entwicklung und Innovation, Bildung und Ausbildung.

4.7 Multifonds – Finanzierungstechniken

4.7.1 Der EWSA begrüßt die Möglichkeit, verschiedene Finanzquellen zu kombinieren, um so beim Einsatz der Fonds bessere Ergebnisse zu erzielen.

4.7.2 Der EWSA ist überzeugt von der Hebelwirkung der Strukturfonds; im Hinblick auf eine Stärkung dieser Hebelwirkung auf lokaler Ebene empfiehlt der EWSA, einen angemessenen Teil der Mittel für gemischte Fonds zu reservieren, die in der Lage sind, lokale endogene Ressourcen zu mobilisieren, um so vielfältige, dauerhafte lokale Finanzierungsfazilitäten zu schaffen, die auch Garant für die Nachhaltigkeit der EU-Maßnahmen sind.

4.7.3 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass durch entsprechende Finanzierungstechniken die beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel optimal genutzt werden sollten; es ist dafür Sorge zu tragen, dass jeder in die Kohäsionspolitik gesteckte Euro einen möglichst großen Nutzen erbringt. Projektanleihen im Rahmen der Europa-2020-Strategie sollten in stärkerem Maße genutzt werden; Der EWSA schlägt vor, sorgfältig zu prüfen, inwiefern gebundene künftige Strukturfondsmittel und ungenutzte Mittel aus dem Planungszeitraum 2007-2013 für rückzahlbare EIB-Darlehen als Puffer/Kreditbürgschaft genutzt werden können. Diese Mittel sollten KMU und anderen Unternehmen jetzt zur Ankurbelung der europäischen Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden. Unter diesem Gesichtspunkt sollte auch die Möglichkeit von Rotationsfonds und Mikrokrediten geprüft werden.

4.8 Zweckgebundene Mittel

4.8.1 Der EWSA unterstützt den Vorschlag, mindestens 20 % der gesamten nationalen ESF-Mittelzuweisungen verbindlich für das Ziel der sozialen Inklusion und Armutsbekämpfung vorzusehen. Der EWSA spricht sich gegen eine Reduzierung dieser Vorgaben aus. Vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise muss der soziale Charakter Europas für die Bürger weiterhin erkennbar sein. Insbesondere Sozialunternehmen sind bei der Erreichung dieser Ziele von Nutzen und leisten einen bedeutenden Beitrag zur Integration besonders betroffener Gruppen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt.

4.8.2 Der Ausschuss schlägt vor, die derzeitige Praxis der Finanzierung von Verkehrsprojekten durch getrennte Haushaltslinien beizubehalten. Durch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zweckbestimmung von Kohäsionsfondsmitteln würden die für Kohäsion zur Verfügung stehenden Mittel geringer ausfallen.

4.9 Kofinanzierungsätze

4.9.1 Die Regeln für die Kofinanzierung sollten den Umständen angepasst werden⁽¹⁰⁾. Das Aufnahmevermögen der verschiedenen Fondsempfänger sollte mitbedacht werden.

4.9.2 Der EWSA unterstützt die bereits 2011 von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Kofinanzierungsätze auf maximal 95 % für Mitgliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten⁽¹¹⁾, die in der AV aufgegriffen wurde. Der EWSA ist der Auffassung, dass auch lokalen Behörden ohne Zugang zu Darlehen, die über keinen eigenen Haushalt verfügen und daher keinen Eigenbeitrag leisten können, die Möglichkeit der Kofinanzierung gewährt werden sollte.

4.9.3 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, Projekten zugunsten von benachteiligten Bevölkerungsgruppen und von Ausgrenzung bedrohten Menschen höhere Kofinanzierungsraten zu gewähren. In Anbetracht der aufgrund von Sparmaßnahmen immer wahrscheinlicher werdenden Mittelkürzungen in der einzelstaatlichen Sozialpolitik sollte dieser Satz für die Mitgliedstaaten, die am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffen sind, bei 100 % liegen.

4.10 Information

4.10.1 Der EWSA hebt hervor, dass für die in der Allgemeinen Verordnung festgelegten Anforderungen und die Bedeutung der wichtigsten Grundsätze und Mechanismen Informationsstrategien notwendig sind.

4.10.2 Technische Hilfe und andere Instrumente sollten genutzt werden, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten (insbesondere unter Einbeziehung der Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV, von den verwaltenden Behörden bis hin zu den Projektträgern, über die wichtigsten Elemente dieser Verordnung hinreichend informiert sind.

4.11 Sozialer Wohnungsbau

4.11.1 Der EWSA weist darauf hin, dass der soziale Wohnungsbau in die Allgemeine Verordnung aufgenommen werden sollte und dass eine eindeutige Definition dieses Bereichs im GSR im Anhang zur Verordnung von Nutzen wäre.

4.12 Makroregionale Strategien – Städtepolitik

4.12.1 Der EWSA begrüßt den Ansatz, den Stellenwert makroregionaler Kooperationsstrategien in der Kohäsionspolitik zu verbessern. Die Zusammenarbeit zwischen Makroregionen kann in hohem Maße für ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis der Investitionen in den betreffenden Regionen sorgen.

4.12.2 Der EWSA unterstützt voll und ganz die stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse städtischer Gebiete: 5 % der Mittel des EFRE sind für die Entwicklung von Städten und für die Einrichtung eines Stadtentwicklungsforums vorgesehen⁽¹²⁾.

4.12.3 Städtepolitische Maßnahmen sollten sich auf eine nachhaltigere Umwelt konzentrieren und eine bessere Mobilität für alle Bürger, ein bürgerfreundliches Umfeld und die Umweltfreundlichkeit der Maßnahmen sicherstellen, insbesondere für ältere Menschen, Personen mit eingeschränkter Mobilität und behinderte Menschen.

4.12.4 Der EWSA betont die Bedeutung der von ESPON im Bereich europäische territoriale Entwicklung durchgeführten Forschung und Entwicklung.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA zu dem „Fünften Kohäsionsbericht“, ABl. C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68, Ziffern 2.2.1 und 6.10.

⁽¹¹⁾ Stellungnahmen des Ausschusses: ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 81 von 2012/C/24/17 bis 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ Im Einklang mit früheren Stellungnahmen zum Thema „Metropol- und Stadtregionen in Europa 2020“, ABl. C 376/02 vom 22.12.2011, S. 7 und zum Thema „Rolle und Prioritäten der Kohäsionspolitik / EU 2020“, ABl. C 248/01 vom 25.8.2011, S. 1.

4.13 Indikatoren

4.13.1 Der EWSA zeigt sich erfreut über die Bemühungen um eine stärker ergebnisorientierte Verordnung. Dafür sind solide Indikatoren notwendig.

4.13.2 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass makroökonomische Indikatoren alleine, wie etwa das BIP, zur Feststellung des Kohäsionsniveaus eindeutig nicht ausreichen. Für die Kohäsionspolitik sollten andere Indikatoren zur Anwendung kommen⁽¹³⁾. Die Anwendung dieser Art von Indikatoren sollte in der Mitte des Programmplanungszeitraums einer Prüfung unterzogen werden.

4.13.3 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die Kommission auf lokaler und auf Gemeinschaftsebene festgelegten Leistungsindikatoren gebührend Rechnung trägt und neben quantitativen Indikatoren in stärkerem Maße auch qualitative Indikatoren heranzieht, insbesondere zur besseren Bewertung des zusätzlichen sozialen Nutzens der Programme und Maßnahmen vor Ort.

4.13.4 Die Indikatoren sollten die langfristigen Folgen wiedergeben. Sie sollten nicht allein auf einer Kosten/Nutzen-Analyse basieren, sondern auch anderen gesellschaftlichen Aspekten Rechnung tragen. Alle Akteure der Kohäsionspolitik müssen mit der Anwendung der neuen Indikatoren vertraut gemacht werden.

4.14 Geografischer Anwendungsbereich (Artikel 89)

4.14.1 Der EWSA dringt darauf, dass die mit Mitteln der Strukturfonds durchgeführten Maßnahmen zur sozialen Inklusion, Bildung und Beschäftigung alle benachteiligten Bevölkerungsgruppen, wie Frauen, Immigranten und Menschen mit Behinderungen, berücksichtigen und unabhängig vom jeweiligen geografischen Anwendungsbereich organisiert und umgesetzt werden.

4.15 Strategischer Fortschritt

4.15.1 Der EWSA weist darauf hin, dass die Fortschrittsberichte auch eine Bewertung der Fortschritte bei den Maßnahmen zur Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen in der jeweiligen Region umfassen sollen.

4.15.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass Artikel 49 und Artikel 101 des Vorschlags für eine allgemeine Verordnung auch eine Bewertung der bereichsübergreifenden Prioritäten und der thematischen Prioritäten enthalten sollte.

4.15.3 Zu den in Artikel 114 dargelegten Aufgaben der Verwaltungsbehörde sollte es gehören, Informationen nach von Ausgrenzung bedrohten Gruppen aufzuschlüsseln.

4.16 Gemeinsame Aktionspläne

4.16.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass in den gemeinsamen Aktionsplänen die Beteiligung aller in Artikel 5 Absatz 1 genannten Partner festgelegt sein sollte.

4.16.2 Die gemeinsamen Aktionspläne sollten die Partner im Sinne der Definition unter Artikel 5 Absatz 1 der AV als potenzielle Empfänger dieser Art von Maßnahmen mit einbeziehen.

5. Transnationale Zusammenarbeit

5.1 Der EWSA hebt hervor, dass die operationellen Programme zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in allen Fonds weiter unterstützt werden müssen. Dies trägt dazu bei, die Rolle der Europäischen Kommission beim Austausch von Erfahrungen und der koordinierten Umsetzung der einschlägigen Initiativen zu stärken.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Vgl. den in folgenden Stellungnahmen genannten Gini-Koeffizienten: „Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABl. C 120/17 vom 16.5.2008, S. 73 und in der Stellungnahme zum „Fünften Kohäsionsbericht“, ABl. C 248/12 vom 25.8.2011, S. 68.

Stellungnahme des EWSA zum Thema „Das BIP und mehr – die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Auswahl zusätzlicher Indikatoren“, (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht):

Ziffer 1.5.1 „In diesem Sinne scheint es unverzichtbar, Wirtschaftswachstum durch gesellschaftlichen Fortschritt zu ersetzen und eine Debatte über die inhaltliche Bedeutung von Fortschritt anzustoßen, bei der neben einer Neudefinition des Entwicklungsbegriffs auch Elemente politischer Verantwortung Eingang finden. Dieser neue Ansatz setzt voraus, dass die verschiedenen Dimensionen ermittelt werden, die den Fortschritt bilden durch a) Ausdehnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf soziale und ökologische Phänomene b) Verwendung zusammengesetzter Indikatoren und c) Schaffung von Schlüsselindikatoren.“

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006“

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)

(2012/C 191/07)

Berichterstatter: **Carmelo CEDRONE**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 25. bzw. am 27. Oktober 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 177 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1084/2006“

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 3. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 180 gegen 9 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Vorschläge

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt im Allgemeinen den Ansatz der Kommission bezüglich des neuen Vorschlags für eine Verordnung über den Kohäsionsfonds. Er begrüßt insbesondere die Anstrengungen, die für die verschiedenen Fonds geltenden Verfahren mit jenen zu vereinheitlichen, die in der allgemeinen Verordnung vorgesehen sind. Gleichwohl macht er auf einige (vorgenannte) problematische Punkte aufmerksam, die ausführlicher behandelt und optimiert werden sollten, insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Lage der EU aufgrund der Finanzkrise und der Staatsverschuldung.

1.2 Der EWSA hält es jedenfalls für begrüßenswert, dass der Fonds zur Förderung der Erzeugung und Verteilung von Energie aus erneuerbaren Energieträgern, zur Förderung der Energieeffizienz, des Umweltschutzes und der Anpassung an den Klimawandel sowie zur Wiederherstellung der Biodiversität und zur Stadterneuerung genutzt werden kann. Dies könnte positive Auswirkungen auf andere Sektoren wie z.B. den Tourismus haben. All dies sind Elemente, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

1.3 Nach Auffassung des EWSA ist es wichtig, dass die Kommission in diesen Krisenzeiten mithilfe thematischer Schwerpunkte eine Reduzierung der Anzahl der Maßnahmen anstrebt. Diese Vorgehensweise ist von ausschlaggebender Bedeutung, um Verschwendungen zu reduzieren, die Ressourcen gezielt auf spezifische Aktivitäten zu konzentrieren und die Hebel- und Förderwirkung zugunsten des Wachstums und der Beschäftigung zu erhöhen.

1.4 Der EWSA stimmt dem Vorschlag zur Finanzierung der „Fazilität Connecting Europe“ zu, wobei jedoch die Einrichtung eines eigens dafür vorgesehenen Fonds vermieden werden sollte, da dies zu unnötigen Überschneidungen führen könnte.

1.5 Große Sorgen und Bedenken äußert der EWSA in Bezug auf die derzeitigen Vorschläge zum Konditionalitätsprinzip (insbesondere zur makroökonomischen Konditionalität). Dieses sollte sich nicht als Bestrafung dienen und als Strafmittel eingesetzt werden, sondern vielmehr an die Verantwortung appellieren und als „Belohnung“ fungieren. Damit ließe sich vermeiden, dass das Ziel der „Konvergenz“ untergraben und in Frage gestellt wird.

1.6 Nach Ansicht des EWSA ist es unabdingbar, die Koordinierung der verschiedenen Fonds und die Koordinierung der gesamten Kohäsionspolitik mit den anderen EU-Wirtschaftspolitiken, darunter auch der GAP, in einem solideren Rahmen einer gemeinsamen Haushaltspolitik zu stärken. Dadurch ließe sich eine Hebelwirkung erzielen und die Wirksamkeit der Investitionen stärken. Zweckmäßig wäre es, in der Wirtschaftspolitik, darunter auch der Kohäsionspolitik, zu einer verstärkten Zusammenarbeit zu gelangen, um eine gemeinsame wirtschaftspolitische Steuerung zumindest im Euro-Raum zu schaffen. Diese vom der EWSA mehrmals vorgebrachte Forderung wurde auf dem Gipfeltreffen vom Dezember 2011 jedoch bedauerlicherweise nicht gelöst.

1.7 Darüber hinaus ist es unabdingbar, die derzeit unausgewogene institutionelle Partnerschaft zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Regionen zu verbessern, bei der die Kommission wieder eine unterstützende und leitende Rolle übernehmen sollte. Diese Partnerschaft sollte in jeder Phase von der in Artikel 5 Absatz 1 der allgemeinen Verordnung festgelegten Partnerschaft begleitet werden, die heutzutage immer noch oft auf eine beratende bzw. informative Funktion beschränkt wird. Darüber hinaus sollten ein Verhaltenskodex für die gesamte EU und Parameter zur Bewertung des Mehrwerts der Partnerschaft aufgestellt werden.

1.8 Von absolut vorrangiger Bedeutung ist für den EWSA die Frage der Vereinfachung in allen Phasen sowohl des Kohäsionsfonds als auch aller anderen Strukturfonds, insbesondere die Reduzierung des Verwaltungsaufwands, wobei für einige

Projektkategorien eine Pauschalfinanzierung vorgesehen werden könnte. Auf alle Fälle sollte der Grundsatz der einmaligen Gewährung Anwendung finden.

1.9 Für die durch die Krise am heftigsten betroffenen Staaten ist die Kohäsionspolitik eines der wichtigsten Instrumente der Mitgliedstaaten zur Verringerung des sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Ungleichgewichts sowie zur Wiederankurbelung des Wirtschaftswachstums und zur Förderung der Nachhaltigkeit.

1.10 **Kofinanzierung:** Die Kofinanzierungskriterien müssen genauer geprüft und überarbeitet werden, so dass eine Verbindung zur tatsächlichen Haushaltslage der Gebietskörperschaften besteht. Ziel ist es zu vermeiden, dass die schwächsten Regionen womöglich gar keinen Zugang zu einer Finanzierungsmöglichkeit haben.

1.11 Nach Auffassung des EWSA gibt es angesichts der heutigen Situation, die von Reformen und vom Schuldenabbau bestimmt und von der „Zwei-Phasen“-Politik geprägt ist (zunächst Kürzungen im Haushalt, als Drohung, dann Wachstum), keinen Spielraum für eine Investitions- und Wachstumspolitik. Dabei sollten Wachstum und Sparmaßnahmen Hand in Hand gehen. Aus diesem Grund wäre es zweckmäßig, die Kohäsionspolitik entsprechend auszurichten und beispielsweise jene Unternehmen zu unterstützen, die stärker auf Technologie setzen und einen großen Beitrag zur Jugendbeschäftigung leisten.

1.12 Der EWSA ist der Auffassung, dass die derzeitige Wirtschaftspolitik in der EU (Sparmaßnahmen, Haushaltszwänge in den Mitgliedstaaten, Begrenzung des EU-Haushalts, Fiskalpakt, Beschränkungen für die EZB usw.) eine wirtschaftliche Rezession mit unvorhersehbarer Wirkung einleitet, während gerade das Gegenteil nötig ist, nämlich Maßnahmen, die anhand eines beherrschteren, wirksameren Ansatzes gleichzeitig oder sogar vorauswirkend zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung beitragen. Wie bereits auf der Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012 vorgeschlagen wurde, könnten die Strukturfonds (und zum Teil vorübergehend auch die Landwirtschaftsfonds) hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, wenngleich in begrenzter Form.

1.12.1 Ein europäischer Wachstumsplan - ein „New Deal“⁽¹⁾ - sollte ins Leben gerufen werden, der umfangreiche, zielgerichtete Projekte umfasst und mehrere Schlüsselsektoren, die der Wirtschaft der EU in relativ kurzer Zeit wieder Auftrieb geben können, einbezieht. Dieser Plan sollte als Ergänzung zur Europa-2020-Strategie mit ihrer eher mittelfristigen Ausrichtung gesehen werden. Ein solcher Plan könnte

- mit unmittelbarer Wirkung über Restbeträge aus dem Zeitraum 2007-2013 und so bald wie möglich und für eine beschränkte Dauer auch teilweise aus den für 2014-2020 vorgesehenen Mitteln finanziert werden;
- zwecks rascher Umsetzung mithilfe sofort realisierbarer Projekte im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips bzw. einer „vorübergehenden“ radikalen Änderung der geltenden Bestimmungen durchgeführt werden;

⁽¹⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema „Wachstum und Staatsverschuldung in der EU: zwei innovative Vorschläge“ (ABL C 143 vom 22.5.2012, S. 10).

— über die Ausgabe von Anleihen durch die EIB unterstützt und gefördert werden (Artikel 87 der neuen Verordnung). Dies hätte eine Multiplikatorwirkung auf Investitionen, denn es würde Kapital von außen anlocken und hätte einen positiven Effekt auf die Staatsverschuldung und damit auf den Euro, der gestärkt würde.

1.12.2 Ein solcher Wachstumsplan sollte mindestens in den ersten drei Jahren des nächsten Programmplanungszeitraums nach denselben Kriterien angewandt werden.

2. Einleitung

2.1 In seinen früheren Stellungnahmen hat der EWSA mehrmals auf die Grundsätze und die Bedeutung der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität im Sinne des Vertrags hingewiesen, die auch immer wieder in den Kommissionsdokumenten erwähnt werden.

2.1.1 Noch nie waren diese Grundsätze so aktuell wie heute und möglicherweise waren sie auch noch nie so gefährdet; nicht einmal im Zuge der Erweiterungspolitik, als die alten EU-Mitgliedstaaten mit Mitteleinbußen rechnen mussten und die neuen befürchteten, nicht ausreichend Mittel zu haben, um die Herausforderungen des Zusammenhalts bewältigen zu können.

2.2 Dennoch ist es begrüßenswert, dass sich die Kommission darum bemüht, den verschiedenen äußeren Umständen der Veränderungsänderung Rechnung zu tragen, so z.B. dem Vorschlag für den künftigen EU-Haushalt, der Europa-2020-Strategie und der Staatsschuldenkrise infolge der Finanzkrise, die den Binnenmarkt und folglich auch die EU selbst auf eine harte Probe stellt.

3. Die neue Kohäsionspolitik: Kontext, Fragen, Bemerkungen und strategische Aspekte

3.1 Im Juni 2011 hat die Kommission bekanntlich ein Vorschlagspaket für den mehrjährigen Finanzrahmen angenommen, das die Grundlagen für die künftige Finanzierung der EU im Zeitraum 2014-2020 legt. Mit diesem Rahmen sollen in erster Linie die Europa-2020-Strategie unterstützt und zusätzliche Haushaltsmittel vorgesehen werden, möglicherweise mithilfe der EIB (projektbezogene Anleihen und/oder Euro-Anleihen).

3.2 Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass viele Mitgliedstaaten angesichts der Wirtschaftskrise gezwungen sind, drakonische Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen und öffentliche und private Infrastrukturinvestitionen - mit schwerwiegenden Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung - einzufrieren. Außerdem räumen die Mitgliedstaaten bei ihrer Planung tendenziell den „nationalen Projekten“ Priorität vor grenzüberschreitenden Vorhaben mit europäischer Tragweite ein.

3.3 Der Kontext der Debatte über die neuen kohäsionspolitischen Verordnungen ist folglich ganz speziell, ja geradezu außergewöhnlich und sollte auch so behandelt werden. Es gilt beispielsweise zu überlegen, ob eine derart fragmentierte Kohäsionspolitik weiterhin tragbar ist, und ob die Frage der Konditionalität tatsächlich ausreicht und zweckmäßig ist, um den Zusammenhalt zu stärken und den am meisten von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten zu helfen.

3.4 Angesichts der heutigen extremen Schwierigkeiten der Union, die für die Wachstumsförderung nur wenige Mittel bereitstellen kann, wäre es stattdessen vielleicht sinnvoller, von weiteren Verordnungen und Kontrollen abzusehen, deren Anzahl ohnehin erheblich reduziert werden sollte, um die Fertigstellung der bereits laufenden Projekte zu ermöglichen. Die Ressourcen sollten mithilfe eines außerordentlichen europäischen Wachstumsplans, eines europäischen „New Deals“⁽²⁾, aufgewertet und rationalisiert werden.

3.5 Wenn es im Rahmen der derzeitigen EU-Strategie zu keinen radikalen Veränderungen kommt - und diese Frage wurde auf dem Gipfel vom 8./9. Dezember 2011 nicht behandelt -, wird auch die Kohäsionspolitik einem grundlegenden Wandel unterworfen sein. Am meisten beunruhigt jedoch, dass die Kohäsionspolitik nicht mehr in der Lage sein wird, ihre ursprüngliche Aufgabe zu erfüllen, nämlich die wirtschaftliche und soziale Kluft zwischen den EU-Regionen und Gebieten zu schließen. Aufgrund der negativen konjunkturellen Auswirkungen, der Politik der Eindämmung öffentlicher Defizite wird sich diese Kluft hingegen weiter vertiefen. Deshalb sind in der EU ein radikaler Wandel und eine einheitliche „Wirtschaftsregie- rung“ erforderlich.

3.6 In Bezug auf das Verfahren, das die Kommission für eine Reform der Verordnungen zur Steuerung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 vorschlägt, und insbesondere in Bezug auf die gemeinsamen Bestimmungen für alle GSR-Fonds, macht der EWSA folgende zentralen Bemerkungen:

3.6.1 Festlegung des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR): Der EWSA ist bereit, den neuen GSR-Vorschlag, den die Kommission 2012 vorlegen wird, zu prüfen. Es gilt jedoch noch festzulegen (auch auf der Grundlage der auf der Tagung des Europäischen Rates vom 7. Dezember 2011 angestellten Überlegungen zur Kohäsionspolitik), auf welche Art und Weise die Kommission die „Ziele und Vorsätze im Rahmen der EU-Prioritäten zur Verwirklichung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in zentrale Aktionen für den EFRE, den KF, den ESF, den ELER und den EMFF [zu] übertragen“⁽³⁾ gedenkt.

3.6.1.1 In früheren Stellungnahmen machte der EWSA darauf aufmerksam, dass die Kohäsionspolitik zwar den Zielen der Europa-2020-Strategie entsprechen und mit ihnen unbedingt im Einklang stehen muss, gleichzeitig aber auch ihre Funktion als Politik zur Stärkung des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts der EU-Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt werden darf.

3.6.1.2 Die Verbindung zwischen diesen Zielen ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Europa-2020-Strategie. Die Kommission hat jedoch bislang nicht dargelegt, „wie“ eine solche Verbindung zwischen den GSR-Strategien und den nationalen Reformprogrammen auf eine funktionale, koordinierte und finanziell tragfähige Weise gewährleistet werden kann.

3.6.2 Die Partnerschaftvereinbarung: Der EWSA teilt die Auffassung des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen, wonach die Vereinbarung zunächst zwischen den

Mitgliedstaaten und den Regionen ausgehandelt und erst anschließend von den Staaten und der Kommission erörtert werden muss.

3.6.2.1 Der EWSA betont, dass der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz der Multi-Level-Governance im Rahmen der mit den Mitgliedstaaten zu führenden Verhandlungen wichtig ist, fordert gleichzeitig aber eine genauere Festlegung der institutionellen Akteure (auf nationaler und lokaler Ebene), die mit der Kommission die Partnerschaftvereinbarung festlegen und unterzeichnen sollen, sowie eine umfassende Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft an der Erarbeitung dieser Dokumente.

3.6.3 Die thematische Konzentration: Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Zahl der im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Vorhaben zu reduzieren, indem die Finanzmittel auf strategische Projekte konzentriert werden, die für die Nachhaltigkeit des Zusammenhalts und die Förderung der Wirtschaftsentwicklung in den weniger entwickelten Regionen, den Übergangsregionen und den entwickelten Regionen als unabdingbar erachtet werden.

3.6.3.1 Die Wahl der thematischen Bereiche, die im kommenden Programmplanungszeitraum über sieben Jahre finanziell unterstützt werden sollen, muss den Mitgliedstaaten überlassen werden, wobei sie jedoch in Absprache mit der Kommission erfolgen sollte, und zwar nach einer eingehenden Bewertung der Übereinstimmung der Vorschläge mit der Europa-2020-Strategie.

3.7 Die Konditionalität: Der EWSA weiß durchaus, dass dies eines der Themen ist, bei dem sich die europäischen Institutionen (Parlament, Rat, Ausschuss der Regionen usw.) in Bezug auf den Kommissionsvorschlag sehr uneinig sind; er ist der Auffassung, dass die Bedeutung, die Ziele und die Umsetzungsmodalitäten der Konzepts der Konditionalität nicht ausreichend geklärt worden sind. Während einige Ex-ante-Vorschläge, die um die soziale Konditionalität ergänzt werden sollten, durchaus zweckmäßig sind, kann der EWSA der makroökonomischen Konditionalität in der jetzigen Form nicht zustimmen.

3.7.1 Unbeschadet der Notwendigkeit, der Kommission die Verwendung der Strukturfondsressourcen im Einklang mit den in den gemeinschaftlichen Verordnungen festgelegten Grundsätzen, Zielen und Zeitvorgaben zu gewährleisten, muss die Kommission nach Auffassung des EWSA ihren Vorschlag vor dem Hintergrund der folgenden Überlegungen prüfen:

- Die Konditionalität ist ein Instrument, das in methodischer Hinsicht so konzipiert und gestaltet werden muss, dass es den Mitgliedstaaten dabei hilft, die Ressourcen nach den von der Kommission vorgesehenen Modalitäten zu nutzen, und das nicht als Mittel zur Bestrafung der Mitgliedstaaten eingesetzt wird;
- In Bezug auf die Grundsätze der Konditionalität (Ex-ante-, makroökonomische Konditionalität) gilt die Aufmerksamkeit jenen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten dazu bewegen können, die Mittel besser (d.h. effizienter und effektiver) und schneller auszugeben, die den vom EU-Durchschnitt am meisten abweichenden Regionen zugewiesen wurden;

⁽²⁾ Ebenda.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final - 2011/0276 (COD).

- Mehr Aufmerksamkeit muss die Kommission insbesondere der Vorbereitungsphase der Programme widmen – der strategischen Programmplanungsphase also, in der die Prioritäten und Zuständigkeiten der nationalen und regionalen Institutionen bei der Verwirklichung der Ziele der territorialen Entwicklung festgelegt werden. Die Kommission sollte eine aktivere Rolle spielen und die Länder und Regionen bei der Verwendung der Fonds unterstützen;
- Eine ebenso große Aufmerksamkeit muss der Phase gewidmet werden, in der die Ex-ante-Konditionalitäten geprüft werden und in es festzustellen gilt, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Bedingungen erfüllen, um bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik die Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zu gewährleisten. Auch in diesem Fall verweist der EWSA darauf, dass der Grundsatz der Konditionalität dazu dienen muss, die Mitgliedstaaten zu einer ordnungsgemäßen Anwendung der Strukturfondsvorschriften zu bewegen. Nur in absoluten Ausnahmefällen und bei offensichtlich vorsätzlichen und wiederholten Verzögerungen bei der Durchführung der von der Kommission geforderten Reformen durch den Mitgliedstaat sollte die Anwendung von Strafmaßnahmen möglich sein.

3.7.2 In Bezug auf die makroökonomische Konditionalität teilt der EWSA die vom EP und von einigen Mitgliedstaaten geäußerten Befürchtungen, dass die Regionen und Empfänger von Mitteln aus den Gemeinschaftsprogrammen für Verstöße bzw. Ineffizienz der Zentralregierungen bei der Durchführung von politischen Maßnahmen zur Senkung der Staatsverschuldung bestraft werden können. Es müssen Alternativlösungen erarbeitet werden, um zu vermeiden, dass regionale Institutionen und Akteure für die nationale Haushaltspolitik verantwortlich gemacht werden, obgleich sie auf derartige Entscheidungen keinen Einfluss haben. In diesem Zusammenhang wäre eine stärkere Koordinierung zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten zweckmäßig.

3.8 Aus diesem Grund müssen im Rahmen der Kohäsionspolitik neben der Konditionalität auch einige Kernfragen angegangen werden, die sich auf alle Fonds beziehen. Dabei geht es insbesondere um:

- die Koordinierung und die Komplementarität der Fonds und die Koordinierung zwischen den Fonds und den anderen europäischen Wirtschaftspolitiken;
- die institutionelle Koordinierung der Kohäsionspolitiken im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit;
- eine radikale Vereinfachung der derzeit komplizierten Verfahren und Verordnungen in allen Phasen;
- eine echte und maßgebliche wirtschaftliche und soziale Partnerschaft (neben der institutionellen Partnerschaft);
- die Anpassung der Kofinanzierung an die Bedingungen in den Gebietskörperschaften;
- die Neubelegung der Rolle der Kommission und Vorrang für Projekte von europäischer bzw. makroregionaler Tragweite;

- die leistungsgebundene Reserve (Prämie), die zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand und zu einer Verzögerung bei der Bereitstellung von Finanzmitteln für wichtige kohäsionspolitische Projekte führen kann;

- die Anwendbarkeit der Mehrwertsteuer.

4. Kernziele des Kohäsionsfonds

4.1 Der Kohäsionsfonds wurde 1993 für diejenigen Mitgliedstaaten eingerichtet, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) unter 90 % des europäischen Durchschnitts liegt, und ist insbesondere für Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen, Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger bestimmt. Deshalb fließen die Investitionen in den Aufbau transeuropäischer Verkehrs- und Energienetze, in die Unterstützung der Energieeffizienz und der Verwendung erneuerbarer Energiequellen sowie in den Ausbau des öffentlichen Verkehrs.

4.2 Der Kohäsionsfonds macht rund 18 % aller kohäsionspolitischen Ausgaben aus und trägt zur Umsetzung der Kohäsionspolitik im Einklang mit dem Vertrag bei. Die Ergebnisse gingen jedoch über das Ziel hinaus: Der Kohäsionsfonds brachte in Bezug auf die Investitionen einen Mehrwert mit sich und trug in jenen Regionen, in denen er zum Einsatz kam, zur Förderung des Wachstums und der Beschäftigung bei, auch wenn aufgrund einer übermäßigen Zahl an geförderten Projekten (1.192 in den Jahren 2000-2006) ein hohes Maß an Zersplitterung festzustellen ist.

4.3 Die neue Verordnung bringt keine besonderen Neuerungen mit sich: In Artikel 2 wird lediglich der Interventionsbereich des Kohäsionsfonds umrissen. In zwei Unterpunkten wird festgelegt, was der Kohäsionsfonds unterstützt, und seltsamerweise auch, was für eine Förderung nicht in Frage kommt, so z.B. die Stilllegung von Kernkraftwerken und der Wohnungsbau. Artikel 3 enthält die Investitionsprioritäten: vier Interventionsbereiche mit weiteren Unterkategorien, wobei jedoch nicht geklärt ist, ob diese nur als Richtvorgabe dienen oder verbindlich sind. Dabei würde eine solche Spezifizierung eine flexiblere und einfachere Nutzung der Fonds ermöglichen. Gegenstand von Artikel 4 und des entsprechenden Anhangs sind die Indikatoren.

4.4 Für die durch die Krise am heftigsten betroffenen Staaten ist die Kohäsionspolitik eines der wichtigsten Instrumente der Mitgliedstaaten zur Verringerung des sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Ungleichgewichts sowie zur Wiederankurbelung des Wirtschaftswachstums und zur Förderung der Nachhaltigkeit.

5. Der neue Verordnungsvorschlag: Bemerkungen

5.1 Abgesehen von den Ausführungen in Ziffer 3.3 beziehen sich diese Bemerkungen insbesondere auf die Kriterien für die Auswahl von Vorhaben, die für die Fazilität „Connecting Europe“ bereitgestellten Mittel zur Finanzierung der wichtigsten Verkehrsnetze und die Indikatoren.

5.2 In Bezug auf die Wahl der zu finanzierenden Projekte, die mit den vom Parlament und vom Rat in diesem Bereich angenommenen Leitlinien (transeuropäische Verkehrsnetze sowie Projekte in den Bereichen Umwelt und Energie) im Einklang

stehen und vereinbar sind, muss die Kommission nach Ansicht des EWSA die spezifischen Kategorien der mit den Mitteln des Kohäsionsfonds finanzierbaren Maßnahmen aufführen bzw. Kriterien festlegen, auf die sich die Empfängerstaaten bei der Wahl der Projekte stützen können, die sich zur Erreichung der Kohäsionsfondsziele am besten eignen (wobei es insgesamt zu viele Ziele gibt – elf!).

5.3 Insbesondere ist der EWSA der Auffassung, dass die Kohäsionsfondsmittel in den früheren Programmplanungsphasen auf zu viele Projekte verteilt wurden, weshalb die angestrebte Gesamtwirkung in puncto Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen verringert wurde. In Bezug auf eine sorgfältigere und gezielte Wahl der Projekte mit mehr Tragweite und stärkerer Wirkung, sowohl im Verkehrs- als auch im Umwelt und Energiesektor wäre es zweckmäßig, die Besonderheiten der jeweiligen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Dadurch ließen sich die Unterschiede bei den Infrastrukturen, die zwischen den Regionen in der EU nach wie vor bestehen, wirkungsvoller abbauen.

5.4 In Bezug auf die Mittel der Fazilität „Connecting Europe“ zur Finanzierung von Projekten in den Bereichen Verkehr, Energie und Kommunikation, die sich insgesamt auf 50 Mrd. EUR belaufen, wovon 10 Mrd. aus dem Kohäsionsfonds stammen, in dessen Rahmen wiederum diese Ziele bereits verfolgt werden (Verhältnismäßigkeitsprinzip), ist der EWSA der Auffassung, dass diese Entscheidung weiterer Klärung bedarf, da erläutert werden muss, was die Kommission dazu veranlasst hat,

— einen weiteren von einer Exekutivagentur zentral verwalteten Fonds einzurichten, der mit allen anderen strategischen sektorspezifischen Programmen (sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene) sowie mit dem Gemeinsamen

Strategischen Rahmen der Kohäsionspolitik und den Partnerschaftsvereinbarungen mit den Mitgliedstaaten koordiniert werden muss. Dies führt zu einer unnötigen Überschneidung der Aufgaben und der Zuständigkeiten;

— diesen Fonds mit recht umfassenden Mitteln auszustatten, auch wenn sie relativ bescheiden ausfallen, verglichen mit den von der Kommission veranschlagten und für die Deckung des künftigen Bedarfs in den folgenden Bereichen erforderlichen Mitteln: Personen- und Güterverkehr (500 Mrd. EUR bis 2020), Energie (1,5 Billionen EUR für 2010-2030) und Kommunikation (250 Mrd. EUR). Diese Mittel würden entweder dem Strukturfonds oder – wenn auch in einem geringeren Maße – dem Kohäsionsfonds entnommen. Dadurch stünden für die Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen weniger Mittel zur Verfügung, was mit unnötigen Komplikationen einhergehen würde. Da zu dieser Finanzierungsmöglichkeit zahlreiche Regionen Zugang haben können, scheint es unwahrscheinlich, dass sie die von der Kommission gewünschte Multiplikatorwirkung haben wird (neue Projekte und neue Finanzierungsmöglichkeiten, auch aus dem privaten Sektor). Das Ergebnis wäre hingegen eine weitere Fragmentierung der Fonds. Um die erhoffte Wirkung zu erzielen, spricht sich der Ausschuss ferner dafür aus, Mittel aus dem Privatsektor einzubeziehen und eine Fragmentierung zu vermeiden.

5.5 Der EWSA begrüßt die Einführung der Indikatoren durch die Kommission, ist jedoch der Auffassung, dass sie zu allgemein und unzureichend sind. So bleiben z.B. die Umweltauswirkungen unerwähnt und es wird lediglich auf quantitative Werte (Indikatoren) verwiesen. Dies gilt sowohl für die Abfälle als auch für die Anzahl der fertiggestellten Straßenkilometer usw.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende abgelehnte Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der Stimmen:

Änderungsantrag 1 von Reet TEDER**Ziffer 1.11**

Ändern:

- ~~„Der EWSA ist der Auffassung, dass die derzeitige Wirtschaftspolitik in der EU (Sparmaßnahmen, Haushaltszwänge in den Mitgliedstaaten, Begrenzung des EU-Haushalts, Fiskalpakt, Beschränkungen für die EZB usw.) eine wirtschaftliche Rezession mit unvorhersehbarer Wirkung einleitet, während gerade das Gegenteil nötig ist, nämlich Maßnahmen, die anhand eines beherzteren, wirksameren Ansatzes gleichzeitig oder sogar vorauswirkend zur Unterstützung von in erster Linie Wachstum und Beschäftigung gefördert werden sollten beitragen. Wie bereits auf der Tagung des Europäischen Rates am 30. Januar 2012 vorgeschlagen wurde, könnten die Strukturfonds (und zum Teil vorübergehend auch die Landwirtschaftsfonds) hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, wenngleich in begrenzter Form.“~~

Begründung

Der Auffassung, dass die Forderung nach einer korrekten und ordnungsgemäßen Haushaltsführung in den Mitgliedstaaten zu einer wirtschaftlichen Rezession führen würde, kann nicht zugestimmt werden. Der Ausschuss sollte sich in seiner Stellungnahme nicht negativ über Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Sanierung ihrer öffentlichen Haushalte äußern.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 78

Nein-Stimmen: 98

Enthaltungen: 18

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel ‚Investitionen in Wachstum und Beschäftigung‘ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006“

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Berichtersteller: **Etele BARÁTH**

Das Europäische Parlament beschloss am 25. Oktober 2011 und der Rat am 27. Oktober 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 178 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel ‚Investitionen in Wachstum und Beschäftigung‘ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006“

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 3. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 178 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und in der Stellungnahme berücksichtigte Bemerkungen

1.1 Mit den Legislativvorschlägen zur Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 (Kohäsionspaket), die die Kommission am 6. Oktober 2011 angenommen hat, werden erhebliche Änderungen bei der Konzipierung und Umsetzung der Kohäsionspolitik vorgenommen. Das vorrangige Ziel dieser Politik und eines ihrer grundlegenden Instrumente, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), besteht darin, Investitionen zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie einzusetzen. Die Investitionen im Rahmen des EFRE müssen deshalb allen Unionsbürgern zugute kommen.

1.2 Allerdings dürfen die Regeln, die in dem Vorschlag für eine Verordnung mit den allgemeinen Bestimmungen für die Fonds (Allgemeine Verordnung) niedergelegt sind und die sich zum Teil direkt auf den EFRE beziehen, nicht aus dem Blick verloren werden. Wesentliche Auswirkungen auf den Einsatz der EFRE-Mittel haben allgemeine Bestimmungen betreffend folgende Themen:

- Konzentration der Mittel auf eine geringere Zahl an Prioritäten,
- engere Verknüpfung dieser Prioritäten mit der Europa-2020-Strategie,
- Ergebnisorientierung,
- Überwachung der Fortschritte bei der Erreichung der vereinbarten Ziele,
- vermehrter Rückgriff auf den Grundsatz der Konditionalität,

— Vereinfachung der Verfahren.

Dies gilt jedoch auch für spezifischere Bestimmungen, z.B. zur Förderung eines stärker integrierten Konzepts oder zur expliziteren Regulierung der Nutzung von Finanzierungsinstrumenten.

1.3 Auch ist zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission am 29. Juni 2011 einen Vorschlag für einen mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020, d.h. den Haushalt der Europäischen Union für den nächsten Programmplanungszeitraum, vorgelegt hat. Der EWSA hat auch eine Reihe von Stellungnahmen zu den Eigenmitteln der EU abgegeben.

1.4 In seiner Stellungnahme zum Thema „Strukturfonds – Allgemeine Bestimmungen“⁽¹⁾ hat der EWSA eine Reihe wichtiger Anliegen in Bezug auf das Kohäsionspaket insgesamt formuliert. Die vorliegende Stellungnahme unterstützt diese Anliegen uneingeschränkt und baut unter besonderer Berücksichtigung des EFRE auf ihnen auf.

1.4.1 Partnerschaft

1.4.1.1 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass eine echte Partnerschaft, die alle Partner im Sinne der Definition von Artikel 5 Absatz 1 der Allgemeinen Verordnung in die Vorbereitung, Durchführung und Ex-post-Evaluierung der im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik durchgeführten Projekte einbezieht, unmittelbar zu deren Erfolg beiträgt. Er begrüßt deshalb, dass in Artikel 5 Absatz 1 des Vorschlags der Kommission verschiedene Partner festgelegt werden und dass die Partnerschaft ein obligatorisches Element der EU-Kohäsionspolitik werden soll.

⁽¹⁾ Strukturfonds – Allgemeine Bestimmungen (Siehe Seite 30 dieses Amtsblatts). Berichtersteller: Ioannis Vardakastanis.

1.4.1.2 Der EWSA begrüßt, dass die Umsetzung des Vertrags von Lissabon forciert werden kann, nicht nur durch eine Stärkung der europäischen Identität, sondern auch, indem die Partner im Sinne der Definition von Artikel 5 Absatz 1 der Allgemeinen Verordnung, die zu einer größeren Effizienz beitragen können, in die Projekte einbezogen werden.

1.4.1.3 Der EWSA ist zutiefst beunruhigt angesichts der Signale aus dem Rat, wo einige Mitgliedstaaten das Partnerschaftsprinzip offenbar einschränken, und fordert die Europäische Kommission und das Europäische Parlament auf, dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

1.4.1.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Verordnung nach der Annahme des Entwurfs im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität stehen wird, da die Aufgaben des EFRE im Vertrag aufgeführt sind und die Maßnahmen gemäß dem Grundsatz der gemeinsamen Verwaltung und unter Wahrung der institutionellen Befugnisse der Mitgliedstaaten und Regionen durchgeführt werden.

1.4.2 Konditionalität

1.4.2.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass ein vermehrter Rückgriff auf den Grundsatz der Konditionalität in der EU-Kohäsionspolitik zu besser ausgerichteten und echten, nachhaltigen Ergebnissen führen wird. Der EWSA hat sich in zahlreichen Analysen mit Fragen der Konditionalität bei der Umsetzung beschäftigt, die mit mehr Effizienz, höherer Qualität und einer grundlegenden Vereinfachung einhergehen sollte.

1.4.2.2 Die Ex-ante-Konditionalität sollte an die ordnungsgemäße Anwendung des Partnerschaftsprinzips gebunden sein.

1.4.2.3 Der EWSA spricht sich gegen die makroökonomische Konditionalität in ihrer derzeitigen Form aus, da sie das falsche Signal aussendet und letztlich die Regionen und die Bürger bestraft, die jedoch nicht für falsche makroökonomische Entscheidungen auf nationaler Ebene verantwortlich gemacht werden können.

1.4.3 Vereinfachung

1.4.3.1 Der EWSA würdigt die Bemühungen der Europäischen Kommission zur Vereinfachung der Verfahren im Zusammenhang mit der EU-Kohäsionspolitik. Ungeachtet dessen ist vieles noch immer zu kompliziert.

1.4.3.2 Indem die Rechnungsprüfung und die Verfahren zu viel Gewicht erhalten, wird sowohl nationalen als auch europäischen Behörden der Zugang zu EU-Mitteln für KMU und Nichtregierungsorganisationen erschwert. So wird unnötigerweise viel zu viel Energie in den Verwaltungsaufwand gesteckt. Die übergenaue Umsetzung von Vorschriften auf allen Ebenen ist strikt abzulehnen.

1.4.3.3 Der EWSA begrüßt klar und deutlich die Bemühungen zur Koordinierung der Europa-2020-Strategie und der Kohäsionspolitik, zur stärkeren Konzentration auf Schlüsselthemen und zur stärkeren Ergebnisorientierung.

1.4.3.4 Der EWSA teilt auch uneingeschränkt die Auffassung, dass die Regeln für die Inanspruchnahme der Strukturfonds betreffend finanzielle und administrative Aspekte sowie Überwachung und Verfahren vereinfacht werden müssen.

1.4.4 Politische Koordinierung

1.4.4.1 Der EWSA befürwortet auch die Vorschläge der Kommission für eine thematische Konzentration als Mittel, eine Zersplitterung der Anstrengungen zu vermeiden.

1.4.4.2 Der EWSA empfiehlt jedoch, mehr Flexibilität in Bezug auf die thematische Konzentration zu zeigen, vor allem um den territorialen Ansatz besser anwenden zu können und somit die Wirksamkeit der Maßnahmen zu verbessern.

1.4.4.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass der gemeinsame strategische Rahmen ein wichtiges Instrument zur Koordinierung der Strukturfondsmaßnahmen ist, und bedauert, dass er nach dem aktuellen Stand der Dinge dazu keine Stellungnahme abgeben kann.

1.4.5 Finanzierung, Finanzierungstechnik

1.4.5.1 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass jeder in die Kohäsionspolitik gesteckte Euro einen möglichst großen Nutzen erbringen sollte.

1.4.5.2 Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum fünften Kohäsionsbericht zeigen, dass allgemein Einigkeit hinsichtlich der Konzentration der Mittel herrscht. Der EWSA ist der Auffassung, dass einige der zum Ausdruck gebrachten Bedenken begründet sind und vor dem Inkrafttreten der allgemeinen Verordnung aus dem Weg geräumt werden müssen.

1.4.5.3 Es muss gewährleistet sein, dass eine übermäßige Konzentration, insbesondere die strikte Auslegung der elf thematischen Ziele, und die Festlegung eines Mindestanteils der Mittel zur Finanzierung bestimmter vorrangiger thematischer Ziele (z.B. Energieeffizienz und erneuerbaren Energien, Forschung und Innovation, Unterstützung von KMU), nicht die Förderung von Projekten im Dienste der Entwicklung behindern, die auf Grund lokaler und regionaler Unterschiede nötig werden.

1.4.5.4 Der EWSA hat bereits mehrfach betont, dass die Strategie Europa 2020 und die Kohäsionspolitik einander ergänzen. Zur Koordinierung der Stabilitätspolitik (wozu Strukturformen erforderlich sind), der Kohäsionspolitik (die auf Konvergenz ausgerichtet ist) und der Wachstumsstrategien müssen jedoch mehr Ressourcen für die Union bereitgestellt werden.

1.4.5.5 Wie in einigen kürzlich verabschiedeten Stellungnahmen des EWSA gefordert, sollten dazu Projektanleihen im Rahmen der Europa-2020-Strategie stärker in Anspruch genommen werden.

1.4.5.6 Der EWSA schlägt ferner vor, sorgfältig zu prüfen, ob bereits für die Zukunft gebundene Kohäsionsmittel sowie nicht verwendete Mittel aus dem laufenden Programmplanungszeitraum eingesetzt werden können, um das Wirtschaftswachstum in Europa JETZT anzukurbeln.

2. Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen

2.1 Der EWSA würdigt die außerordentlich detaillierten und aufwendigen Vorbereitungen der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Durchführungsbestimmungen für die Kohäsionsmaßnahmen und die Europa-2020-Strategie für den Zeitraum 2014-2020.

2.2 In verschiedenen Untersuchungen und Stellungnahmen hat der EWSA eine Reihe von Bemerkungen zum Inhalt des vierten und fünften Kohäsionsberichts, zur Verwendung der Strukturfonds in den letzten zehn Jahren sowie zu der Frage vorgelegt, ob sie überhaupt effizient und für ihren Zweck geeignet sind. Viele dieser Bemerkungen wurden bei der Planung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt.

2.3 Die Vorschläge der Kommission für die allgemeinen Bestimmungen für die Verwendung der Strukturfonds im Zeitraum 2014-2020 sind zu einem Zeitpunkt veröffentlicht worden, zu dem die Auffassungen über die Art der sich zuspitzenden Krise in Europa und ihre Ursachen weit auseinandergehen.

2.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass es angesichts der Ursachen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa erforderlich ist, Strukturreformen am institutionellen, sozialen und politischen System vorzunehmen. Der EFRE kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Sozialsysteme kosteneffizienter und nachhaltiger zu gestalten. Um diese Systeme verändern zu können, sind vorübergehend jedoch zusätzliche Finanzmittel nötig. Der EWSA stellt fest, dass die begrenzte Verfügbarkeit der Mittel und die Anwendung des Grundsatzes der Konzentration dazu geführt haben, dass weniger Nachdruck auf die Investitionsprioritäten gelegt wurde, bei denen es um Veränderungen der Infrastruktur der Sozialsysteme geht. Der EWSA weist auch darauf hin, dass die Kohäsionspolitik ohne solche Investitionen nur begrenzte Auswirkungen auf diese Systeme hat.

2.5 Als Folge der Krise können knappe öffentliche und private Mittel Probleme bei der Kofinanzierung von Maßnahmen mit sich bringen, die zur Umsetzung der gewünschten Veränderungen nötig sind. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein flexibles und verantwortungsvolles Konzept bei den Kofinanzierungssätzen und bei den Konditionalitätsklauseln die Aussichten verbessern würde, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen nachhaltig wirken können.

2.6 Die Europa-2020-Strategie und der von ihr inspirierte Entwurf der EFRE-Verordnung sind Ausdruck eines Wirtschaftskonzepts, bei dem die Fähigkeiten und Bedürfnisse entwickelter Volkswirtschaften, die ein langsames Wirtschaftswachstum und beträchtliche Kapazitäten in den Bereichen Forschung und Entwicklung aufweisen, in Einklang gebracht werden. In den Industriestaaten kommt der Forschung und Entwicklung sowie der Innovation zweifellos eine wichtige Rolle für das Wirtschaftswachstum zu. Die Wettbewerbsfähigkeit steht zwar nicht im Widerspruch zur Kohäsionspolitik an sich, doch hat die Kohäsionspolitik dafür weniger Bedeutung.

2.7 Die Kohäsionspolitik soll das wichtigste Investitionsinstrument zur Unterstützung der zentralen Prioritäten der Europäischen Union sein, die in der Strategie Europa 2020 verankert sind. Sie konzentriert sich auf die Länder und Regionen, die die meiste Unterstützung benötigen. Der EWSA stimmt diesem Prinzip grundsätzlich zu, weist jedoch zugleich auf einige Elemente des Verordnungsvorschlags hin, die einer Umsetzung der Europa-2020-Ziele im Wege stehen könnten.

2.7.1 Der EFRE kann erhebliche Auswirkungen sowohl auf die Umsetzung der Konvergenzziele als auch auf die europaweiten Ziele im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit haben. Da der Umfang der Mittel nicht erheblich erhöht werden kann,

besteht zusätzliches Potenzial nach Auffassung des EWSA darin, klarere Ziele zu setzen und dafür zu sorgen, dass die vorgeschlagenen Investitionsprioritäten konsequenter mit den Zielen verknüpft werden. Da sich der territoriale Ansatz für die Festlegung präziserer Ziele eignet, sollte nach Ansicht des EWSA mehr Nachdruck auf europaweite territoriale Strategien wie bereits existierende oder künftige makroregionale Strategien als Bezugspunkte für gebietsspezifische Ziele gelegt werden.

2.7.2 Die makroökonomische Konditionalität kann das Wirtschaftswachstum bremsen und damit die verfügbaren Instrumente reduzieren, was zu einer Streichung der Hilfe und zur Neuverteilung der gestrichenen Mittel auf höher entwickelte Regionen führen kann. Ein größerer Widerspruch entsteht möglicherweise zwischen dem Streben nach Wettbewerbsfähigkeit einerseits und der Kohäsionspolitik andererseits. Thematische und institutionelle Ex-ante-Bedingungen, wie sie in Anhang IV der allgemeinen Verordnung aufgelistet sind, sind jedoch geeignet, die Wirksamkeit des EFRE zu erhöhen.

2.7.3 In einigen weniger entwickelten Mitgliedstaaten oder Regionen kann ein Finanzierungsanteil des EFRE in Höhe von 50 %, wie er für bestimmte Zwecke festgelegt wurde, zu Effizienzeinbußen führen. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass „obligatorische“ Investitionsziele vielleicht nicht die beste Möglichkeit sind, um eine optimale Entwicklung der betreffenden Region oder des betreffenden Mitgliedstaats zu erreichen. In diesen Fällen sinkt die Effizienz des Mitteleinsatzes. Es besteht sogar die Gefahr von Problemen bei der Mittelausschöpfung, wenn die kritische Masse nicht erreicht werden kann, die für eine wirksame Beseitigung der tatsächlichen Engpässe bei der Entwicklung nötig ist. Darüber hinaus können Maßnahmen, die nicht der Behebung realer Entwicklungsprobleme dienen, zu einem wachsenden Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit führen. Anhand all dieser Aspekte wird deutlich, dass konkrete Entwicklungsziele und -bedürfnisse der Regionen im Rahmen der EFRE-Investitionsprioritäten flexibel gehandhabt werden müssen.

3. Besondere Bemerkungen und Empfehlungen

3.1 Territoriale Besonderheiten (Städtische Entwicklung, Gebiete in äußerster Randlage)

3.1.1 Der EWSA begrüßt, dass besonderes Augenmerk auf die Lösung konkreter Probleme der nachhaltigen städtischen Entwicklung und der Gebiete in äußerster Randlage gelegt wird.

3.1.2 Er begrüßt die ausdrückliche Verpflichtung, im Bereich der städtischen Entwicklung ein integriertes Konzept anzuwenden. Er ist jedoch der Auffassung, dass in der Partnerschaftsvereinbarung nur eine Beispielliste der Städte, die Unterstützung erhalten sollen, sowie die jährliche Verteilung der Mittel für dieses Ziel aufgeführt sein sollten, damit jeder Staat die Projekte flexibler verwalten kann, was sich auch positiv auf die Ergebnisse in den begünstigten Städten auswirken dürfte.

3.1.3 Der EWSA betont, dass bei den integrierten Maßnahmen angesichts ihrer Komplexität die Gefahr einer übermäßigen Bürokratie und einer strengen Projektauswahl und rigider Verwaltungsverfahren besteht. Dies könnte verhindern, dass die Mitgliedstaaten und die Empfänger die gebotenen Möglichkeiten

umfassend ausschöpfen können. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission deshalb, dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die integrierten Maßnahmen umzusetzen, und dabei möglichst wenig Verwaltungsaufwand treiben müssen.

3.1.4 Der EWSA spricht sich für die Einrichtung eines europäischen Stadtentwicklungsforums im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung aus. Er hält es nicht für erforderlich, dass der Kommission das Recht eingeräumt wird, darüber zu entscheiden, welche Städte in diesem Forum mitarbeiten. Dies sollte vielmehr von der Erfüllung fester Kriterien abhängig gemacht werden.

3.1.5 Im Zusammenhang mit der Einrichtung des europäischen Stadtentwicklungsforums ist es nach Auffassung des EWSA nicht nötig, ein neues Gremium zu schaffen. Die entsprechenden Aufgaben können unter Rückgriff auf die bestehenden Verbände der europäischen Städte wahrgenommen werden. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, zu prüfen, wie die bestehenden Organisationen in die Arbeit des Forums so weit wie möglich einbezogen werden können.

3.1.6 Das Forum könnte auch die Schaffung von Netzen zwischen allen Städten unterstützen, die auf Initiative der Kommission innovative Maßnahmen umsetzen. Nach Auffassung des EWSA sollten neben der Kommission auch Gruppen von Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Initiativen für innovative Maßnahmen oder die Schaffung von Netzen im Rahmen des Forums zu ergreifen.

3.1.7 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, mindestens 5 % der EFRE-Mittel für die integrierte Stadtentwicklung auszugeben. Damit sendet die EU ein wichtiges und ermutigendes Signal an die Mitgliedstaaten und ihre Regionen aus. Allerdings sind die Zuweisung dieser Mittel und ihre Verknüpfung mit der Verwendung anderer Mittel noch nicht klar.

3.1.8 Der EWSA hält es für sinnvoll, eine Definition der urbanen Systeme kleiner, mittlerer und großer europäischer Städte auf der Grundlage einer gesamteuropäischen Strategie der territorialen Entwicklung zu erarbeiten. Auch ist es wichtig, Leitlinien für die Entwicklung eines polyzentrischen Netzes von Ballungsräumen gemäß den Zielen der Strategie Europa 2020 zu erstellen.

3.2 Territoriale Entwicklung

3.2.1 Wie der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen betont hat, kann den Regionen am besten beim Aufholen ihres Entwicklungsrückstandes geholfen werden, indem die Beziehungen zu anderen Regionen sowie alle Formen der Mobilität unterstützt werden. Wenn die Entwicklung von räumlichen Netzen aus Ballungsgebieten und von Produktionsnetzen ermöglicht wird, nimmt die Wettbewerbsfähigkeit zu. Die angestrebten Verknüpfungen beschränken sich jedoch nicht auf die Bereiche Verkehr und Kommunikation, und die jeweiligen Ziele unterscheiden sich von Region zu Region.

3.2.2 Der EWSA empfiehlt, einen neuen europäischen Rahmen für integrierte Projektkonzepte von besonderem europäischen Interesse mit konkreten territorialen Zielen festzulegen. Der gemeinsame strategische Rahmen ist als geeignetes Bezugsdokument für diesen neuen europäischen Rahmen anzusehen.

Der EWSA empfiehlt zu prüfen, ob eine förmliche „europäische Strategie der territorialen Entwicklung“ nötig ist. Zusätzlich zu den Prioritäten der makroregionalen Strategien sollte den Zielen im Bereich des europäischen Stadtentwicklungsforums besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.2.3 Es sollte geprüft werden, ob es im Fall der integrierten Stadtentwicklung oder der makroregionalen Strategien nicht nötig wäre, neue Ziele zu formulieren und umzusetzen, ohne die Großvorhaben in ihrer Entwicklung gebremst werden könnten. Zur Festlegung dieser möglichst ortsbezogenen Ziele könnten gut konzipierte Dokumente herangezogen werden, die auf der Grundlage vorbereitender Arbeiten beispielsweise im Rahmen der Erstellung der territorialen Agenda der EU oder des Programms ESPON verfasst wurden.

3.2.4 Im Rahmen der Strategie der territorialen Entwicklung könnten Ziele definiert werden, mit denen die makroregionale wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit etwa in folgenden Bereichen gefördert wird:

- Stärkung der Infrastruktur für Forschung und Innovation (Forschungsgebiete): Verknüpfung der europäischen Spitzenforschungszentren und Förderung von Kompetenzzentren zur Stärkung der europäischen Entwicklungspole,
- Investitionen in die bei Unternehmen angesiedelte Forschung und Innovation, in die Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen usw., Internationalisierung lokaler Produktionssysteme (cluster) und Unterstützung bei der Bildung europäischer Netze,
- Verkehrssysteme zusätzlich zum Netz der TEN-V-Infrastruktur (Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Umweltschutz, Energie, Informations- und Kommunikationssysteme usw.),
- institutionelles Netz für die von der Basis ausgehende Entwicklung makroregionaler und transnationaler Verwaltungsebenen usw.

3.2.5 Der EWSA setzt in diesem Zusammenhang große Hoffnungen in die Vorschläge der Europäischen Kommission zum gemeinsamen strategischen Rahmen. Diese Vorschläge liegen derzeit noch nicht vor. Der Ausschuss erwartet jedoch, dass er unterrichtet und konsultiert wird.

3.3 „Connecting Europe“

3.3.1 Der EWSA hat mehrfach bekräftigt, dass es mit Blick auf die Konzentration der Mittel nötig ist, Ressourcen bereitzustellen und eigene Rechtsrahmen zu schaffen, um die transnationale Zusammenarbeit voranzubringen und die Verbindungen innerhalb Europas zu stärken. Allerdings schlägt der EWSA der Kommission vor, zu prüfen, ob der Anwendungsbereich möglicher Maßnahmen der Fazilität „Connecting Europe“ durch deren Öffnung erweitert werden kann, so dass zusätzlich zu Verkehrs- und Kommunikationsvorhaben auch Projekte von besonderem europäischen Interesse gefördert werden können. Der EWSA empfiehlt außerdem, Verfahren einzuführen, mit denen gewährleistet wird, dass die finanzierten Projekte einem engeren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa dienen.

3.3.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass es unter Einhaltung des AEUV möglich wäre, die Fazilität „Connecting Europe“ zu einem Finanzrahmen weiterzuentwickeln, aus dem die Umsetzung von Vorhaben von besonderem europäischen Interesse finanziert wird, wie in Ziffer 3.2.2 dieser Stellungnahme betont. Die Fazilität sollte Initiativen in den Bereichen Verkehr, Energie und IKT abdecken.

3.4 Wirtschaftstätigkeiten

3.4.1 Nach Auffassung des EWSA sollten vier Ziele Priorität haben, die mit Blick auf den Beitrag des EFRE zur Bereitstellung öffentlicher Güter von besonderer Bedeutung sind:

- der Beitrag zu Beschäftigung, FuE und Innovation durch Unterstützung der Unternehmen,
- Investitionen in die grundlegende Infrastruktur (z.B. Verkehr, Energie, Umwelt, soziale Infrastruktur, Gesundheitsinfrastruktur),
- die Gründung und – ebenso wichtig – die Übertragung von Unternehmen und
- die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, einschließlich der besonderen Unterstützung für Kleinunternehmen und Handwerksbetriebe.

3.4.2 Der EWSA ist auch der Auffassung, dass Bereiche wie Bildung oder Entwicklung des Fremdenverkehrs wichtig sind und gemäß den konkreten Entwicklungserfordernissen einzelner Mitgliedstaaten oder Regionen im Mittelpunkt der Maßnahmen des EFRE stehen müssen.

3.4.3 Der EWSA teilt die Ansicht, dass die Unterstützung der Unternehmen, insbesondere in Form von Finanzhilfen, am meisten benötigt wird von kleinen Unternehmen, für innovative Tätigkeiten und in Gebieten, deren Industrie im Niedergang begriffen ist oder die einen Strukturwandel durchmachen. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich der Begriff des Unternehmens nicht ausschließlich auf KMU in bestimmten Regionen mit Entwicklungsrückständen beziehen sollte.

3.4.4 Bei Innovationsketten, auch als Cluster bekannt, sowie bei gut funktionierenden lokalen Produktionssystemen stellt sich die Frage, ob nicht den Unternehmen, die in einem Gebiet verwurzelt sind, und den Zulieferern mehr Flexibilität gewährt werden und der Anteil der rückzahlbaren Mittel in Form von Beihilfen (z.B. Zinszuschüsse) bei Mehrfachfinanzierung und kombinierter Finanzierung erhöht werden sollte.

3.4.5 Damit stellt sich auch die Frage, ob nicht auch entwickelte Regionen im Bereich der grundlegenden Infrastruktur unterstützt werden sollten. Es sollten Ausnahmen und ein flexibles Konzept in Erwägung gezogen werden, z.B. wenn die Entwicklung einer zentralen, weiter entwickelten Region von unabdingbarer Bedeutung für die Entwicklung der umliegenden Gebiete ist.

3.4.6 Mit Blick auf die vorgeschlagenen Prioritäten zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Wirtschaft bekräftigt der EWSA den wichtigen Beitrag der Unternehmen der Sozialwirtschaft zur territorialen und regionalen Entwicklung, wie ihn die europäischen Institutionen bereits in verschiedenen offiziellen Dokumenten gewürdigt haben. Der EWSA empfiehlt, die Sozialwirtschaft bei den Maßnahmen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Unternehmergeist, neue Geschäftsmodelle, Bildung und Ausbildung, Forschung, technische Entwicklung und Innovation, Beschäftigungsförderung, Förderung der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energie-träger und soziale Eingliederung einzubeziehen.

3.5 Finanzrahmen

3.5.1 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur neuen Nomenklatur der Regionen und zum Anteil der Strukturfondsmittel.

3.5.2 Der EWSA hält es für erforderlich, einen Teil der EFRE-Mittel, die gegenwärtig für die Fazilität „Connecting Europe“ vorgesehen sind, für die stärkere transnationale Vernetzung allgemein zu nutzen, wie z.B. in Ziffer 3.2.2 vorgeschlagen.

3.5.3 Der EWSA stimmt dem Vorschlag der Kommission zu, wonach ein Mindestanteil für jede Art der unterstützten Region im Hinblick auf den ESF festgelegt werden soll, um den Beitrag des Fonds zur Umsetzung der wichtigsten Ziele der Strategie Europa 2020 zu erhöhen. Der EWSA empfiehlt, die für den ESF vorgesehenen Mittel, die in die Bildungs- und Sozialinfrastruktur investiert werden können, vorrangig für integrierte Maßnahmen zur Förderung des Wachstums einzusetzen.

3.5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Konzentration der Investitionsprioritäten ein guter Ausdruck der Ziele der Strategie Europa 2020 ist, und verweist in diesem Zusammenhang auf die Ziffern 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 und 2.7 dieser Stellungnahme.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Berichterstatter: **Viliam PÁLENÍK**

Das Europäische Parlament beschloss am 25. Oktober 2011 und der Rat der Europäischen Union beschloss am 27. Oktober 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 178 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 3. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 162 gegen 5 Stimmen bei 14 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des EWSA

1.1 Am 29. Juni 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 an: den Haushalt zur Verwirklichung der Europa-2020-Strategie. In diesem Vorschlag sprach sich die Kommission dafür aus, die Kohäsionspolitik als wesentliches Element der nächsten finanziellen Vorausschau beizubehalten und durch sie die Strategie Europa 2020 zu unterstützen.

1.2 Die Europäische territoriale Zusammenarbeit ist eines der Ziele der Kohäsionspolitik und bildet den Rahmen, in dem nationale, regionale und lokale Akteure aus den einzelnen Mitgliedstaaten gemeinsame Maßnahmen durchführen und sich über politische Vorgehensweisen austauschen können.

1.3 Die Kommission führt viele Beispiele für erbrachten Mehrwert und für wachstums- und arbeitsplatzschaffende Investitionen an, die ohne die Unterstützung aus dem EU-Haushalt nicht zustande gekommen wären. Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen jedoch auch die Auswirkungen der Streuung und der mangelnden Prioritätensetzung erkennen. In Zeiten unzureichender öffentlicher Finanzmittel in den Mitgliedstaaten sind wachstumsfördernde Investitionen von umso größerer Bedeutung.

1.4 Die Europäische territoriale Zusammenarbeit hat durch ihren Charakter und ihre Aufgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik eine besondere Bedeutung und liefert einen Beitrag zur grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit.

1.5 Die vorgeschlagene Aufteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Bereiche der Europäischen territorialen Zusammenarbeit, das heißt auf die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit, schafft für jeden dieser Bereiche eine ausreichende finanzielle Grundlage.

1.6 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt auch die Tendenz, in den einzelnen Bereichen der Zusammenarbeit die Interventionen und Investitionsprioritäten auf thematische Schwerpunkte auszurichten. Dabei müssen allerdings die Besonderheiten und Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen berücksichtigt werden.

1.7 Der EWSA begrüßt und unterstützt das Bemühen um eine Vereinfachung der Bestimmungen auf allen Ebenen, d.h. für die Empfänger, Programmbehörden, die teilnehmenden Mitgliedstaaten und Drittländer sowie für die Kommission.

1.8 Der EWSA begrüßt insbesondere die Vereinheitlichung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, die Vereinfachung der Meldung von Kosten, die Berichterstattung in elektronischer Form und die Erarbeitung von Jahresberichten lediglich für die Jahre 2017 und 2019.

1.9 Die Festlegung gemeinsamer Indikatoren (im Anhang zum Kommissionsvorschlag aufgeführt) für die Einschätzung der mit den einzelnen Programmen erzielten konkreten Ergebnisse ist ebenfalls ein wichtiger Faktor, um die Wirkungen und die Wirksamkeit konkreter Strukturinterventionen besser bewerten zu können.

1.10 Der EWSA befürwortet die direkte, auf dem Grundsatz einer gleichberechtigten Partnerschaft beruhende Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den gesamten Programmzyklus (Programmplanung, Durchführung, Beobachtung und Evaluierung).

1.11 Die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft ist auch für kleinere Projekte von Bedeutung, denn diese haben das Potenzial, insbesondere im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit den Mehrwert der Interventionen zu erhöhen.

1.12 Die technische Hilfe sollte in erster Linie dazu genutzt werden, die Aufnahmefähigkeit aller an der Europäischen territorialen Zusammenarbeit beteiligten Akteure sowie die Effizienz der Verwaltungskapazitäten zu erhöhen, ohne jedoch gleichzeitig auch den Verwaltungsaufwand zu vergrößern.

2. Hauptelemente und Hintergrund der Stellungnahme

2.1 Rechtsgrundlage für die Umsetzung der Kohäsionspolitik ist Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

2.2 Nach Artikel 175 AEUV führen und koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik in der Weise, dass auch die in Artikel 174 genannten Ziele erreicht werden. Die Konzipierung und Durchführung der politischen Maßnahmen und Tätigkeiten der Union sowie die Errichtung des Binnenmarkts tragen den Zielen von Artikel 174 Rechnung und sind ein Beitrag zu deren Verwirklichung.

2.3 Die Ziele des Europäischen Sozialfonds, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds sind in den Artikeln 162, 176 und 177 AEUV festgelegt.

2.4 Besondere Aufmerksamkeit gebührt nach Artikel 174 AEUV den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.

2.5 Im Hinblick auf die strukturbedingte soziale und wirtschaftliche Lage der Regionen in äußerster Randlage, die durch bestimmte spezifische, die Entwicklung schwer beeinträchtigende Faktoren bedingt ist, müssen nach Artikel 349 AEUV spezifische Maßnahmen ergriffen werden.

2.6 Am 29. Juni 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 an: den Haushalt zur Verwirklichung der Europa-2020-Strategie. In ihrem Vorschlag bestätigte die Kommission die Kohäsionspolitik als wesentliches Element des nächsten Finanzpakets und unterstrich ihre zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020.

2.7 Der Vorschlag ist Teil des Legislativpakets⁽¹⁾ zur Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020. Die Europäische territoriale Zusammenarbeit ist eines der Ziele der Kohäsionspolitik und bildet den Rahmen, in dem nationale, regionale und lokale

Akteure aus den einzelnen Mitgliedstaaten gemeinsame Maßnahmen durchführen und sich über politische Vorgehensweisen austauschen können.

2.8 Die Auswertung der bisherigen Kohäsionsausgaben durch die Kommission hat viele Beispiele für erbrachten Mehrwert und für wachstums- und arbeitsplatzschaffende Investitionen ergeben, die ohne die Unterstützung aus dem EU-Haushalt nicht zustande gekommen wären. Die Ergebnisse lassen jedoch auch die Auswirkungen der Streuung und der mangelnden Prioritätensetzung erkennen. In Zeiten, in denen öffentliche Gelder knapp sind und wachstumsfördernde Investitionen wichtiger sind als je zuvor, schlägt die Kommission vor, die Kohäsionspolitik tiefgreifend zu verändern.

2.9 Die Europäische territoriale Zusammenarbeit hat aus folgenden Gründen besondere Bedeutung:

- Grenzübergreifende Probleme können am wirkungsvollsten durch die Zusammenarbeit aller betroffenen Regionen gelöst werden, denn dadurch kann vermieden werden, dass einige Regionen unverhältnismäßig hohe Kosten tragen müssen, während andere gar nichts zahlen (Beispiel: grenzübergreifende Umweltverschmutzung).
- Die Zusammenarbeit kann einen wirkungsvollen Mechanismus für den Austausch bewährter Verfahren und die Verbreitung von Know-how bieten (Beispiel: Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit).
- Durch die Zusammenarbeit kann sichergestellt werden, dass Größenvorteile und das Erreichen einer kritischen Masse zu einer wirksameren Lösung für ein spezifisches Problem führen (Bildung von Clustern zur Förderung von Forschung und Innovationen).
- Die grenzübergreifende, transnationale Koordinierung branchenspezifischer Maßnahmen, Aktionen und Investitionen kann zu einer verbesserten Governance führen.
- Die Beziehungen zu den Nachbarländern können durch Kooperationsprogramme an den EU-Außengrenzen zu mehr Sicherheit und Stabilität beitragen und ein für beide Seiten nutzbringendes Verhältnis bewirken.
- In bestimmten Bereichen wie Meeresbecken und Küstenregionen sind Zusammenarbeit und transnationale Maßnahmen unerlässlich, um Wachstum, Beschäftigung und ein ökosystembasiertes Management zu fördern.
- Sie schafft die Voraussetzungen zur Verwirklichung makro-regionaler Entwicklungsstrategien.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt die Absicht der Kommission, in einer eigenen Verordnung die Besonderheiten der Europäischen territorialen Zusammenarbeit klarer hervorzuheben und auf diese Weise ihre Umsetzung wie

⁽¹⁾ Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bildet zusammen mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (COM(2011) 615 final) den Rechtsrahmen und die Diskussionsgrundlage für die künftige Gestaltung der Kohäsionspolitik 2014-2020.

auch die Festlegung des Interventionsbereichs des EFRE in Bezug auf das Ziel der Europäischen territorialen Zusammenarbeit zu erleichtern ⁽²⁾.

3.2 Die klare Aufteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Bereiche der Europäischen territorialen Zusammenarbeit, das heißt auf die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit, schafft für jeden dieser Bereiche eine ausreichende finanzielle Grundlage. Diese Aufteilung macht deutlich, dass besonderer Nachdruck auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit gelegt wird: 73,24 % für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, 20,78 % für die transnationale und 5,98 % für die interregionale Zusammenarbeit. Die Höhe der Finanzmittel für die Regionen in äußerster Randlage ist ebenfalls angemessen.

3.3 Im Hinblick auf die Regionen in äußerster Randlage wäre es zweckmäßig genauer festzulegen, wer ihre Nachbarn und somit ihre möglichen Partner sind (beispielsweise im Falle der französischen Überseegebiete).

3.4 Der EWSA unterstützt auch die Tendenz, in den einzelnen Bereichen der Zusammenarbeit die Interventionen und Investitionsprioritäten auf thematische Schwerpunkte auszurichten ⁽³⁾. Auch auf diesem Gebiet ist jedoch Flexibilität erforderlich, und darüber hinaus müssen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip die Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

3.5 Der Mehrwert der Europäischen territorialen Zusammenarbeit kann auch dadurch erhöht werden, dass in bestimmten Themenbereichen konkrete Prioritäten in den Mittelpunkt gestellt und diese Prioritäten jeweils nach den Erfordernissen der im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit durchgeführten Programme bzw. Projekte festgelegt werden.

3.6 Der EWSA begrüßt und unterstützt das Bemühen um eine Vereinfachung der Bestimmungen auf allen Ebenen, d.h. für die Empfänger, Programmbehörden, die teilnehmenden Mitgliedstaaten und Drittländer sowie für die Kommission. Durch die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren kann der Mehrwert der Kohäsionspolitik im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit beträchtlich erhöht werden ⁽⁴⁾.

3.7 Die Vereinfachung der Regelungen muss jedoch auch auf nationaler und regionaler Ebene konsequent durchgeführt werden, um einen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

⁽²⁾ Vgl. auch die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit – Änderungen“ (Siehe Seite 53 dieses Amtsblatts).

⁽³⁾ Der Grundsatz der thematischen Konzentration wurde vom EWSA auch in seiner Stellungnahme zum „Fünften Kohäsionsbericht“ befürwortet (Abl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68, Ziffern 2.2.5 und 6.14). Darüber hinaus weist der EWSA seit langem darauf hin, dass die Verwaltungs- und Rechnungsführungsverfahren vereinfacht werden müssen, beispielsweise in seiner Stellungnahme zum Thema „Effiziente Partnerschaften / Kohäsionspolitik“ (Abl. C 44 vom 11.2.2011, S. 1) oder auch in der bereits erwähnten Stellungnahme zum „Fünften Kohäsionsbericht“ (Abl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68).

⁽⁴⁾ Die Vereinfachung der Durchführungsregeln für die Kohäsionspolitik war bereits mehrfach Gegenstand von EWSA-Stellungnahmen, vgl. Abl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68 und Abl. C 44 vom 11.2.2011, S. 1.

Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten aktiv darauf zu achten, dass es auf nationaler und regionaler Ebene nicht zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand kommt bzw. dass dieser verringert wird.

3.8 Im Hinblick auf die Überwachung und Bewertung ist es von besonderer Bedeutung, einen gemeinsamen Rahmen für die Erarbeitung der Jahresberichte 2017 und 2019 zu schaffen und diese Berichte auf Grundlage der Kriterien zu verfassen, die in Art. 13 Abs. 3 der Verordnung mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem ERFE genannt werden.

3.9 Die Festlegung gemeinsamer Indikatoren (im Anhang zum Kommissionsvorschlag aufgeführt) für die Einschätzung der konkreten Ergebnisse der einzelnen im Rahmen des Ziels Europäische territoriale Zusammenarbeit finanzierten Programme ist ebenfalls ein wichtiger Faktor, um die Wirkungen und die Wirksamkeit konkreter Strukturinterventionen besser bewerten zu können.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt das Bemühen der Kommission um eine Vereinfachung der Vorschriften. Insbesondere befürwortet er die Vereinheitlichung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, die Vereinfachung der Meldung von Kosten, die Berichterstattung in elektronischer Form und die Erarbeitung von Jahresberichten lediglich für die Jahre 2017 und 2019.

4.2 Die Erfahrungen auf dem Gebiet der territorialen Zusammenarbeit in den einzelnen Mitgliedstaaten machen deutlich, dass die organisierte Zivilgesellschaft stärker eingebunden werden muss, vor allem damit die für eine Intervention auf diesem Gebiet zur Verfügung stehenden Finanzmittel in zivilgesellschaftliche Projekte fließen.

4.3 Der EWSA befürwortet die direkte, auf dem Grundsatz einer gleichberechtigten Partnerschaft beruhende Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den gesamten Programmzyklus, und zwar:

— in die strategische Analyse und Programmplanung;

— in die Durchführung der Projekte sowie

— in die Überwachung und Evaluierung.

4.4 In diesem Zusammenhang sollte die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, die Größenordnung festzulegen, in der die Mittel einerseits für Projekte, die auf die Gebietskörperschaften ausgerichtet sind (d.h. Projekte für den Bedarf der Regionalregierungen), und andererseits für Projekte verwendet werden, die für einzelne Akteure der Zivilgesellschaft bestimmt sind. In bestimmten Bereichen sollten die Gebietskörperschaften die organisierte Zivilgesellschaft auffordern, sich an einer projektorientierten Partnerschaft zu beteiligen, und zwar bereits in der Vorbereitungsphase des Projekts.

4.5 Im Rahmen des Partnerschaftsprinzips⁽⁵⁾ ist es wichtig, den Schwerpunkt auf die Unterstützung konkreter Projekte zivilgesellschaftlicher Akteure (z.B. Mikroprojekte) zu legen, die das Potenzial haben, den Mehrwert der Interventionen im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit zu erhöhen (in erster Linie auf dem Gebiet der grenzübergreifenden Zusammenarbeit) und auf diese Weise auch kleinere zivilgesellschaftliche Interessenträger in die Zusammenarbeit einzubinden.

4.6 Nach Ansicht des EWSA muss unbedingt dafür Sorge getragen werden, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten besser über diese Instrumente und Verordnungen informiert und für sie geworben wird. Außerdem sollte über Verfahren informiert

werden, die sich bei der Durchführung von Projekten bereits bewährt haben.

4.7 Darüber hinaus ist es wichtig darüber nachzudenken, ob private gemeinnützige Einrichtungen als führende Partner an den Projekten beteiligt werden können und welche Rolle sie dabei spielen sollen.

4.8 Die technische Hilfe im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit sollte dazu genutzt werden, die Aufnahmefähigkeit der potenziellen Endempfänger von EU-Mitteln sowie die Effizienz der Verwaltungskapazitäten der Behörden zu erhöhen, wobei in erster Linie der übermäßige Verwaltungsaufwand abgebaut werden soll.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Dieses Prinzip befürwortete der EWSA in zwei Stellungnahmen (ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68 und ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 1) sowie in öffentlichen Auftritten von EWSA-Mitgliedern im Juni 2011 in Gödöllő und im Oktober 2011 in Danzig.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbände“

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Berichterstatter: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Am 25. Oktober 2011 beschloss das Europäische Parlament und am 27. Oktober 2011 der Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Verwaltung solcher Verbände“

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 3. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 172 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) teilt das Engagement der Kommission für die Rechtsfigur des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und unterstützt die Ausrichtung der neuen Verordnung. Diese soll ermöglichen, dass der EVTZ als noch wirksameres, einfacheres und flexibleres Instrument zur Verbesserung der territorialen Zusammenarbeit beiträgt - ein Bereich, der durch den Lissabon-Vertrag gestärkt wurde. Diese Stellungnahme ergänzt jene, die zum „Vorschlag für eine Verordnung mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“⁽¹⁾ erarbeitet wird.

1.2 Der EWSA befürwortet, dass das Rechtsinstrument des EVTZ durch diese Verordnung mittels gemeinsamer Lösungen auf europäischer Ebene konsolidiert wird, und schätzt ein, dass der EVTZ in der Zukunft ein wesentliches Instrument für die territoriale Zusammenarbeit und den Zusammenhalt der Gebiete sein wird.

1.3 Der Fortbestand des EVTZ ist für die Zukunft gesichert, wobei das Rechtsinstrument dank der in die Verordnung eingebrachten Änderungen mehr Flexibilität bei der Umsetzung der gebiets- und sektorpolitischen Maßnahmen ermöglichen wird.

1.4 Die Regionen in Europa erhalten dadurch mehr politisches Gewicht. Die volle Unterstützung des Ausschusses findet die Tatsache, dass die EU-Politik der territorialen Zusammenarbeit den regionalen Gebietskörperschaften eine neue Rolle eröffnet. Im Rat sind die Mitgliedstaaten vertreten und der

Ausschuss erwartet, dass auch Europas Regionen angemessen beteiligt werden. Dem AdR und dem EWSA kommt eine wichtige institutionelle Rolle zu, die der Rat achten sollte.

1.5 Als Herausforderung für die Zukunft gilt es nun, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und die Zivilgesellschaft in die Umsetzung der Europa-2020-Strategie einzubeziehen, wofür eine umfassende Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsebenen erforderlich ist.

1.6 Der EWSA hat dem Nutzen des Regierens auf mehreren Ebenen stets Rechnung getragen, weshalb er die Schaffung von EVTZ unterstützt, an denen alle einschlägigen Akteure einer Makroregion, Euroregion oder eines grenzüberschreitenden Gebiets teilnehmen können.

1.7 Das Regieren auf mehreren Ebenen sollte jedoch durch die Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure gestärkt werden, weshalb der EWSA vorschlägt, im Zuge der Änderung der Verordnung die angemessene Teilnahme der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft an den europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit zu ermöglichen. Durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft wird die Verknüpfung zwischen EVTZ, Europa-2020-Agenda und den Fachpolitikbereichen verbessert.

1.8 Die Schulung der Verwaltungsangestellten in den nationalen, regionalen und kommunalen Behörden, die im Zusammenhang mit EVTZ tätig sind, und der Austausch zwischen ihnen sind von entscheidender Bedeutung, weshalb der Ausschuss der Kommission vorschlägt, gemeinsame Schulungsprogramme für eine bessere politische und administrative Steuerung zu fördern.

⁽¹⁾ Siehe Seite 49 dieses Amtsblatts.

1.9 Der EWSA empfiehlt, diese sehr spezifische Einzelverordnung zügig anzunehmen, ohne erst die Annahme des gesamten Pakets von Rechtsvorschriften zur Kohäsionspolitik abzuwarten. Dadurch könnte sie schneller in Kraft treten.

2. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

2.1 Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit ist eine Rechtsfigur, die für die Schaffung von Kooperationsstrukturen zwischen öffentlichen Einrichtungen in der Europäischen Union verwendet wird. Der EVTZ wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 im Rahmen der Bestimmungen zur Kohäsionspolitik für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ins Leben gerufen.

2.2 Während dieses Programmplanungszeitraums wurden die Kooperationsmaßnahmen, die bis dahin durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG kofinanziert worden, in den Rang eines kohäsionspolitischen Ziels erhoben, und zwar sowohl bei grenzüberschreitenden als auch bei transnationalen und interregionalen Initiativen. Sie werden damit unter der Bezeichnung „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ zum dritten Ziel dieser Politik.

2.3 Die territoriale Zusammenarbeit wird als grundlegendes Instrument für die Ziele des Zusammenhalts angesehen und erhält daher neue Impulse und mehr Finanzmittel. Parallel dazu müssen jedoch auch Maßnahmen ergriffen werden, um die Probleme zu beseitigen, die die Entfaltung dieser Zusammenarbeit behindern.

2.4 Derzeit müssen die Behörden der EU-Mitgliedstaaten und insbesondere die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Entwicklung von Kooperationsstätigkeiten zahlreiche rechtliche und praktische Probleme bewältigen, die auf die unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Verfahren zurückzuführen sind und die Verwaltung der Zusammenarbeit beeinträchtigen.

2.5 Die Verordnung über die Schaffung des EVTZ⁽²⁾ sollte den Akteuren der territorialen Zusammenarbeit neue Instrumente zur Bewältigung dieser Probleme und zur Verbesserung der Umsetzung ihrer Initiativen auf diesem Gebiet an die Hand geben.

2.6 Diese Rechtsform ermöglicht es Körperschaften, die sich für gemeinsame Projekte und Aktionen erteilt werden Zusammenarbeit mit oder ohne EU-Kofinanzierung zusammenschließen, eine eigene, von den Mitgliedern des Zusammenschlusses unabhängige Rechtspersönlichkeit zu erlangen und im eigenen Namen am Rechtsverkehr in der Europäischen Union teilzunehmen.

2.7 Nach fünfjährigem Bestehen des EVTZ und auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erfahrungen hat die Europäische Kommission nun einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Einrichtung solcher Verbände vorgelegt.

⁽²⁾ Rechtsgrundlage dafür ist Artikel 159 EGV in der derzeitigen Fassung des Artikels 175 AEUV, wonach spezifische Aktionen außerhalb der Fonds beschlossen werden können, um das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu erreichen.

3. Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über EVTZ

3.1 Im Rahmen der Verpflichtung, einen Bericht über die Durchführung der geltenden Verordnung vorzulegen, und als Ergebnis der in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen durchgeführten Konsultationen auf institutioneller Ebene und mit denen bestehenden EVTZ hat die Europäische Kommission bekräftigt, dass der EVTZ sich langfristig als Struktur für die territoriale Zusammenarbeit eignet⁽³⁾.

3.2 Die rechtliche Ausgestaltung der territorialen Kooperation durch den EVTZ bietet „einen formalen Rahmen für die bestehende Zusammenarbeit mit mehr Rechtssicherheit, einer offizielleren Grundlage und einer solideren institutionellen Struktur“.

3.3 Die Reaktionen der bestehenden Verbände fielen positiv aus. Es wurden 26 EVTZ gegründet, in denen über 550 lokale und regionale Gebietskörperschaften in 15 Mitgliedstaaten zusammengeschlossen sind.

3.4 Dessen ungeachtet wurde auch auf eine Reihe von Mängeln hingewiesen und sogar festgestellt, dass „das Potenzial bislang nur sehr unzureichend genutzt“ wird und dass die genannten Mängel die Akteure von der Gründung neuer EVTZ abgehalten haben könnten. Mit der Änderung der Verordnung sollen diese Probleme behoben werden. Mit der Änderung der Verordnung sollen diese Probleme behoben werden.

3.5 Festgestellt wurden Probleme im Zusammenhang mit der Gründung und Funktionsweise von EVTZ sowie aufgrund zeitraubender und komplexer Verfahren für die Einrichtung und Änderung der Verbände. Zudem sind durch unterschiedliche Auslegung der Vorschriften und unterschiedliche Praktiken seitens der nationalen und regionalen Behörden unerwünschte Entwicklungen eingetreten.

3.6 Die rechtliche und organisatorische Vielfalt der Mitglieder der Verbände und ihre unterschiedlichen Befugnisse macht es schwer, eine Konfiguration zu finden, die sich für alle Mitglieder eignet.

3.7 Abweichungen gibt es auch bei der Anwendung der Bestimmungen der Verordnung in verschiedenen Bereichen: in Fragen beschränkter oder unbegrenzter Haftung, beim Arbeitsverhältnis für die Beschäftigten des EVTZ und bei den Regelungen für Werk- und Dienstverträge.

3.8 Außerdem gibt es Schwierigkeiten hinsichtlich der Teilnahme von Drittländern, wenn der Verbund von Körperschaften aus nur einem Mitgliedstaat und aus einem Drittland gebildet werden soll.

3.9 Überdies wurden die Bestimmungen der Verordnung unterschiedlich ausgelegt, zum Beispiel im Hinblick auf die Teilnahme privater Einrichtungen, die möglich ist, sofern diese als Vertragspartner im Sinne der öffentlichen Auftragsvergabe betrachtet werden.

⁽³⁾ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den EVTZ (COM(2011) 462 final).

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Wie der Ausschuss bereits im Rahmen der Konsultation⁽⁴⁾ zur Verordnung (EG) 1082/2006 dargelegt hat, ist der EVTZ ein nützliches und wertvolles Instrument, das zu einer wirksameren, aktiveren und sichtbarerem territorialen Zusammenarbeit beitragen kann.

4.2 Ungeachtet der Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten kommt den Regionen im künftigen Regierungssystem der Europäischen Union eine sehr wichtige Rolle zu, die die Institutionen unterstützen müssen.

4.3 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung, die den Einsatz dieses Instruments verbessern und erleichtern und seinen Nutzen für die Regionen erhöhen wird. Die Verbände brauchen ein Instrument, das die regionale Zusammenarbeit in Europa auf stabile, strukturierte, rechtlich wirksame und funktionsfähige Grundlagen stellt.

4.4 Die neue Verordnung stärkt den strukturierten Rahmen, der die volle Einsatzfähigkeit und die Bewältigung der rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten bei der transnationalen Zusammenarbeit ermöglicht, und wird damit die Gründung neuer EVTZ erleichtern. Sie schafft Organisationseinheiten, deren spezifische Aufgabe in der Planung, Koordinierung und Verwaltung besteht.

4.5 Nach Ansicht des EWSA ist dies ein neuer Schritt, der der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit weitere Impulse verleihen wird.

4.6 Dadurch wird eine ambitioniertere Zusammenarbeit gefördert. Die mit EU-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit werden im Rahmen größerer strategischer Ausrichtungen stehen, sich auf den Mehrwert des gemeinsamen europäischen Interesses gründen und dauerhaft angelegt sein.

4.7 Es wäre zu begrüßen, wenn sich die Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Zukunft im Rahmen der Europa-2020-Strategie entwickelte und dabei u.a. folgende Ziele gestärkt würden: Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Zusammenarbeit zwischen Unternehmen (einschließlich KMU), Hochschulen und Technologiezentren usw.

4.8 Der EWSA spricht sich auch dafür aus, dass die territoriale Zusammenarbeit die thematischen und sektorspezifischen Initiativen zwischen Regionen und Städten stärkt.

4.9 Der EWSA weist darauf hin, dass der EVTZ bereits jetzt Formen der Zusammenarbeit zwischen regionalen Behörden in wirtschaftlichen und technologischen Fragen ermöglicht, die auch für die Europa-2020-Strategie von Bedeutung sind. Diese Form der Zusammenarbeit sollte eine größere Öffentlichkeitswirksamkeit haben.

4.10 Der EWSA anerkennt den Nutzen, den die verschiedenen Initiativen im Rahmen von Kooperationsinstrumenten wie

dem EVTZ bringen können, so die INTERREG-Projekte, die Einrichtung grenzüberschreitender öffentlicher Dienstleistungen oder die Aufstellung multisektoraler strategischer Pläne.

4.11 Der EWSA unterstützt die institutionelle Rolle des Ausschusses der Regionen bei der Begleitung der EVTZ und beim Austausch beispielhafter Verfahren. Die EVTZ-Plattform des AdR sollte ihre Tätigkeit nach der Annahme der neuen Verordnung fortsetzen.

4.12 Der EWSA möchte mit dem AdR zusammenarbeiten und dabei darauf hinwirken, dass die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner in die Begleitung und Evaluierung der EVTZ eingebunden werden. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, einen Bericht über die Anwendung der neuen Verordnung und über die Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie der Zivilgesellschaft an den EVTZ zu erstellen⁽⁵⁾.

4.13 Der EWSA begrüßt weiterhin, dass das Verfahren zur Gründung eines EVTZ in der Zukunft weiter vereinfacht werden soll, und befürwortet die sechsmonatige Frist für die Genehmigung der jeweiligen Übereinkunft, auch wenn keine ausdrückliche Genehmigung durch die Regierung erfolgt ist.

4.14 Der EWSA anerkennt die besondere Vielseitigkeit und Eignung des EVTZ im Hinblick auf die Verwaltung von Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für Bürger, die auf dem Gebiet verschiedener Mitgliedstaaten leben.

4.15 Der EWSA hebt hervor, dass die territoriale Zusammenarbeit, mit der hauptsächlich ein besserer wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt angestrebt wird, auch im Rahmen hochrangiger, sehr ambitionierter und politisch komplexer Kooperationsinitiativen stattfindet, wie es die Makroregionen, Euroregionen und meerespezifischen Strategien der integrierten Meerespolitik sind.

4.16 Der EWSA stellt heraus, dass die makroregionale und interregionale Zusammenarbeit über entsprechend funktionierende EVTZ auch eine Rolle bei der Verwirklichung der sektorspezifischen Ziele der EU spielen kann. Die Europa-2020-Strategie wird dadurch zweifellos zusätzliche Impulse erhalten. Die Verordnung sollte eine stärkere Kopplung zwischen den EVTZ und den Politik- und Finanzinstrumenten der EU für die Fachpolitikbereiche ermöglichen.

4.17 Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Regionen in äußerster Randlage und die Überseegebiete ebenfalls auf EVTZ zurückgreifen können, und zwar auch in ihren Beziehungen zu benachbarten Drittländern.

4.18 Der EWSA fordert die Kommission auf, bei der Förderung, Vereinfachung und Verbesserung der EVTZ eine proaktive Rolle zu übernehmen, wobei die Verbände den strategischen Zielen der Europäischen Union verpflichtet sein müssen und der Rückgriff auf das Instrument EVTZ natürlich freiwillig bleiben muss.

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 76.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Effiziente Partnerschaften/Kohäsionspolitik“, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 1.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA hält den Ansatz für richtig, den die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag zur Änderung der geltenden Verordnung verfolgt. Der EWSA möchte hervorheben, dass die EVTZ leicht einzusetzende Instrumente sein müssen, damit jeder Zusammenschluss von Partnern seinen EVTZ und dessen Aufgaben optimal auf seine Gegebenheiten zuschneiden kann, denn bei jedem Zusammenschluss von Partnern gibt es eine andere Situation und andere Umstände. Der EVTZ muss ein Instrument sein, das die jeweiligen Kooperationsbestrebungen abdecken kann.

5.2 Derzeit nutzen viele europäische Regionen nicht die Möglichkeiten, die das EU-Recht mittels der Rechtsfigur des EVTZ für ihre gegenseitige Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Regionalpolitik bietet. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, dieses Instrument bei den regionalen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft stärker zu propagieren und mehr dafür zu werben.

5.3 Der Grundsatz der Vereinfachung, den die Kommission für die künftige Kohäsionspolitik und damit auch für die europäische territoriale Zusammenarbeit eingeführt hat, muss auch für deren verschiedene Instrumente – besonders den EVTZ – gelten.

5.4 Der EWSA stellt fest, dass die komplexen rechtlichen, administrativen und verfahrenstechnischen Anforderungen abschreckend auf die Akteure der territorialen Zusammenarbeit wirken, was insbesondere auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mit kleinerem Verwaltungsapparat und knapperen Haushaltsmitteln zutrifft.

5.5 Das langwierige Verwaltungsverfahren zur Gründung eines EVTZ und die Tatsache, dass für die Aufnahme jedes neuen Partners das ganze Verfahren wiederholt werden muss, sind nicht mit dem Gebot zügiger Verfahren bei Kooperationstätigkeiten vereinbar und stellen ein echtes Hindernis für die

Inanspruchnahme dieses Instruments dar. Der Ausschuss begrüßt, dass diese Probleme durch die neue Verordnung behoben werden.

5.6 Flexibilität ist eine weitere angestrebte Eigenschaft, die sich die Akteure bei der Gründung einer Kooperationsstruktur wünschen, um die Organisation und Arbeitsweise auf ihre besonderen Erfordernisse und Merkmale abstimmen zu können.

5.7 Der EWSA schlägt der Europäischen Kommission die Einrichtung eines Systems für die Beratung, die Schulung und den Erfahrungsaustausch bei der Ausarbeitung der Übereinkünfte und Satzungen vor, um so die Arbeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu erleichtern.

5.8 Nach Ansicht des EWSA wurden keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um eine mangelnde digitale Vernetzung zwischen den für EVTZ zuständigen Behörden zu vermeiden. Es muss für ein System miteinander vernetzter lokaler und regionaler Behörden gesorgt werden, über das sich diese Behörden austauschen können und das im Rahmen des EU-Programms ISA ⁽⁶⁾ zugänglich ist. Das würde den Nutzen von Regierungsformen auf mehreren Ebenen und die Beteiligung aller einschlägigen Akteure einer Makroregion, Euroregion oder eines grenzüberschreitenden Gebiets unterstützen.

5.9 Der EWSA teilt die Ansicht, dass die arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften für die Mitarbeiter des Verbunds sowie die Bestimmungen für die Einstellung und Verwaltung des Personals in der entsprechenden EVTZ-Übereinkunft festgelegt werden sollten.

5.10 Der EWSA möchte den EVTZ als Beispiel für die Multi-Level-Governance herausstellen, da in ihm mehrere Partner unterschiedlicher regionaler, lokaler, nationaler und institutioneller Herkunft gemeinsame Leitungs- und Verwaltungsgremien dieser Kooperationsstruktur bilden. Der Ausschuss regt jedoch an, auch die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Akteure daran zu beteiligen.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Europäischen Beschlusses zur vorläufigen Kontenpfändung im Hinblick auf die Erleichterung der grenzüberschreitenden Eintreibung von Forderungen in Zivil- und Handelssachen“

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Berichterstatter: **Jorge PEGADO LIZ**

Der Rat beschloss am 14. September 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Europäischen Beschlusses zur vorläufigen Kontenpfändung im Hinblick auf die Erleichterung der grenzüberschreitenden Eintreibung von Forderungen in Zivil- und Handelssachen“

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt den vorliegenden Verordnungsvorschlag, dessen einziger Fehler darin besteht, dass er im Verhältnis zum Grünbuch über die vorläufige Kontenpfändung von 2006 erst spät vorgelegt wurde.

1.2 Nach Auffassung des EWSA sollte mit diesem Vorschlag jedoch eine parallele Initiative zur Transparenz des Schuldnervermögens gemäß dem Grünbuch über die Transparenz des Schuldnervermögens von 2008 einhergehen bzw. hätte ihm logischerweise vorausgehen müssen.

1.3 Der EWSA begrüßt, dass es der Kommission gelungen ist, auf einem fachlich sehr schwierigen Gebiet einen Rechtsrahmen vorzuschlagen, der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Interessen in diesem Bereich und eine faire Balance zwischen den Rechten der verschiedenen Interessenträger herstellt.

1.4 Der EWSA begrüßt außerdem, dass die Kommission einen beträchtlichen Teil der Empfehlungen berücksichtigt hat, die er in seiner Stellungnahme zum vorgenannten Grünbuch ausgesprochen hat. Dies betrifft insbesondere die Ausweitung des Geltungsbereichs über die auf Bankkonten eingezahlten Gelder hinaus auf andere Finanzinstrumente, den möglichen Erlass eines Europäischen Beschlusses zur vorläufigen Kontenpfändung (EuBvKpf) nach Erlangung eines vollstreckbaren Titels, die weitreichende Definition der zuständigen Gerichte, die Nichtberücksichtigung im Antrag von Beträgen, bei denen es sich nicht um die fällige und nicht beglichene Geldschuld sowie die Verzugszinsen und die im Titel anerkannten Ausgaben handelt, und die klare Festlegung von Bestimmungen über die Anfechtung der Maßnahme und die zulässigen Rechtsmittel, um die Rechtmäßigkeit des Verfahrens sowie die Rechte von Antragstellern, Antragsgegnern oder Dritten zu gewährleisten.

1.5 Besonders begrüßt werden ferner die klare Entscheidung für einen alternativen bzw. fakultativen Ansatz, die Wahl einer Verordnung als desjenigen EU-Instruments, das die Verwirklichung des Binnenmarkts am besten gewährleistet, seine ausschließliche Anwendung auf grenzüberschreitende Situationen und schließlich die Wahl einer geeigneten Rechtsgrundlage (Artikel 81 Absatz 2 AEUV) – alles im Einklang mit den Empfehlungen des EWSA. Darüber hinaus spricht sich der EWSA für eine angemessene, einfache und in Bezug auf Kosten/Nutzen verhältnismäßige Regelung aus; diese Bedingungen müssen nicht nur aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Regelung erfüllt sein, sondern auch wegen der Mittel, die von all denjenigen ergriffen werden müssen, die die Regelung anwenden oder von ihr betroffen sind.

1.6 Der EWSA ist aber nicht vollkommen davon überzeugt, dass diese Maßnahme unentbehrlich ist – insbesondere deshalb, weil das Vereinigte Königreich sie nicht annehmen will, und aufgrund der Tatsache, dass die Ungewissheit hinsichtlich der Gesamtkosten des Verfahrens sowie die Ermittlung des zuständigen ausländischen Gerichts Hindernisse bleiben werden, mit Sicherheit für die KMU. Der EWSA ist auch nicht vollkommen davon überzeugt, dass bei dem Vorschlag die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit voll eingehalten werden, weil in der Neufassung der Verordnung Brüssel I das Exequaturverfahren abgeschafft werden soll und die Kostenschätzungen für die erwarteten Ergebnisse in der Folgenabschätzung zu ungenau sind.

1.7 Nach Ansicht des EWSA sollten schließlich mehrere Bestimmungen inhaltlich überprüft und ggf. nachgebessert werden, um sie klarer, eindeutiger und wirksamer zu gestalten, wobei auch Übersetzungs- und Druckfehler zu beseitigen sind; er empfiehlt der Kommission, diesbezüglich seine besondere Bemerkungen zu berücksichtigen.

2. Zweck und Hintergrund des Vorschlags

2.1 Mit dem vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung schließt die Kommission an ihr Grünbuch von 2006 über die vorläufige Kontenpfändung⁽¹⁾ an. Sie schlägt darin vor, ein alternatives Rechtsinstrument zu den nationalen Verfahren, den so genannten „Europäischen Beschluss zur vorläufigen Kontenpfändung“, in EU-Recht aufzunehmen. Ziel ist die schnelle und kostengünstige Pfändung von Bankkonten von Schuldern wegen Geldforderungen in Zivil- und Handelssachen, um die Abhebung oder Überweisung von Guthaben, die auf Bankkonten irgendwo anders im Unionsgebiet liegen, zu verhindern, vorausgesetzt, dass sich der Wohnsitz der Parteien oder der Belegenheitsort der Bankkonten nicht in ein und demselben Mitgliedstaat befindet (Sache mit grenzüberschreitendem Bezug gemäß Artikel 3), und zwar unabhängig von der Art der Gerichtsbarkeit.

2.2 Diese Regelung wird als fakultative Regelung (allgemein als „28. Regime“ bezeichnet) alternativ und parallel zu den in den Mitgliedstaaten bestehenden Sicherungsmaßnahmen gleicher Art und Zielsetzung eingeführt.

2.3 Aus unterschiedlichen Gründen bei der vorgeschlagenen Regelung ausgeklammert bleiben:

- a) Forderungen steuer-, zoll- oder verwaltungsrechtlicher Art;
- b) Insolvenzverfahren, Vergleiche und ähnliche Verfahren;
- c) der Bereich der sozialen Sicherheit;
- d) Schiedssprüche;
- e) Bankkonten, die nach dem auf die Immunität in Vollstreckungsverfahren anwendbaren Recht des Mitgliedstaats, in dem das Konto belegen ist, nicht beschlagnahmt werden dürfen;
- f) die Wertpapierliefer- und -abrechnungssysteme gemäß Artikel 10 der Richtlinie 98/26/EG⁽²⁾.

2.4 Die Regelung findet hingegen Anwendung auf Angelegenheiten des Ehegüterrechts, des Erbrechts und des Güterrechts eingetragener Partnerschaften⁽³⁾.

2.5 Ein Europäischer Beschluss zur vorläufigen Kontenpfändung (EuBvKpf) kann zu unterschiedlichen Zeitpunkten beantragt und erlassen werden:

- a) vor Einleitung eines Gerichts- oder Vollstreckungsverfahrens gegen den Antragsgegner;

- b) in jeder Phase eines gerichtlichen Verfahrens;

- c) nachdem im Ursprungsmitgliedstaat eine Verurteilung gegen den Antragsgegner oder ein anderer vollstreckbarer Titel erwirkt wurde, der im Vollstreckungsmitgliedstaat noch nicht vollstreckbar ist;

- d) nachdem ein vollstreckbarer Titel erwirkt wurde, der bereits in dem Mitgliedstaat vollstreckbar ist, in dem sich das Konto befindet.

2.6 In den drei ersten Fällen kommen die Bestimmungen von Abschnitt 1 (Artikel 6 bis 13) zur Anwendung, im vierten Fall Abschnitt 2 (Artikel 14 und 15); Abschnitt 3 (Artikel 16 bis 22) enthält die gemeinsamen verfahrenstechnischen Bestimmungen für sämtliche Fälle.

2.7 In Kapitel 3 wird verankert, dass das Exequaturverfahren grundsätzlich nicht notwendig ist (Artikel 23), und die wirksame Vollstreckung des EuBvKpf detailliert geregelt, wobei die Rechte und Pflichten der verschiedenen Akteure (Banken, Gerichte, beteiligte nationale Behörden, Antragsgegner, Antragsteller, weitere Gläubiger und geschädigte Dritte) festgelegt werden.

2.8 Kapitel 4 (Artikel 34 bis 40) regelt die Rechtsbehelfe, vom Rechtsbehelf gegen die Ablehnung des Antrags auf Erlass eines EuBvKpf (Artikel 22) über die Nachprüfung des EuBvKpf zwecks Abänderung/Begrenzung seines Gegenstands oder die Erklärung seines Erlöschens bzw. seines Widerrufs oder seiner Aussetzung bis hin schließlich zu den ordentlichen und außerordentlichen Rechtsbehelfen, zu denen die Parteien weiterhin Zugang nach geltendem nationalem Recht haben (Artikel 37). Außerdem ist darin geregelt, wie durch die Hinterlegung einer Kautions- oder einer gleichwertigen Sicherheitsleistung die Vollstreckung des EuBvKpf außer Kraft gesetzt werden kann.

2.9 Kapitel 5 schließlich enthält einige allgemeine Vorschriften, darunter die Bestimmung, dass die Vertretung durch einen Rechtsanwalt nicht zwingend erforderlich ist, sowie Bestimmungen zu den Kosten und Fristen.

2.10 Darüber hinaus wird das Verhältnis zu anderen zusätzlich anwendbaren EU- und nationalen Rechtsvorschriften geregelt, und es werden die Verpflichtungen festgelegt, die die Mitgliedstaaten erfüllen müssen, um die wirksame und korrekte Anwendung des Instruments zu gewährleisten.

2.11 Die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten *Ex-ante*-Folgenabschätzung lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass:

- a) die uneinbringlichen grenzüberschreitenden Forderungen zwischen 1,12 und 2 Mrd. EUR pro Jahr liegen;
- b) die rückständigen Unterhaltsansprüche schätzungsweise 268 Mio. EUR pro Jahr betragen;
- c) sich die faulen Schulden im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr auf rund 55 Mrd. EUR pro Jahr belaufen;
- d) nur 11,6 % der Unternehmen versucht haben, ihre Forderungen grenzüberschreitend über einen nationalen Kontenpfändungsbeschluss einzutreiben;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final vom 24.10.2006.

⁽²⁾ ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 45.

⁽³⁾ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 (ABl. L 343 vom 29.12.2010, S. 10) (ROM III) (Ehescheidung und Trennung); Verordnung (EG) Nr. 44/2001 (ABl. L 12 vom 16.1.2001, S. 1) (Zivil- und Handelssachen); Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 (ABl. L 338 vom 23.12.2003, S. 1) (Ehesachen); Vorschlag für eine Verordnung COM(2011) 127 final vom 16.3.2011 (eingetragene Partnerschaften) und Vorschlag für eine Verordnung COM(2011) 126 final vom 16.3.2011 (Ehegüterrecht). Siehe auch folgende EWSA-Stellungnahmen: ABl. C 325 vom 20.12.2006, S. 65 (Kinderrechte); ABl. C 325 vom 20.12.2006, S. 71 (Ehesachen); ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 148 (Erbsachen und Testamente); ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 87 (Güterrecht eingetragener Partnerschaften).

- e) schätzungsweise 34 000 Kontenpfändungen pro Jahr im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Schulden vorgenommen wurden, die 640 Mio. EUR entsprachen.

Gemäß dieser Folgenabschätzung könnte der EuBvKpf:

- a) die Eintreibung weiterer problematischer Schulden in Höhe von 373 bis 600 Mio. EUR pro Jahr sichern;
- b) für die Unternehmen, die grenzüberschreitenden Handel treiben, Kosteneinsparungen von schätzungsweise etwa 81,9 bis 149 Mio. EUR jährlich bewirken.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Bei der GD JUST sind wir bereits seit langem an formal perfekte, wohldurchdachte und klar strukturierte juristische Fachtexte gewöhnt, die zu einer „besseren Rechtsetzung“ und zu Rechtssicherheit beitragen.

3.2 Der vorliegende Vorschlag macht da keine Ausnahme und wird daher vom EWSA begrüßt, der lediglich bemängelt, dass er spät kommt.

3.3 Zudem ist es der Kommission gelungen, auf einem fachlich sehr schwierigen Gebiet eine Regelung vorzuschlagen, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Interessen in diesem Bereich und eine faire Balance zwischen den Rechten der verschiedenen Interessenträger herstellt, die im Übrigen in der dem Vorschlag beigefügten ausführlichen und gut strukturierten Folgenabschätzung, die der EWSA schon seit langem fordert, sorgfältig berücksichtigt werden.

3.4 Darüber hinaus hat die Kommission einen beträchtlichen Teil der Empfehlungen berücksichtigt, die der EWSA in seiner Stellungnahme zu dem bereits genannten Grünbuch zur Transparenz des Schuldnervermögens (COM(2008) 128 final) ⁽⁴⁾ ausgesprochen hat. Dies betrifft z.B. den Erlass eines EuBvKpf nach Erlangung eines vollstreckbaren Titels (Abschnitt 2), die umfassende Definition der zuständigen Gerichte (Artikel 6), die Nichtberücksichtigung im Antrag von Beträgen, bei denen es sich nicht um die fällige und nicht beglichene Geldschuld sowie die Verzugszinsen und die im Titel anerkannten Ausgaben handelt (wie z.B. Rechtsanwaltsgebühren oder andere Ausgaben) oder die klare Festlegung von Bestimmungen über die Anfechtung der Maßnahme und die zulässigen Rechtsmittel, um die Rechtmäßigkeit des Verfahrens sowie die Rechte von Antragstellern, Antragsgegnern oder Dritten zu gewährleisten.

3.5 Die Kommission hat auch einen Großteil der Empfehlungen berücksichtigt, die das Europäische Parlament unlängst hierzu abgegeben hat ⁽⁵⁾ und die ebenfalls begrüßt werden.

3.6 Begrüßt wird insbesondere: die klare Entscheidung für eine alternative bzw. fakultative Regelung, wie dies der EWSA gefordert hatte, die den Antragstellern die Möglichkeit lässt, das

nationale Recht zu wählen; die Wahl einer Verordnung als dasjenige EU-Instrument, das die für die Verwirklichung des Binnenmarkts erforderliche Harmonisierung und die größtmögliche Einheitlichkeit bei der Anwendung in den Mitgliedstaaten als Garant für mehr Rechtssicherheit, wie dies der EWSA ebenfalls gefordert hatte, am besten gewährleistet; seine ausschließliche Anwendung auf grenzüberschreitende Situationen; und schließlich die Wahl einer geeigneten Rechtsgrundlage (Artikel 81 Absatz 2 AEUV).

3.7 Der EWSA begrüßt auch die Ausweitung des Geltungsbereichs über die auf Bankkonten eingezahlten Gelder hinaus auf andere Finanzinstrumente ⁽⁶⁾, wie er dies angeregt hatte.

3.8 Der EWSA ist aber nicht vollkommen davon überzeugt, dass die Maßnahme unentbehrlich ist und dass das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird.

3.8.1 Zunächst einmal natürlich deshalb, weil die Kommission selbst einräumt, dass das gleiche Ergebnis theoretisch auch auf andere Art und Weise erzielt werden könnte.

3.8.2 Dann aber auch, weil davon ausgegangen wird, dass mit der Neufassung der Verordnung Brüssel I die grundlegende Frage des Exequaturverfahren so gelöst wird, wie dies von der Kommission vorgeschlagen und vom EWSA befürwortet wurde.

3.8.3 Und schließlich auch, weil in der bereits genannten sorgfältigen Folgenabschätzung nicht davon ausgegangen wird, dass die zusätzlichen Kosten, die durch die Einführung eines neuen gerichtlichen Verfahrens in die Rechtsordnungen sämtlicher Mitgliedstaaten verursacht werden, im vollen Umfang gebührend untersucht wurden unter den verschiedenen Aspekten in Bezug auf dessen Umsetzung, die Information der Unternehmen und Verbraucher sowie die Schulung von Richtern, Rechtsanwälten, Rechtsbeiständen und sonstigen Beamten der öffentlichen Verwaltungen im Allgemeinen und der Gerichte im Besonderen, und dies zusätzlich zu den Mehrkosten, die den justiziellen Strukturen aufgrund der Bearbeitung der verschiedenen Formulare in den 23 Amtssprachen der EU entstehen. Diese Kosten können daher nicht in Form einer Kosten-Nutzen-Rechnung den geschätzten Einsparungen der Unternehmen und dem Betrag gegenüber gestellt werden, den man sich von einer zusätzlichen Eintreibung von Schulden erhofft, bei dem die Schätzung im Übrigen von 373 bis 600 Mio. EUR reicht. Darüber hinaus werden die Ungewissheit hinsichtlich der Gesamtkosten des Verfahrens sowie die Ermittlung des zuständigen Gerichts Hindernisse bleiben, was sich auf die Unternehmen, insbesondere KMU, nachteilig auswirken könnte.

3.9 Darüber hinaus vertritt der EWSA weiterhin die Auffassung, dass – wie dies auch das Europäische Parlament empfiehlt – mit dieser Initiative in jedem Fall eine parallele Initiative zur Transparenz des Schuldnervermögens einhergehen müsste bzw. dieser logischerweise sogar hätte vorausgehen müssen, und kann nach wie vor nicht nachvollziehen, weshalb die Kommission vorrangig (bzw. ausschließlich) diese Initiative und nicht die andere vorantreibt.

⁽⁴⁾ Stellungnahmen des EWSA: ABl. C 10 vom 15.1.2008, S. 2 und ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 73.

⁽⁵⁾ Initiativbericht A7-0147/2011 vom 14. April 2011, Berichterstatte-rin: Arlene McCarthy, Entschließung des EP vom 10. Mai 2011 (TA(2011)0193).

⁽⁶⁾ Siehe Begriffbestimmungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Nummer 17 der Richtlinie 2004/39/EG und Anhang I Abschnitt C (Abl. L 145 vom 30.4.2004, S. 1).

3.10 Außerdem bedauert der EWSA nicht nur die Position Dänemarks, im Einklang mit seiner bereits bekannten Grundsatzerklärung dieses Instrument nicht anzunehmen, sondern insbesondere auch die Ankündigung des Vereinigten Königreich, es ebenfalls nicht anzunehmen, wo das Vereinigte Königreich doch gerade derjenige Mitgliedstaat ist, der kein vergleichbares Rechtsinstrument besitzt, und wo doch eines der wichtigsten in der Debatte im Rahmen des Grünbuchs aufgeworfenen Bedenken eben diese Lücke im angelsächsischen Rechtssystem war.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c)

Die Ausklammerung von Schiedssprüchen muss dahingehend klargestellt werden, dass davon der Status von Schiedsgerichten nicht beeinträchtigt wird, deren Entscheidungen in einigen Mitgliedstaaten vollstreckbare Titel von gleichem Rang wie die Urteile der normalen Gerichte sind.

4.2 Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 32

Es gibt keine Konten, die nicht beschlagnahmt werden dürfen, aber pfändungsfreie Einkünfte.

4.3 Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 29

Aufgrund der heiklen Situation müssen die Konten, die „von einem Dritten für den Antragsgegner“ bzw. „vom Antragsgegner für einen Dritten“ geführt werden, begrifflich genauer definiert und erläutert werden, um Zweifel hinsichtlich ihrer Tragweite auszüräumen, durch die die Rechte Dritter geschädigt werden können.

4.4 Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a)

Die Übersetzung dieses Buchstabens stimmt nicht in allen Sprachfassungen überein.

4.5 Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe f)

Anmerkung der Übersetzung: Diese Bemerkung betrifft nicht die deutsche Fassung. Im portugiesischen Text wird fälschlicherweise auf Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b) statt Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) verwiesen.

4.6 Artikel 13

In einer Regelung wie der hier bezweckten darf die Festsetzung der verschiedenen Fristen nicht dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen werden, da ansonsten die Einheitlichkeit nicht gewährleistet ist, was zu Unsicherheit führt.

4.7 Artikel 20 Absatz 1

Statt „können ... zusammenarbeiten“ sollte es heißen „müssen die betreffenden Gerichte zusammenarbeiten“.

4.8 Artikel 25 Absatz 1

Die Formulierung „unmittelbar“ ist gefährlich vage und muss durch eine feste Frist in der Art von „am darauffolgenden Werktag“ ersetzt werden.

4.9 Artikel 27 Absatz 3

Die Möglichkeit der Nutzung gesicherter elektronischer Kommunikationsmittel sollte auf sämtliche Instrumente ausgeweitet werden, einschl. der Verbindungen zwischen den Gerichten im Rahmen des E-Justiz-Programms der Kommission. Auf diese Weise kann das Verfahren beschleunigt werden.

4.10 Artikel 41

Am Ende muss ergänzt werden „mit Ausnahme derjenigen Fälle, in denen die Rechtsprechung des zuständigen nationalen Gerichts die Vertretung durch einen Rechtsanwalt zwingend vorschreibt“.

4.11 Artikel 44

Diese Bestimmung könnte unterschiedlich ausgelegt werden und zu Unsicherheit hinsichtlich des Verfahrensablaufs führen. Sie muss daher gestrichen werden.

4.12 Festlegung der Fristen

In den einzelnen Bestimmungen des Vorschlags sind die Fristen in unterschiedlicher Weise festgelegt. So ist ebenso von „Kalendertagen“ (Artikel 21) wie auch von „Arbeitstagen“ (Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe c) und Artikel 27) oder auch schlicht und einfach von „Tagen“ (Artikel 35 Absatz 4) die Rede. Aus Gründen der Sicherheit sollte die Festlegung der Fristen vereinheitlicht werden.

4.13 Anhänge und Artikel 47

Der Inhalt der als Anhänge beigefügten Formulare sowie insbesondere die Sprachen, in denen sie zu verwenden sind, und die Notwendigkeit ihrer Übersetzung zur Gewährleistung ihres korrekten Verständnisses müssen im Voraus genauer evaluiert und in der Praxis getestet werden. Das Gleiche gilt für zusätzliche Beweise und mündliche Zeugenaussagen (Artikel 11).

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen“

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)

und dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse“

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)

(2012/C 191/12)

Berichterstatter: **Peter MORGAN**

Das Europäische Parlament beschloss am 13. Dezember 2011 und der Rat der Europäischen Union beschloss am 26. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 50 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen“

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

Das Europäische Parlament beschloss am 15. Dezember 2011 und der Rat der Europäischen Union beschloss am 26. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse“

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April) mit 110 gegen 18 Stimmen bei 63 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Als Reaktion auf seine Stellungnahme zu dem Grünbuch „Weiteres Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung“⁽¹⁾ erwartete der EWSA eine Aktualisierung der bestehenden Richtlinie 2006/43⁽²⁾ über Abschlussprüfungen. Tatsächlich schlägt die Kommission eine teilweise Aktualisierung der Richtlinie vor, zugleich aber auch eine neue Verordnung.

1.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag für eine Richtlinie. Der Richtlinienvorschlag steht im Einklang mit der Stellungnahme des Ausschusses zu dem Grünbuch. Auch zahlreiche Aspekte der Verordnung finden die Zustimmung des EWSA.

1.3 Mit der gewählten Form der Verordnung werden zwei Ziele verfolgt: den Markt für Abschlussprüfungen grundlegend zu ändern und mit großer Genauigkeit die Verfahren bei Unternehmensabschlüssen sowie das Verhältnis zwischen Unternehmensleitung und Prüfungsausschuss zu beschreiben.

1.4 Die Anregung des EWSA, die Reform der Abschlussprüfungen in die Empfehlungen für eine gute Unternehmensführung zu integrieren, wurde kaum berücksichtigt. Es wird nicht

erörtert, wie Abschlussprüfer und Prüfungsausschüsse die Kommunikation von Interessenträgern und Anteilseignern verbessern sollten.

1.5 Mit der Vorschrift eines turnusmäßigen Wechsels der Abschlussprüfer nach sechs Jahren und durch Bestimmungen struktureller Art, die sich auch auf prüfungsfremde Leistungen beziehen und darauf abzielen, den Marktanteil bestimmter Firmen in einigen Mitgliedstaaten zu beschränken, schlägt die Kommission eine grundlegende Veränderung des Marktes für Abschlussprüfungen vor.

1.6 Der Vorschlag des Ausschusses zielte weniger auf die Veränderung des Marktes mittels einer Verordnung, als vielmehr auf eine Verweisung an die Wettbewerbsbehörden. Die Wettbewerbsbehörden verfügen über die notwendigen Kompetenzen, um vollständige Abschätzungen der wirtschaftlichen Folgen vorzunehmen und entsprechende Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen. Seit mehreren Monaten befassen sich die Wettbewerbsbehörden des Vereinigten Königreichs mit der Situation in diesem Land. Wie bereits in der Stellungnahme zu dem Grünbuch zum weiteren Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung dargelegt, möchte der EWSA auch Deutschland und Spanien zu einem solchen Vorgehen ermuntern. Der Ausschuss würdigt jedoch, dass durch die Verordnung die Abschlussprüfungen in Unternehmen von öffentlichem Interesse in Europa kohärenter

⁽¹⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 92.

⁽²⁾ ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 87.

gestaltet werden können. Dies ist nach Ansicht des Ausschusses von entscheidender Bedeutung für die Finanzstabilität und die Stärkung des Binnenmarktes.

1.7 In seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch missbilligte der EWSA den turnusmäßigen Wechsel der Abschlussprüfer. Stattdessen schlug er eine obligatorische Neuausschreibung des Vertrages alle sechs bis acht Jahre vor. Auch nach eingehender Prüfung der neuen Vorschläge hält der EWSA an seinem Standpunkt fest, begrüßt aber andere Aspekte der Verordnung. Da der verantwortliche Prüfungspartner nach sieben Jahren gewechselt werden muss, schlägt der EWSA vor, den Zyklus für die obligatorische Neuausschreibung ebenfalls auf sieben Jahre festzusetzen.

1.8 In seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch bezieht der Ausschuss eindeutig zu prüfungsfremden Leistungen Stellung: Abschlussprüfer sollten für Kunden, bei denen sie eine Abschlussprüfung durchführen, keine Dienstleistungen erbringen, die für den Abschlussprüfer zu einem Interessenkonflikt, d.h. dazu führen könnten, dass der Abschlussprüfer seine eigene Arbeit einer Prüfung unterziehen würde. Die Erbringung prüfungsfremder Leistungen jeder Art für Kunden, bei denen sie keine Abschlussprüfungen durchführen, sollte Abschlussprüfern jedoch freistehen. Der Nutzen und die Erfahrung, die dabei gewonnen werden, würden sowohl Kunden zugutekommen, bei denen eine Abschlussprüfung durchgeführt wird, als auch Kunden, bei denen keine solche Prüfung durchgeführt wird.

1.9 Der EWSA ist nicht einverstanden mit dem Vorschlag für Unternehmen, die ausschließlich Prüfungen durchführen. Die Bestimmungen, nach denen festgelegt wird, wann einer Prüfungsgesellschaft die Genehmigung zur Erbringung prüfungsfremder Leistungen entzogen wird, sollten entfallen. Die Kommission zeigt sich besorgt über die Gefahren, die sich möglicherweise aus der beherrschenden Stellung von Unternehmen in drei Gebieten ergeben können. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diese wenigen Fälle direkt oder über die jeweils zuständigen Behörden und/oder Wettbewerbsbehörden zu regeln.

1.10 Wie stets in den Stellungnahmen des EWSA muss auch hier der Standpunkt der KMU berücksichtigt werden. Ist ein kleines oder mittleres Unternehmen an der Börse notiert, so gilt es als Unternehmen von öffentlichem Interesse und die ausführlichen und präskriptiven Bestimmungen der Verordnung, die eindeutig für die Prüfung von Banken erarbeitet wurden, finden entsprechend Anwendung. Unter Ziffer 4.1.1 befindet sich eine Analyse der Unternehmen, die an der Londoner Börse notiert sind. Die Londoner Börse ist hinsichtlich der Bereitstellung von Beteiligungskapital für kleine Unternehmen fortschrittlicher als andere Börsen in der EU. Beteiligungskapital zeichnet sich gegenüber Bankkrediten durch größere Flexibilität aus. Die Hälfte der in London notierten Unternehmen sollte – ebenso wie börsennotierte KMU andernorts in Europa – von dieser Regelung entweder ganz oder zeitweise ausgenommen werden.

1.11 Als einen wichtigen Aspekt hebt der EWSA hervor, dass die Bestimmungen in Artikel 14 Absatz 2 eine klare Einschränkung dessen darstellen, was die Interessenträger ansonsten von der Abschlussprüfung erwartet hätten und Fragen bezüglich der Rolle aufwerfen, die einer Abschlussprüfung zukommen sollte.

1.12 Die Verordnung geht auch über bereits in der Industrie geltende ethische Normen, Rechnungslegungsgrundsätze und Qualitätsnormen hinweg und weist nicht auf die Entwicklung

einschlägiger Normen hin. Liegt es in der Absicht der Kommission, die Arbeit dieser Gremien unberücksichtigt zu lassen?

1.13 Abschließend lässt sich sagen, dass der EWSA die überarbeitete Richtlinie voll und ganz unterstützt und auch in der Verordnung zahlreiche unterstützenswerte Aspekte erkennt. Der EWSA hat große Bedenken bezüglich der Anwendbarkeit der Verordnung auf KMU und empfiehlt, über die radikaleren Vorschläge weiter zu beraten.

2. Einleitung

2.1 Gegenstand dieser Stellungnahme sind zwei zeitgleich veröffentlichte Vorschläge der Kommission: eine Verordnung zur Verbesserung der Abschlussprüfungen von Unternehmen von öffentlichem Interesse und eine Richtlinie zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes für Abschlussprüfungen. Diese Vorschläge wurden auf der Grundlage einer umfassenden Konsultation zu dem Grünbuch „Weiteres Vorgehen im Bereich der Abschlussprüfung: Lehren aus der Krise“ entwickelt⁽³⁾. Da sich der EWSA bereits umfassend zu dem Grünbuch geäußert hat, bezieht er sich in der vorliegenden Stellungnahme auf diese Ausführungen.

2.2 Es existiert bereits eine Richtlinie zu Abschlussprüfungen (2006/43/EG)⁽⁴⁾. Die Kommission schlägt vor, diese Richtlinie durch eine neue Richtlinie zu ändern und die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durch eine neue Verordnung zu verbessern. Dementsprechend wird vorgeschlagen, dass die in der Richtlinie 2006/43/EG⁽⁵⁾ enthaltenen Bestimmungen zur gesetzlichen Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse aus dieser Richtlinie herausgenommen und die gesetzlichen Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durch die neue Verordnung geregelt werden.

2.3 Der Standpunkt des EWSA zur gesellschaftlichen Funktion von Abschlussprüfungen, zur Bedeutung von Abschlussprüfungen in der Finanzkrise, zu dem Markt für Prüfungsleistungen usw. wurde bereits in der Stellungnahme des Ausschusses zu dem Grünbuch dargelegt. In der vorliegenden Stellungnahme befasst sich der EWSA vornehmlich mit den ausführlichen Vorschlägen in den neuen Legislativentwürfen.

3. Bemerkungen des EWSA zu der Richtlinie

3.1 Die wesentlichen Änderungen an der Richtlinie über die Abschlussprüfung sind:

3.1.1 **Verknüpfung zwischen der Richtlinie über die Abschlussprüfung und einer zusätzlichen Rechtsvorschrift über die speziellen Anforderungen an die Abschlussprüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse**

3.1.2 **Begriffsbestimmung von „Abschlussprüfung“, um die neue Rechnungslegungsrichtlinie zu berücksichtigen**

3.1.3 **Änderungen der Eigentumsvorschriften**

Mitgliedstaaten sollten nicht länger vorschreiben, dass ein Mindestanteil am Kapital an einer Prüfungsgesellschaft von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 87.

⁽⁵⁾ Siehe Fußnote 4.

gehalten wird, sofern nur die beteiligten Abschlussprüfer oder Prüfungsgesellschaften Einfluss auf die Erteilung von Bestätigungsvermerken haben. Dennoch sollten Mitgliedstaaten in der Lage sein, über die Angemessenheit einer solchen externen Beteiligung am Kapital unter Berücksichtigung nationaler Verhältnisse zu entscheiden.

- 3.1.4 **Pass für Prüfungsgesellschaften**
- 3.1.5 **Pass für Abschlussprüfer und „Abmilderung“ der Bedingungen für die Zulassung als Abschlussprüfer in einem anderen Mitgliedstaat**
- 3.1.6 **Verpflichtungen der zuständigen Behörden zur Zusammenarbeit hinsichtlich der Ausbildungsanforderungen und der Eignungsprüfung**
- 3.1.7 **Prüfungsgrundsätze und Bestätigungsvermerk**
- 3.1.8 **Neue Vorschriften für die zuständigen Behörden**
- Der EWSA befürwortet die Schaffung zuständiger Behörden der Mitgliedstaaten, die als einzelstaatliche, unabhängige Regulierungs- und Aufsichtsbehörden und als nationales Gegenstück der ESMA auftreten. Wo es jedoch bereits gut funktionierende, kompetente, unabhängige Abschlussprüferaufsichtsorgane (einschließlich Wirtschafts- und Rechnungsprüferkammern) in den Mitgliedstaaten gibt, sollten diese seiner Ansicht nach nicht aufgegeben, sondern als gleichwertig in den neuen Aufsichtsrahmen aufgenommen werden.
- 3.1.9 **Verbot von Vertragsklauseln, die die Bestellung von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften beeinflussen**
- 3.1.10 **Spezielle Vorschriften für die Abschlussprüfung bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen**

3.2 Der EWSA befürwortet diese Änderungen allesamt. Sie stehen mehrheitlich im Einklang mit der Stellungnahme des EWSA zu dem Grünbuch.

4. Bemerkungen des EWSA zu der Verordnung

In diesem Abschnitt wird die Struktur der Verordnung aufgegriffen. Wichtige Absätze aus dem Text werden wiedergegeben oder zusammengefasst und gegebenenfalls mit Anmerkungen zum Standpunkt des EWSA versehen.

TITEL I: GEGENSTAND, ANWENDUNGSBEREICH UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

4.1 Artikel 1 bis 3 – Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

„Die Verordnung gilt für Abschlussprüfer, die Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durchführen, und für die geprüften Unternehmen – z.B. enthält sie Regeln für den in Unternehmen von öffentlichem Interesse erforderlichen Prüfungsausschuss. Mit der Weiterentwicklung des Finanzsektors werden neue Kategorien von Finanzinstituten in das Unionsrecht aufgenommen. Daher sollte der Begriff ‚Unternehmen von öffentlichem Interesse‘ auch Wertpapierfirmen, Zahlungsinstitute, Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), E-Geld-Institute und alternative Investmentfonds einschließen.“

4.1.1 Neben Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und allen anderen Finanzdienstleistungsunternehmen werden Unternehmen von öffentlichem Interesse als Unternehmen definiert, deren Anteile an öffentlichen Börsen gehandelt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Anforderungen der Verordnung für KMU zu hoch sind. KMU sind nach Beschäftigung, Unternehmensertrag und/oder Bilanzen definiert. In der Verordnung wird zur Definition von großen Unternehmen der Börsenkurswert herangezogen, und der EWSA schlägt vor, bei der Definition von KMU in Zusammenhang mit Unternehmensprüfungen ebenfalls den Börsenkurswert heranzuziehen. Ausnahmen oder Abweichungen sollten für Unternehmen mit einem Marktkapital von bis zu 120 Mio. EUR zugelassen sein. Untenstehend befindet sich eine Analyse der Firmen, die an der Londoner Börse notiert sind. An anderen Börsen in der EU wird die Verteilung der Börsenkurswerte ähnlich ausfallen. Ebenso sollte auch kleinen und mittleren Finanzunternehmen, deren Tätigkeit wahrscheinlich nicht von systemischer Bedeutung ist, Rechnung getragen werden.

Eigenkapitalbasis der verbundenen Unternehmen (Umrechnungskurs £1 = EUR 1,20)						
Größenordnung (Mio. EUR)	Hauptmarkt: 985 Unternehmen Eigenkapitalwert: 2 336 055 Mio. EUR			AIM-Markt: 1 122 Unternehmen Eigenkapitalwert: 85 107 Mio. EUR		
	Anzahl Unternehmen	Anzahl Unternehmen in %	Marktwert %	Anzahl Unternehmen	Anzahl Unternehmen in %	Marktwert %
Mehr als 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30 – 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Eigenkapitalbasis der verbundenen Unternehmen
(Umrechnungskurs £1 = EUR 1,20)

Größenordnung (Mio. EUR)	Hauptmarkt: 985 Unternehmen Eigenkapitalwert: 2 336 055 Mio. EUR			AIM-Markt: 1 122 Unternehmen Eigenkapitalwert: 85 107 Mio. EUR		
	Anzahl Unternehmen	Anzahl Unternehmen in %	Marktwert %	Anzahl Unternehmen	Anzahl Unternehmen in %	Marktwert %
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 – 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Andere	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Quelle: Internetportal der Londoner Börse / Statistik

4.2 Artikel 4 – Großunternehmen von öffentlichem Interesse

„a) die größten zehn Aktienemittenten in jedem Mitgliedstaat, ermittelt anhand der Marktkapitalisierung und alle Aktienemittenten, deren durchschnittliche Marktkapitalisierung in den vorangegangenen drei Kalenderjahren mehr als 1 000 000 000 EUR betrug;

b) und c) jedes Unternehmen der Finanzbranche, dessen Bilanzsumme zum Bilanzstichtag über 1 000 000 000 EUR hinausgeht;“

4.2.1 Diese Definitionen beziehen sich auf die Bestimmungen unter Artikel 10 Absatz 5.

TITEL II: VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER ABSCHLUSSPRÜFUNG BEI UNTERNEHMEN VON ÖFFENTLICHEM INTERESSE

KAPITEL I: Unabhängigkeit und Vermeidung von Interessenkonflikten

4.3 Artikel 5 bis 8

4.3.1 Der EWSA befürwortet diese vier Artikel im Prinzip.

4.4 Artikel 9 – Prüfungshonorare

„2. Wenn ein Abschlussprüfer oder eine Prüfungsgesellschaft für ein geprüftes Unternehmen die in Artikel 10 Absatz 2 genannten prüfungsverwandten Leistungen erbringt, werden die Honorare für diese Leistungen auf maximal 10 % der von dem Unternehmen für die Abschlussprüfung gezahlten Honorare begrenzt.

3. Wenn die von einem geprüften Unternehmen von öffentlichem Interesse gezahlten Honorare insgesamt entweder über 20 % oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren über 15 % der von dem prüfenden Abschlussprüfer/der prüfenden Prüfungsgesellschaft insgesamt vereinnahmten Jahreshonorare hinausgehen, setzt der Abschlussprüfer bzw. die Prüfungsgesellschaft den Prüfungsausschuss darüber in Kenntnis [...].

Der Prüfungsausschuss erwägt, ob der Prüfungsauftrag vor Erteilung des Bestätigungsvermerks einer auftragsbegleitenden Qualitätssicherung eines anderen Abschlussprüfers/einer anderen Prüfungsgesellschaft unterzogen werden sollte.

Wenn die von einem geprüften Unternehmen von öffentlichem Interesse gezahlten Gesamthonorare in zwei aufeinanderfolgenden Jahren mindestens 15 % der von dem prüfenden Abschlussprüfer/der prüfenden Prüfungsgesellschaft insgesamt vereinnahmten Jahreshonorare ausmachen, teilt der Abschlussprüfer bzw. die Gesellschaft dies der in Artikel 35 Absatz 1 genannten Behörde mit.“

4.4.1 Der EWSA befürwortet die Vorschläge zur Gewährleistung von Transparenz. Nichtsdestoweniger erachtet er die in Absatz 2 genannte 10 %-Grenze für arbiträr. Der EWSA schlägt vor, prüfungsbezogene Leistungen (siehe Absatz 10.2) in den Prüfplan aufzunehmen (siehe Ziffer 4.16.2) und in Zusammenhang mit der Abschlussprüfung insgesamt ohne arbiträre Beschränkungen anzurechnen.

4.5 Artikel 10 – Verbot der Erbringung prüfungsfremder Leistungen

„1. Abschlussprüfer [...], die bei Unternehmen von öffentlichem Interesse die Abschlussprüfung durchführen, dürfen für das geprüfte Unternehmen [...] Abschlussprüfungs- und prüfungsverwandte Leistungen erbringen.

2. Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet ‚prüfungswandte Leistungen‘:

- a) die Prüfung oder prüferische Durchsicht von Zwischenabschlüssen,
- b) die Vermittlung von Prüfungssicherheit bezüglich der Erklärungen zur Unternehmensführung,
- c) die Vermittlung von Prüfungssicherheit in Bezug auf Fragen der sozialen Verantwortung des Unternehmens,
- d) die Vermittlung von Prüfungssicherheit oder die Bescheinigung darüber, dass das Unternehmen seinen aufsichtlichen [...] Berichtspflichten gegenüber den Regulierungsbehörden von Finanzinstituten nachgekommen ist [...],
- e) die Bescheinigung über die Einhaltung der Steuervorschriften [...],
- f) jede andere gesetzliche Pflicht im Zusammenhang mit Prüfungsarbeiten [...].

3. Abschlussprüfer [...], die bei Unternehmen von öffentlichem Interesse die Abschlussprüfung durchführen, erbringen für das geprüfte Unternehmen [...] weder direkt noch indirekt prüfungsfremde Leistungen. Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet ‚prüfungswandte Leistungen‘:

- a) Leistungen, die auf jeden Fall mit einem Interessenkonflikt verbunden sind:
 - (i) Sachverständigenleistungen, die nicht mit der Abschlussprüfung, der Steuerberatung, dem allgemeinen Management und anderen Beratungsleistungen in Verbindung stehen,
 - (ii) Buchhaltung und Erstellung von Unterlagen der Rechnungslegung und von Abschlüssen,
 - (iii) Gestaltung und Umsetzung interner Kontroll- oder Risikomanagement-Verfahren [...] und Risikoberatung,
 - (iv) Bewertungsleistungen, die Fairness Opinions oder Sachgründungsberichte ermöglichen,
 - (v) versicherungsmathematische und juristische Dienstleistungen, einschließlich der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten,
 - (vi) Gestaltung und Umsetzung von Finanzinformationstechnologie-Systemen für [...] Unternehmen von öffentlichem Interesse,
 - (vii) Teilnahme an der internen Revision des Mandanten und Erbringung von Leistungen, die mit der Funktion ‚interne Revision‘ zusammenhängen,
 - (viii) Makler- oder Händler-, Anlageberatungs- oder Investmentbank-Dienstleistungen.

b) Leistungen, die mit einem Interessenkonflikt verbunden sein können:

(i) Personaldienste [...],

(ii) Comfort Letter für Anleger, wenn ein Unternehmen Wertpapiere emittiert,

(iii) Gestaltung und Umsetzung von Finanzinformationstechnologie-Systemen,

(iv) Due-Diligence-Prüfungen für die Verkäufer- bzw. Käuferseite bei potenziellen Fusionen und Übernahmen [...].“

4.5.1 In seiner Stellungnahme zum Grünbuch hat der EWSA die Auffassung vertreten, dass Abschlussprüfer für Unternehmen, in denen sie Prüfungsleistungen vornehmen, keine Dienstleistungen erbringen sollten, die zu Interessenskonflikten führen könnten. Der EWSA befürwortet zwar die mit der Verordnung verfolgte Absicht, vertritt jedoch die Meinung, dass die Art der in Absatz 3 Buchstaben a und b aufgeführten Dienstleistungen zumindest einer Diskussion unterzogen werden sollte.

4.5.2 Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Situationen auftreten, in denen es für Abschlussprüfer absolut naheliegend ist, für ein Unternehmen, in denen sie Prüfungsleistungen vornehmen, eine der in der Aufzählung unter Buchstabe a genannten Dienstleistungen (Buchstaben (i) bis (v)) zu erbringen. Ein unvermeidliches Ereignis – höhere Gewalt – kann vorkommen, Katastrophen in Unternehmen passieren. Die in der Aufzählung unter Buchstabe b genannten Dienstleistungen sollten nach dem Ermessen des Abschlussprüfers oder aber der zuständigen Behörde erbracht werden können. Dieser Ermessensspielraum sollte in Ausnahmefällen auf für die unter Buchstabe a genannten Dienstleistungen gelten.

„5. Stammen mehr als ein Drittel der mit Abschlussprüfungen erzielten Jahreseinnahmen einer Prüfungsgesellschaft von Großunternehmen von öffentlichem Interesse und gehört die Prüfungsgesellschaft einem Netzwerk an, dessen Mitglieder in der Europäischen Union zusammengenommen jährliche Prüfungseinnahmen von mehr als 1 500 Mio. EUR verzeichnen, so muss diese Gesellschaft die folgenden Bedingungen erfüllen:

a) sie erbringt für Unternehmen von öffentlichem Interesse weder direkt noch indirekt prüfungsfremde Leistungen,

b) sie gehört keinem Netzwerk an, das innerhalb der Europäischen Union prüfungsfremde Leistungen erbringt,

e) die Prüfungsgesellschaft hält weder direkt noch indirekt mehr als 5 % des Kapitals oder der Stimmrechte eines Unternehmens, das die in Absatz 3 genannten Leistungen erbringt.“

4.5.3 Nach dem Verständnis des EWSA sind die Bestimmungen auf die „beherrschende“ Marktstellung jeweils eines der „Big four“-Prüfungsunternehmen im Vereinigten Königreich, in Deutschland und in Spanien (jeweils ein anderes

Unternehmen) ausgerichtet und sollen dem Ausbau einer solchen Marktstellung in Zukunft entgegenwirken. In seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch schlug der EWSA vor, gegen beherrschende Marktstellungen unter Verweisung an die Wettbewerbsbehörden anzugehen. Im Vereinigten Königreich ist bereits eine entsprechende Untersuchung im Gange. Der EWSA schlägt vor, dass Deutschland und Spanien bis zur Annahme der vorliegenden Verordnung diesem Beispiel folgen.

4.5.4 Der EWSA spricht sich gegen Unternehmen aus, die ausschließlich Prüfleistungen erbringen. Seiner Ansicht nach wird sich eine solche Änderung negativ auf die Befähigung der Mitarbeiter von Prüfungsgesellschaften und auf die Qualität der Abschlussprüfungen auswirken. Der EWSA beharrt auf seinem Standpunkt, dass Prüfer die Möglichkeit haben sollten, für Unternehmen, in denen sie keine Abschlussprüfungen vornehmen, eine breite Palette von Dienstleistungen zu erbringen, die keine Prüfungsleistungen sind.

4.5.5 In seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch befürwortete der EWSA die Erbringung bestimmter Nichtprüfungsleistungen für Audit-Kunden, wenn es sich um KMU handelt. Kleine Unternehmen werden aus der Hand eines einzigen Prüfungsunternehmens ein Mehr an Qualität, Dienstleistung und Wert erhalten. Der EWSA hält an diesem Standpunkt fest.

4.6 Artikel 11 – Vorbereitung auf die Abschlussprüfung und Beurteilung der Gefährdungen für die Unabhängigkeit

4.6.1 Der EWSA befürwortet diese Bestimmungen.

KAPITEL II: Verschwiegenheitspflicht und Berufsgeheimnis

4.7 Artikel 12 und 13

4.7.1 Der EWSA befürwortet diese Bestimmungen.

KAPITEL III: Durchführung der Abschlussprüfung

4.8 Artikel 14 – Umfang der Abschlussprüfung

„2. Unbeschadet der in den Artikeln 22 und 23 genannten Berichtspflichten kann von einer Abschlussprüfung nicht erwartet werden, dass sie Sicherheit über die künftige Lebensfähigkeit des geprüften Unternehmens oder die Effizienz oder Wirksamkeit, mit der das Leitungs- oder Verwaltungsorgan des Unternehmens dessen Geschäfte führt oder führen wird, vermittelt.“

4.8.1 Der EWSA weist auf obigen Absatz hin, weil er eine klare Einschränkung dessen darstellt, was die Interessenträger sonst von der Abschlussprüfung erwartet hätten, und wirft Fragen bezüglich der Rolle auf, die einer Abschlussprüfung zukommen sollte.

4.9 Artikel 15 – Kritische Grundhaltung

„[...] Abschlussprüfer [...] [behalten] während der gesamten Prüfung ihre kritische Grundhaltung bei [...]. Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet ‚kritische Grundhaltung‘ die grundsätzliche Einstellung, Dinge kritisch zu hinterfragen, auf Umstände zu achten, die auf eine mögliche, durch dolose Handlungen oder Irrtümer bedingte we-

sentliche falsche Darstellung hindeuten können, und die Prüfungsnachweise kritisch zu beurteilen.“

4.9.1 Wie bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch befürwortet der EWSA, dass auf eine kritische Grundhaltung Wert gelegt wird.

4.10 Artikel 16 bis 20

4.10.1 Der EWSA befürwortet die Anwendung internationaler Prüfungsstandards ebenso wie alle anderen unter Artikel 16 bis 20 genannten Bestimmungen.

KAPITEL IV: Erteilung des Bestätigungsvermerks zur Abschlussprüfung

4.11 Artikel 21 – Ergebnisse der Abschlussprüfung

„Der Abschlussprüfer/die Prüfungsgesellschaft legt die Ergebnisse der Abschlussprüfung in folgenden Berichten dar:

— einem Bestätigungsvermerk gemäß Artikel 22,

— einem zusätzlichen Bericht an den Prüfungsausschuss gemäß Artikel 23.“

4.12 Artikel 22 – Bestätigungsvermerk

„2. Der Bestätigungsvermerk wird in schriftlicher Form verfasst. Darin wird/werden zumindest

k) die Bereiche des Jahres- oder konsolidierten Abschlusses genannt, in denen das Risiko wesentlicher falscher Darstellungen besteht, wozu auch kritische Schätzungen in der Rechnungslegung und Bereiche mit Bewertungsunsicherheiten zählen;

l) eine Erklärung zur Lage des geprüften Unternehmens [...] geliefert, in der insbesondere beurteilt wird, inwieweit das Unternehmen [...] in absehbarer Zukunft zur Erfüllung seiner Verpflichtungen und damit zur Fortführung der Unternehmenstätigkeit in der Lage ist;

m) das interne Kontrollsystem des Unternehmens [...] beurteilt, einschließlich signifikanter, bei der Abschlussprüfung festgestellter Schwachstellen der internen Kontrolle, sowie des Buchführungs- und Rechnungslegungssystems;

o) jeder Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften, gegen Gesetze oder die Satzung des Unternehmens, Entscheidungen über Rechnungslegungsmethoden und andere Angelegenheiten, die für die Unternehmensführung von Bedeutung sind, angegeben und erläutert;

q) wurde die Abschlussprüfung von einer Prüfungsgesellschaft durchgeführt, wird in dem Bericht jedes Mitglied des Prüfungsteams genannt und erklärt, dass alle Mitglieder ihre Unabhängigkeit zur Gänze gewahrt haben und keines der Mitglieder ein direktes oder indirektes Interesse an dem geprüften Unternehmen hatte;

- t) ein Urteil erteilt, aus dem unmissverständlich das Urteil des/der Abschlussprüfer(s)/der Prüfungsgesellschaft(en) im Hinblick darauf hervorgeht, ob der Jahres- oder konsolidierte Abschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt und gemäß dem einschlägigen Regelwerk der Rechnungslegung erstellt wurde [...];
- u) es wird auf alle Sachverhalte verwiesen, die von dem/den Abschlussprüfer(n) oder der/den Prüfungsgesellschaft(en) hervorgehoben wurden, ohne das Prüfungsurteil einzuschränken;
4. Der Bestätigungsvermerk umfasst maximal vier Seiten oder 10 000 Zeichen (ohne Leerstellen).“

4.12.1 Dieser Vermerk soll das Prüfungsurteil, das derzeit als Teil des Geschäftsberichts und der Jahresabschlüsse des Unternehmens von öffentlichem Interesse veröffentlicht wird, ersetzen. Unter Absatz 2 werden 23 Elemente (a) bis (w) aufgeführt, die der vierseitige Vermerk enthalten soll. In seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch hat sich der EWSA kritisch zu dem gehaltlosen und schematisierten Inhalt von Prüfungsurteilen geäußert, die sich von Unternehmen zu Unternehmen und von Branche zu Branche kaum unterscheiden. Der vorgeschlagene Bestätigungsvermerk soll jetzt mehr Aussagekraft haben, unter Umständen auch zum Missfallen des geprüften Unternehmens.

4.12.2 Das Prüfungsteam bedarf einer Ernennung. Bei den größeren Unternehmen von öffentlichem Interesse könnten diesem Team Hunderte von Personen angehören. Ein Bericht für ein sehr großes Unternehmen muss natürlich seinem Umfang und Inhalt nach anders ausfallen als ein Bericht für ein Unternehmen, das nur ein hundertstel dieser Größe hat. Eine Reihe von Anforderungen scheinen nicht internationalen Rechnungslegungsgrundsätzen zu entsprechen. In der Verordnung finden diese Grundsätze keine Erwähnung.

4.13 Artikel 23 – Zusätzlicher Bericht an den Prüfungsausschuss

„1. Der zusätzliche Bericht wird der Hauptversammlung vorgelegt, wenn das Leitungs- oder Verwaltungsorgan des geprüften Unternehmens dies beschließt.“

4.13.1 Nach Ansicht des EWSA ist es wenig wahrscheinlich, dass die geprüften Unternehmen diesen Bericht vollständig offenlegen. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Bericht unter Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen nationalen Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung an die Sozialpartner des Unternehmens weitergeleitet werden sollte.

„2. Der zusätzliche Bericht [...] Darin werden die Ergebnisse der durchgeführten Abschlussprüfung detailliert und klar erläutert und wird/werden zumindest:

- f) auf wesentliche Unsicherheiten hingewiesen, die die Fähigkeit des Unternehmens zur Fortführung seiner Tätigkeit fraglich erscheinen lassen können, und diese Einschätzung erläutert;
- g) im Einzelnen bestimmt, ob die Buchführung, die Rechnungslegung, alle geprüften Unterlagen, der Jahres- bzw. konsolidierte Abschluss sowie etwaige zusätzliche Berichte als angemessen zu betrachten sind;

- h) alle Fälle von Nicht-Einhaltung im Einzelnen aufgeführt und erläutert, einschließlich nicht wesentlicher Fälle, soweit dies für die Erfüllung der Aufgaben des Prüfungsausschusses als wichtig erachtet wird;
- i) die bei den verschiedenen Posten des Jahres- oder konsolidierten Abschlusses angewandten Bewertungsmethoden einschließlich etwaiger Auswirkungen von Änderungen an diesen Methoden beurteilt;
- j) alle Garantien, Comfort Letter, Hilfszusagen [...], die bei der Beurteilung der Fähigkeit des Unternehmens zur Fortführung seiner Tätigkeit herangezogen wurden, im Einzelnen beschrieben;
- k) die Anwesenheit bei Bestandsermittlungen und anderen körperlichen Bestandsaufnahmen bestätigt [...];
- n) angegeben, ob alle verlangten Erläuterungen und Unterlagen geliefert wurden.“

4.13.2 Dieser Bericht basiert auf der Form des längeren Berichts, der von Prüfungsgesellschaften in Deutschland verwendet wird. Durch seine EU-weite Verwendung ließe sich sowohl die Qualität der Abschlussprüfung als auch der Resonanz des geprüften Unternehmens auf die Prüfung verbessern. Der EWSA befürwortet diesen Bericht.

4.14 Artikel 24 – Beaufsichtigung der Abschlussprüfung durch den Prüfungsausschuss Artikel 25 – Bericht an die für die Beaufsichtigung von Unternehmen von öffentlichem Interesse zuständigen Behörden

4.14.1 Artikel 24 und 25 stehen im Einklang mit der Stellungnahme des EWSA zum Grünbuch.

KAPITEL V: Transparenzberichte von Abschlussprüfern und Aufbewahrung von Aufzeichnungen

4.15 Artikel 26 bis 30

4.15.1 Kapitel V steht im Einklang mit der Stellungnahme des EWSA zum Grünbuch.

TITEL III: BESTELLUNG VON ABSCHLUSSPRÜFERN DURCH UNTERNEHMEN VON ÖFFENTLICHEM INTERESSE

4.16 Artikel 31 – Prüfungsausschuss

„1. [...] Der Prüfungsausschuss setzt sich aus nicht geschäftsführenden Mitgliedern des Verwaltungsorgans und/oder Mitgliedern des Aufsichtsorgans des geprüften Unternehmens und/oder Mitgliedern, die von der Gesellschafterversammlung oder Aktionärshauptversammlung des geprüften Unternehmens bzw. bei Unternehmen ohne Gesellschafter oder Aktionäre von einem gleichwertigen Organ bestellt werden, zusammen.

Mindestens ein Mitglied des Prüfungsausschusses muss über Sachverstand im Bereich der Abschlussprüfung und ein weiteres Mitglied im Bereich der Rechnungslegung und/oder Abschlussprüfung verfügen. Die Ausschussmitglieder müssen insgesamt mit dem Sektor, in dem das geprüfte Unternehmen tätig ist, vertraut sein.

Die Mehrheit der Mitglieder des Prüfungsausschusses ist unabhängig. Der Vorsitzende des Prüfungsausschusses wird von den Ausschussmitgliedern benannt und ist unabhängig.“

4.16.1 Absatz 1 entspricht uneingeschränkt den Empfehlungen des EWSA in seiner Stellungnahme zum Grünbuch, da „insgesamt“ nicht „alle“ bedeutet.

4.16.2 In Absatz 5 werden die Aufgaben des Prüfungsausschusses genau beschrieben. Der EWSA schlägt vor, diesen Aufgaben zwei weitere hinzuzufügen: die Billigung des Prüfplans, einschließlich der Erbringung prüfungsbezogener Leistungen, und die Genehmigung der entsprechenden Ausgaben.

4.17 Artikel 32 – Bestellung von Abschlussprüfern

„2. Der Prüfungsausschuss legt [...] eine Empfehlung für die Bestellung von Abschlussprüfern vor. [...] [Die Empfehlung] enthält mindestens zwei Vorschläge für das Prüfungsmandat, und der Prüfungsausschuss teilt unter Angabe der Gründe seine Präferenz für einen der beiden Vorschläge mit.

3. [...] wird die [...] Empfehlung des Prüfungsausschusses im Anschluss an ein Auswahlverfahren erstellt, das das geprüfte Unternehmen unter Berücksichtigung folgender Kriterien durchführt:

- a) dem geprüften Unternehmen steht es frei, beliebige Abschlussprüfer zur Unterbreitung von Vorschlägen aufzufordern, sofern [...] mindestens einer der aufgeforderten Prüfer im vorausgegangenen Kalenderjahr in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht mehr als 15 % der von Großunternehmen von öffentlichem Interesse gezahlten Gesamthonorare erhalten hat;
- b) das geprüfte Unternehmen kann frei entscheiden, auf welchem Wege es die aufgeforderten Abschlussprüfer kontaktiert [...];
- c) das geprüfte Unternehmen erstellt [...] Ausschreibungsunterlagen [und verwendet sie] zur Bewertung der Vorschläge der Abschlussprüfer;
- d) das geprüfte Unternehmen kann das Auswahlverfahren frei gestalten und im Laufe des Verfahrens direkte Verhandlungen mit interessierten Bietern führen;
- f) das geprüfte Unternehmen bewertet die Vorschläge der Abschlussprüfer anhand der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Auswahlkriterien ...
- g) das geprüfte Unternehmen kann gegenüber der [...] zuständigen Behörde nachweisen, dass das Auswahlverfahren auf faire Weise durchgeführt wurde.

5. [...] Falls der Vorschlag des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans von der Empfehlung des Prüfungsausschusses abweicht, sind im Vorschlag die Gründe zu nennen, weshalb der Empfehlung nicht gefolgt wird.

6. Bei Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen legt das Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan den Entwurf seines Vorschlags der zuständigen Behörde vor ...

10. Um den geprüften Unternehmen die Durchführung eines Auswahlverfahrens zur Bestellung eines Abschlussprüfers zu vereinfachen, veröffentlichten EBA, EIOPA und ESMA [...] Leitlinien [...].“

4.17.1 Ungeachtet der Laufzeit des Prüfungsmandats können diese Leitlinien den großen Unternehmen von öffentlichem Interesse nutzen, doch sind sie in ihrer derzeitigen Form für KMU übermäßig präskriptiv. KMU werden häufig nicht dem unter a) beschriebenen Verfahren folgen, sondern in der Regel kleine oder mittelgroße Firmen beauftragen. KMU werden in Bezug auf die Kriterien unter b) und d) ihren Ermessensspielraum erkennen. KMU werden in der Regel keine förmlichen Ausschreibungsunterlagen erstellen, werden häufig keine konkurrierenden Angebote einfordern und sich gegenüber den zuständigen Behörden nicht zu Erklärungen verpflichtet fühlen. Absatz 5 bezieht sich nicht auf KMU. Diese Vorschriften sind für Banken, nicht für KMU konzipiert. KMU brauchen zur Regelung ihrer Geschäfte keine Vorgaben von der Unzahl der unter Absatz 10 genannten Einrichtungen.

4.17.2 Eine Anforderung besteht darin, die Aufforderung zur Angebotsabgabe an mindestens ein weniger bedeutendes Unternehmen zu senden. Diese Bestimmung ermöglicht weniger bedeutenden Unternehmen Zugang zu größeren Kunden. Diese kleineren Unternehmen stehen jedoch noch vor zahlreichen ungelösten Problemen, da diese alle nur in wenigen Fällen die Mittel hätten, um auf Ausschreibungen zu reagieren.

4.18 Artikel 33 – Laufzeit des Prüfungsmandats

„1. Unternehmen von öffentlichem Interesse bestellen Abschlussprüfer [...] für ein erstes Mandat, dessen Laufzeit mindestens zwei Jahre beträgt. Unternehmen von öffentlichem Interesse können dieses Mandat nur ein Mal erneuern. Die kombinierte Laufzeit der beiden Mandate darf sechs Jahre nicht überschreiten. Wurden für ein ununterbrochenes Mandat von sechs Jahren zwei Abschlussprüfer [...] bestellt, so darf das Mandat der einzelnen Abschlussprüfer/der einzelnen Prüfungsgesellschaften nicht über neun Jahre hinausgehen.“

4.18.1 In seiner Stellungnahme zum Grünbuch hat sich der EWSA nicht für einen turnusmäßigen Wechsel der Prüfungsgesellschaften ausgesprochen. Stattdessen hat er eine obligatorische Neuausschreibung des Vertrages alle sechs bis acht Jahre vorgeschlagen. Nach eingehender Prüfung der neuen Vorschläge bleibt der EWSA bei seinem Standpunkt, begrüßt aber andere Aspekte der Verordnung.

4.18.2 Da der verantwortliche Prüfungspartner nach sieben Jahren ausgewechselt werden soll (siehe Absatz 4 unten) schlägt der EWSA vor, auch den Zyklus für die obligatorische Neuausschreibung auf sieben Jahre festzusetzen. Es stellt sich die Frage, ob die Tätigkeitsdauer des jeweiligen Abschlussprüfers auf sieben Jahre festgelegt werden soll. In vielen Mitgliedstaaten wird der Abschlussprüfer jedes Jahr neu ernannt, und die Verordnung sollte die Wahlmöglichkeit enthalten, diese Praktik fortzusetzen. Entsprechend sollte die Tätigkeitsdauer im Rahmen der sieben Jahre flexibel gehandhabt werden, doch wäre nach sieben Jahren

ununterbrochener Tätigkeit eine obligatorische Neuausschreibung durchzuführen. Der EWSA hebt hervor, dass bei der obligatorischen Neuausschreibung auf die Transparenz der Verfahren geachtet werden muss und im Falle von Kreditinstituten das Ergebnis von der zuständigen Behörde zu genehmigen ist.

„4. Die für die Durchführung einer Abschlussprüfung verantwortlichen Prüfungspartner beenden ihre Teilnahme [...], sobald [...] sieben Jahre verstrichen sind ... Der Abschlussprüfer [...] führt ein angemessenes graduelles Rotationssystem für das [...] beteiligte Führungspersonal ein [...].“

4.18.3 Diese Rotation wurde in der Stellungnahme des EWSA zum Grünbuch unterstützt, aber eine graduelle Rotation der anderen Mitarbeiter sollte dem Abschlussprüfer überlassen werden.

4.19 Artikel 34 – Abberufung und Rücktritt von Abschlussprüfern

TITEL IV: BEAUFSICHTIGUNG DER TÄTIGKEIT VON ABSCHLUSSPRÜFERN UND PRÜFUNGSGESELLSCHAFTEN BEI DER DURCHFÜHRUNG EINER ABSCHLUSSPRÜFUNG BEI UNTERNEHMEN BEI ÖFFENTLICHEM INTERESSE

KAPITEL I: Zuständige Behörden

4.20 Artikel 35 bis 39

4.20.1 Der EWSA unterstützt die Bestimmungen bezüglich der zuständigen Behörden.

KAPITEL II: Qualitätskontrolle, Untersuchungen, Marktüberwachung, Notfallplanung und Transparenz der Aufgaben von zuständigen Behörden

4.21 Artikel 40 bis 44

„Die Aufgaben der zuständigen Behörden umfassen

- die Durchführung von Qualitätskontrollen in Bezug auf die durchgeführten Abschlussprüfungen [...];
- die Durchführung von Untersuchungen, um unzulängliche Abschlussprüfungen [...] aufzudecken, zu berichtigen und zu verhindern;
- die Überwachung der Entwicklungen am Markt für Prüfungsleistungen [...];
- die regelmäßige Überwachung potenzieller Gefährdungen für den Fortbestand großer Prüfungsgesellschaften, einschließlich der Risiken, die aus einer hohen Konzentration erwachsen, und die Verpflichtung großer Prüfungsgesellschaften, Notfallpläne für diese Gefährdungen aufzustellen.“

4.21.1 Der Vorschlag, die zuständigen Behörden sollten zur Entwicklung von Notfallplänen mit den größten Unternehmen in jedem Rechtsgebiet zusammenarbeiten, steht im Einklang mit der Stellungnahme des EWSA zum Grünbuch.

KAPITEL III: Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und Beziehungen zu den europäischen Aufsichtsbehörden

4.22 Artikel 45 bis 56

„a) Die Verordnung schreibt vor, dass die EU-weite Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden im Rahmen der ESMA stattfinden soll, womit die gegenwärtige EU-weite Zusammenarbeit unter Federführung der Europäischen Gruppe aus Vertretern der Aufsichtsgremien für Abschlussprüfer (EAGAOB) weitergeführt wird.

Die ESMA sollte zu verschiedenen Punkten Leitlinien erlassen, z.B. zu Inhalt und Darstellung des Bestätigungsvermerks und des zusätzlichen Berichts an den Prüfungsausschuss, zur Aufsichtstätigkeit des Prüfungsausschusses und zur Durchführung von Qualitätskontrollen.

b) Um die Sichtbarkeit, die Anerkennung und den Ruf aller Prüfungsgesellschaften, die zur Durchführung hochqualitativer Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse in der Lage sind, zu verbessern, wird unter Aufsicht der ESMA ein ‚freiwilliges‘ europäisches Qualitätszertifikat eingeführt.“

4.22.1 Der EWSA schließt sich diesem Vorschlag an.

KAPITEL IV: Zusammenarbeit mit Abschlussprüfern aus Drittländern sowie mit internationalen Organisationen und Einrichtungen

4.23 Artikel 57 bis 60

„Die zuständigen Behörden und die ESMA können mit den zuständigen Behörden von Drittländern Kooperationsvereinbarungen, die den Austausch von Informationen vorsehen, nur dann treffen, wenn die mitgeteilten Informationen der beruflichen Geheimhaltung unterliegen und die Datenschutzvorschriften eingehalten werden.“

4.23.1 Der EWSA befürwortet die in Kapitel IV enthaltenen Vorschläge.

TITEL V: VERWALTUNGSSANKTIONEN UND -MASSNAHMEN

4.24 Artikel 61 – Verwaltungssanktionen und -maßnahmen

4.25 Artikel 62 – Sanktionsbefugnisse

„1. Dieser Artikel gilt für im Anhang beschriebene Verstöße gegen diese Verordnung.

2. [...] die zuständigen Behörden [sind] dazu befugt, [...] zumindest folgende Verwaltungssanktionen und -maßnahmen zu verhängen:

b) eine öffentliche Erklärung, in der die verantwortliche Person und die Art des Verstoßes genannt werden und die auf der Website der zuständigen Behörden veröffentlicht wird;

- f) Verwaltungsgeldstrafen, die bis zur zweifachen Höhe der aufgrund des Verstoßes erzielten Gewinne oder verhinderten Verluste gehen können;
- g) im Falle einer natürlichen Person Verwaltungsgeldstrafen von bis zu 5 000 000 EUR [...];
- h) im Falle einer juristischen Person Verwaltungsgeldstrafen von bis zu 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr [...].“

4.26 Artikel 63 – Wirksame Anwendung von Sanktionen

„1. Bei der Festlegung der Art der Verwaltungsanktionen und -maßnahmen tragen die zuständigen Behörden allen relevanten Umständen Rechnung, einschließlich

- a) der Schwere und der Dauer des Verstoßes;
- b) des Grads an Verantwortung der verantwortlichen Person;
- c) der Finanzkraft der verantwortlichen Person [...];
- d) der Höhe der von der verantwortlichen Person erzielten Gewinne oder verhinderten Verluste [...].“

4.27 Artikel 64 – Bekanntmachung von Sanktionen und Maßnahmen

„Jede wegen eines Verstoßes gegen diese Verordnung verhängte Verwaltungsmaßnahme oder -sanktion wird unverzüglich bekannt gemacht, einschließlich Angaben zu mindestens der Art des Verstoßes und der Identität der verantwortlichen Personen, es sei denn, eine solche Bekanntgabe würde die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft gefährden.“

4.28 Artikel 65 – Rechtsbehelf

4.29 Artikel 66 – Meldung von Verstößen

4.29.1 In seiner Stellungnahme zum Grünbuch hatte der EWSA die Einrichtung eines berufsständischen Disziplinarorgans in allen Mitgliedstaaten angeregt. Der Ausschuss befürwortet diese Vorschläge, die tatsächlich bei Gesetzesübertretungen dafür sorgen, dass die Verantwortlichen an den Pranger gestellt und benannt werden.

TITEL VI: DELEGIERTE RECHTSAKTE, BERICHTERSTATTUNG, ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

4.30 Artikel 68 bis 72

4.30.1 Für das Inkrafttreten der Pflicht zum Wechsel der Prüfungsgesellschaft, der Pflicht zur Durchführung eines Auswahlverfahrens vor Bestellung einer Prüfungsgesellschaft und die Gründung von Unternehmen, die ausschließlich Prüfungsleistungen erbringen, gelten Übergangsregelungen.

4.31 ANHANG: I. Verstöße von Abschlussprüfern oder verantwortlichen Prüfungspartnern

Die vorgesehenen Verstöße in den Bereichen Verfahrensrecht und Verwaltung betreffen Interessenkonflikte, organisatorische oder operationelle Anforderungen, die Durchführung der Abschlussprüfung, die Erteilung des Bestätigungsvermerks, die Vorschriften zur Offenlegung, die Bestellung von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften durch Unternehmen von öffentlichem Interesse und die Qualitätskontrolle. Es ist unklar, wie im Rahmen dieser Bestimmungen ein Versäumnis des Prüfers behandelt wird (wie etwa in jüngster Zeit, als die Veruntreuung von Kundengeldern bei JP Morgan nicht bemerkt wurde).

4.32 ANHANG: II. Verstöße von Unternehmen von öffentlichem Interesse

Die vorgesehenen Verstöße betreffen die Bestellung von Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften.

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgende Ziffer der Stellungnahme der Fachgruppe wurde gemäß dem vom Plenum angenommenen Änderungsantrag geändert, obwohl ihre Beibehaltung in der ursprünglichen Fassung mit mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen unterstützt wurde (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

Ziffer 3.1.8**„Neue Vorschriften für die zuständigen Behörden**

Der EWSA befürwortet die Schaffung zuständiger Behörden der Mitgliedstaaten, die als einzelstaatliche, unabhängige Regulierungs- und Aufsichtsbehörden und als nationales Gegenstück der ESMA auftreten. Wo es jedoch bereits gut funktionierende, kompetente, unabhängige Abschlussprüferaufsichtsorgane in den Mitgliedstaaten gibt, sollten diese seiner Ansicht nach nicht aufgegeben, sondern in den neuen Aufsichtsrahmen eingebracht werden.“

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

Ja-Stimmen: 88
Nein-Stimmen: 60
Enthaltungen: 37

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Risikokapitalfonds“

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)

(2012/C 191/13)

Berichterstatterin: **Anna NIETYKSZA**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 20. Januar bzw. am 17. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Risikokapitalfonds“
COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April) mit 131 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Verordnung über Europäische Risikokapitalfonds, in der die Einführung eines gesetzlichen europaweiten Investitionsinstruments unter Verwendung eines einheitlichen Emittentenpasses vorgeschlagen wird. Damit soll dazu beigetragen werden, dass europäische Risikokapitalfonds für internationale Anleger attraktiver werden und der Zugang innovativer kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu Finanzierungsmöglichkeiten erleichtert wird. In der Verordnung wird Folgendes festgelegt: einheitliche Vorschriften für die Kategorien von Anlegern, einheitliche Anforderungen an die Verwalter von Organismen für gemeinsame Anlagen, die die Bezeichnung „Europäischer Risikokapitalfonds“ verwenden, sowie Anforderungen im Hinblick auf das Anlageportfolio, die Anlagetechniken und die Unternehmen, die als Zielgruppe für einen qualifizierten Fonds in Frage kommen.

1.2 Die Initiative trägt den Zielen der übergreifenden Strategie Europa 2020 und der Binnenmarktakte Rechnung und soll gewährleisten, dass Risikokapitalfonds, die in einem Mitgliedstaat registriert sind, bis 2012 EU-weit ungehindert investieren und innovative EU-Unternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen nachhaltig finanzieren können.

1.3 Die Verordnung über europäische Risikokapitalfonds soll Investitionen in Risikokapitalfonds mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat für internationale Privatanleger, einschließlich Privatpersonen, attraktiver machen. Sie ist von großer Bedeutung, da der europäische Risikokapitalsektor sehr stark von öffentlichen Finanzmitteln abhängt. So sind mehr als 50 % der Mittel Beiträge der öffentlichen Hand. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich die Behörden stattdessen auf die Schaffung eines stabilen Regelungsrahmens konzentrieren sollten.

1.4 In der Verordnung werden hinsichtlich der Kategorien von Anlegern, die in Europäische Risikokapitalfonds investieren dürfen, einheitliche Vorschriften vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen flexibler sein und den Anforderungen internationaler Privatanleger Rechnung tragen, so dass sie

grenzüberschreitende Anlagen tätigen können. Wenn das für europäische KMU verfügbare Kapital erhöht werden soll, müssen diese Maßnahmen nach Auffassung des EWSA sowohl nichteuropäische als auch europäische Anleger ansprechen.

1.5 Im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Vorschriften wie Basel III, CRD IV und Solvabilität ist der europäische Pass für Risikokapitalfonds mit Blick auf die Investitionen wichtiger privater Kapitalgeber in die Risikokapitalbranche von großer Bedeutung: Banken, Pensionsfonds und Versicherungsgesellschaften, die nur begrenzt in innovative KMU investieren, die als hochriskante Anlagen gelten.

1.6 Der EWSA begrüßt insbesondere die vorgesehene Rolle der europäischen Risikokapitalfonds bei der Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen in europäischen innovativen High-Tech-KMU. Die Fonds, deren verwaltete Vermögenswerte insgesamt nicht über einen Schwellenwert von 500 Mio. EUR hinausgehen sollten, müssen mindestens 70 % des aggregierten eingebrachten Kapitals direkt für KMU vorsehen und Eigenkapital- oder eigenkapitalähnliche Finanzinstrumente für KMU zur Verfügung stellen.

1.7 Der EWSA begrüßt ferner die einheitlichen Anforderungen für die Fondsregistrierung in ganz Europa sowie den europaweiten Verwaltungspass. Damit sollen grenzüberschreitende Investitionen und die Einhaltung der Anforderungen durch die Unternehmen sowie die organisatorischen und ethischen Anforderungen an europäische Fondsverwalter erleichtert werden.

1.8 Nichtsdestotrotz verweist der EWSA auf einige Schwächen, die die zu erwartende Wirkung mindern könnten, wie z.B. die Begrenzung des Anlagebereichs des qualifizierten Risikokapitalfonds, der ausschließlich auf Investitionen in Eigenkapital- oder eigenkapitalähnliche Instrumente beschränkt wird, die direkt von einem Unternehmen emittiert werden (z.B. neu ausgegebene Anteile oder andere Formen der Beteiligung). Der EWSA schlägt vor, die Verordnung auch auf Anteile in anderen europäischen Risikokapitalfonds sowie Dachfonds auszuweiten, womit das gesamte Investitionskapital für KMU erhöht werden könnte.

1.9 Solche Beschränkungen des Geltungsbereichs der Verordnung haben zur Folge, dass ein sogenannter Dachfonds keinen Anspruch auf einen europaweiten Pass hat.

1.10 Der EWSA verweist darauf, dass das Problem der steuerlichen Transparenz von Investitionsinstrumenten (die ausschlaggebend ist, wenn Risikokapital- oder Private-Equity-Investitionen wirksam durchgeführt werden sollen), mit der Einführung des europäischen Passes nicht gelöst ist. Es wäre zweckmäßig, das Problem der grenzübergreifenden steuerlichen Hindernisse bei Risikokapitalanlagen zu analysieren und Lösungen vorzuschlagen.

1.11 Der EWSA betont, dass sich ein wirksames Investitionsinstrument dadurch auszeichnet, dass es unterschiedlichen Anlegern die Möglichkeit gibt, gemeinsame Investitionen zu tätigen, und gleichzeitig eine steuerliche Optimierung gewährleistet, insbesondere was die Vermeidung der Doppelbesteuerung angeht (gemeint ist hier die Steuer auf Portfolio-Investitionen und die Steuer auf Ausschüttungen an die Fondsanleger).

1.12 Der EWSA spricht sich in Bezug auf die Umsetzung der Schwellenwertanforderungen für einen Übergangszeitraum aus, um den unterschiedlichen Einkommensniveaus in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

1.13 Nach Auffassung des EWSA sollten europäische Risikokapitalfonds eine geschlossene Struktur sein, die mindestens 70 % des aggregierten eingebrachten Kapitals und noch nicht eingeforderten zugesagten Kapitals in Vermögenswerte investiert, die qualifizierte Anlagen sind, um zu gewährleisten, dass die Anteile nicht in bar oder in Sicherheiten rückzahlbar sind, bis sie liquidiert werden. Darüber hinaus sollten europäische Risikokapitalfonds ihren Sitz in der Europäischen Union haben, um die Entstehung von Fonds zu verhindern, die von einem EU-Verwalter für die Zwecke der Steuerumgehung in Steueroasen verwaltet werden.

1.14 Der Anlegerschutz sollte gestärkt werden, indem ein Verwahrer ernannt wird, der für die Gewährleistung der sicheren Verwahrung der Vermögenswerte, der Überwachung des Cashflow und der Aufsichtsfunktionen zuständig ist. Die OGAW-Richtlinie schreibt die Benennung einer Verwahrstelle für gemeinsame Anlagen vor.

1.15 Der EWSA verweist auf die besondere Bedeutung des Einsatzes von EU-Fonds für den Risikokapitalmarkt sowie darauf, dass Unternehmen in der Gründungs- und Anfangsphase, in die angesichts der damit verbundenen Risiken kein Privatkapital fließt, über Finanzierungsmöglichkeiten verfügen müssen.

1.16 Die in der Verordnung vorgeschlagene Einführung eines europäischen Passes für Risikokapitalfonds ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dieser Vorschlag sollte jedoch ergänzt und ausgeweitet werden, um zu vermeiden, dass die Wirkung weit hinter den Erwartungen zurückbleibt.

2. Der Risikokapital- und Private-Equity-Markt in Europa

2.1 Die vorgeschlagene Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates wurde auf der Grundlage einer spezifischen Bewertung erarbeitet. Im Dokument heißt es, dass der Risikokapitalmarkt in Europa im Vergleich zum amerikanischen Markt schwach ist. Der europäische Markt ist viel kleiner, in

zahlreiche nationale Märkte zergliedert und nicht einheitlich geregelt. Nur einige Mitgliedstaaten verfügen über spezielle Regelungen für Risikokapitalfonds mit Bestimmungen zu Portfolio-Zusammensetzung, Anlagetechniken und zulässigen Anlageobjekten. Dies bedeutet, dass es für Kapitalgeber wie Einzelpersonen, Pensionsfonds und Versicherungsgesellschaften schwierig und kostspielig ist, Finanzmittel in Risikokapital zu lenken.

2.2 Traditionell schneiden britische Fondsverwalter in Bezug auf die Beschaffung und die Anlage von europäischem Kapital auf dem Risiko- und Private-Equity-Markt am besten ab. Die Briten konnten systematisch rund 30 % der Fonds vom Markt für neue Investitionen beschaffen, im Jahr 2009 sogar 34 %. Im Spitzenjahr 2007 tätigten britische Fondsverwalter Investitionen in Höhe von 34 Mrd. EUR, was 46 % aller europäischen Investitionen entsprach. Im Krisenjahr 2009 waren es 9 Mrd. EUR – knapp 40 % des Marktes. Lediglich 52 % der investierten 9 Mrd. EUR flossen in britische Unternehmen, während der größte Teil des restlichen Kapitals in andere europäische Länder exportiert wurde.

2.3 Die anderen wichtigen Akteure am europäischen Markt sind die größten Wirtschaftsmächte des Kontinents: Frankreich, Deutschland und Italien. Ihre Position auf dem Markt ist stabil. 2009 konnten diese drei Länder rund 31 % des neuen Kapitals beschaffen und 6,7 Mrd. EUR investieren, was rund 29 % aller getätigten Investitionen entspricht. Die meisten Mittel stammen in diesen Ländern aus den nationalen Märkten und bleiben dem jeweiligen Land in Form von Investitionen erhalten, die – wie 2009 in Italien und Deutschland – wiederum durch importiertes Kapital ergänzt werden.

2.4 Auch die Struktur der Kapitalgeber hat sich beträchtlich geändert. 2008 waren Pensionsfonds die wichtigste Kapitalquelle (28 %), während die Bedeutung von Banken allmählich abnahm (22 % im Jahr 2000 gegenüber 7 % im Jahr 2008). 2009 drehte sich dieser Trend und der Anteil der Banken stieg auf 18 %. Dieser Wandel war das Ergebnis einer plötzlichen Aussetzung des Mittelflusses aus dem Pensionsfondssektor, der seine Anlagen in risikobehaftete Vermögenswerte zurückfahren wollte.

2.5 Von dem Ausmaß der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Kapitalbeschaffung zeugt u.a. die Zeit, die Fondsverwalter für das endgültige Closing eines Fonds benötigen (d.h. für die Zusammenstellung einer nominalen Investorengruppe). In den Jahren 2005 bis 2007 dauerte dieser Prozess im Durchschnitt nicht länger als ein Jahr. 2009 dauerte er bereits 18 Monate und im ersten Halbjahr 2010 betrug die Dauer 20 Monate.

2.6 Seit mehreren Jahren ist bei den Risikokapitalinvestitionen in Europa ein deutlicher Rückgang zu beobachten: 2009 betrug die Risikokapitalinvestitionen 9 Mrd. EUR, wobei sich jedoch die Investitionen in Unternehmen in der Gründungs- und Anfangsphase auf lediglich 2 Mrd. EUR beliefen. In den ersten drei Quartalen 2010 wurden 7 Mrd. EUR investiert.

2.7 Als Ergebnis der geringeren Investitionen fiel der durchschnittliche Wert der Anlagen in ein Unternehmen von 8,8 Mio. EUR 2008 auf 4,7 Mio. EUR im Folgejahr. Aus den Daten vom ersten Halbjahr 2010 geht hervor, dass dieser Wert anschließend auf 7,9 Mio. EUR gestiegen ist.

2.8 Investiert wird schwerpunktmäßig in 5 Sektoren: 2009 und 2010 flossen 19 % der Investitionen in den Sektor für Waren und Dienstleistungen für Unternehmen, 13 % in die Bereiche Verbrauchsgüter, Einzelhandel und Telekommunikation und 15 % in die Biotechnologie. 65 % des Risikokapitals flossen in die Bereiche Biotechnologie, Informationstechnologien und Elektronik und Telekommunikation.

3. Überblick über den Vorschlag der Europäischen Kommission

3.1 Infolge der Finanzkrise 2008/2009 und der neuen aufsichtsrechtlichen Regelungen (Basel III, CRD IV und Solvabilität) werden von den Banken bedeutend weniger Kreditlinien für KMU bereitgestellt oder ausgeweitet. Somit benötigen KMU dringend alternative Finanzierungsquellen.

3.2 Daher besteht die Notwendigkeit, KMU alternative Finanzierungsquellen zu erschließen. In diesem Zusammenhang können Risikokapitalfonds eine entscheidende Rolle spielen, wenn es darum geht, die Finanzierungslücke für innovative Investitionen zu schließen. Sie bieten Eigenkapital- oder eigenkapitalähnliche Finanzierung für neugegründete Unternehmen und Kleinunternehmen mit einem zu erwartenden langfristigen Wachstumspotenzial, üblicherweise um ihre Etablierung auf dem Markt zu finanzieren. Im Gegensatz zu Private-Equity-Fonds (deren Schwerpunkt auf Übernahmen liegt) erfolgen die Investitionen von Risikokapitalfonds in Unternehmen langfristig und in Ergänzung zu Investitionen der Unternehmer.

3.3 Der europäischen Risikokapitalbranche fehlt ein einheitlicher Rahmen. Aus diesem Grund stehen Anleger Risikokapitalfonds außerordentlich zurückhaltend gegenüber. Aufgrund dieser unterschiedlichen rechtlichen Gegebenheiten ist es für potenzielle Risikokapitalinvestoren, wie vermögende Einzelpersonen, Pensionsfonds oder Versicherungsgesellschaften schwierig und kostspielig, einen Teil ihrer Gelder in Risikokapitalanlagen zu lenken.

3.4 Dass derzeit zu wenig Finanzmittel in Risikokapital gelenkt werden, ist der unmittelbare Grund für die suboptimale Größe des durchschnittlichen europäischen Risikokapitalfonds. Risikokapital spielt bei der KMU-Finanzierung derzeit nur eine untergeordnete Rolle. Durch das Fehlen eines effizienten Risikokapitalsektors bleiben innovative Einzelpersonen und Jungunternehmen in Europa weit hinter ihrem kommerziellen Potenzial zurück, was wiederum der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit Europas schadet.

3.5 Dies führt zu einer erheblichen Minderung des Investitionspotenzials (d.h. der Fonds) und zu einem Rückgang des Kapitalflusses in KMU, und insbesondere in innovative Unternehmen, wodurch KMU wiederum auf den Bankensektor angewiesen sind. Diese Situation ist für die KMU umso schwieriger, als die Banken angesichts der neuen aufsichtsrechtlichen Vorschriften viel weniger dazu geneigt sind, Kleinunternehmen in der Anfangsphase der Unternehmensentwicklung zu finanzieren, auch wenn es sich dabei um innovative Unternehmen handelt.

3.6 Ein florierender europäischer Markt für Risikokapital ist ein Ziel der Strategie Europa 2020. Die Europäische Kommission sagte in der Binnenmarktakte⁽¹⁾ zu, dass Risikokapitalfonds, die in einem Mitgliedstaat registriert sind, bis 2012 EU-weit Kapital aufnehmen und ungehindert investieren können.

3.7 In ihrem Dokument vom 7. Dezember 2011 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Risikokapitalfonds vor. Im Wesentlichen wird darin vorgeschlagen, dass Risikokapitalfonds im Europäischen Wirtschaftsraum den sogenannten europäischen Fondsstatus (Pass) erhalten können, sofern sie bestimmten regulatorischen Anforderungen genügen. Der Pass würde sie dazu ermächtigen, in den einzelnen Mitgliedstaaten ungehindert zu handeln und Kapital aufzunehmen. Er würde grundlegende Investitionssicherheit der Anleger gewährleisten und die regulatorischen Kosten der Verwaltungsgesellschaften für den Zugang zu den einzelnen Anlegerkategorien und Märkten senken.

3.8 All diese Probleme werden in der vorgeschlagenen Verordnung in Angriff genommen. Sie sieht insbesondere Folgendes vor:

- Einführung einer eindeutigen Definition des Begriffs „Europäischer Risikokapitalfonds“, wozu folgende wesentliche Anforderungen gehören: (i) er investiert mindestens 70 % des insgesamt eingebrachten Kapitals in KMU; (ii) seine gesamten verwalteten Vermögenswerte gehen nicht über einen Schwellenwert von 500 Mio. EUR hinaus; (iii) er bietet diesen KMU Eigenkapital- oder eigenkapitalähnliche Mittel (d.h. „frisches Kapital“); und (iv) er nutzt keine Hebeleffekte (d.h. der Fonds investiert nicht mehr Kapital als von den Investoren zugesagt wurde, er ist also nicht verschuldet). Eine kurzfristige Kreditaufnahme sollte nur erlaubt sein, um dem Fonds die Deckung des außergewöhnlichen Liquiditätsbedarfs zu ermöglichen;
- Einführung einheitlicher Vorschriften hinsichtlich der Kategorien von Anlegern, die in Europäische Risikokapitalfonds investieren dürfen. Die qualifizierten Fonds dürfen nur an Anleger vertrieben werden, die in der Richtlinie 2004/39/EG als professionelle Anleger anerkannt werden, und bestimmte andere herkömmliche Risikokapitalanleger (zum Beispiel vermögende Privatpersonen oder „Business Angels“);
- Einführung einheitlicher Registrierungsanforderungen und eines Europäischen Verwaltungspasses für alle Verwalter qualifizierter Risikokapitalfonds, was in Frage kommenden Anlegern EU-weiten Zugang verschaffen und dazu beitragen wird, auf dem Markt für Risikokapital gleiche Ausgangsbedingungen für alle zu schaffen.
- Einführung von Mindestanforderungen hinsichtlich Transparenz, Organisation und Geschäftsführung, die von den Verwaltern eingehalten werden müssen.

4. Allgemeine und besondere Bemerkungen

4.1 Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Risikokapitalfonds trägt zur Schaffung günstigerer Bedingungen für die Funktionsweise des Risikokapitalmarkts und zur Gewährleistung besserer Auswirkungen auf die KMU bei. Nach Auffassung des EWSA ist dies ein wichtiger erster Schritt hin zum Aufbau einer europäischen innovativen und nachhaltigen Industrie für moderne Technologien, die hoch qualifizierte und gut ausgebildete europäische Fachkräfte beschäftigt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze fördert.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_de.pdf, 13. April 2011.

4.2 Der EWSA betont, dass sich ein wirksames Investitionsinstrument dadurch auszeichnet, dass es unterschiedlichen Anlegern die Möglichkeit gibt, gemeinsame Investitionen zu tätigen, und gleichzeitig eine steuerliche Optimierung gewährleistet, insbesondere was die Vermeidung der Doppelbesteuerung angeht (gemeint ist hier die Steuer auf Portfolio-Investitionen und die Steuer auf die Ausschüttungen an die Fondsanleger). Dass das Problem der steuerlichen Transparenz in der Verordnung nicht angegangen wird, könnte bedeuten, dass sich das Interesse am Pass in Grenzen halten wird.

4.3 Die Förderung des Zugangs von institutionellen Investoren zum Risikokapitalmarkt ließe sich mithilfe von Dachfonds schneller und leichter realisieren, bei dem auf der Ebene der Portfolio-Investitionen eine beträchtliche Risikostreuung erreicht wird. Dachfonds bieten institutionellen Investoren mit geringen Risikokapitalzuweisungen oder institutionellen Investoren, die in Bezug auf direkte Fondsinvestitionen nicht über ausreichenden Sachverstand verfügen, eine gute Möglichkeit, in Risikokapital zu investieren. Aus den Daten der Europäischen Risikokapitalvereinigung EVCA geht hervor, dass 2009 etwa 13,5 % des neuen Kapitals, das in Risiko- und Private-Equity-Fonds floss, aus Dachfonds stammten, während sich der Anteil im Zeitraum 2005-2009 durchschnittlich auf 14,1 % belief (gleichzeitig waren Dachfonds nach den Pensionsfonds die zweitwichtigste Kapitalquelle).

4.4 Der EWSA spricht sich in Bezug auf die Umsetzung der Schwellenwertanforderungen für einen Übergangszeitraum aus, um den unterschiedlichen Einkommensniveaus in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

4.5 Nach Auffassung des EWSA sollten europäische Risikokapitalfonds eine geschlossene Struktur sein, die mindestens 70 % des aggregierten eingebrachten Kapitals und noch nicht eingeforderten zugesagten Kapitals in Vermögenswerte investiert, die qualifizierte Anlagen sind, um zu gewährleisten, dass die Anteile nicht in bar oder in Sicherheiten rückzahlbar sind, bis sie liquidiert werden. Darüber hinaus sollten europäische Risikokapitalfonds ihren Sitz in der Europäischen Union haben, um die Entstehung von Fonds zu verhindern, die von einem EU-Verwalter für die Zwecke der Steuerumgehung in Steueroasen verwaltet werden.

4.6 Der Anlegerschutz sollte gestärkt werden, indem ein Verwahrer ernannt wird, der für die Gewährleistung der sicheren Verwahrung der Vermögenswerte, der Überwachung des Cashflow und der Aufsichtsfunktionen zuständig ist. Die OGAW-Richtlinie schreibt die Benennung einer Verwahrstelle für gemeinsame Anlagen vor. Dieser Grundsatz wurde auch in die AIFM-Richtlinie aufgenommen. Zur Gewährleistung der Kontinuität des Gemeinschaftsrahmens sollte auch für die europäischen Risikokapitalfonds eine Verwahrstelle vorgesehen werden.

4.7 Die neue Verordnung bietet keine Lösung für die nominale Schwäche des Risikokapitalmarkts bei. Zwei Aspekte bestimmen die Wirtschaftlichkeit von Investitionsfonds: Erstens führt das dynamische Wachstum des Pensionsfondssektors dazu, dass der Wert des Kapitals, das Anleger in (Risiko- bzw. Private-Equity-) Fonds investieren, systematisch steigt. Die Regeln für die Festlegung des Investitionsrisikos im Investitionsportfolio besagen, dass das optimale Risikokapitalfondsportfolio 8 bis 12 Unternehmen umfasst. Eine geringere Anzahl der Investitionen erhöht das Portfoliorisiko, während eine höhere Anzahl mit höheren Kosten für die Überwachung des Portfolios einhergeht. Die doppelte Wirkung der zunehmenden Kapitalbereitstellung und der Regel betreffend die Optimierung des Portfolios führt unweigerlich zu einer steten Zunahme des Fondsumfangs, was wiederum eine Steigerung des Wertes der einzelnen Investitionen in das Portfolio-Unternehmen erfordert. Schließlich haben die höheren Rentensparnisse (langfristige Ersparnisse) eine Verlagerung der Investitionen weg vom Risikokapitalsektor hin zu Private-Equity bewirkt.

4.8 Der zweite Aspekt hängt mit der Vergütung der Fondsverwalter zusammen, die einen bestimmten Prozentsatz des Wertes des verwalteten Kapitals erhalten. Ein solches Vergütungssystem bedeutet: je größer der Fonds, desto höher der Vergütungsbetrag. Das heißt, dass für das jeweilige Gremium die Verwaltung eines (großen) Private-Equity-Fonds rentabler (!) ist als die eines (kleinen) Risikofonds, bei dem sowohl das Risiko als auch die Verwaltungskosten wesentlich höher sind. Aufgrund dieser beiden Aspekte wird der Risikokapitalmarkt verhältnismäßig schwächer (wächst langsamer), da das Kapital tendenziell in größere Fonds und Investitionen gelenkt wird, die gleichzeitig auch den Interessen opportunistischer Fondsverwalter besser gerecht werden.

4.9 Mit der vorgeschlagenen Verordnung lassen sich diese beiden Verhaltensmuster nicht unterbinden, weshalb der EWSA die Kommission dazu auffordert, in diesem Zusammenhang weitere Überlegungen anzustellen.

4.10 Investitionen der Geschäftsführer eines Risikokapitalfonds-Verwalters sollten möglich sein, wenn sie in den qualifizierten Risikokapitalfonds investieren, den sie verwalten, und ihre Beteiligung und Verantwortung nachgewiesen wird.

4.11 Der EWSA unterstützt Risikokapitalfonds, die in Technologien für die Informationsgesellschaft, Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger investieren, die zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie beitragen können.

4.12 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte zu übertragen, und fordert die Kommission auf, die Entwicklungen und Trends auf dem Risikokapitalmarkt weiterhin zu beobachten.

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen“

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Alleinberichterstatter: **Virgilio RANOCCHIARI**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 19. Januar 2012 bzw. 15. Dezember 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen“

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 106 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA befürwortet die Initiative der Kommission, die beabsichtigt, die Grenzwerte für die Geräuschemissionen von Kraftfahrzeugen zu aktualisieren und zu senken, obwohl der Vorschlag in einer Zeit vorgelegt wird, in der die europäische Automobilindustrie mit einer Marktkrise zu kämpfen hat, die 2008 begann und sich nicht abzuschwächen scheint, wodurch sich das Problem der Produktionsüberkapazitäten der europäischen Fertigungsanlagen mit Nachdruck stellt.

1.2 Der EWSA stimmt auch den ambitionierten Zielen des Vorschlags zu, die laut der Kommission zu einer Senkung der Lärmbelastung durch Fahrzeuge von insgesamt ca. 25 % führen werden. Die gewaltige Zunahme des Verkehrsaufkommens, die besonders in den letzten zwanzig Jahren zu beobachten war, machte Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Bürger zweifellos erforderlich.

1.3 Der EWSA stellt jedoch fest, dass es auch in diesem Fall an einem integrierten Ansatz mangelt, der dank Interventionsmaßnahmen in anderen verwandten Sektoren eine noch wirkungsvollere und daher für die Bürger stärker spürbare Lärmreduzierung mit einem zweifellos besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis ermöglicht hätte.

1.4 Der EWSA hält es außerdem für sehr bedenklich, dass die neuen Grenzwerte auf der Basis einer Klasseneinteilung der Fahrzeuge angewandt werden, die auf 1985 zurückgeht und daher nicht der Marktentwicklung Rechnung trägt, die zu einer größeren Zahl und Bandbreite von Modellen und unterschiedlichen Nutzungsarten geführt hat. Es sollten neue Klassen mit ihren Besonderheiten entsprechenden Grenzwerten eingeführt werden.

1.5 Überdies ist der EWSA der Ansicht, dass der Vorschlag nicht ausreichend den erforderlichen Fristen für die Durchführung der für die Anpassung der Lärmgrenzwerte erforderlichen

Maßnahmen Rechnung trägt. Die Hersteller müssen unverzüglich die gesamte Bauweise ihrer Fahrzeuge überarbeiten, um einen schwierigen Kompromiss zwischen Lärmreduzierung und Einhaltung der übrigen bereits bestehenden Vorschriften im Bereich Sicherheit, Verbrauch, Emissionen usw. zu erzielen.

1.6 Aus den vorgenannten Gründen plädiert der EWSA für eine Überprüfung des vorgeschlagenen Zeitplans, wobei die erste Phase (zwei Jahre nach der Verabschiedung der Verordnung), die eine Erhöhung der Kosten u.a. für eine erneute Typgenehmigung mit sich bringt, wegfallen und der Schwerpunkt – bei einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis – direkt auf das Endergebnis gelegt werden sollte, mit einer angemessenen Vorlaufzeit (*lead time*)⁽¹⁾, die demnach bei neuen Typgenehmigungen sieben (statt fünf) Jahre und bei Neuzulassungen neun (statt sieben) Jahre betragen sollte.

2. Einleitung und rechtlicher Kontext

2.1 Lärm, der allgemein als „unerwünschtes Geräusch“ oder „unangenehm und lästig empfundenes Geräusch“ definiert wird, ist eine der Hauptursachen für die Verschlechterung der Lebensqualität in den Städten und hat potenziell schädliche, auch schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit der Bürger⁽²⁾.

2.2 Der Umgebungslärm bzw. die Lärmbelastung wird bekanntlich in Dezibel A (dB(A)) gemessen und die vom Menschen wahrgenommenen Geräusche reichen von 0 dB(A) bis 140 dB(A), wobei die Schmerzgrenze bei 120 dB(A) liegt. Die Weltgesundheitsorganisation fordert außerhalb geschlossener Bereiche (wie Häuser oder Büroräume) einen Lärmhöchstpegel von 55 dB(A), die Europäische Umweltagentur geht jedoch

⁽¹⁾ Die Zeit, die die Industrie benötigt, um jede neue Auflage umzusetzen, die mit baulichen Veränderungen am Fahrzeug verbunden ist.

⁽²⁾ ABl. C 317 vom 23.12.2009, S. 22.

davon aus, dass in Stadtgebieten die Hälfte der Bevölkerung höheren Lärmpegeln ausgesetzt ist. Um einen konkreten Anhaltspunkt für den Lärmpegel zu geben: In einer Wohnstraße werden 50 dB(A) gemessen, der Motor eines Düsenflugzeugs gibt 120 dB(A) ab, ein Hochgeschwindigkeitszug 100 dB(A), ein Kraftfahrzeug höchstens 74 dB(A), doch in einer Straße mit hohem Verkehrsaufkommen kann der Lärmpegel bis zu 80 dB(A) betragen.

2.3 Im besonderen Fall des Straßenverkehrslärms sind vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Lage denkbar, doch wird der erste Schritt sicher die Reduzierung des Lärms an der Quelle sein, d.h. die Begrenzung der Lärmemissionen der einzelnen Fahrzeuge.

2.4 Der Geräuschpegel von vierrädrigen Kraftfahrzeugen ist Gegenstand der Richtlinie des Rates 70/157/EWG, in der bereits 1970 die Prüfverfahren und Lärmgrenzwerte für die Typgenehmigung dieser Fahrzeuge festgelegt wurden. Im Laufe der Jahre ist eine Reihe von Änderungen an der Basisrichtlinie vorgenommen worden, im Zuge derer die Grenzwerte für die Geräuschemissionen gesenkt wurden, um den Umgebungslärm zu reduzieren, bis zur letzten Änderung im Jahr 1996, bei der die Grenzwerte bei Pkw auf 74 dB(A) und bei schwereren Fahrzeugen zur Güterbeförderung auf 80 dB(A) festgesetzt wurden.

2.5 Dieser langwierige Prozess hat insofern bedeutende Ergebnisse hervorgebracht, als er gegenüber den Grenzwerten der Richtlinie von 1970 zu einer Verringerung der Geräuschemissionen um 85 % (– 8 dB(A)) bei Pkw und um 90 % (– 11 dB(A)) bei schweren Lastkraftwagen geführt hat.

Die Lärmbelastung hat jedoch nicht proportional zu den neuen Grenzwerten abgenommen; hierfür gibt es verschiedene Gründe, an erster Stelle die Zunahme des Straßenverkehrs, der sich seit den 70er Jahren verdreifacht hat. Diese Zunahme des Verkehrsaufkommens warf auch die Frage auf, inwieweit die bislang zur Messung der Geräuschemissionen, vor allem derjenigen der Pkw, eingesetzten Prüfverfahren heute noch Gültigkeit haben.

2.6 Aus diesem Grund hat die Arbeitsgruppe Lärmmissionen der UN/ECE⁽³⁾ ein neues, im Jahr 2007 veröffentlichtes Prüfverfahren erarbeitet und in den vergangenen drei Jahren parallel zum bestehenden Prüfverfahren überwacht. Dies hat die Schaffung einer Datenbank mit den Ergebnissen der nach dem aktuellen (A) und dem neuen Verfahren (B) durchgeführten Prüfungen ermöglicht, wobei auch die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren quantifiziert werden konnten.

2.7 Daher hat die Europäische Kommission das niederländische Forschungszentrum TNO beauftragt, einen Vergleich zwischen den beiden Prüfverfahren durchzuführen. Dieser wurde im März 2011 abgeschlossen, als TNO der Kommission seinen Bericht mit der Bezeichnung VENOLIVA (Vehicle noise limit values – Grenzwerte für Fahrzeuggeräusche) vorlegte. Der hier erörterte Verordnungsvorschlag stützt sich zu einem großen Teil auf diesen Bericht.

2.8 Was Pkw anbelangt, hat TNO 653 Fahrzeuge geprüft und eine mittlere Differenz zwischen Prüfung B und Prüfung A von – 2,1 dB(A) festgestellt. Konkret hat sich herausgestellt, dass 90 % der geprüften Pkw bereits unter dem vorgesehenen

Grenzwert von 74 dB(A) lagen, während bei schweren Nutzfahrzeugen bei Anwendung von Prüfverfahren B nur mit Mühe die geltenden Grenzwerte eingehalten werden konnten.

3. Der Vorschlag der Europäischen Kommission

3.1 In Anbetracht der obigen Feststellungen beabsichtigt die Kommission, die Richtlinie von 1970 und deren Änderungen aufzuheben, und schlägt eine Verordnung vor, die gegenüber den geltenden Rechtsvorschriften vier neue Anforderungen enthält:

- neue Prüfprotokolle;
- neue Grenzwerte;
- zusätzliche Bestimmungen zu Geräuschemissionen;
- Mindestgeräuschpegel für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge.

3.1.1 Neue Prüfprotokolle. Wie bereits in der Einleitung erläutert wurde, liegen bei etwa 90 % der durchgeführten Prüfungen die mit dem neuen Verfahren (B) erzielten Ergebnisse je nach Fahrzeugklasse um bis zu 2 dB(A) unter den mit dem alten Verfahren (A) erzielten Ergebnissen. Dies hat die Kommission dazu bewogen, nicht mehr wie in den geltenden Rechtsvorschriften 74 dB(A), sondern 72 dB(A) als Ausgangsgrenzwert festzulegen.

3.1.2 Neue Grenzwerte in zwei Schritten. In einem ersten Schritt (zwei Jahre nach der Veröffentlichung der Verordnung) werden die Grenzwerte für die Typgenehmigung von leichten Fahrzeugen zur Personenbeförderung um 2 dB(A) und diejenigen für schwere Fahrzeuge zur Güterbeförderung um 1 dB(A) gesenkt. In einem zweiten Schritt (fünf Jahre nach der Veröffentlichung) ist eine weitere Senkung um 2 dB(A) sowohl bei leichten als auch schweren Fahrzeugen vorgesehen. Sieben Jahre nach der Veröffentlichung müssen sämtliche Fahrzeuge die neuen Grenzwerte erfüllen, um zugelassen oder verkauft werden zu können.

3.1.3 Zusätzliche Bestimmungen zu Geräuschemissionen (ASEP). Das neue Prüfverfahren (B) gilt zwar unter normalen Verkehrsbedingungen als realistisch, allerdings besteht nach dem Dafürhalten der Kommission die Gefahr, dass es bei sehr hohem Verkehrsaufkommen weniger zuverlässig ist. Aus diesem Grund will die Kommission weitere Prüfbestimmungen zusätzlich zu denjenigen einführen, die während des bereits oben erwähnten dreijährigen Überwachungszeitraums angewendet wurden (Prüfung bei einer konstanten Beschleunigung von 2,0 m/s²). Dies wird durch die ASEP-Prüfung (Höchstbeschleunigung von 3,0 m/s²) ergänzt, um die bei der Typgenehmigung gemessenen Emissionen den unter realen Straßenbedingungen bei hohem Verkehrsaufkommen abgegebenen Emissionen anzunähern.

3.1.4 Mindestgeräuschpegel für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge. Die Geräuschlosigkeit dieser Niedriggeschwindigkeitsfahrzeuge kann eine Gefahr u.a. für Personen mit Sehbehinderung sein, da man sie nicht herannahen hört. Hierzu schlägt die Kommission lediglich vor – ohne dies jedoch für die Hersteller zur Auflage zu machen –, diese Fahrzeuge mit einem Geräuschsystem oder AVAS (*Acoustic Vehicle Alerting System*) auszustatten, für das sie jedoch Anforderungen vorgibt.

⁽³⁾ Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (mit Sitz in Genf, www.unece.org).

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt und befürwortet die Initiative der Kommission, angesichts der beobachteten Zunahme des Verkehrsaufkommens in Europa, insbesondere in den größeren Ballungsräumen, die Grenzwerte für die Geräuschemissionen der Kraftfahrzeuge im Wege einer Verordnung zu aktualisieren.

4.2 Der EWSA bedauert jedoch, dass das Problem nicht unter dem Blickwinkel eines integrierten Ansatzes untersucht worden ist, der das Leitprinzip aller Rechtsetzungsmaßnahmen der EU in diesem wie auch in anderen Bereichen sein sollte und der in diesem Fall bei einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu rascheren, bedeutenderen und daher auch für die Bürger leichter erkennbaren Ergebnissen führen würde.

4.3 Die nun für Neufahrzeuge vorgeschlagenen Geräuschemissionssenkungen würden erst auf mittlere und lange Sicht Früchte tragen, nachdem die Erneuerung des Fahrzeugbestands abgeschlossen ist. Deutlich größere Reduzierungen ließen sich hingegen mit auf die Straßenbeläge und die lokalen Infrastrukturen ausgerichteten Maßnahmen sowie mit Hilfe eines intelligenten Verkehrsmanagements und regelmäßigerer und gründlicherer Kontrollen der am Straßenverkehr teilnehmenden Fahrzeuge erzielen. Durch eine angemessene Instandhaltung der Straßen könnte eine Verringerung um mehr als 5 dB(A) erreicht werden, während sich durch die Verwendung spezieller Asphaltarten der Straßenverkehrslärm um bis zu 10 dB(A) reduzieren ließe. Eine ähnliche Verringerung könnte durch die Beseitigung von Verkehrsengpässen beispielsweise dank des Baus von Umgehungsstraßen, der Einrichtung von Sonderspuren und intelligenter Verkehrssysteme (IST) erzielt werden, ohne jedoch einen weiteren wesentlichen Aspekt außer Acht zu lassen: den der Erziehung der Autofahrer, die häufig die Hauptverursacher der übermäßigen Lärmemissionen ihrer Fahrzeuge sind.

4.4 Schließlich darf eines nicht vergessen werden: Egal wie weit sich die Lärmemissionen der Fahrzeuge (Motor, Einlasssystem, Auspuffanlage) mit technischen Mitteln reduzieren lassen, sie werden sich niemals bis unter das Rollgeräusch der Reifen auf der Straße senken lassen. Dies gilt auch für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge, die bei niedrigen Drehzahlen zweifellos geräuschlos sind, und zwar so sehr, dass die Kommission bei diesen Fahrzeugen den Einbau eines AVAS vorsieht. Eine Kontrolle von sechs verschiedenen auf dem Markt erhältlichen Elektro- und Elektrohybridfahrzeugmodellen⁽⁴⁾ hat gezeigt, dass die mittlere Geräuschentwicklung dieser Fahrzeuge bei einer höheren Geschwindigkeit (50 km/h) 68,3 dB(A) beträgt, d.h. über den 68 dB(A) von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren gemäß der neuen Verordnung liegt.

4.5 Was jedoch den Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung betrifft, so wirft der EWSA eine Reihe von Fragen und Bedenken auf, für die im Zuge der Debatte im Europäischen Parlament und im Rat eine Lösung gefunden werden könnte.

4.6 Die erste Frage betrifft die „**Klasseneinteilung**“ der Fahrzeuge mit Blick auf die Geräuschreduzierung. Bei den vorgesehenen Klassen handelt es sich um die althergebrachten Klassen,

die auf das Jahr 1985 zurückgehen. Der Marktentwicklung und somit der größeren Zahl und Bandbreite von Modellen und verschiedenen Nutzungsarten wurde keine Rechnung getragen. Ohne ins Detail gehen zu wollen, dürfte nach Auffassung des EWSA eine Überarbeitung der Fahrzeugklassen und die Einführung neuer Unterklassen, natürlich mit ihren Besonderheiten entsprechenden Grenzwerten, ein klareres Bild des aktuellen und künftigen Fahrzeugbestands abgeben. Als Beispiel lässt sich hier die Unterklasse M3 für Stadt- und Reisebusse anführen, bei der nicht zwischen den beiden Fahrzeugarten unterschieden wird.

Noch kritischer ist die Situation bei den leistungsstarken Fahrzeugen, den so genannten „Sportwagen“, die im Hinblick auf die Produktionszahlen einen Nischensektor darstellen, für die europäische Automobilindustrie auf dem Weltmarkt aber auch ein Spitzensegment sind, das eine innovative Anstoßwirkung auf die Entwicklung der Massenproduktionsfahrzeuge ausübt. Sollte die Unterklasse M1 (Pkw) nicht neu definiert werden, wird es äußerst schwer sein, diese Fahrzeuge auch weiterhin herzustellen und somit zu verkaufen, da deren Geräuschpegel in nur fünf Jahren um 6-7 dB(A) gesenkt werden müsste.

4.7 Die zweite und größere Sorge des EWSA gilt der Tatsache, dass bei dem von der Kommission vorgesehenen Zeitplan in dem Bestreben, die fehlenden Aktualisierungen der vergangenen Jahre wettzumachen, nicht ausreichend der von den Herstellern benötigten „**Vorlaufzeit**“ Rechnung getragen wird.

4.7.1 Eine Verringerung um 2 dB(A) bei allen leichten Fahrzeugen und um 1dB(A) bei schweren Fahrzeugen in einem ersten Schritt erfordert bereits bauliche Veränderungen am Fahrzeug und erhebliche Anstrengungen seitens der Industrie, die den Geräuschpegel senken und zugleich andere bereits bestehende Vorschriften (Sicherheit, Emissionen, Verbrauch usw.) einhalten muss. So wird durch die erforderlichen Veränderungen das Fahrzeuggewicht deutlich erhöht (größere Auspuffrohre, zusätzliche schalldämmende Vorrichtungen und Materialien), was zu einem höheren Verbrauch und somit einem höheren Schadstoffausstoß führt. Man muss sich dessen bewusst sein, dass jedwede Maßnahme in diesem Bereich das gesamte Fahrzeug in all seinen Teilen als potenzielle Verursacher externer Geräusche betrifft: Allein durch die Anbringung einzelner Vorrichtungen lässt sich nichts erreichen.

4.7.2 Genauso wenig würden die Vorteile, die sich aus der in der Verordnung Nr. 661/2009 für die Reifen vorgesehenen Lärmreduzierung ergeben, dazu beitragen, die in der ersten Phase erwarteten Ergebnisse zu erzielen (wie manche zumindest bei den Klassen M1 und N1 argumentieren). In Wirklichkeit sind solche Reifen bereits größtenteils auf dem Markt erhältlich und werden ab November 2013 bei Neufahrzeugen zur Pflicht. Dennoch wurde der Nutzen im Hinblick auf die Lärmreduzierung auf durchschnittlich 0,5 dB(A) allein bis 2016 geschätzt.

4.7.3 Die Fahrzeuge müssen also neu konzipiert, neu entwickelt und neu konstruiert werden. Bekanntermaßen nimmt die Neugestaltung eines ganzen Fahrzeugs je nach Fahrzeugtyp bei leichten Fahrzeugen fünf bis sieben und bei schweren Fahrzeugen bis zu zehn Jahre in Anspruch, und zusätzlich muss auch noch eine neue Typgenehmigung eingeholt werden.

⁽⁴⁾ Quelle: Verband europäischer Automobilhersteller (ACEA).

4.8 Aufgrund der obigen Ausführungen stellt sich der EWSA die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, die Fristen und Methoden für die Erreichung der erwünschten Lärmreduzierung zu überarbeiten. Zu diesem Zweck könnte der erste Schritt, der zusätzliche Kosten u.a. für die erneute Typgenehmigung verursacht, weggelassen und – bei einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis – stattdessen der Schwerpunkt direkt auf das Endergebnis gelegt werden, wobei eine Überarbeitung der Unterklassen – zumindest bei den problematischeren Fällen – und eine angemessenere Vorlaufzeit (*lead time*) von sieben Jahren bei neuen Typgenehmigungen und neun Jahren bei Neuzulassungen vorgesehen werden könnte.

4.9 Dies würde jedoch in einer Zeit, in der nahezu alle europäischen Hersteller mit einer Marktkrise zu kämpfen haben, die 2008 ihren Anfang genommen hat und sich weiter zu verschärfen scheint, fortlaufende Investitionen in gewaltigem Umfang voraussetzen. Diese Investitionen würden unweigerlich auf die Verbraucher abgewälzt werden, wodurch die Gefahr besteht, dass der Fahrzeugbestand insbesondere bei schweren Fahrzeugen zur Güterbeförderung noch langsamer erneuert wird, was dem Ziel der neuen Verordnung absolut zuwiderlaufen würde.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Neufassung)“

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)

(2012/C 191/15)

Alleinberichterstatte: **Edgardo Maria IOZIA**

Der Rat beschloss am 2. Dezember 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Neufassung)“

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 115 Stimmen gegen 1 Stimme bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie 2004/39/EG (bekannt als „Markets in Financial Instruments Directive“ – MiFID). Diese bildet einen Rechtsrahmen für die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten wie z.B. Vermittlung, Beratung, Handel, Portfolioverwaltung, Übernahme von Emissionen, Aktivitäten der Geschäftsbanken und Investitionsbanken sowie für den Betrieb geregelter Märkte durch Marktbetreiber.

1.2 Übergeordnetes Ziel der Richtlinie ist es, die Transparenz und die Effizienz des Handels zu fördern und die Volatilität der Märkte beschränken, aber auch für korrektes Verhalten der Intermediäre zu sorgen, den Anlegerschutz zu stärken und die europäischen Märkte für einen effektiven Wettbewerb bei den Finanzdienstleistungen zu öffnen. Der EWSA unterstützt diese Ziele und ist der Auffassung, dass der Vorschlag im Großen und Ganzen in die richtige Richtung geht.

1.3 Der EWSA befürchtet, dass angesichts des neuen Vertrags die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage nicht ausreichen könnte und die möglichen Folgen, die mit einer Richtlinie einhergehen, nicht vollständig berücksichtigt wurden. Der Verbraucherschutz, die Konsolidierung und Entwicklung des Binnenmarkts, die einen zentralen Teil der Richtlinie ausmachen, haben detailliertere und komplexe Rechtsgrundlagen und gewährleisten bessere Verfahren der Teilhabe und eine Rolle der Vertretungsorgane.

1.4 Der Vorschlag der Neufassung der Richtlinie berücksichtigt die zwischenzeitliche Weiterentwicklung der Rechtsetzung und schlägt neue und besser definierte Lösungen für die Verantwortlichkeit der Händler vor. Der EWSA begrüßt die Entscheidung für die Neufassung. Diese ist angezeigt aufgrund der gestiegenen Komplexität des Finanzmarkts und der Entwicklung des Markts und der verwendeten technologischen Finanzinstrumente, durch die einige bisherigen Bestimmungen hinfällig

geworden sind. Die Neufassung ist vor allem sinnvoll aufgrund von Schwächen der Regulierung bezüglich der von den Finanzakteuren verwalteten Finanzinstrumente, weniger bezüglich der Wertpapiermärkte.

1.5 Nach Auffassung des EWSA wird der Vorschlag dem Ziel gerecht, den Finanzmarkt der EU zu stärken, besser zu integrieren und effizienter und wettbewerbsfähiger zu machen, indem höhere Transparenz mit Verbraucherschutz verbunden wird und die hemmungsloser Spekulation ausgesetzten Bereiche eingeschränkt werden. Diese Spekulation ist insbesondere in Bezug auf die im Freiverkehr (OTC) gehandelten Finanzinstrumenten reiner Selbstzweck und vom wirtschaftlichen und sozialen Kontext losgelöst.

1.6 Der EWSA spricht sich auch bei dieser Gelegenheit gegen einen übermäßigen und unverhältnismäßigen Einsatz von delegierten Rechtsakten nach Artikel 94 aus. Diese sollten nur genau begrenzte Bereiche betreffen, wobei die Befugnisübertragung nur für eine bestimmte Zeit ausgeübt werden sollte. Er fordert eine Klärung unter den europäischen Rechtsetzungsorganen bezüglich des korrekten Einsatzes dieses Instruments, das Gegenstand einer Ex-post-Kontrolle unterliegen und Buchstabe und Geist der Verträge entsprechen sollte.

1.7 Der EWSA begrüßt nachdrücklich die geplante Stärkung des Grundsatzes der unabhängigen Beratung. Dabei ist der Händler verpflichtet, im Vorfeld zu erklären, ob er unabhängige Beratungsdienste anbietet oder ob er mit einem Verkaufsnetz verbunden ist. Die Sparer werden die Möglichkeit haben, die ihren Bedürfnissen entsprechende Art der Beratung zu wählen.

1.8 Der EWSA hat bereits in der Vergangenheit gefordert, den Bereich der „Verkäufe gegen Beratung“ klar zu regeln. D.h. es muss verboten werden, dass Finanzunternehmen kommerziellen Druck auf Händler und Verkaufsnetze für den Verkauf von Produkten ausüben. Der Vorschlag stellt einen

ersten Schritt in die richtige Richtung dar und der EWSA begrüßt, dass die Kommission es für sinnvoll erachtet hat, den Schutz von Anlegern und Händlern zu erhöhen, die „ausschließlich“ im Interesse des Kunden handeln sollen und angemessen und ohne jedwede Beeinflussung zu beraten haben.

1.9 Der EWSA empfiehlt der Kommission, in die Liste der Informationen eine weitere Bestimmung aufzunehmen, um die Qualität der zwischen Datenlieferanten ausgetauschten Daten zu regeln. Die Sensibilität und Bedeutung dieser Informationen lassen es angeraten erscheinen, auch das Vorlegen dieser Informationen bindend vorzuschreiben. Dies wird sich positiv auf die Transparenz des Marktes auswirken.

1.10 Der EWSA begrüßt, dass der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) neue Befugnisse übertragen werden. Diese kann u.a. eine Reihe bindender technischer Standards erlassen, Stellungnahmen erarbeiten, Produkte und Praktiken in Notfällen untersagen und die Aktivitäten der nationalen Behörden koordinieren sowie Leitlinien für Verwaltungsmaßnahmen und Sanktionen für spezifische Fälle erarbeiten.

2. Der Vorschlag – die wesentlichen Neuerungen

2.1 Der Vorschlag, durch den die Struktur der MiFID nicht verändert wird, führt zu einer Aktualisierung bezüglich der anschließend angenommenen Richtlinien und zu einer inhaltlichen Ergänzung durch neue Aspekte. Dabei werden folgende Hauptziele verfolgt:

- Stärkung des Wettbewerbs zwischen Händlern und Märkten;
- Förderung der Transparenz und der Markteffizienz;
- Stärkung des Anlegerschutzes.

2.2 Die im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele eingesetzten Mittel betreffen die Risiken, die mittels verschiedener Mechanismen abgeschwächt werden müssen. Die Risiken, die in der Vergangenheit antizipiert worden waren, haben sich manifestiert und damit ein helles Licht auf die Schwäche der vormals vorgesehenen Verfahren zur Risikoabschwächung geworfen.

2.3 Die mit der MiFID II eingeführten wichtigsten Neuerungen betreffen insbesondere:

- den Anwendungsbereich und die Regelung der Ausnahmen;
- die neuen Verhandlungsplattformen;
- die Regulierung der Tätigkeiten der Wertpapierfirmen und Marktbetreibern in der EU;
- die Vorschriften für Wertpapierfirmen in Drittstaaten;
- die neuen Befugnisse der Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten;
- die delegierten Rechtsakte.

3. Bemerkungen

3.1 Die Reform besteht aus zwei Teilen: der erste betrifft die Marktstruktur, der zweite Teil betrifft Fragen im Zusammenhang

mit der Transparenz. Wie ausdrücklich erklärt, besteht das Hauptziel des Vorschlags darin, sicherzustellen, dass alle Geschäfte geregelt werden und vollkommen transparent sind.

3.2 Ein zentraler Aspekt der Regelung betrifft die Einführung der unabhängigen Beratung. Der EWSA hält die Vorschrift über die unabhängige Beratung für gut formuliert. Die neuen Bestimmungen verpflichten die Intermediäre dazu, dem Sparer zu spezifizieren, welche Art von Beratung sie leisten, ob diese auf unabhängiger Grundlage erfolgt oder nicht und welche Eigenschaften sie besitzt. Außerdem müssen noch verschiedene andere Informationen gegeben werden.

3.3 Diese Bestimmung gestattet es allen Investoren, unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten eine angemessene, ihrem Profil entsprechende Beratung zu erhalten. Der EWSA kann eine solche Bestimmung nur begrüßen.

3.4 Aufgrund des angewandten Grundsatzes der Transparenz kann der Kunde erkennen, für wen der Berater arbeitet. Dabei werden die bislang bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt, die Transparenz erhöht, für ein korrekteres Verhalten aller beteiligter Akteure gesorgt und dadurch schließlich der Anlegerschutz erhöht.

3.5 Die Richtlinie ermöglicht ferner – unter Ausnahme der spezifischen Aktivität des Portfolioverwaltung –, dass die gegenwärtigen (abhängigen oder unabhängigen) Beraternetze parallel bestehen können, verpflichtet sie aber dazu, ihre Eigenschaft offen zu legen. Der EWSA begrüßt diese Bestimmung sowohl mit Blick auf den Schutz des Wettbewerbs als auch den Anlegerschutz: dank der Richtlinie sind die Kunden in der Lage, die von ihnen gewünschte Art der Beratungsdienstleistungen zu wählen.

3.6 Im Großen und Ganzen schützt das Kommissionsdokument den Kunden. Der Weg wird freigemacht für ein einvernehmliches Zusammenleben der Akteure der Finanzberatung von den Banken über die Netze, die Finanzprodukte bewerben bis zu den Beratern, die allein auf Honorarbasis arbeiten.

3.7 Der EWSA empfiehlt, die Beratung genauer zu definieren und festzulegen, dass sie bei jeder Anlagedienstleistung (auch allgemeiner Natur) zu erteilen ist. Nach Auffassung des EWSA könnte durch die Vorschrift, dass Beratung nur durch Fachleute erteilt werden darf, eine weitere Stärkung des Grundsatzes des Anlegerschutzes gewährleistet werden.

3.8 Es sollte präzisiert werden, dass die Beratung eine Empfehlung für ein Produkt ist, das dem Profil eines Kunden entspricht, und dass Korrektheit Angemessenheit der Empfehlung bedeutet. Nach Auffassung des EWSA besitzt diese Bestimmung folglich auch einen „pädagogischen“, vom organisatorischen Modell unabhängigen Aspekt. Korrektheit hängt nicht, oder zumindest nicht völlig davon ab, dass die Empfehlung im Rahmen von Strukturen vertikaler Integration, von Markenverbunden, oder von Honorarberatern oder Maklern erteilt wurde. Allein aufgrund der Tatsache, dass ein Produkt, zehn Produkte oder 30 Produkte zur Verfügung stehen, wird noch nicht gewährleistet, dass die dem Kunden gegebene Empfehlung auch korrekt ist.

3.9 Das in der alten MiFID-Richtlinie eingeführte Kriterium der Selbstkategorisierung des Kunden bleibt im Vorschlag weitgehend unverändert (die Intermediäre kategorisieren ihre Kunden auf der Grundlage ihrer Angaben über ihre Kenntnisse und Erfahrungen im Anlagbereich). Die ESMA stellt eine Reihe von Leitlinien zur Erstellung von den Kunden vorzulegenden Fragebögen zur Verfügung. Genauer gesagt werden unterschiedliche Kundenkategorien ausgemacht, die in *Privatkunden*, *professionelle Anleger* und *geeignete Gegenpartei* unterschieden werden.

3.10 Der EWSA begrüßt diese Verbesserung, da nun die Intermediäre ihre Kundschaft besser klassifizieren können. Gleichzeitig wird dadurch aber deutlich, dass durch die Richtlinie dem Markt nicht die geeigneten Instrumente für den Kundenschutz auf allen Stufen zur Verfügung gestellt werden.

3.11 Das System wird in die Lage versetzt, mittels angemessenen qualifizierten Personals dem Aspekt der Bildung vor Ort mit den Kunden nachzukommen. Gleichwohl hält es der EWSA für nicht sehr realistisch anzunehmen, der Privatkunde könne ein wahrheitsgetreues und korrektes Bild seiner Kompetenz in Finanzfragen vermitteln, auch angesichts der geringen Bildung in Finanzfragen und der Verzögerung bei der Konzeption von Programmen für die Schulung in finanziellen Fragen auf europäischer Ebene. Der Ausschuss empfiehlt deshalb, das Verfahren der Richtlinie zu überdenken und eventuell einen externen Ansprechpartner für die Unterstützung der „Schulung“ des Kunden vorzusehen.

3.12 Mit der Richtlinie wird ein neues Honorarmodell für unabhängige Berater eingeführt. Die unabhängige Beratung ist zu bezahlen, wohingegen die nicht unabhängige Beratung vom Kunden nicht direkt bezahlt wird.

3.13 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass dieses neue Honorarmodell der angebotenen Dienstleistung mehr Qualität vermittelt, mehr Schutz gewährt und die Ehrlichkeit der Berater gewährleisten kann. Der EWSA empfiehlt diesbezüglich, zwischen Beratung und Verkauf zu unterscheiden.

3.14 Wenn die eigentliche Beratung einen Preis hat, ist es außerdem sinnvoll anzunehmen, dass eine Beratung bei komplexeren Produkten teurer ist. Der EWSA möchte deshalb die Überlegung anstoßen, ob es nicht zweckmäßig wäre, weniger komplexe – und deshalb preiswertere – Produkte zu fördern und stärker zu verbreiten.

3.15 Zahlreiche neue Bestimmungen verfolgen den Zweck, Ehrlichkeit und Korrektheit des Verhaltens der Banken zu gewährleisten. Diese werden auch gezwungen sein, ihre kommerziellen Praktiken grundlegend zu überprüfen. Der EWSA spricht sich für diese Bestimmung aus, da sie auch besseren Anlegerschutz ermöglicht. Gleichzeitig legt der Ausschuss der Kommission nahe, Maßnahmen zur Erhöhung der Verantwortlichkeit der Wertpapierfirmen sowie der Kunden zu verfolgen.

3.16 Eine wichtige Neuerung ist der Vorschlag, ein spezifisches Marktsegment mit geringerem Verwaltungsaufwand für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) einzurichten. Der Ausschuss spricht sich für die Aufnahme dieser spezifischen Bestimmung aus, weil sie auch die Sichtbarkeit dieses spezifischen Segments erhöht.

3.17 Gleichwohl hat der EWSA Zweifel, ob sich diese Bestimmung umsetzen lässt. Tatsächlich ist dieser Vorschlag nicht neu. Seit über 20 Jahren wird versucht, einen erweiterten Markt für KMU zu schaffen, und noch nie ist es gelungen, diesen effizient zu betreiben. Der Ausschuss empfiehlt deshalb, Maßnahmen und Vorschriften vorzusehen, die es gestatten, diesen Markt auf wirksame und effiziente Art und Weise zu verwirklichen.

3.18 Im Allgemeinen werden in der Richtlinie klarere Bestimmungen für die Durchführung aller Handelsaktivitäten festgelegt. Die Handelsplattformen dürften ermöglichen, dass im Bereich einer Transaktion alle Daten innerhalb von 15 Minuten frei verfügbar sind und in Echtzeit zu einem von der Kommission festgelegten Preis und auf „angemessener kaufmännischer Basis“ verbreitet werden. Diese Maßnahme würde einen Fortschritt in puncto transparenter Preisbildung darstellen.

3.19 Das Verfahren, demzufolge jede Plattform verpflichtet ist, für die Weiterleitung der Daten bezüglich des Handels auf bestimmte Intermediäre zurückzugreifen, wird begrüßt. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die Klausel für ein übergroßes Vertrauen in den spontanen Informationsaustausch zwischen den Händlern spricht und empfiehlt der Kommission, eine spezifische Stelle einzurichten, die die Qualität der zwischen den Datenlieferanten ausgetauschten Daten reguliert.

3.20 In Bezug auf Warenderivate ist das Ziel von MiFID II, die zügellose Spekulation zum Selbstzweck zu unterbinden. Die Kommission möchte dieses Ziel dadurch erreichen, indem sie die Zahl der Verträge, die ein Anleger in einem bestimmten Zeitraum abschließen kann, beschränkt. Der EWSA ist wie bereits wiederholt zum Ausdruck gebracht der Auffassung, dass Spekulation für die Finanzmärkte nicht unbedingt negativ sein muss, da sie die Liquidität erhöht und die Entwicklung dieser Märkte vorantreibt. Sicherlich sind Maßnahmen gegen hochspekulative Geschäfte notwendig, die sich auf die Endpreise für die Verbraucher auswirken. Der EWSA empfiehlt andererseits auch ein sorgfältiges und gerechtes Abwägen der Maßnahmen, um negative Auswirkungen auf den Markt zu vermeiden.

3.21 Der EWSA stellt außerdem fest, dass in der neuen Regelung, die dem Grundsatz der Harmonisierung zwischen den Staaten verpflichtet ist, keine Koordinierung zwischen Europa und den USA vorgeschlagen wird. Der EWSA begrüßt, dass der Grundsatz der Harmonisierung verfolgt wird, schlägt aber vor, gleichzeitig auf zusätzliche Kosten zu achten, die die Teilnehmer an den diversen Märkten aufgrund der unterschiedlichen Vorschriften – z.B. für die Derivatmärkte – zu tragen hätten.

3.22 Der EWSA begrüßt, dass der Grundsatz der Transparenz auch auf die Vorhandelsphase von Wertpapieren und strukturierten Produkten ausgedehnt wird. Gleichwohl empfiehlt der Ausschuss, den wesentlichen Unterschieden zwischen den Aktienmärkten und den Märkten für Nichtdividendenwerten Rechnung zu tragen. Die Transparenz in der Vorhandelsphase ist für bedarfsorientierte Märkte wichtiger (wie z.B. dem Aktienmarkt), wohingegen Nachhandels-Transparenz bei quotenbestimmten Märkten (wie den Schuldverschreibungsmärkten) sinnvoller ist. Der EWSA würde deshalb eine Unterscheidung zwischen den Märkten, die auf dem Grundsatz der Vorhandels- bzw. der Nachhandelstransparenz beruhen, begrüßen.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste“

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD),

dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe“

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD)

und dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe“

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD)

(2012/C 191/16)

Berichterstatter: **Miguel Angel CABRA DE LUNA**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 19. Januar bzw. 10. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 53 Absatz 1, Artikel 62 und Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste“

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 17. Januar bzw. 10. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 53 Absatz 1, Artikel 62 und Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe“

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 17. Januar bzw. 10. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 53 Absatz 1, Artikel 62 und Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe“

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April) mit 179 gegen 33 Stimmen bei 12 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Überprüfung der Vergaberichtlinien ist Teil eines Gesamtprogramms, dessen Ziel die umfassende Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens der EU ist, und zwar sowohl im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe allgemeiner Art als auch auf die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. Ebenfalls enthalten ist ein neuer Vorschlag für eine Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen, die bisher nur zum Teil auf europäischer Ebene geregelt waren.

1.2 Die Stellungnahme INT/570 des EWSA zum „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des

öffentlichen Auftragswesens – Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge“ wurde nahezu einstimmig verabschiedet, wie sich am Abstimmungsergebnis ablesen lässt. Deshalb muss der EWSA jetzt in dieser Stellungnahme die gleichen Grundsätze und Standpunkte vertreten, was jedoch nicht ausschließt, dass sich hier auf der Grundlage dieses breiten Konsenses Prinzipien und Standpunkte herausgebildet haben, die zum jetzigen Zeitpunkt zu spezifischen und konkreten Legislativvorschlägen führen.

1.3 Der EWSA unterstreicht, dass die innovativen, ökologischen und sozialen Aspekte der Europa-2020-Strategie in Bezug auf das öffentliche Auftragswesen berücksichtigt werden müssen.

1.4 Konkret wurde vorgeschlagen: die Förderung der Qualität und der Innovation im öffentlichen Auftragswesen, der Abbau unnötigen Verwaltungsaufwands, die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte (im Sinne der Erhaltung von Arbeitsplätzen und angemessener Arbeitsbedingungen sowie zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen und anderer benachteiligter Bevölkerungsgruppen), die Förderung der Annahme des wirtschaftlich günstigsten anstelle des preisgünstigsten Angebots, was eher die Ausnahme als die Regel sein sollte; dies alles im Sinne eines intelligenteren und effizienteren öffentlichen Auftragswesens, der erforderlichen höheren Professionalität, der stärkeren Beteiligung der KMU einschließlich sozialer Unternehmen, der Bekämpfung von Günstlingswirtschaft, Betrug und Korruption und der Förderung europäischer grenzübergreifender Verträge im öffentlichen Auftragswesen. Der EWSA befürwortet die Anwendung des Grundsatzes der Lebenszykluskosten, da eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden muss.

1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass gemeinsame Vergabeverfahren auf europäischer Ebene für mehr Transparenz und Objektivität sorgen. In jedem Fall wird den Mitgliedstaaten durch die Vorschläge ein hohes Maß an administrativer Flexibilität bei der Anpassung der Methoden und Instrumente an ihre spezifische Situation gewährt. Alle diese Parameter sind – gemeinsam mit denen der Qualität und der Professionalität – zweifelsohne von Vorteil für das öffentliche und allgemeine Interesse.

1.6 Langwierige Diskussionen über Leistungen der Daseinsvorsorge führten zu dem Schluss, dass diese nicht zum öffentlichen Auftragswesen an sich gehören, sondern von öffentlichen Auftraggebern oder in ihrem Namen erbrachte Leistungen sind. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass es öffentlichen Auftraggebern vollkommen freisteht, alle oder einige ihrer Aufgaben selbst wahrzunehmen oder aber nach außen zu vergeben, wenn ihnen dies sinnvoll erscheint.

1.7 Der EWSA bringt erneut seine Unterstützung für die öffentliche Vergabe von Aufträgen zum Ausdruck, die geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen bzw. sozialen Unternehmen vorbehalten sind, in denen Angehörige benachteiligter Personengruppen beschäftigt werden, damit der sozialen Integration halber die Chancengleichheit für alle Bürger sichergestellt wird.

1.8 Die Bestimmungen zur vertraulichen Behandlung der in den Angeboten der Unternehmen enthaltenen Informationen müssen verschärft werden.

1.9 Die technischen Spezifikationen sollten erweitert werden und auch Merkmale des Herstellungsverfahrens umfassen. Damit hätten die öffentlichen Auftraggeber eine bessere und transparentere Möglichkeit, wichtige Entscheidungen zur Förderung nachhaltiger Ziele wie ökologischer Nachhaltigkeit, Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsnormen, Arbeitsbedingungen und Gleichheit des Entgelts für gleiche Arbeit zu treffen.

1.10 Ebenfalls in Bezug auf die technischen Spezifikationen begrüßt der EWSA, dass diese Spezifikationen so erstellt werden müssen, dass außer in ordnungsgemäß begründeten Fällen die Barrierefreiheit für Behinderte bzw. die Gestaltung für alle Benutzer gewährleistet wird.

1.11 Im Zusammenhang mit den in Artikel 55 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe genannten Ausschlussgründen begrüßt der EWSA die Tatsache,

dass die öffentlichen Auftraggeber diejenigen Bieter von der Auftragsvergabe ausschließen können, die den Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts bzw. der in Anhang XI genannten internationalen Sozial- und Umweltrechtsvorschriften nicht genügen. Selbstverständlich sollte jedoch auch ausdrücklich festgelegt werden, dass diese ebenfalls ausgeschlossen werden können, wenn sie nicht den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts sowie den Tarifvereinbarungen genügen, die dort gelten, wo die Arbeit, Dienstleistung oder Lieferung ausgeführt wird. Der EWSA ist in jedem Falle der Ansicht, dass diese Ausschlüsse aus den genannten Gründen obligatorisch sein sollten.

1.12 Entsprechend der bereits in der EWSA-Stellungnahme INT/570 abgegebenen Empfehlung sollte in Artikel 57 des Richtlinienvorschlags ausdrücklich verlangt werden, dass Bieter eine Erklärung abgeben, mit der sie versichern, dass „die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden, und zwar entsprechend den länderspezifischen Vorschriften bezüglich der Eingliederung Behinderter, wie etwa die Verpflichtung zur Einstellung einer bestimmten Zahl oder Quote Behinderter, wenn in dem Land eine solche Verpflichtung rechtlich geregelt ist.“ Dies gilt logischerweise nicht für Länder, in denen es solche Vorschriften nicht gibt.

1.13 In der Stellungnahme INT/570 wurde ebenfalls darauf verwiesen, dass das 1949 angenommene ILO-Übereinkommen 94 über Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen derzeit in 10 EU-Mitgliedstaaten verbindlich ist, während andere, darunter Irland, das Übereinkommen freiwillig in öffentlichen Verträgen zur Anwendung bringen. Der EWSA nimmt die in dem Übereinkommen festgeschriebenen Grundsätze zur Kenntnis und schlägt vor, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des Übereinkommens und zur Befolgung der einschlägigen Grundsätze aufzurufen.

1.14 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Zuschlagskriterium „niedrigster Preis“ bzw. „günstigste Kosten“ nach wie vor viel Raum einnimmt und übermäßig angewendet wird. Diese übermäßige Anwendung behindert Innovationen und das Streben nach besserer Qualität und einem günstigeren Preis-Leistungsverhältnis, das den Forderungen der Europa-2020-Strategie entspricht, und führt nicht unbedingt zu höherem Wert. Das Kriterium des niedrigsten Preises sollte deshalb grundsätzlich die Ausnahme, nicht die Regel darstellen.

1.15 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die Unterauftragnehmer gestärkt werden müssen. Eine mehrfache Weitervergabe von Unteraufträgen führt zu Problemen bei der Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsbedingungen und Verfahren zur Gewährleistung von Gesundheitsschutz und Sicherheit. Die öffentlichen Auftraggeber sollten einen größeren Spielraum erhalten, um in Bezug auf die Erfüllung der qualitativen, sozialen und ökologischen Ziele auf die Aufträge einzuwirken. Werden Unterauftragnehmer hinzugezogen, sollten alle diesbezüglichen Einzelheiten vor der Vergabe des Auftrags offengelegt werden, und die öffentlichen Auftraggeber sollten deren Verantwortlichkeiten und Haftung eindeutig regeln, um eine wirksame Überwachung und Kontrolle des Auftrags zu gewährleisten. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, die die öffentlichen Behörden benötigen, um die Zusammenarbeit mit einem bestimmten Subunternehmer ablehnen und verweigern zu können, wenn es irgendeinen Anlass für Beanstandungen gibt.

1.16 Der EWSA befürwortet die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen „A“- und „B“-Dienstleistungen, wenn diesbezüglich Rechtssicherheit besteht und grenzübergreifende Verträge über „B“-Dienstleistungen verlängert werden können. In der Stellungnahme INT/570 wurde bereits eine regelmäßige Überprüfung der Liste der „B“-Dienstleistungen durch die Kommission empfohlen, um der Frage nachzugehen, ob bestimmte „B“-Dienstleistungen vorzugsweise zu „A“-Dienstleistungen werden sollten. In jedem Fall zeigt sich der EWSA angesichts der diversen öffentlichen Dienstleistungsaufträge besorgt, die bisher auf der Liste der „B“-Dienstleistungen standen und die nun aus Anhang XVI bzw. XVII der Vorschläge gestrichen wurden. In diesen Anhängen sind die Dienstleistungen aufgeführt, für die das Verfahren nach Artikel 74 bis 76 bzw. 84 bis 86 der Vorschläge gilt. Andererseits ist der EWSA der Ansicht, dass der Verweis auf die Dienstleistungen von religiösen Vereinigungen und von Arbeitnehmervereinigungen, die derzeit unter Anhang XVI bzw. XVII der Vorschläge fallen, gestrichen werden sollte.

1.17 Der EWSA stellt fest, dass bezüglich der Notwendigkeit einer Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen erhebliche Zweifel bestehen, und erinnert an die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2011 zu der Modernisierung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (2011/2048(INI)), in der festgestellt wurde, „dass ein Vorschlag für einen Rechtsakt über Dienstleistungskonzessionen nur dann gerechtfertigt wäre, wenn durch ihn etwaige Verzerrungen beim Funktionieren des Binnenmarkts abgestellt würden; [das Parlament] weist darauf hin, dass derartige Verzerrungen bisher noch nicht festgestellt worden sind.“ Der EWSA fordert, dass eine weitere und umfassende Folgenabschätzung durchgeführt wird, bevor diese Vorschläge weiterbearbeitet werden.

1.18 Der EWSA stellt fest, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oft spezifischen europäischen und nationalen Bestimmungen unterliegen, mit denen der Zugang zu diesen Diensten, ihre Erschwinglichkeit und ihre Qualität sichergestellt werden soll, um so Gleichbehandlung und universellen Zugang sowie die Sicherheit und die Rechte der Nutzer zu gewährleisten; diese Normen sollten in dem Vorschlag in Erinnerung gerufen und sichergestellt werden. Im Einklang mit dem Protokoll über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Anhang zum Vertrag von Lissabon müssen nationale, regionale und lokale Behörden auch weiterhin über einen breiten Ermessensspielraum bei Entscheidungen über die Art und Weise verfügen, wie sie diese Dienstleistungen organisieren, erbringen und ihre Merkmale festlegen, damit die Ziele von allgemeinem Interesse erreicht werden können.

1.19 Die Behörden können sich gemäß den Verträgen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und unter Wahrung der Grundsätze der Transparenz zu Recht für die Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen durch ihre eigenen Dienste („in-house“) oder für die Zusammenarbeit mit anderen Behörden entscheiden.

1.20 Der EWSA spricht sich für die Einrichtung nationaler Aufsichtsmechanismen für die Umsetzung und Überwachung der öffentlichen Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten aus.

2. Gesamtüberblick über die Vorschläge der Europäischen Kommission

2.1 Die öffentliche Hand gibt jedes Jahr ca. 18 % des BIP für Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen aus. In diesen

Zeiten der Haushaltsbeschränkungen muss die Politik der öffentlichen Auftragsvergabe eine optimale Nutzung dieser Mittel garantieren, um das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen und auf diese Weise zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie beizutragen.

2.2 Die derzeitige Generation der Richtlinien im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ist das Ergebnis einer langen Entwicklung, die 1971 mit dem Erlass der Richtlinie 71/305/EWG⁽¹⁾ begonnen hat. Eine umfassende wirtschaftliche Bewertung hat ergeben, dass die mit den Vergaberichtlinien angestrebten Ziele zum Großteil erreicht wurden. Allerdings bedarf es weiterhin erheblicher Fortschritte, um die Ziele in Bezug auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen. Zwar haben die Richtlinien tatsächlich zu mehr Transparenz und zu einem stärkeren Wettbewerb und niedrigeren Preisen geführt; jedoch müssen auch die Fragen der Beschäftigung, der Löhne und der Arbeitsbedingungen berücksichtigt werden, damit die Wachstums- und Beschäftigungsziele der Europa-2020-Strategie und die im Vertrag von Lissabon festgelegten sozialen und ökologischen Anforderungen nicht in Frage gestellt werden.

2.3 Der EWSA verweist außerdem auf die Möglichkeit, dass diesbezüglich das Potenzial bzw. die Bedeutung analysiert wird, welche wirtschaftlich abhängige Selbständige haben könnten⁽²⁾.

2.4 Aufseiten der Akteure wurden Stimmen laut, die eine Überprüfung der Vergaberichtlinien fordern mit dem Ziel, die Vorschriften zu vereinfachen, ihre Effizienz und Effektivität zu erhöhen und sie in stärkerem Maße auf das sich wandelnde politische, soziale und wirtschaftliche Umfeld auszurichten.

2.5 Die Überprüfung der Vergaberichtlinien ist Teil eines Gesamtprogramms, dessen Ziel die umfassende Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens der EU ist, und zwar sowohl im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe allgemeiner Art als auch auf die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. Die Überarbeitung des rechtlichen Rahmens für das öffentliche Auftragswesen ist eine der zwölf Maßnahmen, die in der im April 2011 verabschiedeten Mitteilung der Kommission „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ vorgesehen sind.

2.6 Ebenfalls enthalten ist ein neuer Vorschlag für eine Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen, die bisher nur zum Teil durch Sekundärrecht auf europäischer Ebene geregelt waren. Verschiedene Verbände sowohl aus der Wirtschaft als auch auf Seiten der Gewerkschaften sowie eine Reihe von politischen Akteuren und Behörden haben jedoch bereits eine entschiedene Ablehnung dieses Vorschlags signalisiert, da sie bezweifeln, dass er zu mehr Rechtssicherheit führen kann und der Rolle der öffentlichen Hand ausreichend Rechnung getragen wird, damit sie gemäß den ihr durch die europäischen Verträge übertragenen Befugnissen entscheiden kann.

2.7 Bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe und der Vergabe von Konzessionen begrüßt der EWSA, dass die Kommission die Besonderheit von sozialen Dienstleistungen berücksichtigt hat und ein vereinfachtes Verfahren vorschlägt. Allerdings

⁽¹⁾ ABl. L 185 vom 16.8.1971, S. 5, EWSA-Stellungnahme: ABl. 63 vom 13.4.1965, S. 929.

⁽²⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 44-52.

fehlt es noch an einer präzisen Abgrenzung der „Auftragsvergabe“ und der „Konzession“ von anderen Arten der Wahrnehmung öffentlicher und insbesondere sozialer Aufgaben. Der EWSA schlägt daher vor, in beiden Richtlinien Ergänzungen folgenden Inhalts einzufügen: Mitgliedstaatliche Verfahren, die darauf beruhen, dass alle Dienstleistungserbringer, welche die vorab gesetzlich festgelegten Bedingungen erfüllen, unabhängig von ihrer Rechtsform und unter Beachtung der Prinzipien der Transparenz und des Diskriminierungsverbots zur Leistungserbringung zugelassen werden, gelten nicht als Dienstleistungskonzessionen oder als Auftragsvergabe.

3. Stellungnahme INT/570 des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge“

3.1 Die Europäische Kommission beschloss am 27. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu dem „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens – Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge“ (COM(2011) 15 final) zu ersuchen.

3.2 Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Juni 2011 an.

3.3 Der EWSA verabschiedete auf der Plenartagungssitzung am 13. Juli mit 164 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Enthaltungen seine Stellungnahme INT/570 zu dem genannten Grünbuch.

3.4 Diese Stellungnahme wurde nahezu einstimmig verabschiedet, wie sich am Abstimmungsergebnis ablesen lässt. Deshalb muss der EWSA in der neuen Stellungnahme, um die er nun ersucht wurde, die gleichen Grundsätze und Standpunkte aufrechterhalten: zum einen, weil keine Umstände eingetreten sind, die eine Änderung dieser Grundsätze und Standpunkte erfordern würden, und zum anderen, weil es ratsam ist, ebendiese Einmütigkeit und diesen Geist der Zusammenarbeit für das gemeinsame Wohl beizubehalten, die dazu führten, dass der gesamte Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in der vorherigen Stellungnahme Einigung erzielte. Dies schließt nicht aus, dass sich auf der Grundlage dieses breiten Konsenses Prinzipien und Standpunkte entwickeln können, die zum jetzigen Zeitpunkt mit spezifischen und konkreten Legislativvorschlägen zu vereinbaren sind.

3.5 Wie der EWSA in der genannten Stellungnahme INT/570 bereits zum Ausdruck brachte, begrüßt er die Debatte, die von der Kommission in ihrem Grünbuch mit Blick auf die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens vor dem Hintergrund eines besser funktionierenden Binnenmarkts eingeleitet wurde, der effizienter, innovativer, umweltfreundlicher und sozialer sein soll.

3.6 Darin wurden u.a. vorgeschlagen: die Förderung der Qualität und der Innovation im öffentlichen Auftragswesen, der Abbau unnötigen Verwaltungsaufwands, die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte (im Sinne der Erhaltung von Arbeitsplätzen und angemessener Arbeitsbedingungen sowie zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen und anderer benachteiligter Bevölkerungsgruppen), die Förderung der

Annahme des wirtschaftlich günstigsten anstelle des preisgünstigsten Angebots; dies alles im Sinne eines intelligenteren und effizienteren öffentlichen Auftragswesens, der erforderlichen höheren Professionalität, der stärkeren Beteiligung der KMU einschließlich sozialer Unternehmen, der Bekämpfung von Güstlingswirtschaft, Betrug und Korruption und der Förderung europäischer grenzübergreifender Verträge im öffentlichen Auftragswesen.

4. Vorschlag für eine Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (COM(2011) 896 final); Vorschlag für eine Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (COM(2011) 895 final)

4.1 Mit der vorgeschlagenen Reform sollen die bestehenden Hilfsmittel und Instrumente tiefgreifend modernisiert werden, um sie besser an die Entwicklung des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfelds anzupassen. Hierfür wurde es für notwendig gehalten, auf der Grundlage der europäischen Verträge eine Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe sowie eine weitere, eigenständige über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste zu erarbeiten.

4.2 Mit der von der Europäischen Kommission vorgesehenen Reform werden zwei einander ergänzende Ziele verfolgt:

- Steigerung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben zur Gewährleistung bestmöglicher Beschaffungsergebnisse im Sinne eines optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses. Dies erfordert insbesondere eine Vereinfachung der bestehenden Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe. Gestraffte, effizientere Verfahren kommen allen Wirtschaftsteilnehmern zugute und erleichtern die Beteiligung von KMU und Bieter aus anderen Mitgliedstaaten.
- Schaffung der Möglichkeit für die Auftraggeber, die öffentliche Auftragsvergabe besser zur Unterstützung gemeinsamer gesellschaftlicher Ziele zu nutzen, z.B. in den Bereichen Umweltschutz, Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz, Bekämpfung des Klimawandels, Förderung von Innovation, Beschäftigung und sozialer Eingliederung und Gewährleistung bestmöglicher Bedingungen für die Erbringung hochwertiger sozialer Dienstleistungen.

4.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass gemeinsame Vergabeverfahren auf europäischer Ebene für mehr Transparenz und Objektivität sorgen sowie Güstlingswirtschaft erschweren. In jedem Fall wird den Mitgliedstaaten durch die Vorschläge ein hohes Maß an administrativer Flexibilität bei der Anpassung der Methoden und Instrumente an ihre spezifische Situation gewährt. Alle diese Parameter sind – gemeinsam mit denen der Qualität und der Professionalität – zweifelsohne von Vorteil für das öffentliche und allgemeine Interesse.

4.4 Das Konzept der Einrichtung des öffentlichen Rechts ist nicht deutlich. Das in Artikel 2 beider Richtlinien vorschläge (öffentliche Auftragsvergabe sowie Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste) enthaltene Konzept einer Einrichtung des öffentlichen Rechts sollte noch weiter verdeutlicht werden.

4.5 Der EWSA hält die in Artikel 4 bzw. 12 der Vorschläge für die Umsetzung dieser beiden Richtlinien festgelegten Schwellenwerte für angemessen.

4.6 Langwierige Diskussionen über Leistungen der Daseinsvorsorge führten zu dem Schluss, dass diese nicht zum öffentlichen Auftragswesen an sich gehören, sondern von öffentlichen Auftraggebern oder in ihrem Namen erbrachte Leistungen sind. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass es öffentlichen Auftraggebern vollkommen freisteht, alle oder einige ihrer Aufgaben selbst wahrzunehmen oder aber nach außen zu vergeben, wenn ihnen dies sinnvoll erscheint. Ebenso sind mitgliedstaatliche Systeme zu berücksichtigen, die den im Primärrecht niedergelegten Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz Rechnung tragen und einen allgemeinen Zulassungsanspruch zur Leistungserbringung beinhalten. Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse⁽³⁾ als solche sollten daher nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, während hingegen jegliche Form der Vergabe nach außen bzw. diesbezügliche Aufträge durch bzw. im Namen öffentlicher Auftraggeber eindeutig unter die Richtlinie fallen sollten.

In Artikel 14 AEUV und dessen Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse werden die Besonderheiten und die Bedeutung der öffentlichen Dienstleistungen sowie der weiträumige Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bezüglich der Entscheidung anerkannt, wie diese Dienstleistungen erbracht, in Auftrag gegeben und organisiert werden. Dies gilt auch für hausinterne und öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit. Von entscheidender Bedeutung ist die Gewährleistung eines hohen Niveaus in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte. Diese Grundsätze müssen in allen Vorschlägen für Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe zur Anwendung kommen.

4.7 In den Richtlinien sollte nicht vorgeschrieben werden, was ein öffentlicher Auftraggeber ggf. beschaffen oder in Auftrag geben soll, sondern lediglich die diesbezüglich anzuwendenden Verfahren. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese Freiheit nicht angetastet werden darf. In jedem Fall soll die Vergabe transparent und verhältnismäßig erfolgen und so erfolgen, dass Missbrauch bzw. betrügerische Machenschaften vermieden werden.

4.8 Die Behörden können sich gemäß den Verträgen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und unter Wahrung der Grundsätze der Transparenz zu Recht für die Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen durch ihre eigenen Dienste („in-house“) oder für die Zusammenarbeit mit anderen Behörden entscheiden.

4.9 Die allgemeinen Regeln für die Wirtschaftsteilnehmer in Artikel 16 und 30 beider Richtlinienvorschläge sind insofern richtig, als dass sie die Beteiligung von KMU fördern, die in jedem Fall die sozialen und umweltbezogenen Standards einhalten müssen.

4.10 Der EWSA bringt erneut seine in der Stellungnahme INT/570 geäußerte Unterstützung für die öffentliche Vergabe von Aufträgen zum Ausdruck, die geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen vorbehalten sind, damit der sozialen Integration halber die Chancengleichheit für alle Bürger

sichergestellt wird. Der EWSA stellt fest, dass in Artikel 17 und 31 der Vorschläge der Anwendungsbereich von Erwägungsgrund 28 und Artikel 19 der Richtlinie 2004/18/EG erweitert wurde, um auch benachteiligte Personen zu berücksichtigen. Daher schlägt der EWSA vor, diese beiden Aspekte in den Vorschlägen folgendermaßen voneinander zu trennen: „Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass an den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge lediglich folgende Akteure teilnehmen dürfen:

- a) Geschützte Werkstätten, sofern die Mehrheit der Arbeitnehmer Behinderungen aufweist, deren Art oder Schwere die Ausübung einer Berufstätigkeit unter normalen Bedingungen unmöglich macht bzw. die Arbeitsplatzsuche auf dem normalen Arbeitsmarkt erschwert;
- b) sozialwirtschaftliche Unternehmen oder Programme, deren Hauptziel die soziale und berufliche Integration benachteiligter Arbeitnehmer ist, sofern mehr als 30 % der Angestellten dieser Wirtschaftsteilnehmer oder der Programmteilnehmer benachteiligte Arbeitnehmer sind. Diese Bestimmung wird im Aufruf zum Wettbewerb angegeben.“

Der EWSA ist des Weiteren der Meinung, dass in den Vorschlägen ausdrücklich vorgesehen werden sollte, in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen es gerechtfertigt ist, einen gewissen Anteil oder eine Anzahl solcher Verträge durchsetzbar zu machen, z.B. wenn es eine erhebliche Zahl arbeitsfähiger, aber nicht erwerbstätiger Menschen mit Behinderungen gibt.

4.11 In jedem Fall ist der EWSA der Ansicht, dass die Vorschläge eine Bestimmung enthalten sollten, durch die die Vergabe öffentlicher Aufträge an geschützte Werkstätten und Wirtschaftsteilnehmer, deren Hauptziel die soziale und berufliche Integration behinderter bzw. benachteiligter Menschen ist, „gefördert und hauptsächlich durch gemeinnützige Organisationen überwacht werden sollte“, wodurch der privilegierte Zugang zu Unterstützung von Seiten der Behörden einmal mehr gerechtfertigt würde.

4.12 Die in Artikel 18 und 32 der beiden Vorschläge enthaltenen Bestimmungen zur vertraulichen Behandlung der in den Angeboten der Unternehmen enthaltenen Information müssen verschärft werden, insbesondere für die Fälle, in denen das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs angewendet wird. Der EWSA hält es für äußerst wichtig, dass die öffentlichen Auftraggeber keine ihnen von den Wirtschaftsteilnehmern übermittelten und von diesen als vertraulich eingestufteten Informationen weitergeben, allerdings sollten sie auch anderweitige Informationen, die ihnen übermittelt wurden, nicht weitergeben, es sei denn, dass es hierfür gute Gründe gibt. Die öffentlichen Auftraggeber sollten solche Informationen von Wirtschaftsteilnehmern auch nicht im Rahmen anderer Auswahlverfahren benutzen.

4.13 Die Bestimmungen zu Verhandlungsverfahren in Artikel 27 des Richtlinienvorschlags bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe sind nicht eindeutig; es besteht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel dieser Verfahren andere, unerwünschte Praktiken verborgen werden können. Daher wäre es besser, dieses Verfahren aus dem Richtlinienvorschlag zu streichen, bzw. – wenn dies nicht möglich ist – mindestens klare Kriterien für eine begrenzte Anwendung dieses Verfahrens festzulegen, um jeglicher Art des Missbrauchs vorzubeugen.

⁽³⁾ Siehe Artikel 14 und 106 AEUV sowie dessen Protokoll Nr. 26.

4.14 In allen Verfahren – insbesondere jedoch im Verfahren des wettbewerblichen Dialogs – muss das geistige Eigentum der Bieter unter allen Umständen geschützt werden.

4.15 Der EWSA hält es angesichts der Komplexität und der langen Dauer, die üblicherweise mit dem Verfahren des wettbewerblichen Dialogs nach Artikel 28 des Richtlinienvorschlages bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe einhergehen, für angezeigt, dessen Anwendung auf die Fälle zu beschränken, in denen dieses Verfahren wirklich angemessen ist, d.h. gemäß Artikel 29 der Richtlinie 2004/18/EG bei besonders komplexen Aufträgen, für die der öffentliche Auftraggeber die Anwendung eines offenen oder beschränkten Verfahrens nicht für möglich hält; auch sollte erwogen werden, eine Höchstdauer des Zeitraums einzuführen, in dem die Auftragsvergabe erfolgen muss.

4.16 Der EWSA ist mit den Bestimmungen zum Rückgriff auf eine Innovationspartnerschaft gemäß Artikel 29 bzw. 43 der Vorschläge einverstanden, da eine zu strenge Regelung deren Anwendung in der Praxis behindern würde. Aus demselben Grund sollte dieses Verfahren hinsichtlich der Bestimmungen für staatliche Beihilfen flexibel sein.

4.17 Der Einsatz von Rahmenverträgen (Artikel 31 bzw. 45 der Vorschläge) darf nicht zu ungerechtfertigten Preisrückgängen und damit zu einer Beeinträchtigung der Qualität der Lieferungen und der Bau- und Dienstleistungen führen. In jedem Fall wird des Weiteren anerkannt, dass eine angemessene Regelung der Rahmenverträge ebenfalls dazu führen kann, dass die Einbeziehung der Ziele bezüglich Nachhaltigkeit und Qualität durch investitionssichernde Bestimmungen gefördert wird.

4.18 Die Bestimmungen zu elektronischen Auktionen (Artikel 33 bzw. 47 der Vorschläge) sind für die preisgünstigsten Angebote übertrieben vorteilhaft. Deren generelle Verwendung läuft den einschlägigen Vorschlägen zuwider, die der EWSA in dieser Stellungnahme sowie in seiner vorherigen Stellungnahme INT/570 formuliert hat. Dies könnte ebenfalls zu einer Benachteiligung europäischer Unternehmen gegenüber Unternehmen aus Drittstaaten führen, die mit viel geringeren Kosten arbeiten können. Daher sollte ihre Verwendung mit der nötigen Vorsicht erfolgen.

4.19 Wie bereits in der Stellungnahme INT/570 angemerkt wurde, sollten die technischen Spezifikationen erweitert werden und auch Merkmale des Herstellungsverfahrens umfassen. Damit hätten die öffentlichen Auftraggeber eine bessere und transparentere Möglichkeit, wichtige Entscheidungen zur Förderung nachhaltiger Ziele wie ökologischer Nachhaltigkeit, Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsnormen, Arbeitsbedingungen und Gleichheit des Entgelts für gleiche Arbeit zu treffen. Ökostrom ist ein eindeutiges Beispiel dafür, wie und warum Merkmale des Herstellungsprozesses in die technischen Spezifikationen aufgenommen und nicht in die Bedingungen für die Auftragsausführung verbannt werden sollten (siehe Urteil vom 4. Dezember 2003 in der Rechtssache C-448/01 EVN AG./Österreich (2003) Slg. I-14527 (EVN - Wienstrom)).

4.20 Ebenfalls in Bezug auf die technischen Spezifikationen begrüßt der EWSA, dass diese Spezifikationen gemäß Artikel 40 Absatz 1 bzw. 54 Absatz 1 der Richtlinienvorschlages so erstellt werden müssen, dass außer in ordnungsgemäß begründeten Fällen die Barrierefreiheit für Behinderte bzw. die Gestaltung für alle Benutzer gewährleistet wird. Diese Formulierung „außer in ordnungsgemäß begründeten Fällen“ ersetzt die in der Richtlinie 2004/18/EG verwendete Formulierung „wo immer dies

möglich ist“, weshalb der EWSA feststellt, dass jetzt zu Recht verstärkt betont wird, dass die Barrierefreiheit bzw. die Gestaltung für alle Benutzer in den technischen Spezifikationen berücksichtigt werden müssen. Der EWSA ist nichtsdestotrotz der Ansicht, dass diese Verpflichtung ausdrücklich unterstrichen werden sollte, indem daran erinnert wird, dass selbst diese begründeten Fälle eine Ausnahme darstellen müssen. Dies sollte in Artikel 40 bzw. 54 der Vorschläge durch die Formulierung „außer in ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen“ wiedergegeben werden.

4.21 In Bezug auf die in Artikel 41 bzw. 55 beider Vorschläge genannten Gütezeichen sowie auf die sich hierauf beziehenden Erwägungsgründe 28 bzw. 36 sind die Bestimmungen keineswegs durchweg kohärent, da sich die Erwägungsgründe 28 bzw. 36 auf „öffentliche Auftraggeber, die beabsichtigen, Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen mit spezifischen ökologischen, sozialen oder sonstigen Merkmalen zu erwerben, (...)“ beziehen, des Weiteren hinsichtlich der Akteure lediglich Umweltorganisationen genannt werden, nicht jedoch soziale Organisationen; diese sollten ebenfalls einbezogen werden. Gleiches gilt für den Wortlaut von Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe c bzw. Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe c, wo die Nennung der sozialen Organisationen ein Weiteres mal unterbleibt.

4.22 In Artikel 41 bzw. 55 der Vorschläge könnte auch noch ein weiterer Absatz eingefügt werden, in dem aufgrund der besonderen Eigenschaften dieser Gütezeichen und des erklärten Ziels der diesbezüglichen Bestimmungen festgelegt werden könnte, dass „die öffentlichen Auftraggeber Gütezeichen verlangen oder positiv werten können, durch die die Einhaltung bereichsübergreifender sozialer oder ökologischer Vergabekriterien zertifiziert wird, wobei diese nicht unmittelbar in Verbindung zum Gegenstand des Auftrags stehen müssen.“

4.23 Bezüglich der Bestimmungen zu Varianten in Artikel 43 bzw. 58 ist der EWSA der Ansicht, dass es – anstelle einer Zulassung von Varianten ausschließlich im Falle einer entsprechenden ausdrücklichen Erlaubnis – besser wäre, die Übermittlung solcher Varianten im Rahmen der Angebote grundsätzlich zuzulassen, es sei denn, Varianten werden ausdrücklich untersagt; dies würde zu einer besseren Förderung und größerer Innovation im Bereich des öffentlichen Auftragswesens führen.

4.24 Wie bereits in der Stellungnahme INT/570 ausgeführt befürwortet der EWSA gleiche Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Aufträgen, die es den KMU ermöglichen, sich einen „gerechten Anteil“ an den öffentlichen Aufträgen zu sichern; Maßnahmen der positiven Diskriminierung von KMU lehnt er jedoch ab, u.a. da dies zu künstlichen Konstruktionen und in der Folge eventuell zu Korruption führen könnte. Die in Artikel 44 bzw. 59 festgelegte Unterteilung von Aufträgen in Lose – wo immer dies möglich ist – ist jedoch eine positive Entwicklung, da die Möglichkeiten für KMU hierdurch klarer und damit zugänglicher werden.

4.25 Allerdings sollten eindeutige Bestimmungen zur Unterteilung von Aufträgen in Lose festgelegt werden, um sicherzustellen, dass alle erfolgreichen Bieter für die verschiedenen Lose die sozialen und ökologischen Normen einhalten, und um unfairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen zu vermeiden. Nach Ansicht des EWSA ist die Bestimmung, dass die

öffentlichen Auftraggeber ihre Entscheidung gegen die Unterteilung der Aufträge in Lose begründen müssen – die Bestimmung ist weder praktisch noch steht sie im Einklang mit der angestrebten Vereinfachung der Vergabeverfahren. Ebenfalls hält der EWSA die Bestimmung zur Begrenzung der Zahl der Lose, die angeboten bzw. vergeben werden können, für unnötig kompliziert, weshalb sie besser gestrichen werden sollte.

4.26 Im Zusammenhang mit den in Artikel 55 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe genannten Ausschlussgründen begrüßt der EWSA die Tatsache, dass die öffentlichen Auftraggeber diejenigen Bieter von der Auftragsvergabe ausschließen können, die den Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts bzw. der in Anhang XI genannten internationalen Sozial- und Umweltrechtsvorschriften nicht genügen. Selbstverständlich sollte jedoch auch ausdrücklich festgelegt werden, dass diese ebenfalls ausgeschlossen werden können, wenn sie nicht den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts sowie den Tarifvereinbarungen genügen, die dort gelten, wo die Arbeit, Dienstleistung oder Lieferung ausgeführt wird. Der EWSA ist in jedem Falle der Ansicht, dass diese Ausschlüsse aus den genannten Gründen obligatorisch sein sollten.

4.27 Andernfalls könnten diese Auflagen, deren Missachtung zum Ausschluss von der Auftragsvergabe führen kann, in zu allgemeinen und unzureichend spezifizierten Parametern gefasst werden, etwa denen, die in den Bestimmungen in Anhang XI des Richtlinienvorschlags oder in den bestehenden Rechtsvorschriften der EU genannt werden.

4.28 In der Stellungnahme INT/570 wurde bereits darauf verwiesen, dass das 1949 angenommene ILO-Übereinkommen 94 über Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen derzeit in 10 EU-Mitgliedstaaten verbindlich ist, während andere, darunter Irland, das Übereinkommen freiwillig in öffentlichen Verträgen zur Anwendung bringen. Der EWSA nimmt die in dem Übereinkommen festgeschriebenen Grundsätze zur Kenntnis und schlägt vor, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des Übereinkommens und zur Befolgung der einschlägigen Grundsätze aufzurufen.

4.29 Zur Überprüfung der Erfüllung der sozial- und umweltrechtlichen Anforderungen müsste in Artikel 57 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags eine Eigenerklärung, dass die genannten sozial- und umweltrechtlichen Anforderungen erfüllt wurden, als vorläufiger Nachweis verlangt werden, um den Unternehmen (und insbesondere den KMU) die Erfüllung dieser Anforderungen ohne eine Erhöhung des Verwaltungsaufwands zu ermöglichen.

4.30 In diesem Sinne und entsprechend der bereits in der EWSA-Stellungnahme INT/570 abgegebenen Empfehlung sollte in Artikel 57 des Richtlinienvorschlags ausdrücklich verlangt werden, dass Bieter eine Erklärung abgeben, mit der sie versichern, dass „die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden, und zwar entsprechend den länderspezifischen Vorschriften bezüglich der Eingliederung Behinderter, wie etwa die Verpflichtung zur Einstellung einer bestimmten Zahl oder Quote Behinderter, wenn in dem Land eine solche Verpflichtung rechtlich geregelt ist.“ Dies gilt logischerweise nicht für Länder, in denen es solche Vorschriften nicht gibt.

4.31 Wie in der genannten Stellungnahme ebenfalls festgestellt wurde, stünde es im Widerspruch zu den europäischen und nationalen Vorschriften, wenn öffentliche Auftraggeber Aufträge an Bieter vergeben, die gegen die Vorschriften verstoßen. Andernfalls würden diejenigen Unternehmen diskriminiert und unfair behandelt, die einer solchen Rechtsvorschrift entsprechen, da den Unternehmen, die gegen die Vorschrift verstoßen, ein willkürlicher Vorteil entsteht, was einen unlauteren Wettbewerb zwischen letzteren Unternehmen gegenüber jenen Unternehmen bewirken könnte, die die Vorschriften tatsächlich einhalten.

4.32 Der EWSA begrüßt, dass sich die Kriterien zur Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots auch weiterhin auf den Auftragsgegenstand beziehen, auch wenn dieser Bezug etwas flexibler gestaltet werden sollte, so dass wirksamere soziale und ökologische Kriterien im Sinne der Europa-2020-Strategie sowie die Verpflichtung zu einem nachhaltigeren Wachstum aufgenommen werden.

4.33 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Zuschlagskriterium „niedrigster Preis“ bzw. „günstigste Kosten“ in den beiden Richtlinienvorschlägen (Artikel 66 bzw. 76) nach wie vor viel Raum einnimmt und übermäßig angewendet wird. In seiner jüngsten Stellungnahme verwies er bereits darauf, dass diese übermäßige Konzentration auf den niedrigsten Preis die Innovation und das Streben nach einer besseren Qualität und höherem Wert im Sinne der Forderungen der Europa-2020-Strategie behindert, und nicht unbedingt zu einem höheren Wert führt. Das Kriterium des niedrigsten Preises sollte deshalb grundsätzlich die Ausnahme, nicht die Regel darstellen.

4.34 Aus diesem Grund muss dem Kriterium des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ mehr Gewicht eingeräumt werden, damit die Nachhaltigkeit der Angebote sowohl aus wirtschaftlicher, als auch aus ökologischer und sozialer Sicht bewertet werden kann; hieraus ergibt sich die Möglichkeit, im Rahmen der Zuschlagskriterien auch diese Aspekte in vollem Umfang, kreativ und eben nicht restriktiv zu berücksichtigen, indem die Verbindung dieser Kriterien mit dem Auftragsgegenstand besser akzeptiert und gegen die anderen Kriterien abgewogen wird.

4.35 Konkret sollten unter den auf den Auftragsgegenstand bezogenen Kriterien, die der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dienen können, ausdrücklich „die Eigenschaften der Arbeitsbedingungen aufgeführt werden, deren Ziel im Gesundheitsschutz der Arbeiter oder der Förderung der sozialen Integration von für die Ausführung des Auftrags eingesetzten Angehörigen benachteiligter Personengruppen bzw. von Menschen mit Behinderungen bestehen sollte“ (Artikel 66 Absatz 2 bzw. Artikel 76 Absatz 2 der beiden Richtlinienvorschläge). Dies wird in den Erwägungsgründen (41 bzw. 47) der Richtlinienvorschläge über die Auftragsvergabe zwar genannt, schlägt sich jedoch nicht im Wortlaut derselben nieder.

4.36 Auch scheint die Einbeziehung des in der Richtlinie genannten Konzepts der Lebenszykluskosten eines Produkts, von Dienstleistungen oder Bauleistungen angezeigt. In jedem Fall sollten diese in Artikel 67 bzw. 77 der Richtlinienvorschläge festgelegten Lebenszykluskosten auch die entsprechenden sozialen Kosten einschließen. Die Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten muss vom öffentlichen Auftraggeber bereitgestellt werden und KMU-freundlich sein.

4.37 Die öffentlichen Auftraggeber müssen besondere Vorsicht in Bezug auf ungewöhnlich günstige Angebote für Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen walten lassen und solche Fälle sorgfältig prüfen. Der EWSA hat bereits angemahnt, öffentliche Auftraggeber zu verpflichten, eine Erläuterung des angesetzten Preises zu verlangen, wenn ein Angebot erheblich unter den von anderen Bietern verlangten Preisen liegt. Kann der Bieter keine hinreichende Begründung geben, sollte der öffentliche Auftraggeber berechtigt sein, das Angebot abzulehnen. Der EWSA begrüßt, dass die öffentlichen Auftraggeber das Angebot gemäß Artikel 69 Absatz 4 bzw. Artikel 79 Absatz 4 der Richtlinienvorschläge ablehnen müssen, wenn es den Anforderungen der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts nicht entspricht; dies sollte sich jedoch nicht auf die Rechtsvorschriften der Union oder das Verzeichnis in Anhang XI und XIV je nach Richtlinienvorschlag beschränken, sondern die jeweiligen einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften einschließen.

4.38 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die Unterauftragnehmer gestärkt werden müssen. Eine mehrfache Weitervergabe von Unteraufträgen führt zu Problemen bei der Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsbedingungen und Verfahren zur Gewährleistung von Gesundheitsschutz und Sicherheit. Die öffentlichen Auftraggeber sollten einen größeren Spielraum erhalten, um in Bezug auf die Erfüllung der qualitativen, sozialen und ökologischen Ziele auf die Aufträge einzuwirken. Werden Unterauftragnehmer hinzugezogen, sollten alle diesbezüglichen Einzelheiten vor der Vergabe des Auftrags offengelegt werden, und die öffentlichen Auftraggeber sollten deren Verantwortlichkeiten und Haftung eindeutig regeln, um eine wirksame Überwachung und Kontrolle des Auftrags zu gewährleisten. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, die die öffentlichen Behörden benötigen, um die Zusammenarbeit mit einem bestimmten Subunternehmer ablehnen und verweigern zu können, wenn es irgendeinen Anlass für Beanstandungen gibt. Des Weiteren ist bei der Regelung der Vergabe von Unteraufträgen Vorsicht geboten, da die Möglichkeit, dass der öffentliche Auftraggeber fällige Zahlungen direkt an den Unterauftragnehmer leistet, zu einer Zunahme der Probleme führen kann, die zwischen den Unternehmen und den öffentlichen Auftraggebern auftreten.

4.39 Der EWSA befürwortet die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen „A“- und „B“-Dienstleistungen, wenn diesbezüglich Rechtssicherheit besteht und grenzübergreifende Verträge über „B“-Dienstleistungen verlängert werden können. In der Stellungnahme INT/570 wurde bereits eine regelmäßige Überprüfung der Liste der „B“-Dienstleistungen durch die Kommission empfohlen, um der Frage nachzugehen, ob bestimmte „B“-Dienstleistungen vorzugsweise zu „A“-Dienstleistungen werden sollten. In jedem Fall zeigt sich der EWSA angesichts der diversen öffentlichen Dienstleistungsaufträge besorgt, die bisher auf der Liste der „B“-Dienstleistungen standen und die nun aus Anhang XVI bzw. XII der Vorschläge gestrichen wurden. In diesen Anhängen sind die Dienstleistungen aufgeführt, für die das Verfahren nach Artikel 74 bis 76 bzw. 84 bis 86 der Vorschläge gilt.

4.40 Der Verweis auf die Dienstleistungen von religiösen Vereinigungen und von Arbeitnehmervereinigungen, die derzeit unter Anhang XVI bzw. XVII der Vorschläge fallen, sollte gestrichen werden.

4.41 Hiervon unabhängig begrüßt der EWSA die Anwendung eines vereinfachten Verfahrens für soziale und andere

besondere Dienstleistungen, die Anhebung der Schwellenwerte und den größeren Ermessensspielraum, der den Mitgliedstaaten bei der Einführung der entsprechenden Verfahren zugestanden wird, da es in erster Linie der Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen ist, in dem durch das geltende Verfahrensrecht ein Gleichgewicht zwischen den im Primärrecht verankerten Grundsätzen des Wettbewerbs und den Anforderungen des Sozialrechts geschaffen werden muss.

4.42 Im Zusammenhang mit den Bestimmungen der Richtlinie zur Governance ist der EWSA der Ansicht, dass zu viele in der Praxis nur schwer umsetzbare Maßnahmen vorgesehen sind, was dazu führen kann, dass die offenbar guten Absichten letztendlich nicht verwirklicht werden können.

4.43 Bezüglich der in Artikel 84 bzw. 93 der Richtlinienvorschläge vorgesehenen öffentlichen Aufsicht und dem hiermit verbundenen Jahresbericht ist es wichtig, dass dieser Bericht auch einen Jahresvergleich der gebotenen Preise mit den tatsächlichen Kosten der bereits erfüllten Aufträge enthält, ebenso wie die Angabe, in welchem Umfang Dienstleister aus Drittstaaten auf den europäischen Markt der von den Auftraggebern jährlich vergebenen öffentlichen Aufträge drängen.

4.44 Der EWSA sieht mit Sorge, dass die Europäische Kommission Artikel 27 der derzeitigen Richtlinie bezüglich der Erhaltung von Arbeitsplätzen, angemessener Arbeitsbedingungen und des Umweltschutzes gestrichen hat. In Artikel 87 bzw. 96 der Richtlinienvorschläge wird auf diesen wichtigen Aspekt nur in sehr abgeschwächter Form eingegangen. Der Wortlaut des derzeitigen Artikels 27 sollte vollständig beibehalten werden und auch auf Subunternehmer und die gesamte Lieferkette anwendbar sein.

5. Vorschlag für eine Richtlinie über die Konzessionsvergabe (COM(2011) 897 final)

5.1 In dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen geht es um die Partnerschaftsabkommen zwischen einer – in der Regel öffentlichen – Einrichtung und einem – häufig privaten – Unternehmen, in dem dieses das Betriebsrisiko bezüglich der Instandhaltung und des Ausbaus der Infrastruktur (Häfen, Wasserversorgung, Parkplätze, gebührenpflichtige Autobahnen usw.) oder die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Energie, Gesundheit, Wasserversorgung und -aufbereitung, Abfallentsorgung usw.) übernimmt. Der Vorschlag deckt alle Konzessionsverträge – sowohl für Bau- als auch für Dienstleistungen – ab, jedoch ohne sie ausreichend voneinander abzugrenzen. Behandelt werden nur Bau- und Dienstleistungskonzessionen im Allgemeinen, nicht jedoch die Besonderheit der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die weder ein Auftrag noch eine Beschaffung sind, sondern eine Form der Delegation der Verwaltung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und oftmals ein zusätzliches Mittel zur Finanzierung neuer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, deren Erbringung von der öffentlichen Hand beschlossen wurde.

5.2 Der EWSA stellt fest, dass bezüglich der Notwendigkeit einer Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen nach wie vor erhebliche Zweifel bestehen, und erinnert an die Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2011 zu der Modernisierung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens

(2011/2048(INI)), in der festgestellt wurde, „dass ein Vorschlag für einen Rechtsakt über Dienstleistungskonzessionen nur dann gerechtfertigt wäre, wenn durch ihn etwaige Verzerrungen beim Funktionieren des Binnenmarkts abgestellt würden; (das Parlament) weist darauf hin, dass derartige Verzerrungen bisher noch nicht festgestellt worden sind.“ Der EWSA fordert, dass eine weitere und umfassende Folgenabschätzung durchgeführt wird, bevor diese Vorschläge weiterbearbeitet werden. Er vertritt den Standpunkt, dass die Anwendung der im Vertrag gewährleisteten Grundsätze auf die Vergabe von Konzessionen – des Grundsatzes der Gleichbehandlung, des Diskriminierungsverbots und des Transparenzgebots – durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union weitgehend geklärt wurde. Wie vom Gerichtshof verdeutlicht finden diese Grundsätze auf die Vergabe von Konzessionen für alle Arten von Dienstleistungen von grenzübergreifendem Interesse einschließlich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Anwendung.

5.3 Ungeachtet der Tatsache, dass in der Richtlinie 2004/18/EG Konzessionen als Verträge definiert werden, die von öffentlichen Aufträgen nur insoweit abweichen, als die Gegenleistung für die Bauleistungen bzw. für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung des Bauwerks bzw. der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht, stellt der EWSA fest, dass Konzessionen sich von öffentlichen Aufträgen grundsätzlich unterscheiden, da der Konzessionsnehmer das mit der Erbringung der Dienstleistung verbundene erhebliche wirtschaftliche Risiko tragen muss und den Unwägbarkeiten des Marktes ausgesetzt ist. Dies ist auch der Fall bei bestimmten Konzessionen wie der „Schattenmaut“, bei der der öffentliche Auftraggeber die Leistungen des Konzessionsnehmers auf der Grundlage der Inanspruchnahme der Dienstleistungen durch den Verbraucher vergütet. Daher sind auf die Vergabe öffentlicher Aufträge zugeschnittene Bestimmungen nicht für die Konzessionsvergabe geeignet; öffentliche Auftraggeber und Wirtschaftsteilnehmer könnten hierdurch sogar vom Abschluss solcher Vereinbarungen abgehalten werden.

5.4 Der EWSA lenkt die Aufmerksamkeit auf Artikel 14 AEUV in Bezug auf die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, in dem es heißt: „Unbeschadet des Artikels 4 des Vertrags über die Europäische Union und der Artikel 93, 106 und 107 dieses Vertrags und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.“

5.5 Der EWSA stellt fest, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oft spezifischen europäischen und nationalen Bestimmungen unterliegen, mit denen der Zugang zu diesen Diensten, ihre Erreichbarkeit und ihre Qualität sichergestellt werden soll, um so Gleichbehandlung und universellen Zugang sowie die Sicherheit und die Rechte der Nutzer zu gewährleisten; diese Normen sollten in dem Vorschlag in Erinnerung gerufen und sichergestellt werden. Im Einklang mit dem Protokoll über Dienste von allgemeinem

Interesse im Anhang zum Vertrag von Lissabon müssen nationale, regionale und lokale Behörden auch weiterhin über einen breiten Ermessensspielraum bei Entscheidungen über die Art und Weise verfügen, wie sie diese Dienstleistungen organisieren, bereitstellen und ihre Merkmale festlegen; dies schließt die Bestimmungen zur Qualität und zum Preis der Dienstleistungen ein, damit die Ziele von allgemeinem Interesse erreicht werden können. Die Behörden sollten außerdem die sozialen, ökologischen und qualitätsbezogenen Vergabekriterien frei festlegen können, die nach ihrer Einschätzung in Bezug auf den Auftragsgegenstand am besten geeignet sind. In keinem Falle sollte die öffentliche Hand gezwungen werden, die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gegen ihren Willen oder ihr eigenes Ermessen zu liberalisieren oder nach außen zu vergeben. Der EWSA plädiert für eine deutliche Erinnerung daran, dass die Unternehmen, die mit der Verwaltung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betraut sind, gemäß Artikel 106 AEUV den Wettbewerbsregeln und den Vorschriften für den Binnenmarkt unterliegen, und zwar insofern die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben durch die Anwendung dieser Regeln weder faktisch noch rechtlich beeinträchtigt wird.

5.6 Um den ihnen zugewiesenen Aufgaben von öffentlichem Interesse nachzukommen, sollten die Behörden zusammenarbeiten und hierbei ihre eigenen administrativen, technischen und sonstigen Ressourcen nutzen können, ohne auf externe Auftragnehmer zurückgreifen zu müssen, die nicht Teil ihrer eigenen Struktur sind. Solche Vereinbarungen können nicht als Konzessionen angesehen werden, weshalb sie – im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union – im Richtlinienvorschlag über die Vergabe von Konzessionen eindeutig aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden sollten. Ebenso wenig sollten die vorgeschlagenen Bestimmungen für bestimmte Konzessionen gelten, die an Unternehmen vergeben werden, die mit den Vergabestellen verbunden sind und deren wesentliche Tätigkeit in der Erbringung von Dienstleistungen für die Gruppe besteht, zu der sie gehören, oder für Konzessionen, die eine Vergabestelle an ein Gemeinschaftsunternehmen vergibt, das von mehreren Vergabestellen gebildet wird, um von dieser Richtlinie abgedeckte Aktivitäten (wie Wasserversorgung oder Hafendienste) durchzuführen, und dem diese Vergabestelle angehört.

5.7 Die Behörden können sich gemäß den Verträgen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und unter Wahrung der Grundsätze der Transparenz zu Recht für die Erbringung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen durch ihre eigenen Dienste („in-house“) oder für die Zusammenarbeit mit anderen Behörden entscheiden.

5.8 Daher sollten für die an ein verbundenes Unternehmen vergebenen Konzessionen strenge Regeln gelten, damit dieses System nicht missbraucht wird und das Vergabeverfahren transparent ist.

5.9 Im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union können die obligatorischen Anforderungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse im Bereich des Glücksspiels, die zur Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der Verbraucher durch die Mitgliedstaaten führen, Einschränkungen

der Grundsätze der Verträge hinsichtlich der Konzessionsvergabe rechtfertigen. Daher sollten die Konzessionen für Glücksspiele von dieser Richtlinie ausgenommen werden, die einem Wirtschaftsteilnehmer gemäß geltendem nationalem Recht oder einem Verwaltungsakt im Einklang mit den Verträgen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausschließlich erteilt wurden, da ein solches ausschließliches Recht die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens für eine solche Konzession unmöglich macht. Daher hält der EWSA es für angebracht, dass in Artikel 8 Absatz 5 des Vorschlags, der sich auf den Ausschluss bestimmter Dienstleistungskonzessionen vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie bezieht, auch die „Glücksspiele einschließlich Lotterien und Werten, die durch Einsatz einer Geldsumme ein finanzielles Risiko beinhalten“ genannt werden.

5.10 In dem Richtlinienvorschlag müssen Aspekte wie die Definition der Konzessionen, die Übertragung von Risiken auf den privaten Betreiber oder die Änderung der Konzessionen während ihrer Laufzeit und deren Beendigung so festgelegt werden, dass sie nicht zu Hindernissen für die Finanzierung und Ausführung dieser Art von Verträgen werden. Schließlich stellen sie angesichts der Anpassungen und Beschränkungen der öffentlichen Investitionen, die zurzeit in den Mitgliedstaaten

vorgenommen werden, einen wichtigen Faktor für die Wiederbelebung der Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen dar.

5.11 Die Methoden für die Berechnung des Wertes der Konzessionen sollten vereinheitlicht und vereinfacht werden, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Ungeachtet der Tatsache, dass die Methode zur Berechnung des Wertes von Baukonzessionen etabliert und allgemein bekannt ist, hält es der EWSA für wünschenswert, dass der Wert aller Arten von Konzessionen anhand einer einzigen Methode berechnet wird. In diesem Zusammenhang plädiert der EWSA für eine Methode, bei der von dem geschätzten Umsatz (vor Steuern) des Konzessionsnehmers über die gesamte Dauer dieser konkreten Konzession ausgegangen wird, wobei sowohl die Kosten der Bauarbeiten als auch der Schätzwert der für die Ausführung der Bauarbeiten erforderlichen Lieferungen zum Zeitpunkt der Ausschreibung berücksichtigt werden.

5.12 Zur Erhöhung der Vertraulichkeit für Bieter wird vorgeschlagen, eine Bestimmung in die Richtlinie aufzunehmen, nach der die öffentlichen Auftraggeber für Verstöße gegen diese Anforderungen haften.

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

I. Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Art. 39 Abs. 2 der Geschäftsordnung):

a) Ziffer 4.21

Ändern:

„In Bezug auf die in Artikel 41 bzw. 55 beider Vorschläge genannten Gütezeichen sowie auf die sich hierauf beziehenden Erwägungsgründe 28 bzw. 36 sind die Bestimmungen keineswegs durchweg kohärent, da sich die Erwägungsgründe 28 bzw. 36 auf öffentliche Auftraggeber, die beabsichtigen, Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen mit spezifischen ökologischen, sozialen oder sonstigen Merkmalen zu erwerben, (...) beziehen, des Weiteren hinsichtlich der Akteure lediglich Umweltorganisationen genannt werden, nicht jedoch soziale Organisationen; diese sollten ebenfalls einbezogen werden. Gleiches gilt für den Wortlaut von Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe c bzw. Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe c, wo die Nennung der sozialen Organisationen ein Weiteres mal unterbleibt. Wenn die Richtlinien die Möglichkeit bieten, besondere Gütezeichen im Umweltschutz, im sozialen Bereich oder in anderen Bereichen zu fordern, dann kann das nach Ansicht des Ausschusses große Hemmnisse bei der öffentlichen Auftragsvergabe nach sich ziehen, die den Wettbewerb beschränken und den Unternehmen neue Lasten und Kosten aufbürden.“

Begründung

Ergibt sich aus dem Text.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	77
Nein-Stimmen:	99
Stimmenthaltungen:	20

b) Ziffer 4.26

Ändern:

„Im Zusammenhang mit den in Artikel 55 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe genannten Ausschlussgründen begrüßt der EWSA die Tatsache, dass die öffentlichen Auftraggeber diejenigen Bieter von der Auftragsvergabe ausschließen können, die den Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts bzw. der in Anhang XI genannten internationalen Sozial- und Umweltrechtsvorschriften nicht genügen. Selbstverständlich sollte jedoch auch ausdrücklich festgelegt werden, dass diese ebenfalls ausgeschlossen werden können, wenn sie nicht den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts sowie den Tarifvereinbarungen genügen, die dort gelten, wo die Arbeit, Dienstleistung oder Lieferung ausgeführt wird. Der EWSA ist in jedem Falle der Ansicht, dass diese Ausschlüsse aus den genannten Gründen obligatorisch sein sollten.“

Begründung

Durch die Einhaltung der jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Sozial- und Arbeitsrechts oder des Umweltrechts werden faire Verfahren ausreichend gewährleistet, da diese die geltenden Tarifvereinbarungen einschließen. Die Formulierung „Tarifvereinbarungen, die dort gelten, wo die Arbeit, Dienstleistung oder Lieferung ausgeführt wird“ ist doppeldeutig und kann sehr weitreichend ausgelegt werden. Die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eines Unternehmens abgeschlossenen Tarifvereinbarungen beziehen sich auf diese beiden Partner und können nicht auf Dritte ausgeweitet werden.

Die Stellungnahme ist in dieser Hinsicht auch nicht kohärent. In der Sitzung der Fachgruppe INT wurde die Nennung der Tarifvereinbarungen in mehreren Änderungsanträgen vorgeschlagen. In Ziffer 4.38 wurde dies abgelehnt, in Ziffer 4.26 und damit auch in Ziffer 1.11 hingegen angenommen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	78
Nein-Stimmen:	110
Stimmenthaltungen:	16

c) Ziffer 4.32

Ändern:

„Der EWSA begrüßt, dass sich die Kriterien zur Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots auch weiterhin auf den Auftragsgegenstand beziehen, auch wenn dieser Bezug etwas flexibler gestaltet werden sollte, so dass wirksamere soziale und ökologische Kriterien im Sinne der Europa-2020-Strategie sowie die Verpflichtung zu einem nachhaltigeren Wachstum aufgenommen werden. Nur wenn ein direkter Bezug zum Auftragsgegenstand besteht, lassen sich soziale und ökologische Kriterien integrieren und kann zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie beigetragen werden.“

Begründung

Es ist von grundlegender Bedeutung, den direkten Bezug zwischen den Kriterien zur Bewertung des Angebots und dem Auftragsgegenstand zu wahren, um Transparenz zu gewährleisten und willkürliche Entscheidungen zu vermeiden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 78

Nein-Stimmen: 116

Stimmenthaltungen: 13

d) Ziffer 4.35

Streichen:

„Konkret sollten unter den auf den Auftragsgegenstand bezogenen Kriterien, die der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dienen können, ausdrücklich die Eigenschaften der Arbeitsbedingungen aufgeführt werden, deren Ziel im Gesundheitsschutz der Arbeiter oder der Förderung der sozialen Integration von für die Ausführung des Auftrags eingesetzten Angehörigen benachteiligter Personengruppen bzw. von Menschen mit Behinderungen bestehen sollte“ (Artikel 66 Absatz 2 bzw. Artikel 76 Absatz 2 der beiden Richtlinienvorschläge). Dies wird in den Erwägungsgründen (41 bzw. 47) der Richtlinienvorschläge über die Auftragsvergabe zwar genannt, schlägt sich jedoch nicht im Wortlaut derselben nieder.“

Begründung

Die Vorschriften, die in den Bereichen Gesundheitsschutz und Sicherheit sowie soziale Integration von Menschen mit Behinderungen gelten, müssen von den Unternehmen eingehalten werden. Deshalb ist es nicht angebracht, diese Aspekte als Zuschlagskriterien anzusehen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 81

Nein-Stimmen: 119

Stimmenthaltungen: 7

e) Ziffer 4.38

Ändern:

„Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die Unterauftragnehmer gestärkt werden müssen. Eine mehrfache Weitervergabe von Unteraufträgen führt zu Problemen bei der Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsbedingungen und Verfahren zur Gewährleistung von Gesundheitsschutz und Sicherheit. Die öffentlichen Auftraggeber sollten einen größeren Spielraum erhalten, um in Bezug auf die Erfüllung der qualitativen, sozialen und ökologischen Ziele auf die Aufträge einzuwirken. Werden Unterauftragnehmer hinzugezogen, sollten alle diesbezüglichen Einzelheiten vor der Vergabe des Auftrags offengelegt werden, und die öffentlichen Auftraggeber sollten deren Verantwortlichkeiten und Haftung eindeutig regeln, um eine wirksame Überwachung und Kontrolle des Auftrags zu gewährleisten. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, die die öffentlichen Behörden benötigen, um die Zusammenarbeit mit einem bestimmten Subunternehmer ablehnen und verweigern zu können, wenn es irgendeinen Anlass für Beanstandungen gibt. Des Weiteren ist bei der Regelung der Vergabe von Unteraufträgen Vorsicht geboten, da die Möglichkeit, dass der öffentliche Auftraggeber fällige Zahlungen direkt an den Unterauftragnehmer leistet, zu einer Zunahme der Probleme führen kann, die zwischen den Unternehmen und den öffentlichen Auftraggebern auftreten. Fragen der Vertragsausführung sollten nicht Gegenstand der EU-Rechtsvorschriften über öffentliche Auftragsvergabe sein.“

Begründung

Fragen der Vertragsausführung sollten nicht Gegenstand von EU-Rechtsvorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe sein, da sie auf nationaler Ebene zu regeln sind. Ebenfalls sollten in den Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe keine Bestimmungen über die Vergabe von Unteraufträgen enthalten sein.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	80
Nein-Stimmen:	114
Stimmenthaltungen:	21

f) Ziffer 1.15

Ändern:

~~„Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die Unterauftragnehmer gestärkt werden müssen. Eine mehrfache Weitervergabe von Unteraufträgen führt zu Problemen bei der Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsbedingungen und Verfahren zur Gewährleistung von Gesundheitsschutz und Sicherheit. Die öffentlichen Auftraggeber sollten einen größeren Spielraum erhalten, um in Bezug auf die Erfüllung der qualitativen, sozialen und ökologischen Ziele auf die Aufträge einzuwirken. Werden Unterauftragnehmer hinzugezogen, sollten alle diesbezüglichen Einzelheiten vor der Vergabe des Auftrags offengelegt werden, und die öffentlichen Auftraggeber sollten deren Verantwortlichkeiten und Haftung eindeutig regeln, um eine wirksame Überwachung und Kontrolle des Auftrags zu gewährleisten. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, die die öffentlichen Behörden benötigen, um die Zusammenarbeit mit einem bestimmten Subunternehmer ablehnen und verweigern zu können, wenn es irgendeinen Anlass für Beanstandungen gibt. Fragen der Vertragsausführung sollten nicht Gegenstand der EU-Rechtsvorschriften über öffentliche Auftragsvergabe sein.“~~

Begründung

Fragen der Vertragsausführung sollten nicht Gegenstand von EU-Rechtsvorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe sein, da sie auf nationaler Ebene zu regeln sind. Ebenfalls sollten in den Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe keine Bestimmungen über die Vergabe von Unteraufträgen enthalten sein.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	80
Nein-Stimmen:	114
Stimmenthaltungen:	21

II. Die folgende Textstelle der Stellungnahme der Fachgruppe wurde zugunsten eines im Plenum angenommenen Änderungsantrags geändert, erhielt jedoch mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

a) Ziffer 5.8

~~„Daher sollten für die an ein verbundenes Unternehmen vergebenen Konzessionen strenge Regeln gelten, damit dieses System nicht dafür missbraucht wird, um dem Markt Konzessionen vorzuenthalten, die dem freien Wettbewerb überlassen werden sollten.“~~

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	126
Nein-Stimmen:	71
Stimmenthaltungen:	22

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: Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Berichterstatter: **Edouard DE LAMAZE**

Die Europäische Kommission beschloss am 20. September 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“

COM(2011) 573 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 22. März 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 131 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA unterstützt das Ziel der Mitteilung, die in Artikel 83 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehene Zuständigkeit der EU auf dem Gebiet des Strafrechts in neuen harmonisierten Bereichen anzuwenden. Die EU würde damit über ein wirksames Instrument verfügen, um die Durchführung ihrer Politik zu verbessern und zu stärken und an die Fortschritte anknüpfen, die die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs von 2005 und die beiden Richtlinien von 2008 und 2009 zur Schaffung eines „Umweltstrafrechts“ gebracht haben.

1.2 Die Mitteilung der Kommission ist insofern unbestreitbar ein Fortschritt, als die EU erstmals eine politische Strategie für ihre Maßnahmen im strafrechtlichen Bereich festlegen will. Diese sollte nach Ansicht des EWSA durch einen starken politischen Impuls flankiert werden.

1.3 Bezüglich der vorgenannten rechtlichen Entwicklungen weist der EWSA zunächst einmal darauf hin, dass das Streben nach Umsetzung der EU-Politik allein noch kein ausreichender Grund für den Rückgriff auf das Strafrecht ist, da bei einer Ausweitung des EU-Strafrechts das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleiben müssen.

1.4 Aufgrund des einschneidenden und stigmatisierenden Charakters einer strafrechtlichen Sanktion sollte die Einstufung eines bestimmten Verhaltens als Straftat das letzte Mittel – die „ultima ratio“ – bleiben, das die EU gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzt. Die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer EU-Politik und die daraus erwachsende mangelnde Wirksamkeit der Maßnahmen allein reichen nicht als Rechtfertigung für den Rückgriff auf das Strafrecht aus. Darüber hinaus muss durch die betreffenden Verhaltensweisen ein als grundlegend erachtetes Interesse schwer beeinträchtigt werden.

1.5 Nach Ansicht des EWSA setzt der Vorschlag der Kommission voraus, dass zunächst genauer eingegrenzt wird, was

unter einem auf europäischer Ebene definierten „allgemeinen Interesse“ zu verstehen wäre. Für diesen Begriff gibt es noch keine rechtliche Definition, die jedoch erforderlich ist, um die Verhängung von auf EU-Ebene definierten strafrechtlichen Sanktionen gegen Unionsbürger zu begründen. Das Verbraucherinteresse allein kann für die Rechtfertigung derartiger Maßnahmen nicht ausreichen.

1.6 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, umfassender zu untersuchen, wie in Zukunft die Grundrechte einschließlich der sozialen Rechte durch auf EU-Ebene festgelegte strafrechtliche Sanktionen geschützt werden können, was im Hinblick auf die sozialen Rechte auch Überlegungen über eine Angleichung dieser Rechte in den einzelnen Mitgliedstaaten impliziert. Da die Definition der Straftatbestände und der Strafen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat so stark voneinander abweichen kann, dass dadurch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit verletzt und damit die Grundrechte beeinträchtigt werden, vertritt der EWSA überdies die Ansicht, dass eine Harmonisierung des Strafrechts in diesen Fällen notwendig wäre.

1.7 Der Entscheidung für neue EU-Maßnahmen im Bereich des Strafrechts muss eine Folgenabschätzung vorausgehen, die in Zusammenarbeit mit Fachleuten der einzelnen Mitgliedstaaten erstellt wird und insbesondere eine rechtsvergleichende Studie über die Systeme umfassen sollte, die in den Mitgliedstaaten für die Anwendung der fraglichen Vorschriften zuständig sind, sowie eine Untersuchung zum Verbesserungsbedarf bei der Rechtslage, aus der hervorgeht, dass diese neue Vorschrift auf EU-Ebene notwendig ist.

1.8 Mit anderen Worten sollte bei der Analyse der Bedarf für eine EU-Strafrechtsvorschrift im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität, Notwendigkeit und Proportionalität (*ultima-ratio-Erfordernis*) der strafrechtlichen Sanktion aufgezeigt werden. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission bei der beabsichtigten Ausweitung der EU-Maßnahmen im strafrechtlichen Bereich von diesen Überlegungen leiten lässt.

1.9 Die Wirksamkeit eines auf EU-Ebene definierten strafrechtlichen Instruments und seine Auswirkungen auf die Grundrechte sollten nach Auffassung des EWSA einer unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung unterzogen werden, welche die Folgenabschätzung im Vorfeld unbedingt ergänzen muss.

1.10 Der EWSA hält es für unverzichtbar, den Inhalt einer Politik zur strafrechtlichen Harmonisierung genauer zu bestimmen, insbesondere hinsichtlich der Angleichung der Definitionen der Sanktionen und Verstöße.

1.11 Der EWSA ist der Auffassung, dass die auf EU-Ebene festgelegten Mindestvorschriften nicht in die Festlegung der verschiedenen Kategorien von Vergehen durch die nationalen Behörden eingreifen dürfen, die im Übrigen vom jeweiligen Justizsystem abhängig ist, und dass diese nationalen Behörden unter strikter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ihre eigene Strafverfolgungsstrategie festlegen können müssen.

1.12 Der EWSA unterstreicht, dass eine schrittweise Angleichung der wesentlichen strafrechtlichen Vorschriften auf jeden Fall nur organisch erfolgen kann, d.h. im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden (Justizministerien und Staatsanwaltschaften) und zwischen den Justizbehörden. Diese Formen der Zusammenarbeit müssen durch spezifische Haushaltsmittel sichergestellt werden. Diese Angleichung ist jedoch nicht geeignet, die Heterogenität der einzelnen nationalen Strafprozessrechte aufzuheben, insbesondere nicht im Hinblick auf die konkrete Garantie der Verteidigungsrechte (Einlegen von Rechtsmitteln usw.). Verfahrensrechtliche Fragen bleiben im Übrigen in der Mitteilung ausgeklammert. Infolge dessen ergeben sich aus den unterschiedlichen strafrechtlichen Verfahren und Praktiken der verschiedenen Strafverfolgungssysteme Abweichungen, die sich den Regelungsansätzen des europäischen Gesetzgebers entziehen. Unter diesen Umständen hält es der EWSA für besonders wichtig, dass der künftige europäische Staatsanwalt beauftragt wird, im Rahmen seiner Zuständigkeiten die schrittweise Angleichung der einzelnen nationalen Strafrechtsvorschriften, auf deren Grundlage er über eine Strafverfolgung entscheiden soll, zu begleiten.

1.13 Außerdem sollte nach Auffassung des EWSA über die strafrechtliche Haftung juristischer Personen nachgedacht werden, die gegenwärtig nicht in allen Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Diese Ungleichheit vor dem Gesetz muss prioritär behandelt werden, da eine erhebliche Zahl von Verstößen gegen das Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrecht von Gewerbebetrieben und Handelsunternehmen begangen wird.

1.14 Bei der Ausweitung des EU-Strafrechts muss zunächst u.a. über folgende Fragen nachgedacht werden:

- Vorzug des Strafrechts gegenüber allen anderen Systemen der Prävention und Wiedergutmachung wie z.B. verwaltungs- oder finanzrechtlichen Sanktionen oder der Möglichkeit von Sammelklagen sowie der Mediation;
- Festlegung des geeigneten Strafmaßes auf europäischer Ebene, da das Strafrecht ansonsten in vielen Rechtssystemen, die es ablösen soll, eine geringere abschreckende Wirkung hätte;
- die Rolle von Eurojust und die des künftigen europäischen Staatsanwalts.

1.15 Außerdem ist der EWSA der Auffassung, dass die Erwägung einer grundsätzlichen Ausweitung des EU-Strafrechts zugleich mit Überlegungen zur Wahrung der Verteidigungsrechte einhergehen muss, die außerhalb des justiziellen Rahmens des Strafprozesses weniger gut gewährleistet sind. Die Ausweitung eines europäischen Strafrechtsraums erfordert daher aufgrund der dafür gebotenen Wirksamkeit eine Stärkung der Verteidigungsrechte insbesondere im Rahmen von Eurojust und Europol. Diese Rechte sind in der Praxis für alle Unionsbürger wirksam zu gewährleisten. Nur so kann das EU-Strafrecht dem in den Verträgen (Artikel 67 Absatz 1 und Artikel 83 Absatz 3 AEUV) verankerten Gebot zur Achtung der Grundrechte genügen.

2. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsmitteilung

2.1 Laut Kommission sind strafrechtliche Maßnahmen der EU im Finanzsektor wie auch zum Schutz der finanziellen Interessen der EU, zum Schutz des Euro und zur Bekämpfung der Euro-Fälschung erforderlich, um eine wirksamere Durchsetzung der EU-Politik zu gewährleisten.

2.2 Es soll geprüft werden, inwieweit eine Ausweitung des EU-Strafrechts auf folgende Bereiche gerechtfertigt ist: Straßenverkehr, Datenschutz, Zollbestimmungen, Umweltschutz, Fischereipolitik, Binnenmarktpolitik (Nachahmung und Fälschung, Korruption, öffentliches Auftragswesen). Diese Liste ist nicht erschöpfend.

2.3 Rechtsgrundlage für entsprechende EU-Maßnahmen wäre Artikel 83 Absatz 2 AEUV. Für den Fall, dass sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet erweist, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, sieht dieser die Möglichkeit vor, dass „durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden“.

2.4 Der Vertrag von Lissabon schafft eine Rechtsgrundlage für den Erlass strafrechtlicher Richtlinien. In diesen Richtlinien müssen jedoch neben den Grundrechten, die in der EU-Charta der Grundrechte und in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert sind, auch das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz strikt eingehalten werden. Das Strafrecht darf daher – so die Mitteilung – nur als letztes Mittel eingesetzt werden („ultima ratio“).

2.5 Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip kann die EU laut der Mitteilung nur dann selbst tätig werden, wenn die Mitgliedstaaten nicht die gewünschte Einhaltung des EU-Rechts erreichen oder wenn erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu einer uneinheitlichen Anwendung von EU-Bestimmungen führen.

2.6 Gemäß dem Erfordernis, das Strafrecht als letztes Mittel zu sehen, legt die Kommission dar, dass sich die Wahl zwischen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen auf eine gründliche Folgenabschätzung stützen muss. Eine Experten-Gruppe wird bei dieser Aufgabe mithelfen, insbesondere bei der Auslegung von bestimmten wesentlichen Strafrechtsbegriffen („wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktion“, „minder schwerer Fall“ oder „Beihilfe und Anstiftung“ usw.).

2.7 Die Kommission bewertet den Nutzen eines Tätigwerdens der EU im Bereich des Strafrechts an Hand von vier Zielen:

- Förderung der Freizügigkeit und des grenzüberschreitenden Handels (durch Mindeststandards für die Verfahrensrechte);
- Verhinderung straffreier Räume („sicherer Häfen“);
- Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Justizbehörden und der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden;
- Verhinderung und Ahndung schwerwiegender Verstöße gegen EU-Recht (Umweltschutz, illegale Beschäftigung usw.).

2.8 Die Mitteilung erstreckt sich nicht auf die Maßnahmen, die kraft Artikel 83 Absatz 1 AEUV zur Bekämpfung von Straftaten ergriffen werden können, welche aufgrund ihrer besonderen Schwere und ihres grenzüberschreitenden Charakters in der erschöpfenden Liste der sogenannten „EU-Straftatbestände“ aufgeführt sind ⁽¹⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Gegenstand der Mitteilung ist deshalb besonders heikel, weil die Strafrechtspolitik seit Beginn der Nationalstaaten zu den Hoheitsrechten eines Landes gehört und weil Strafrechtvorschriften naturgemäß unmittelbar die Freiheiten und Rechte des Einzelnen berühren.

3.2 In bestimmten Aktionsbereichen, die sich aus Artikel 83 Absatz 1 AEUV ergeben, besteht zwar unbestreitbar Bedarf für eine EU-Maßnahme auf dem Gebiet des Strafrechts, so insbesondere bei der Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von Frauen und Kindern, doch ist nach Ansicht des Ausschusses nicht sicher, ob es einen solchen Bedarf auch in den Bereichen nach Artikel 83 Absatz 2 AEUV gibt.

3.3 Grundlagen eines EU-Strafrechts

3.3.1 Notwendigkeit eines hinreichenden und berechtigten Interesses

3.3.1.1 Die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Neuerungen sind eine Errungenschaft, die der Ausschuss begrüßt. Der Erlass strafrechtlicher Richtlinien wird dadurch erleichtert und der Schutz der Grundrechte besser gewährleistet.

3.3.1.2 Zunächst möchte der Ausschuss jedoch ein mögliches Missverständnis ausräumen: Aus Artikel 83 Absatz 2 AEUV lässt sich nicht ableiten, dass das Streben nach Durchsetzung der EU-Politik allein ein ausreichender Grund für den Rückgriff auf das Strafrecht sei.

3.3.1.3 Die „Konjunkturbelebung“, die die Kommission im Hinblick auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs des EU-Strafrechts ins Feld führt (Seite 10), ist zwar ein sehr wesentliches Ziel, über dessen Priorität wohl Einmütigkeit besteht, bildet jedoch allein noch kein hinreichendes und berechtigtes Interesse, das einen Rückgriff auf das Strafrecht rechtfertigen würde. Dieses Ziel hängt zudem von ganz anderen Dingen ab als von der

„Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität“, auf die die strafrechtlichen Maßnahmen der EU bei den Überlegungen der Kommission nicht verkürzt werden dürfen.

3.3.1.4 Nach Ansicht des EWSA setzt der Vorschlag der Kommission voraus, dass zunächst genauer eingegrenzt wird, was unter einem auf europäischer Ebene definierten „allgemeinen Interesse“ zu verstehen wäre. Für diesen Begriff gibt es noch keine rechtliche Definition, die jedoch erforderlich ist, um die Verhängung von auf EU-Ebene definierten strafrechtlichen Sanktionen gegen Unionsbürger zu begründen. Das Verbraucherinteresse allein kann für die Rechtfertigung derartiger Maßnahmen nicht ausreichen.

3.3.1.5 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, umfassender zu untersuchen, wie in Zukunft die Grundrechte und die sozialen Rechte durch auf EU-Ebene festgelegte strafrechtliche Sanktionen geschützt werden können, was im Hinblick auf die sozialen Rechte auch Überlegungen über eine Angleichung dieser Rechte in den einzelnen Mitgliedstaaten impliziert. Da die Definition der Straftatbestände und der Strafen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat so stark voneinander abweichen kann, dass dadurch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit verletzt und damit die Grundrechte beeinträchtigt werden, vertritt der EWSA die Ansicht, dass eine Harmonisierung des Strafrechts in diesen Fällen notwendig wäre.

3.3.2 Das „Metaprinzip“ der Subsidiarität und das „ultima ratio“-Erfordernis

3.3.2.1 Im Rahmen europäischer Strafrechtvorschriften misst der Ausschuss der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips besondere Bedeutung bei: dieser Grundsatz ist deshalb besonders wichtig, weil die strafrechtlich geschützten gesellschaftlichen Werte eng mit der gesellschaftlichen Struktur und der Identität der Gesellschaften in den Mitgliedstaaten zusammenhängen. Diese Identität ist im AEUV verankert, wo festgelegt ist, dass die Mitgliedstaaten durchaus ihre Rechte geltend machen und die „Notbremse“ ziehen können, wenn die vorgeschlagene Regelung ihres Erachtens grundlegende Aspekte ihrer Strafrechtsordnung berührt (Artikel 83 Absatz 3).

3.3.2.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die auf EU-Ebene festgelegten Mindestvorschriften nicht in die Festlegung der verschiedenen Kategorien von Vergehen durch die nationalen Behörden eingreifen dürfen, die im Übrigen vom jeweiligen Justizsystem abhängig ist, und dass die Festlegung einer eigenen Strafverfolgungsstrategie unter strikter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips den nationalen Behörden überlassen bleiben sollte.

3.3.2.3 Der Ausschuss weist darauf hin, dass nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips die EU laut der Mitteilung nur dann selbst tätig werden kann, wenn die Mitgliedstaaten bzw. ein erheblicher Teil von ihnen die Einhaltung des EU-Rechts nicht mit eigenen rechtlichen Mitteln gewährleisten kann. Die Frage nach einem Tätigwerden der EU sollte auch dann gestellt werden, wenn nur ein Land oder einige Mitgliedstaaten nicht dazu in der Lage sind.

3.3.2.4 Europäische Strafrechtvorschriften können die Rechte des Einzelnen beeinträchtigen und müssen daher auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und insbesondere dem Erfordernis der „ultima ratio“ genügen, wonach zunächst nachzuweisen ist, dass sich das angestrebte Ziel nicht durch ein anderes, weniger zwingendes Mittel erreichen lässt.

⁽¹⁾ Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogen- und illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln und organisierte Kriminalität.

3.3.2.5 In der Mitteilung wird großer Wert auf die Umsetzung dieser Prinzipien gelegt, was bedeutet, dass entsprechende Bewertungen unter Einbeziehung aller denkbaren Alternativen vorgenommen werden müssen.

3.3.2.6 Der EWSA hält es für wichtig, dass die Kommission ihren Willen zur Durchführung solcher Studien bekundet hat. Die Kommission wird nach eigenen Worten „im Hinblick auf die Behandlung der unter Artikel 325 Absatz 4 und Artikel 83 Absatz 2 fallenden Bereiche Pläne für die Erhebung zusätzlicher statistischer Daten und Belege ausarbeiten“ (Punkt 2.2.2).

3.3.2.7 Gemäß dem Erfordernis der „ultima ratio“ muss der Gesetzgeber laut Kommission Folgenabschätzungen vornehmen, einschließlich einer „Bewertung der Sanktionsregelungen der Mitgliedstaaten im Hinblick darauf, ob sie zu dem gewünschten Ergebnis führen, sowie einer Bewertung der Schwierigkeiten, denen sich nationale Behörden konfrontiert sehen, die das EU-Recht vor Ort umsetzen“ (Punkt 2.2.1).

3.3.2.8 Es ist festzustellen, dass es bislang kaum Bewertungen darüber gibt, wie das EU-Recht durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt und angewandt wird, und auch nur sehr wenige rechtsvergleichende Untersuchungen über die verschiedenen Rechtsordnungen angestellt wurden. Dies gilt es nun zuallererst nachzuholen. Nach Ansicht des Ausschusses kann erst an Hand der Ergebnisse dieser Studien ermittelt werden, ob eine Harmonisierungsmaßnahme *unerlässlich* ist.

3.3.2.9 Der Ausschuss weist nachdrücklich darauf hin, dass zwei Dinge gleichzeitig ermittelt werden müssen: einerseits die Unzulänglichkeit der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und andererseits die Schwierigkeiten, die durch unterschiedliche Konzepte für Straftatbestände, Sanktionen und Wirksamkeit der Strafverfolgung auf EU-Ebene hervorgerufen werden.

3.3.2.10 Nach Ansicht des Ausschusses muss das EU-Strafrechtsinstrument einer unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung unterzogen werden, um seine Wirksamkeit und seine Auswirkungen auf die Grundrechte zu analysieren. Erst mit einer solchen Untersuchung wird es möglich sein, die tatsächlich wirksamen Maßnahmen zu verstärken und die anderen aufzugeben. Das setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten ein spezifisches Finanzinstrument schaffen, um im Rahmen ihrer Haushalte die notwendigen Finanzmittel bereitzustellen. Außerdem muss auf europäischer Ebene eine gemeinsame Methodologie mit den wichtigsten Indikatoren und Messinstrumenten festgelegt werden.

3.3.2.11 Der EWSA ist sich bewusst, dass die Überlegungen zum Subsidiaritätsprinzip auf dem Gebiet des Strafrechts noch im Anfangsstadium sind. Die Rechtsprechung hierzu steckt noch in den Kinderschuhen. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass diese Überlegungen weiterentwickelt werden sollten, um diesen Begriff besser zu erfassen. Er regt zudem allgemein eingehendere Überlegungen über die Prinzipien an, die einer EU-Rechtsvorschrift auf dem Gebiet des Strafrechts zu Grunde liegen sollten.

3.3.2.12 Die in der Mitteilung angeführten Argumente zur Hervorhebung des Mehrwerts einer EU-Maßnahme im Strafrecht (S. 4) sollten nach Ansicht des Ausschusses weiter vertieft werden.

3.3.2.12.1 So wirft das Argument der Unterschiede bei den Sanktionen innerhalb der EU nach Ansicht des EWSA zwar vor

allem die Frage nach Diskriminierungen auf, wenn EU-Bürger hinsichtlich ihrer Grundrechte nicht gleichbehandelt werden, es wird jedoch dadurch relativiert, dass zum einen das Gericht in zahlreichen Staaten einen Ermessensspielraum hat und zum anderen die Abschreckungswirkung vor allem auf der Wirksamkeit der Strafverfolgungsbehörden beruht.

3.3.2.12.2 Der EWSA unterstreicht, dass eine schrittweise Angleichung der wesentlichen strafrechtlichen Vorschriften auf jeden Fall nur organisch, d.h. im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizbehörden erfolgen kann, die durch spezifische Haushaltsmittel sichergestellt werden muss. Er macht darauf aufmerksam, dass durch die angestrebte Harmonisierung die Unterschiede zwischen den Strafverfahren nicht völlig beseitigt werden können, was insbesondere für den Verfahrensgrundsatz des rechtlichen Gehörs und die Rechte der Verteidigung gilt.

3.3.2.12.3 Sollte sich ein Tätigwerden auf dem Gebiet des Strafrechts als unerlässlich erweisen, muss nach Ansicht des Ausschusses eine Harmonisierung des Beweisverfahrens angestrebt werden.

3.3.2.13 Abschließend möchte der EWSA darauf hinweisen, dass aufgrund des Erfordernisses der „ultima ratio“ die Möglichkeiten für präventive Maßnahmen insbesondere durch Aktionen im sozialen Bereich ergründet werden müssen. Dies kann wirksam mit strafrechtlichen Sanktionen kombiniert werden.

3.3.3 Weitere Grundsätze

3.3.3.1 Der Ausschuss weist darauf hin, dass der Gesetzgeber gemäß der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet ist, die Straftatbestände klar und präzise darzulegen, was lediglich das allgemeine Gebot der Rechtssicherheit widerspiegelt. Diese Verpflichtung sollte sich nach Ansicht des EWSA auch auf sekundäre Verhaltensweisen wie Versuch und Beihilfe erstrecken, die je nach Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert werden.

3.3.3.2 Wie die Kommission richtig feststellt, darf die angestrebte Harmonisierung nicht dazu führen, dass das in den Mitgliedstaaten anwendbare jeweilige Strafmaß erhöht wird. Der Ausschuss weist darauf hin, dass nach dem Grundsatz der (vertikalen) Kohärenz die von der EU vorgesehenen Mindeststrafen nicht zu einer Anhebung des Höchststrafmaßes in einem Mitgliedstaat führen dürfen, denn dies widerspräche der Rechtsordnung des Mitgliedstaats (Artikel 67 Absatz 1 AEUV). Er fordert, bei der Bewertung einer Strafe zwischen Strenge und Wirksamkeit zu unterscheiden.

3.3.3.3 Da es sich um von der EU zu verhängende Strafen handelt, sollten nach Ansicht des Ausschusses gemäß der horizontalen Kohärenz auch die in den EU-Rechtsvorschriften bereits vorgesehenen Strafmaße berücksichtigt werden.

3.4 Zu klärende Rechtsbegriffe

3.4.1 Die Kommission hat offensichtlich eine Debatte anstoßen wollen, bevor überhaupt bestimmte wesentliche Begriffe definiert wurden. Daher lässt die Mitteilung mitunter die nötige Klarheit vermissen. Der EWSA ist sich der politischen Tragweite der Mitteilung wohl bewusst, bedauert jedoch, dass die Diskussion nicht auf der soliden Grundlage eingeleitet wurde, die er

sich gewünscht hätte. Er betont insbesondere die Schwierigkeit der – durchaus notwendigen – Unterscheidung zwischen den Begriffen strafrechtliche Sanktion und verwaltungsrechtliche Sanktion und wirft die Frage auf, was unter einem „schwerwiegenden Verstoß“ gegen das EU-Recht zu verstehen ist.

3.4.2 Die Arbeiten der Expertengruppe sollten dazu beitragen, diese Unklarheiten auszuräumen. Der EWSA wird darauf achten, dass in dieses Gremium auch tatsächlich – wie angekündigt – Juristen, Rechtsanwälte, Richter, Kriminologen usw. berufen werden.

3.5 Auf welche Bereiche sollte sich das EU-Strafrecht erstrecken?

3.5.1 In der Mitteilung wird zu Recht auf Alternativen zum Strafrecht verwiesen, nach Ansicht des Ausschusses jedoch ohne die letzte Konsequenz: die Reaktion der EU auf Verstöße in den Bereichen Finanzen, Soziales und Wirtschaft sollte nach Auffassung des EWSA auch die wirtschaftliche Option, d.h. administrative und zivilrechtliche Sanktionen (z.B. Berufsverbot) umfassen.

3.5.2 Das Fehlen einer Gesamtstrategie für ein EU-Strafrecht hat zur Folge, dass es auch keine rigorose Begründung für die Liste der Bereiche gibt, in denen die Kommission Maßnahmen erwägen könnte.

3.5.3 Die EU sollte sich bei ihren diesbezüglichen Maßnahmen nach Ansicht des Ausschusses auf drei Kriterien stützen: die (noch zu definierende) Schwere und den grenzüberschreitenden Charakter der Straftat, aber auch auf das allgemeine Kriterium der von ihr ausgehenden Beeinträchtigung in Abhängigkeit von der Bedeutung des beeinträchtigten Rechtsguts.

3.6 Ausmaß der Harmonisierung

3.6.1 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass das Ziel der Mitteilung in der Festlegung von Mindestvorschriften besteht. Mehr lässt der Vertrag nicht zu, der eine vollständige Harmonisierung verbietet. Solche Mindestvorschriften können jedoch ein mehr oder weniger ehrgeiziges Bemühen um Harmonisierung zum Ausdruck bringen. Der Ausschuss hält es für wichtig, dass das gewünschte Harmonisierungsniveau für die einzelnen in Erwägung gezogenen Bereiche genau definiert wird. Auch wenn das Europäische Parlament gegebenenfalls die nötigen politischen Impulse geben und damit die demokratische Legitimität garantieren wird, kommt es darauf an, dass sich auch die nationalen Parlamente mit diesem Thema befassen und gemäß ihren neuen Befugnissen dazu Stellung nehmen, um das Vertrauen in das europäische Strafrecht zu stärken.

3.6.2 Dies gilt umso mehr, als die Harmonisierung der Definitionen für Straftaten und Sanktionen – ein gigantisches, immer wieder aufs Neue in Angriff genommenes Unterfangen – nach Ansicht des EWSA nicht die Identität der einzelnen nationalen Rechtsordnungen beeinträchtigen darf, auch wenn es sich hier nur um eine Mindestharmonisierung handelt.

3.7 Verteidigungsrechte

3.7.1 Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zwar bei jeder (administrativen wie strafrechtlichen) Sanktion gleichwertige Garantien für den Betroffenen gefordert werden (gemäß Artikel 6 der Konvention zum Schutze der

Menschenrechte und Grundfreiheiten), in der Praxis jedoch je nach Art der Strafe Unterschiede beim Schutz der Verteidigungsrechte auftreten können. Aufgrund dieser Sachlage sollte nach Ansicht des EWSA vorab klar definiert werden, was unter eine Verwaltungssanktion fällt und was unter eine strafrechtliche Sanktion.

3.7.2 Um die Rechte der Verteidigung bei Verwaltungssanktionen besser zu schützen, würde der Ausschuss die Einführung von Grundsätzen zur Justizialisierung dieser Rechte begrüßen.

3.7.3 Der EWSA möchte betonen, dass sich die Frage der Verteidigungsrechte auch im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden (vornehmlich Eurojust und Europol) stellt.

3.8 Weitere wichtige Fragen

3.8.1 Vorschriften zur (strafrechtlichen oder zivilrechtlichen) Haftung juristischer Personen

3.8.1.1 Die Tatsache, dass es in bestimmten Mitgliedstaaten bislang keine strafrechtliche Haftung juristischer Personen gibt, schafft eine Kluft zwischen der Wirksamkeit der möglichen Strafverfolgungsformen und der Anrufung der zuständigen Gerichte (die gemäß den Vorschriften des internationalen Privatrechts zur Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeit Gerichte der Strafgerichtsbarkeit oder der Zivilgerichtsbarkeit sein können, woraus sich die Gefahr des so genannten Forum-Shopping ergibt). So braucht nicht eigens betont zu werden, dass ein strafrechtliches Vorgehen gegen die Verursacher großer grenzüberschreitender Umweltvergehen – d.h. im Allgemeinen die Unternehmen – wirksamer ist, als lediglich ihre gesellschaftsrechtlich Haftenden oder gar einfache Beschäftigte zur Rechenschaft zu ziehen. Dieses Thema sollte vertieft werden, insbesondere im Hinblick auf die Frage der Möglichkeit der Übertragung der Verantwortung bzw. Haftung innerhalb des Unternehmens, andernfalls kann nicht von einer Äquivalenz der Strafverfolgung und damit der abschreckenden Wirkung präventiver Maßnahmen gesprochen werden.

3.8.1.2 Soweit die Harmonisierung des Strafrechts für Unternehmen auf problematische konzeptionelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten stößt, bleibt die Verfolgung von Verstößen gegen die dem Aufbau des EU-Rechts zu Grunde liegenden Vorschriften auf ein ausschließlich verwaltungsrechtliches Verfahren beschränkt, das von der Kommission, den Mitgliedstaaten und/oder ihren unabhängigen Behörden eingeleitet wird. Juristische Personen, die vor diese Behörden mit Strafverhandlungsbefugnis geladen werden, müssen in gleicher Weise eine Garantie ihrer Verteidigungsrechte genießen wie vor einem Strafgericht.

3.8.2 Die Mitteilung wirft weitere Fragen auf:

3.8.2.1 Soll der Begriff „grob fahrlässiges Verhalten“ im EU-Recht definiert werden?

3.8.2.2 Treu dem Gebot „keine Strafe ohne Schuld“ (nulla poena sine culpa) vertritt der EWSA die Auffassung, dass im EU-Recht zwar vorsätzliches Verhalten definiert werden kann, für die Festlegung von Sanktionen für grob fahrlässiges Handeln jedoch allein die Mitgliedstaaten zuständig sind (Punkt für die Diskussion).

3.8.3 Sollen Maßnahmen zur Einziehung von Vermögenswerten im EU-Recht eingeführt werden?

3.8.3.1 Auch wenn grundsätzlich nichts dagegen spricht, die Einziehung von Vermögenswerten (die von der Beschlagnahme von Gütern zu unterscheiden ist) als Strafe in das EU-Recht aufzunehmen, was insbesondere für die Verfolgung des Drogenhandels gilt, sollte diese Frage eingehender diskutiert werden, sofern eine allgemeine Maßnahme zur Einziehung von Vermögenswerten erwogen wird, die es in vielen Rechtsordnungen gar nicht gibt und die die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und der Ungewissheit hinsichtlich der Strafe aufwirft.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems“

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)

(2012/C 191/18)

Hauptberichtersteller: **Arno METZLER**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 19. Januar 2012 bzw. am 27. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 46 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems“

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft am 17. Januar 2012 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April) Arno METZLER zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 164 gegen 1 Stimme bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Anerkennung von Berufsqualifikationen aus anderen Mitgliedstaaten ist ein wesentliches Instrument zur Förderung der Mobilität von EU-Bürgern und damit zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Hierdurch werden die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten verbessert, ein nachhaltiges Wachstum gestützt und die Arbeitslosigkeit gesenkt. Die nationalen Wirtschaften profitieren von den unterschiedlichen beruflichen Erfahrungen, die ihre Bürger während einer beruflichen Tätigkeit in verschiedenen Mitgliedstaaten sammeln.

1.2 Das Potenzial von EU-Bürgern, die eine berufliche Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen möchten, wird noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Grund sind verschiedene Hemmnisse bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen aus anderen Mitgliedstaaten. Die EU-Bürger halten die geltenden Verfahren für zu langwierig und zu wenig transparent.

1.3 Der EWSA begrüßt daher grundsätzlich den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG, der die beschriebenen Probleme bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen durch Verfahrensvereinfachungen und mehr Transparenz für die EU-Bürger beseitigen soll. Die in der Agenda 2020 formulierten Ziele zur Steigerung der Mobilität von EU-Bürgern werden durch den Richtlinienvorschlag wirksam unterstützt.

1.4 Der Europäische Berufsausweis wird als deutliche Verfahrensvereinfachung durch den EWSA begrüßt. Einzelne Bestimmungen können aus Sicht des EWSA aber zu einer Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit von Verbrauchern und Patienten führen. Insbesondere die vorgeschlagenen Regelungen zum Europäischen Berufsausweis sollten daher überarbeitet werden:

— Die allgemeinen und wesentlichen Kriterien und Verfahrensvorschriften für die Einführung des Europäischen Berufsausweises müssen in der Richtlinie selbst bestimmt werden.

— Der Missbrauch eines Ausdrucks des Europäischen Berufsausweises ist durch eine begrenzte Gültigkeit und besondere Maßnahmen zur Fälschungssicherheit auszuschließen.

— Der EWSA hat starke Bedenken gegen eine Regelung, nach der bei Nichtentscheidung des Aufnahmestaates über die Anerkennung eines Europäischen Berufsausweises dieser als anerkannt gilt. Gegen eine Fristverletzung sollten andere Rechtsschutzmöglichkeiten wie ein Bescheidungsanspruch oder Schadensersatz gewählt werden.

1.5 Der EWSA befürchtet angesichts der Vielzahl europäischer Systeme im Bereich persönlicher Qualifikation Überschneidungen, Vorschriftenkonkurrenzen oder gar Widersprüche. Die Richtlinie benötigt daher eine Klarstellung des Rangverhältnisses der Berufsanerkennungsrichtlinie zu den Instrumenten des Europäischen Qualifikationsrahmens und der Europäischen Normen. Darüber hinaus ist eine weitergehende Implementierung des Europäischen Systems zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS) notwendig.

1.6 Die Erweiterung der Möglichkeiten einer automatischen Anerkennung durch gemeinsame Ausbildungsgrundsätze wird durch den EWSA begrüßt. Die Verfahrensvoraussetzungen, das Verfahren und die Kriterien, nach denen die Kommission gemeinsame Ausbildungsgrundsätze festlegt, sollten aber durch die Richtlinie selbst bestimmt werden. Das Mindestquorum muss auf 50 % + 1 Mitgliedstaat angehoben werden.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1 Die Mobilität von qualifizierten Berufstätigen ist in der Europäischen Union zu gering. Es gibt ein großes unausgeschöpftes Potenzial für Mobilität. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist für das effektive Funktionieren der Grundfreiheiten des Binnenmarktes für EU-Bürger von zentraler Bedeutung. Gleichzeitig sollte Mobilität nicht auf Kosten der Verbraucher gehen, z.B. nicht auf Kosten von Patienten, die von Angehörigen der Gesundheitsberufe angemessene Sprachkenntnisse erwarten.

2.2 Mit der Modernisierung der Richtlinie würde auch dem Bedarf der Mitgliedstaaten nachgekommen, die sich einem zunehmenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften gegenübersehen. Die Mobilität der EU-Bürger auf dem Binnenmarkt ist diesbezüglich ein wichtiges Thema. Der Mangel an Arbeitskräften wird in Zukunft nicht nur fortbestehen, sondern voraussichtlich sogar ansteigen, insbesondere im Gesundheitswesen, im Bildungsbereich und auch in Wachstumsbranchen wie dem Bauwesen oder im Bereich der Unternehmensdienstleistungen.

2.3 Die vorgeschlagene Modernisierung der bestehenden Vorschriften verfolgt die nachstehenden Zielsetzungen:

- Verringerung der Komplexität der Verfahren durch einen Europäischen Berufsausweis, durch den der Nutzen des bereits erfolgreichen Binnenmarktinformationssystems (IMI) weiter ausgeschöpft würde;
- Reform der allgemeinen Regeln für die Niederlassung oder die vorübergehende Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat;
- Modernisierung des Systems der automatischen Anerkennung, insbesondere für Krankenschwestern und Krankenpfleger, Hebammen, Apotheker und Architekten;
- Einbindung von teilweise qualifizierten Berufsangehörigen und Notaren in einen Rechtsrahmen;
- Klärung der Schutzmaßnahmen für Patienten, deren Bedenken hinsichtlich Sprachkenntnissen und des Risikos von Kunstfehlern im Rechtsrahmen besser Rechnung getragen werden sollte;
- Schaffung der gesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung von benutzerfreundlichen und inhaltsorientierten Informationen hinsichtlich der Vorschriften für die Anerkennung von Qualifikationen, die durch umfangreiche E-Government-Dienste für das gesamte Anerkennungsverfahren ergänzt werden;
- Einleitung eines systematischen Screenings und einer gegenseitigen Evaluierung aller reglementierten Berufe in den Mitgliedstaaten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 In der Agenda 2020 ⁽¹⁾ wurde das Ziel formuliert, die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der Europäischen Union zu erleichtern und zu unterstützen. In der „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“ ⁽²⁾ hat die Europäische Kommission einen Mangel an qualifizierten Fachkräften als Hemmnis für ein nachhaltiges Wachstum identifiziert. Einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in Gebieten mit konstant hohem Wachstum stehen Gebiete mit konstant hoher Arbeitslosigkeit gegenüber. Geografische Mobilität ist daher für die Entschärfung regionaler Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung. Als einen von 12 Hebeln zur Förderung von Wachstum und Vertrauen hat die Europäische Kommission in der Binnenmarktakte „Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“ ⁽³⁾ ebenfalls die Mobilität der Bürger genannt. Eine höhere Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte kann der europäischen Wirtschaft eine Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen. Dazu müssen in Zeiten von Arbeitskräftemangel die Möglichkeiten verbessert werden, Arbeitgeber und qualifizierte Arbeitskräfte aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Der EWSA erwartet deshalb von der Richtlinie einen wesentlichen Wachstumsbeitrag.

3.2 Die geltende Berufsqualifikationsrichtlinie weist noch eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf. So stehen den EU-Bürgern verschiedene Wege der Berufsanerkennung zur Verfügung. Es ist für die EU-Bürger jedoch schwer herauszufinden, welche Verfahren sie beanspruchen können, an welche Behörde sie sich wenden können und welche Dokumente sie vorlegen müssen. Diese Defizite der geltenden Berufsqualifizierungsrichtlinie sind ein Hindernis für die Mobilität der EU-Bürger und damit für die Verwirklichung des Binnenmarktes ⁽⁴⁾. Aufgrund langer Anerkennungsverfahren haben EU-Bürger häufig nicht die Möglichkeit, schnell auf ein Arbeitsplatzangebot zu reagieren, da sie vor einer Zusage das Anerkennungsverfahren durchlaufen müssen. Notwendig sind daher eine Reform der Verwaltungsverfahren und eine Steigerung der Transparenz bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Schließlich haben sich die gemeinsamen Plattformen als unpraktikabel und wirkungslos herausgestellt. Seit ihrer Einführung ist keine gemeinsame Plattform verabschiedet worden.

3.3 Der EWSA begrüßt daher den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG. Die Dienst- und Niederlassungsfreiheit sowie der Binnenmarkt werden durch vereinfachte Verfahren der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen und einer Steigerung der Transparenz weiter gefördert. Die von der Europäischen Kommission in der Agenda 2020 und in den Folgedokumenten formulierten Ziele werden durch den Richtlinienvorschlag unterstützt.

⁽¹⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission „Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ vom 3. März 2010, COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission vom 23. November 2010, COM(2010) 682 final, Ziffer 2.

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 13. April 2011 „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Entwicklung – Gemeinsam für ein neues Wachstum“, COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ So die Europäische Kommission im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“ vom 27. Oktober 2010, COM(2010) 603 final.

3.4 Die im Rahmen der Reform beabsichtigten Verfahrensvereinfachungen sieht der EWSA grundsätzlich als ein geeignetes Instrument an, um die Mobilität von EU-Bürgern innerhalb der Europäischen Union zu fördern. Hierdurch kann eine neue Dynamik in Gang gesetzt werden, die nach den zurückliegenden Krisen eine Chance für mehr Wachstum und Mobilität sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Mitgliedstaaten bietet.

3.5 Insbesondere jüngere Erwerbstätige sind daran interessiert, berufliche Erfahrungen in verschiedenen Mitgliedstaaten zu sammeln. Sie bringen dabei eine Vielzahl unterschiedlicher beruflicher Erfahrungen in die betreffenden Mitgliedstaaten ein und beeinflussen die Berufsausübung sowohl in ihren Aufnahmestaaten als auch nach einer Rückkehr in ihrem Heimatstaat.

3.6 Die positiven Mobilitätseffekte überwiegen die möglichen negativen Effekte aufgrund eines „brain drain“. Wenngleich die Gefahr eines „brain drain“ nicht auszuschließen ist, haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass dieses Phänomen in weitestgehendem Maße als erwartet eintritt und die EU-Bürger oftmals aufgrund ihrer kulturellen und familiären Bindungen nach einer Phase der beruflichen Mobilität wieder in ihre Heimatstaaten zurückkehren.

3.7 Die berufliche Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten muss unter der Wahrung der Sozialstandards erfolgen. Insbesondere darf ein eventueller, zeitweilig bestehender Wanderungsdruck in einem Mitgliedstaat nicht zur Absenkung der Sozialstandards in einem anderen Mitgliedstaat missbraucht werden.

3.8 Der Europäische Berufsausweis führt zu einer begrüßenswerten Verfahrensvereinfachung. Der Antragsteller kann sich an die Behörden seines Herkunftsstaates wenden. Diese sind wohl grundsätzlich besser als die Behörden anderer Mitgliedstaaten befähigt, die übermittelten Unterlagen zu prüfen. Einmal geprüfte und in der IMI-Datei hinterlegte Dokumente stehen für weitere Verfahren zur Verfügung. Die Sicherheit von Verbrauchern und Patienten muss jedoch weiterhin durch die Anerkennung des Europäischen Berufsausweises durch den Aufnahmestaat gewährleistet werden.

3.9 Der EWSA begrüßt die Fokussierung in der Richtlinie auf das IMI. Gleichwohl gibt es in den Mitgliedstaaten bereits Strukturen nationaler Berufsausweise. Um einen unnötigen Verwaltungs- und Kostenaufwand und Bürokratie zu vermeiden, sollten diese Strukturen in das Verfahren zur Erteilung des Europäischen Berufsausweises einbezogen werden. Insbesondere sollte die Möglichkeit eröffnet werden, den Ausdruck eines anerkannten Europäischen Berufsausweises in einen der bestehenden nationalen Berufsausweise zu integrieren. Insbesondere die Kriterien im Rahmen von Artikel 58 (Artikel 4a VI) und die Verfahrensschritte, nach denen die Kommission die Berufe festlegt, die den Europäischen Berufsausweis nutzen dürfen, müssen durch die Richtlinie festgelegt werden. Gleiches gilt für die Verantwortlichkeit für die Übersetzungen der notwendigen Verfahren und Dokumente.

3.10 Der Bologna-Prozess und der Europäische Qualifikationsrahmen fördern die Transparenz und die Vergleichbarkeit von nationalen Bildungsabschlüssen, insbesondere von Hochschulabschlüssen. Diese dürfen aber nicht zu Überschneidungen mit den Bestimmungen der Berufsqualifikationsrichtlinie führen. In der Berufsqualifikationsrichtlinie muss daher klargestellt werden, dass eine Berufsanerkennung ausschließlich nach den

Bestimmungen dieser Richtlinie oder nach den Bestimmungen von Spezialrichtlinien erfolgt. Eine Berufsanerkennung darf durch Bestimmungen des Europäischen Qualifikationsrahmens weder erleichtert noch erschwert werden. Gleiches gilt zum Verhältnis der Berufsqualifikationsrichtlinie zu Europäischen Normen.

3.11 Die Berufsqualifizierungsrichtlinie bezieht sich ausschließlich auf Berufsqualifikationen, die in einem Mitgliedstaat erworben wurden. Die Europäische Kommission hat in der „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“⁽⁵⁾ die bessere Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt als Ziel formuliert. Dieses Ziel soll u.a. durch einen Abbau von Beschäftigungshindernissen aufgrund der Nichtanerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen erreicht werden. Die Europäische Kommission wird aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, durch die eine Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Berufsqualifikationen vereinfacht wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Europäischer Berufsausweis

4.1.1 Der EWSA begrüßt die Schaffung des Europäischen Berufsausweises, wie er in Artikel 4a bis 4e vorgeschlagen wird. Durch die Schaffung des Europäischen Berufsausweises in Verbindung mit dem Binnenmarktinformationssystem wird in einer Vielzahl von Fällen das Anerkennungsverfahren erheblich vereinfacht und beschleunigt.

4.1.2 Artikel 4a Absatz 7 ermöglicht die Erhebung von Gebühren für die Ausstellung des Europäischen Berufsausweises. Die Kommission wird ermächtigt, Kriterien für die Berechnung und Verteilung der Gebühren in einem Verfahren nach Artikel 58a festzulegen. Die Kosten dürfen aber nicht eine Höhe erreichen, die Antragsteller von der Nutzung des Verfahrens abhält.

4.1.3 Der EWSA hat starke Vorbehalte gegen die in Artikel 4d Absatz 5 vorgeschlagene Regelung, nach der ein Europäischer Berufsausweis als anerkannt gilt, wenn die zuständige Behörde innerhalb der Entscheidungsfrist nach Artikel 4d Absatz 2, 3 keine Entscheidung getroffen hat. Die äußerst knapp bemessene Frist beträgt regelmäßig einen Monat, bei der Auferlegung von Ausgleichsmaßnahmen zwei Monate. Dies könnte die zuständigen Behörden dazu veranlassen, eine Anerkennung auch dann abzulehnen, wenn sie sich wegen eines Antragsstaus oder noch fehlender zusätzlicher Informationen nicht in der Lage sehen, eine sachgerechte Entscheidung zu treffen. Dies führt tatsächlich nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung, sondern wegen gegebener Rechtsmittel gegen eine solche Entscheidung zu einer Verfahrensverlängerung.

4.1.4 Sollte es tatsächlich zu einer Vielzahl von Fällen kommen, in denen ein Europäischer Berufsausweis aufgrund von Artikel 4d Absatz 5 als gültig anerkannt wird, besteht eine Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit von Verbrauchern und Patienten. Denn es ist nicht auszuschließen, dass Antragsteller auf diesem Weg zu Unrecht in den Besitz eines Europäischen Berufsausweises gelangen können. Zudem wäre es schwierig, zu Unrecht als anerkannt geltende Europäische Berufsausweise nachträglich wieder die Wirksamkeit zu entziehen.

⁽⁵⁾ Mitteilung der Kommission vom 23.11.2010, COM(2010) 682 final, Ziffer 2.5.

4.1.5 Um den Interessen des Antragstellers sowie der Verbraucher gleichermaßen zu genügen, wird ein Rechtsbehelfsverfahren nach innerstaatlichem Recht vorgeschlagen. Die Mitgliedstaaten sollten zum Erlass eines solchen Rechtsbehelfsverfahrens durch die Richtlinie verpflichtet werden. Mögliche Instrumente wären ein Bescheidungsanspruch sowie Ansprüche auf Schadenersatz. Die Ansprüche sollten nur bestehen, wenn die zuständige Behörde in der vorgeschriebenen Frist schuldhaft eine positive Entscheidung nicht getroffen oder eine Ausgleichsmaßnahme nicht angeordnet hat.

4.1.6 Darüber hinaus sollten die Entscheidungsfristen so gewählt werden, dass das gesamte Verfahren (Prüfung des Antrags im Herkunftsstaat und Anerkennung im Aufnahmestaat) vier Monate nicht übersteigt. Richtet die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaates ein Informationersuchen an die zuständige Behörde des Herkunftsstaates, sollte die Frist entgegen Artikel 4d Absatz 3 Satz 3 ausgesetzt werden.

4.1.7 Artikel 4e Absatz 5 sieht unter anderem vor, dass der Inhaber eines Europäischen Berufsausweises alle zwei Jahre nach dessen Ausstellung an seine Rechte nach Artikel 4e Absatz 5 erinnert wird. Diese Erinnerung führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand, ohne dass der Inhaber einen zusätzlichen Nutzen zieht. Eine einmalige Belehrung ist üblich und ausreichend.

4.1.8 Voraussetzung für die Einhaltung der genannten Verfahren und Fristen ist ein reibungsloses Funktionieren des IMI-Systems. Dessen Leistungsfähigkeit muss bei Inkrafttreten der Richtlinie auf Grundlage der angenommenen hohen Fallzahlen sichergestellt werden. Ein Ausfall des IMI-Systems kann in dem hier vorgeschlagenen Rechtsschutzsystem weitaus besser berücksichtigt werden als im Fall einer Genehmigungsfiktion, die als systemwidrig abzulehnen ist.

4.1.9 Der Europäische Berufsausweis soll nicht ausschließlich als Datei im IMI-System vorgehalten werden. Der Antragsteller soll nach der Anerkennung des Berufsausweises einen Ausdruck erhalten. Dieser Ausdruck wird faktisch im Rechtsverkehr als Legitimationsausweis verwendet werden können. Aus diesem Grund sind Mindestanforderungen zur Fälschungssicherheit eines solchen Ausdrucks festzulegen.

4.1.10 Darüber hinaus darf der Ausdruck des Europäischen Berufsausweises keine unbegrenzte Gültigkeit haben. Andernfalls könnte der Ausdruck als Legitimationsausweis missbraucht werden, obwohl Tatsachen, welche nach Artikel 56 Absatz 2 Unterabsatz 1 oder aufgrund des Vorwarnmechanismus nach Artikel 56a den Mitgliedstaaten übermittelt wurden, eine Berufsausübung ausschließen. Nach zehn Jahren, bei Gesundheitsberufen nach fünf Jahren, sollte der Ausdruck daher seine Gültigkeit verlieren und neu beantragt werden müssen. Die unbegrenzte Gültigkeit des Europäischen Berufsausweises im IMI-System sollte aber von der beschränkten Gültigkeit des Ausdrucks unberührt bleiben. Bei einem Berufsverbot sollte auch der Ausdruck wieder eingezogen werden müssen.

4.2 Partiieller Zugang

4.2.1 Die Kodifikation des partiellen Zugangs in Artikel 4f übernimmt die durch den Europäischen Gerichtshof in der Rechtssache C-330/03 aufgestellten Voraussetzungen. Eine Einschränkung verstieße gegen Artikel 45 und 49 AEUV.

4.2.2 Der praktische Anwendungsbereich des partiellen Zugangs ist gering. Die Kodifikation darf nicht zu einem Sozialdumping führen.

4.3 Auch in den Fällen der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b) muss ein Missbrauch wirksam ausgeschlossen werden. Dazu schlägt der EWSA die Schaffung eines strengeren Kontrollmechanismus vor.

4.4 Artikel 7 Absatz 4 Unterabsatz 5 übernimmt die Bestimmung der Vorgängerregelung, nach der die Dienstleistung erbracht werden darf, wenn eine Reaktion der zuständigen Behörde ausbleibt. Ebenso wie in Artikel 4d Absatz 5 sind andere Rechtsbehelfe vorzuziehen, mit denen eine Entscheidung der Behörde herbeigeführt werden kann (vgl. oben Ziffer 4.1.3 f.).

4.5 Artikel 11 definiert für den Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsrichtlinie fünf Qualifikationsniveaus. Diese Qualifikationsniveaus haben keinen Bezug zum Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) und dem Europäischen Leistungspunktesystem für die Berufliche Bildung (ECVET). Bei der Definition der Mindestanforderungen in Titel III Kapitel III wird auf die ECTS-Punkte verwiesen. Um eine bessere Transparenz für die Antragsteller und die zuständigen Behörden zu gewährleisten, sollte die Kommission ein Verfahren entwickeln, welches die Einordnung der fünf Qualifikationsniveaus in die Systeme des EQR, des ECVET und des Europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQAVET, bisher EQARF) sowie in den Bologna-Prozess und den Kopenhagen-Prozess ermöglicht und Divergenzen sowie Überlappungen ausschließt.

4.6 Im Falle einer Eignungsprüfung nach Artikel 14 Absatz 1 sollen die Mitgliedstaaten nach Artikel 14 Absatz 7 mindestens zweimal jährlich die Eignungsprüfung durchführen. Diese Verpflichtung kann zu einer Belastung gerade für kleine Mitgliedstaaten sowie allgemein bei Berufsgruppen führen, in der es sehr wenige Antragsteller gibt. Vorzuziehen wäre eine Bestimmung, nach der die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass kein Antragsteller auf die Eignungsprüfung länger als sechs Monate nach deren Anordnung warten muss.

4.7 Durch die Änderung von Artikel 31 Absatz 1 wird für die Ausbildung zur Krankenschwester und zum Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, eine zwölfjährige allgemeine Schulbildung obligatorisch. Gleiches gilt nach Artikel 40 Absatz 2 für die Hebammenausbildung. Der EWSA weist darauf hin, dass dies nicht zum Ausschluss weniger qualifizierter junger Menschen vom Ausbildungsangebot führen darf. Er fordert die Europäische Kommission auf, darauf zu achten, dass die gestellten hohen Qualitätsanforderungen zu den beruflichen Anforderungen in einem notwendigen Verhältnis stehen.

4.8 Artikel 24 Absatz 2 senkt die Mindestausbildungszeit für die ärztliche Grundausbildung um ein Jahr von sechs auf fünf Jahre ab, belässt es aber bei der Mindestzahl von 5 500 Unterrichtsstunden. Die Verkürzung der Mindestausbildungszeit auf fünf Jahre führt auch bei gleichbleibender Zahl von Unterrichtsstunden aufgrund der notwendigen Straffung zu einer Verkürzung des vermittelten theoretischen und praktischen Wissens. Die Mindestausbildungszeit sollte zum Schutz der Patienten daher bei sechs Jahren belassen werden. Zahnärzte halten fünf Jahre und 5 000 Stunden für angemessen.

4.9 Kapitel IIIA – Automatische Anerkennung auf der Grundlage gemeinsamer Ausbildungsgrundsätze

4.9.1 Eine Anerkennung aufgrund eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens oder einer gemeinsamen Abschlussprüfung ist zu begrüßen, da diese die Mobilität der Dienstleistungserbringer fördern und zugleich die Qualität der Dienstleistungen durch ein einheitliches Ausbildungsniveau gesichert wird.

4.9.2 Die Kommission legt in einem Verfahren nach Artikel 58a das gemeinsame Spektrum der Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen und die Qualifikationen, die im Rahmen des gemeinsamen Ausbildungsrahmens erlangt werden können (Artikel 49a Absatz 3; 49b Absatz 3), fest. Dabei darf es nicht zu einer Angleichung an das niedrigste Qualifikationsniveau in der Union kommen. Die Verfahrensvoraussetzungen, das Verfahren und die Kriterien, nach denen die Kommission über das gemeinsame Spektrum entscheidet, müssen in der Richtlinie festgelegt werden.

4.9.3 Das Mindestquorum von einem Drittel der Mitgliedstaaten, in denen sich das Spektrum von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen entsprechen muss (Artikel 49a Absatz 2 Buchstabe c)), ist zu niedrig. Es birgt die Gefahr in sich, dass sich die Mindeststandards hinsichtlich Dauer und Qualität der Ausbildung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einpendeln. Das Mindestquorum sollte auf mindestens 50 % + 1 der

Mitgliedstaaten angehoben werden. Dadurch wird die Gefahr der Majorisierung durch eine Minderheit der Mitgliedstaaten ausgeschlossen und die Akzeptanz der gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze gesichert.

4.9.4 Im Gegensatz zu dem früheren System der gemeinsamen Plattformen steht der Kommission im Verfahren nach Artikel 58a ein ausschließliches Initiativrecht zu. Das Initiativrecht für die gemeinsamen Ausbildungsgrundsätze sollte wie bisher bei den Mitgliedstaaten oder den nationalen oder auf europäischer Ebene repräsentativen Berufsverbänden oder Berufsorganisationen liegen.

4.9.5 Artikel 55a erleichtert die Anerkennung von im Ausland absolvierten bezahlten Praktika im Herkunftsstaat. Der EWSA begrüßt diese Regelung, welche die Mobilität von Absolventen zwischen den Mitgliedstaaten fördert.

4.10 Nach Artikel 57a Absatz 4 sollen alle Fristen bereits mit Eingang eines elektronischen Antrags bei dem einheitlichen Ansprechpartner beginnen. Aufgrund der in der Richtlinie bestimmten sehr kurzen Fristen (dazu schon oben Ziffer 4.1.3) erscheint eine sachgerechte Bearbeitung durch die zuständigen Behörden äußerst schwierig. Das Anliegen der Übereinstimmung mit der Dienstleistungsrichtlinie wird aber vom EWSA gesehen.

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms ‚Rechte und Unionsbürgerschaft‘ für den Zeitraum 2014 bis 2020“

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)

(2012/C 191/19)

Hauptberichterstatter: **Seamus BOLAND**

Der Rat beschloss am 9. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms ‚Rechte und Unionsbürgerschaft‘ für den Zeitraum 2014 bis 2020“

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft am 29. Februar 2012 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 26. April), Seamus BOLAND zum Hauptberichterstatter zu bestellen, und verabschiedete mit 127 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag, das Programm „Rechte und Unionsbürgerschaft“ fortzusetzen, und empfiehlt die uneingeschränkte Unterstützung des Vorschlags durch alle an seiner Umsetzung beteiligten Akteure.

1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Titel des Programms das Wort „Gleichheit“ umfassen sollte. Damit würde der Schutz der Rechte von Menschen, die aufgrund ihrer Andersartigkeit diskriminiert werden, im Rahmen des Programms sichergestellt. Außerdem sollten die Ziele des Programms die Bekämpfung von Gewalt, insbesondere häuslicher Gewalt, einschließen.

1.3 Der EWSA ist der Meinung, dass im Zusammenhang mit den Zielen des Programms aus- und nachdrücklicher auf Fragen der Gleichheit, der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Bekämpfung von Gewalt und der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingegangen werden sollte.

1.4 Der EWSA begrüßt, dass für dieses Programm eigene Haushaltsmittel vorgeschlagen werden. Er empfiehlt jedoch eine realistische Aufstockung dieser Mittel, um den Aspekten, um die das Programm erweitert wurde, gebührend Rechnung zu tragen.

1.5 Nach dem Dafürhalten des EWSA sollte die GD Justiz sicherstellen, dass sie über die für eine präzise Messung der Auswirkungen notwendigen Informationen verfügt, und eine Reihe von gerechten und objektiven Indikatoren entwickeln, die eine angemessene Analyse des Programms ermöglichen.

1.6 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Verwaltung des Programms jetzt nicht mehr der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, sondern der GD Justiz unterliegt. Zwar gibt es

hierfür gute Gründe, doch sollte bedacht werden, dass diese Änderung Risiken bei der allgemeinen Verwaltung mit sich bringen könnte. Der EWSA empfiehlt eine adäquate Risikoanalyse, um die Schwierigkeiten aufgrund des Wechsels von der einen zur anderen GD zu minimieren.

1.7 Der EWSA empfiehlt, das Programm in der gesamten EU im Einklang mit der Grundrechtecharta umzusetzen.

1.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass jedes der umgesetzten Programme in den einzelnen Jahresplänen angemessen unterstützt wird. In dieser Hinsicht empfiehlt der EWSA, die Mittel so vorzusehen, dass kein Programm benachteiligt wird. Darüber hinaus sollte in den Kommissionsvorschlag ein Satz aufgenommen werden, mit dem sichergestellt wird, dass jedes jährliche Arbeitsprogramm eine probate und gerechte Mittelverteilung zwischen den einzelnen Bereichen vorsieht und für alle Bereiche ein ausreichendes Finanzierungsniveau aufrechterhalten wird.

1.9 Die Hinzufügung des Verbraucherbereichs zum Programm ruft bei den Betroffenen große Bedenken hervor. Die größte Sorge lautet, dass dadurch bestehende Programme ersetzt und/oder ihre Fördermittel reduziert werden könnten. Der EWSA begreift zwar, dass es notwendig ist, den Verbraucherbereich zu berücksichtigen, weil dieser in die Zuständigkeit der GD Justiz fällt; er spricht sich aber nachdrücklich dafür aus, die Haushaltsmittel für das Programm infolge der Berücksichtigung dieses zusätzlichen Bereichs nicht zu verringern.

1.10 Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Programme, die auf eine Verbesserung der Situation der in puncto Gleichheit und Menschenrechte diskriminierten Personen abzielen, vielfach auf Armutssituationen beziehen. Der EWSA erkennt an, dass es auch andere Programme gibt, mit denen Armut und Ausgrenzung bekämpft werden. Er fordert jedoch mit Nachdruck, in diesem Programm die Rolle der Armut als Diskriminierungsgrund umfassend zu berücksichtigen.

1.11 Der EWSA gibt zu bedenken, dass einige im Rahmen der Programmziele genannten „Personen“ ausgeschlossen werden könnten, wenn an einer strikten Definition der Unionsbürgerschaft festgehalten wird. Nach Auffassung des EWSA würde diese Sorge verringert, wenn im Zuge der Umsetzungsprogramme für eine stärkere Berücksichtigung von Inklusionsgrundsätzen in den einschlägigen Plänen gesorgt würde. Es sollte für die Antragsteller klar sein, dass die Verwendung des Begriffs „Personen“ in den allgemeinen Zielen auf die Gewährleistung der vollständigen Inklusion ausgerichtet ist.

1.12 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Arbeit der bestehenden Netze, die Informationsprogramme zum Nutzen von Finanzhilfeempfängern und politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und europäischer Ebene fördern und lenken. Es ist äußerst wichtig, die Netze, die Finanzmittel im Rahmen des neuen Programms beantragen, nicht dadurch zu benachteiligen, dass ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Gleichstellung außer Acht gelassen werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass bereits eine angemessene Bewertung dieser Arbeit vorgenommen wird, sodass die Erfahrungen mit dem Programm in künftige Tätigkeiten im Bereich der Gleichheit und der Menschenrechte einfließen können.

1.13 Es besteht die weit verbreitete Sorge, dass durch jede Lücke zwischen dem Auslaufen des derzeitigen Programms (2007-2013) und dem Beginn des neuen Programms (2014-2020) das allgemeine Programm Schaden nehmen könnte und wichtige bisherige Erkenntnisse verloren gehen könnten. Der EWSA unterstreicht, dass solche Lücken vermieden werden müssen.

2. Hintergrund

2.1 Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020⁽¹⁾ wurde am 15. November 2011 angenommen. Darin werden Änderungen im Hinblick auf das neue Programm vorgeschlagen, die auf den Erfahrungen mit dem laufenden Programm für den Zeitraum 2007-2013 beruhen.

2.2 Nach der Annahme des Vorschlags wurde der EWSA um eine Stellungnahme ersucht, die auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 zur Verabschiedung ansteht.

2.3 Rechtsgrundlage des Vorschlags sind Artikel 19 Absatz 2, Artikel 21 Absatz 2, Artikel 114, Artikel 168, Artikel 169 und Artikel 197 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

2.4 Die Mittelausstattung für die Durchführung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“ beträgt für den Zeitraum 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020 439 Mio. EUR (jeweilige Preise).

2.5 Alle EU-Mitgliedstaaten können am Programm teilnehmen.

2.6 Die Teilnahme von Drittstaaten ist auf die EWR-Länder, Beitrittsländer, Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer beschränkt. Andere Drittstaaten, insbesondere jene, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallen, können ebenfalls in den Genuss des Programms kommen.

2.7 Alle Interessenträger sind der Ansicht, dass das neue Programm nicht verschoben werden und Anfang 2014 vollkommen operationell sein sollte.

3. Vorschlag der Kommission

3.1 Die Kommissionsmitteilung enthält eine ausführliche Beschreibung des vorgeschlagenen Programms für den Zeitraum 2014-2020.

3.2 Die Mitteilung umfasst auch einen Rahmen zur Vereinfachung und Rationalisierung des Programms „Rechte und Unionsbürgerschaft“, das auf drei laufende Programme folgen soll.

3.3 Es handelt sich dabei um a) das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, b) das Programm „Daphne III“ sowie c) die Abschnitte „Nichtdiskriminierung und Vielfalt“ und „Gleichstellung der Geschlechter“ im Programm „Beschäftigung und soziale Solidarität“ (PROGRESS).

3.4 Im Anschluss an eine Folgenabschätzung bezüglich des derzeitigen Programms für 2007-2013 beschloss die Kommission, die laufenden sechs Programme in zwei Programme zusammenzulegen. Dies wird ein umfassendes Finanzierungskonzept und eine effizientere Programmverwaltung ermöglichen.

3.4.1 Ziel des Programms ist es, einen Beitrag zur Schaffung eines Raums zu leisten, in dem die Menschenrechte, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, gefördert und geschützt werden.

3.4.2 Das Programm umfasst fünf spezifische Ziele:

- Stärkung der Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben;
- Förderung der effektiven Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung einschließlich der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Rechte älterer Menschen;
- Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für personenbezogene Daten;
- Stärkung der Achtung der Rechte des Kindes;
- Stärkung der Position von Verbrauchern und Unternehmen, damit sie vertrauensvoll am Geschäftsverkehr im Binnenmarkt teilnehmen können.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 Die Mitteilung enthält Einzelheiten zur Halbzeitbewertung und Empfehlungen für Verbesserungen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterhin zu den Prioritäten der EU gehört. Er äußert sich jedoch besorgt über die uneinheitliche Umsetzung der Grundrechtecharta innerhalb der EU.

4.2 Im Mittelpunkt des neuen Programms steht die Bereitstellung von Finanzmitteln in Höhe von 439 Mio. EUR für den Zeitraum 2014-2020. Damit ist das Budget zwar nur geringfügig niedriger als das bisherige, doch ist der EWSA der Ansicht, dass dies eine Schwächung des Engagements der EU für die Verbesserung der Situation von Menschen, die mit Diskriminierung konfrontiert sind, bedeutet.

4.3 Der EWSA hat die Sorge, dass die zunehmenden „extremistischen Tendenzen“ die Verwirklichung der grundlegenden Menschenrechte beeinträchtigen könnten⁽²⁾, weshalb es wichtig ist, angemessene Mittel für Gruppen, die sich für eine Verbesserung dieser Situation einsetzen, zur Verfügung zu stellen. Auch wenn es stimmt, dass Haushaltsmittel verfügbar sind, um diese Arbeit fortzusetzen, liegt das vorgeschlagene Budget nach Meinung des EWSA ganz offenkundig unterhalb jenes Finanzierungsniveaus, das notwendig wäre, um die Kontinuität der im Rahmen des bisherigen Programms begonnenen Tätigkeiten zu gewährleisten.

4.4 Der EWSA ist besorgt, dass durch die Priorisierung der von der Kommission gemäß Artikel 8 des Vorschlags angenommenen Jahresprogramme bestimmte Elemente oder Teilbereiche des Projekts benachteiligt werden könnten. Dies könnte korrigiert werden, indem alle Arbeitsprogramme in einem Umfang finanziert würden, der für die Fortsetzung der laufenden Arbeiten erforderlich wäre.

4.5 Es muss weiterhin für eine große Sichtbarkeit der Programme gesorgt werden, damit diese als wirksame Instrumente zur Förderung der Nichtdiskriminierung in allen betroffenen Bereichen wahrgenommen werden.

4.6 Der EWSA hat die Sorge, dass die Fähigkeit der GD Justiz zur Messung der Auswirkungen durch ihre Aussage, sie verfüge nicht über ausreichende Informationen, unterminiert wird.

4.7 Der EWSA befürchtet, dass das Programm durch die zusätzlichen Aspekte der Verbraucherrechte unnötigen weiteren Belastungen ausgesetzt werden könnte. Dazu zählen der Ersatz der Programme, die unmittelbar die grundlegenden Menschenrechte berühren, und die Gefahr, dass zweckdienliche Finanzmittel von Menschenrechts- und Justizprogrammen abgezweigt werden.

4.8 Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass der Titel des Programms nicht dessen gesamten Inhalt widerspiegelt. Er ist der Meinung, dass durch das Fehlen des Worts „Gleichheit“ im Titel die Programme zur rechtlichen Gleichstellung geschwächt werden.

4.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Ziele des Programms die Bekämpfung von Gewalt, insbesondere häuslicher Gewalt, einschließen sollten.

4.10 Der EWSA befürchtet, dass durch die Definition der Unionsbürgerschaft im Rahmen eines der fünf spezifischen Programmziele jene Menschen, die in der EU leben, aber keine Unionsbürgerschaft besitzen, ausgeschlossen werden. Die Bezugnahme auf „Personen“ in den allgemeinen Zielen des Programms wird begrüßt. Der EWSA fordert jedoch dazu auf, die Ziele zu verstärken, um das Programm vollständig inklusiv zu machen.

4.11 Es ist ein weit verbreitetes Anliegen, dass die bestehenden Netze, die an der Förderung und Bereitstellung von Informationen über das Programm beteiligt sind, bei der Beantragung der Teilnahme am neuen Programm nicht benachteiligt werden sollten. Der EWSA erkennt an, dass diese Netze über umfangreiche Erfahrungen auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Gleichstellung verfügen und dass die Rolle dieser Netze (ebenso wie sämtliche Programmteile) angemessen bewertet werden sollte.

4.12 Ein wesentlicher Aspekt bei der Programmgestaltung sollte die Notwendigkeit sein, Programme auf der Grundlage von aus anderen Erfahrungen (wie dem Karfreitagsabkommen) gewonnenen Erkenntnissen dahingehend anzupassen, dass bestimmte Rechte neu bewertet und vor dem Hintergrund sich verändernder Gegebenheiten verbessert werden.

4.13 Der EWSA weist darauf hin, dass bei der Verwirklichung von Rechten und Gleichheit stets ein Gleichgewicht angestrebt werden muss, um dafür zu sorgen, dass die Rechte der Allgemeinheit anerkannt werden. Auch sollte jeder Mensch Zugang zu Verfahren haben, die gewährleisten, dass Diskriminierung niemals stattfindet.

Brüssel, den 26. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan NILSSON, „Europe's snail syndrome“, 10. Mai 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)“

COM(2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Berichtersteller: **Pedro NARRO**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 15. Dezember 2011 bzw. am 23. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)“

COM(2011) 874 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 10. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 127 gegen 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Das LIFE-Programm ist ein erfolgreiches Gemeinschaftsprogramm, das in den letzten 20 Jahren – ergänzt durch andere Fonds und Initiativen – äußerst positive Ergebnisse gezeitigt hat. Es muss daher beibehalten und verstärkt werden, damit der Umwelt- und Klimaschutz in der Europäischen Union auf strategische und kohärente Weise vorangebracht werden kann.

1.2 Die Aufstockung der für das LIFE-Programm (2014-2020) veranschlagten Mittel ist zwar ein gutes Zeichen, doch bleibt noch einiges zu tun, um den Umweltschutz effizient in die europäischen Politikbereiche zu integrieren. Der EWSA fordert die tief in einer Wirtschaftskrise steckenden Mitgliedstaaten auf, entschieden für Investitionen in den Umwelt- und Klimaschutz einzutreten und so die Auswirkungen dieser Krise abzuschwächen.

1.3 Die Schaffung eines Teilprogramms „Klimapolitik“ kann ein positives Instrument sein, um die auf den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel ausgerichteten Initiativen stärker ins Blickfeld zu rücken. Das Teilprogramm „Umwelt“ muss weiterhin zum Schutz der biologischen Vielfalt und vorrangig zur Finanzierung des Natura-2000-Netzes beitragen, ohne jedoch die Beteiligung anderer Fonds wie des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu beeinträchtigen.

1.4 Die Lancierung eines neuen Typs groß angelegter Projekte, der „integrierten Projekte“, muss unter Gewährleistung der Teilnahme von NRO und KMU, der Wahrung von Kontinuität der „traditionellen Projekte“ und einer besseren Koordinierung zwischen nationalen und EU-Einrichtungen verwirklicht werden. Der EWSA schlägt der Kommission diesbezüglich vor, eine klare Aufteilung der Haushaltsmittel zwischen beiden Projekten in den Verordnungsvorschlag aufzunehmen, die Kriterien, mit deren Hilfe eine geografische Verteilung der integrierten Projekte

erreicht werden soll, anzugeben und klarzustellen, wie die Mehrjahresprogramme zu erarbeiten sind, ohne dass die Flexibilität des Programms beeinträchtigt wird.

1.5 Der EWSA begrüßt, dass die Verteilung der Projekte leistungsbezogen und nicht geografisch erfolgt. Er ist sich jedoch bewusst, dass viele Länder, denen es an der Erfahrung und den Mitteln fehlt, um sich aktiv einzubringen, nur vereinzelt am LIFE-Programm teilnehmen. In dieser Hinsicht ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Kommission deren Zugang durch mehr Beratung und bessere institutionelle Koordinierung erleichtert.

1.6 Die Erhöhung des Kofinanzierungssatzes für traditionelle und integrierte Projekte kann auf keinen Fall rechtfertigen, dass die Mehrwertsteuer und das Stammpersonal nicht mehr als zuschussfähige Kosten erachtet werden. Durch die Ausklammerung dieser Kosten würden kleine Organisationen der Zivilgesellschaft, die einen äußerst wertvollen Beitrag leisten, deren Teilnahme dadurch jedoch unmöglich oder begrenzt werden könnte, grundlegend benachteiligt.

1.7 Die Einführung der Pauschalbeträge ist eine gute Vereinfachungsmaßnahme. Nach Ansicht des EWSA sollte die Kommission eine Verbesserung der Beratungsleistungen, die Vereinfachung der Finanzformulare und die Einführung einer Ex-ante-Evaluierung bei traditionellen Projekten erkunden.

1.8 Nach Ansicht des EWSA ist die Bewahrung des Gemeinschaftscharakters und des europäischen Mehrwerts des LIFE-Programms unabdingbar. Die Kommission muss daher im Vorfeld klarstellen, welche Maßnahmen über delegierte Rechtsakte erlassen werden, welche Rolle die Mitgliedstaaten im LIFE-Ausschuss spielen und welche neuen Aufgaben der Europäischen Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation übertragen werden.

1.9 Trotz des beachtlichen Erfolgs des LIFE-Programms muss die Europäische Kommission zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um die Außenwirkung des Programms und die aktive Teilnahme der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu fördern. In diesem Zusammenhang ist es fundamental, die Verbreitungskanäle und die Transparenz bei der Projektauswahl zu verbessern und die europäischen Bürger für die Relevanz und den Mehrwert eines Gemeinschaftsinstruments wie des LIFE-Programms für die Gesellschaft zu sensibilisieren.

2. Hintergrund

2.1 Am 12. Dezember 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE). Der Finanzrahmen für das LIFE-Programm für den Zeitraum 2014-2020 beläuft sich, ausgedrückt in jeweiligen Preisen, auf insgesamt 3 618 Mio. EUR.

2.2 Das LIFE-Programm ist Teil des Vorschlags der Kommission zum mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020, mit dem der Haushaltsrahmen und die Hauptausrichtungen für die Europa-2020-Strategie festgelegt werden. Die Kommission hat beschlossen, die Umwelt- und Klimapolitik als festen Bestandteil aller wesentlichen Instrumente und Maßnahmen zu erachten.

2.3 Seit seiner Einführung 1992 bildet das LIFE-Programm eine der Hauptachsen zur Finanzierung des Umweltschutzes in der Europäischen Union. Mit der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Verordnung soll die geltende Verordnung Nr. 614/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+) abgelöst werden.

2.4 Der Vorschlag für eine neue LIFE-Verordnung ist als LIFE-Programm mit zwei Teilprogrammen ausgelegt: Umwelt und Klimapolitik. Das Teilprogramm „Umwelt“ setzt sich aus drei Schwerpunktbereichen zusammen: 1. „Biodiversität“, 2. „Umwelt und Ressourceneffizienz“ sowie 3. „Verwaltungspraxis und Information im Umweltbereich“.

2.5 Das Teilprogramm „Umwelt“ wird mit 2 713,5 Mio. EUR ausgestattet. Die Hälfte der Mittel der Förderung von Projekten, die über maßnahmenbezogene Zuschüsse finanziert werden, wird zur Unterstützung von Maßnahmen zur Erhaltung der Natur und der biologischen Vielfalt zugewiesen. Auf das Teilprogramm „Klimapolitik“ entfallen 904,5 Mio. EUR. Es wird drei Schwerpunktbereiche umfassen: Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel sowie Verwaltungspraxis und Information.

2.6 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat schon immer die große Bedeutung des LIFE-Programms für die Entwicklung und Gestaltung der EU-Umweltpolitik betont. In den letzten drei Stellungnahmen, die der EWSA im Rahmen des LIFE-Projekts ausgearbeitet hat, wurde auf dessen wertvollen, jedoch begrenzten Beitrag zum Schutz der europäischen Umwelt hingewiesen⁽¹⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Haushaltsmittel

3.1.1 In dem Vorschlag für einen mehrjährigen Finanzrahmen werden dem LIFE-Programm erheblich mehr Mittel zugewiesen, als dies im Zeitraum 2007-2013 der Fall war. Die Mittelausstattung des LIFE-Programms erhöht sich von 2 143 auf 3 200 Mio. EUR zu Preisen von 2011 (3 618 Mio. EUR in jeweiligen Preisen). Auf das Teilprogramm „Umwelt“ entfallen 2 713,5 Mio. EUR (davon die Hälfte für Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität und der Natur) und auf das Teilprogramm „Klimapolitik“ 904,5 Mio. EUR.

3.1.2 Die vorgesehenen Mittel machen 0,3 % des EU-Gesamthaushalts aus. Die Mittelaufstockung ist im Hinblick auf die Umweltbelange ein positives Zeichen, allerdings bleibt zu sehen, inwieweit die Wirtschaftskrise die Finanzierungsmöglichkeiten seitens der Privatwirtschaft und lokalen Behörden beeinträchtigen wird, vor allem bei größeren Projekten mit einem höheren Mittelbedarf. In jedem Fall unterstreicht der EWSA, dass auf den Umwelt- und Klimaschutz abgehoben werden sollte, um die Auswirkungen der Krise abzuschwächen, und ist der Meinung, dass sich die Finanzierung des LIFE-Programms nicht negativ auf die Beiträge aus anderen Fonds wie dem ELER oder den Strukturfonds auswirken darf, die im selben Bereich zum Einsatz kommen können.

3.1.3 Die Kommission sollte der Notwendigkeit einer zusätzlichen Finanzierung für die Durchführung von Tätigkeiten in den Bereichen Kommunikation, Verbreitung und Wissenstransfer besondere Aufmerksamkeit schenken. Die spezifische Finanzierung von Beratungs- und Schulungsmaßnahmen würde nicht nur zu einer Vereinfachung der Verwaltung des Programms, sondern in erster Linie auch zur Erhöhung seiner Wirksamkeit und zu Mittelloptimierung beitragen.

3.2 Wichtigste Neuerungen des Vorschlags

3.2.1 Nach der Konsultation der interessierten Parteien und den Folgenabschätzungen hat die Kommission beschlossen, drei wichtige Änderungen an den geltenden Vorschriften vorzunehmen, um sie besser zu strukturieren, ihre Funktionsweise zu vereinfachen, sie flexibler zu gestalten und die Ziele und Strategien klarer festzulegen. Hierbei handelt es sich um folgende Änderungen:

- 1) spezifischere Prioritäten;
- 2) zwei Teilprogramme: Umwelt und Klimapolitik;
- 3) eine neue Projektart: „integrierte Projekte“.

3.3 Festlegung der Prioritäten

3.3.1 Bei einer der umstrittensten Fragen der von der Europäischen Kommission zuvor durchgeführten Konsultation ging es darum, ob für das neue Programm fest umrissene Schwerpunkte festgelegt werden sollten. Die Kommission hat richtigerweise die Festlegung bestimmter jährlicher Schwerpunkte verworfen, die einer korrekten Planung, Ausarbeitung und Einreichung der Vorschläge durch die Antragsteller im Wege stehen

⁽¹⁾ ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 57; ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 52; ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 75.

könnten. Schließlich hat sich die Kommission für die Aufstellung von mindestens zweijährigen Arbeitsprogrammen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entschieden, auch wenn sie keine genauen Angaben über deren Ausarbeitung macht. Der EWSA kann die Frage der Arbeitsprogramme derzeit nicht angehen, da es in dem hier behandelten Verordnungsvorschlag an genauen Informationen hierzu fehlt. Ungeachtet dieser Informationslücke muss bei der Festlegung von Arbeitsprogrammen die Quintessenz des LIFE-Programms hinsichtlich seiner Flexibilität und seiner Anpassung an den Wandel bewahrt werden.

3.3.2 Der EWSA befürwortet die Konzentration der Bemühungen auf konkrete umwelt- und klimapolitische Prioritäten und Tätigkeitsbereiche. Die Kommission muss mehr Informationen bereitstellen über die Arbeitsweise des Ausschusses für das LIFE-Programm, die Reform der nationalen Kontaktstellen sowie die Verwendung delegierter Rechtsakte zur Festlegung der Kriterien für Projektförderung und geografische Ausgewogenheit bei integrierten Projekten.

3.4 Teilprogramm „Klimapolitik“

3.4.1 Die Schaffung eines spezifischen Teilprogramms zur Lösung von Klimafragen mit drei Schwerpunkten (Klimaschutz, Anpassung und Verwaltungspraxis) soll einen Impuls für eine bessere Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften im Klimabereich, eine verbesserte Verwaltungspraxis und die Schaffung neuer Netze und Plattformen geben. Das neue Teilprogramm ist unerlässlich, um die in der Europa-2020-Strategie^(?) und in dem Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050⁽³⁾ festgelegten Ziele zu erreichen.

3.4.2 Das neue Teilprogramm muss – trotz begrenzter Mittelausstattung – auf eine Reihe spezifischer Ziele ausgerichtet sein, die es ermöglichen, die Vor-Ort-Kenntnis von Klimafragen zu verbessern und diese Priorität zum festen Bestandteil aller EU-Instrumenten und -Maßnahmen zu machen. Die Synergien zwischen den Umwelt- und den Klimazielen liegen auf der Hand. Wie die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung unterstreicht, können klimabezogene Projekte mehreren Zielen dienen.

3.4.3 Der EWSA hält die Entscheidung, den früheren thematischen Aspekt „Klimawandel“ des Teilbereichs Umweltpolitik und Verwaltungspraxis von LIFE+ aufzuwerten, für zweckmäßig und angebracht. Hierbei geht es nicht nur um die Erhöhung der Außenwirkung des Teilprogramms, sondern auch um die Erweiterung seines strategischen und bereichsübergreifenden Wertes.

3.5 Integrierte Projekte

3.5.1 Integrierte Projekte sind traditionelle LIFE-Projekte, die in großräumigem Maßstab durchgeführt werden und bei denen die Antragsteller versuchen, genügend Kapazität zur Verwaltung eines spezifischen Sektors zu schaffen, wobei sie nicht nur die Mittel des LIFE-Programms, sondern auch die anderer EU-Fonds sowie nationaler und regionaler Fonds oder aus dem Privatsektor mobilisieren.

3.5.2 In der Regel wird es sich hierbei um Großprojekte handeln (5-10 Mio. EUR Kofinanzierung durch die EU), mit denen Umweltprobleme gelöst und die Umsetzung umweltpolitischer Ziele sowie deren Integration in andere Politikbereiche verbessert werden sollen. Die vorrangigen Schwerpunktbereiche erscheinen angemessen (Natura-2000-Netz, Wasser, Luft, Abfälle usw.), auch wenn die Kommission die Rolle einiger traditioneller Projekte, die unzählige Vorteile zu geringen Kosten erzielt haben, nicht unbeachtet lassen sollte. Die integrierten Projekte führen zwar einen neuen Mehrzweck-Durchführungsmechanismus in die Umsetzung der Umwelt- und Klimavorschriften ein, lassen jedoch berechtigte Zweifel aufkommen, ob dadurch in der Praxis nicht mehr Verwaltungskomplexität und Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen gleichzeitig zum Einsatz kommenden Fonds entstehen.

3.5.3 Die geografische Streuung der integrierten Projekte ist noch offen. Die Kommission wird im Wege delegierter Rechtsakte geografische Kriterien festlegen, doch wäre es sinnvoll, wenn die Grundverordnung grundlegende Leitlinien dazu enthielte, wie Länder, die auf dem Gebiet des LIFE-Programms traditionell wenig aktiv sind, ihre Beteiligung am Programm verbessern können. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, diesen Ländern verstärkte Beratungsleistungen bereitzustellen und die Koordinierung mit den zuständigen nationalen Einrichtungen zu verbessern. Nach Einschätzung des Ausschusses sollte bei der Auswahl eines integrierten Projekts Leistungskriterien der Vorzug vor geografischen oder ähnlichen Kriterien gegeben werden. Die Ausweitung der Kofinanzierung auf 80 % der zuschussfähigen Kosten reicht möglicherweise in Krisenzeiten, wenn angemessene Mittel für solch ambitionierte Projekte nur sehr schwer mobilisiert werden können, nicht aus, um die Beteiligung der öffentlichen und privaten Wirtschaftsteilnehmer zu fördern.

3.5.4 Bei den integrierten Projekten sollten Organisationen der Zivilgesellschaft stärker einbezogen werden, um deren Entwicklung und Durchführung vor Ort zu erleichtern, wodurch vermieden wird, dass sie zu ausschließlichen Instrumenten der Behörden werden. Es ist von grundlegender Bedeutung, die Teilnahme der Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken und die Schaffung von Netzen zu fördern, die den Austausch bewährter Praktiken und den Transfer von Wissen unter ihren Mitgliedern ermöglichen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Vereinfachung

4.1.1 Die Kommission legt den Schwerpunkt auf eine größere Vereinfachung dank einer häufigeren Verwendung von Pauschalbeträgen und -sätzen. Diese Maßnahme ist positiv zu bewerten und kann zum Abbau unnötigen bürokratischen Aufwands führen.

4.1.2 Den Vorschlag, die zuschussfähigen Kosten so zu überarbeiten, dass die Mehrwertsteuer bzw. die laufenden Personalkosten (die in der Regel um die 30 % ausmachen) ausgeschlossen werden, kann der Ausschuss nicht befürworten. Bei einer Nichtberücksichtigung der genannten Kosten entstünden zusätzliche Probleme bei den Projekten, die in erster Linie von weniger bemittelten bzw. auf lokaler Ebene angesiedelten Akteuren der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Die Vereinfachung muss

(?) COM(2010) 2020 final.

(3) COM(2011) 112 final.

auf einer grundlegenden Umgestaltung der Formulare, einer besseren Beratung in der Ausarbeitungsphase, Flexibilität bei den Ex-post-Budgetänderungen und einer Ex-ante-Evaluierung (Screening) basieren. Nach Ansicht des Ausschusses sollten einige speziell für die integrierten Projekte entworfenen Vereinfachungsmaßnahmen auch auf die traditionellen Projekte ausgedehnt werden, wie dies bei der Festlegung eines zweistufigen Ansatzes zur Projektauswahl der Fall ist.

4.1.3 Mit dem Vorschlag für eine Verordnung wird die Komplementarität zwischen den Finanzinstrumenten gegenüber der verwirrenden Formulierung des aktuellen Artikels 9 erheblich verbessert. Der EWSA schließt sich dem Grundsatz an, dass das LIFE-Programm andere EU-Finanzierungsprogramme (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Horizont 2020 usw.) ergänzen muss, wobei die Koordinierung zu verbessern ist, um Doppelfinanzierung zu vermeiden.

4.1.4 Die neuen Maßnahmen zur Vereinfachung der Arbeitsweise und der Verwaltung des Programms müssen mit einer Erhöhung der Transparenz der Kriterien für die Projektauswahl und einer Verstärkung der bestehenden Instrumente hinsichtlich Beratung und Orientierung der potenziellen Empfänger einhergehen.

4.2 Unionsbezogener Ansatz/Aktivitäten außerhalb der Europäischen Union

4.2.1 An die Stelle der weggefallenen indikativen nationalen Zuteilungen (Artikel 6 der aktuellen Verordnung) werden nur bislang noch nicht definierte Kriterien für die Anwendung der geografischen Ausgewogenheit auf integrierte Projekte treten. Die nationalen Zuteilungen haben nicht das erhoffte Ergebnis erbracht und boten keinen genügenden Anreiz für kleinere oder in der Verwaltung dieser Fonds weniger erfahrene Mitgliedstaaten. Der Wegfall erscheint logisch und wird von der Kommission durch geografische Auswahlkriterien für größere Projekte (integrierte Projekte) kompensiert. Derzeit nützt dies vor allem Italien, Deutschland und Spanien, doch muss die Teilnahme derjenigen Länder, denen es an Erfahrung und technischer Vorbereitung fehlt, aktiv gefördert werden.

4.2.2 Die Ausweitung des geografischen Geltungsbereichs des LIFE-Programms scheint angemessen, allerdings darf hierdurch nicht der gemeinschaftliche Charakter des Programms verfälscht werden. Die Ausnahmen von der allgemeinen Regel müssen auf ganz bestimmte Fälle in spezifischen Bereichen wie Meereslebewesen oder wandernde Arten oder die internationale Zusammenarbeit zwischen Organisationen beschränkt werden. Der EWSA unterstützt, dass mindestens 15 % der Mittel des Programms über transnationale Projekte kanalisiert werden.

4.2.3 Die Kommission hat bislang vollständig die Verwaltung des LIFE-Programms übernommen, jedoch geht aus dem neuen Vorschlag nicht klar hervor, welche Rolle die Exekutivagenturen und konkret die Europäische Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation spielen sollen. In diesem Zusammenhang sollte die Europäische Kommission gefragt werden, welche Zuständigkeiten die Exekutivagentur bei der Auswahl der Projekte haben soll und welche Instrumente zur Stärkung der nationalen Kontaktstellen eingesetzt werden sollen.

4.3 Das Natura-2000-Netz

4.3.1 Der Beitrag des LIFE-Programms zur Finanzierung der Weiterentwicklung des Natura-2000-Netzes ist ein Schwerpunktbereich, in dem beachtliche Ergebnisse erzielt wurden. Auch im nächsten Programmplanungszeitraum muss LIFE für eine bessere Akzeptanz des Natura-2000-Netzes durch die lokalen Akteure und die Behörden sorgen. Daher ist es äußerst wichtig, dass das LIFE-Programm zur Verankerung gemeinsamer Kriterien für die Bewirtschaftung und Verwaltung der Natura-2000-Gebiete beiträgt. Diese Aufgabe sollte von der Europäischen Kommission koordiniert und auf die Länder ausgerichtet werden, in denen das Schutzgebietsnetzwerk noch am Anfang steht.

4.4 Kofinanzierung

4.4.1 Der Kofinanzierungshöchstsatz der LIFE-Projekte beträgt 70 % der zuschussfähigen Kosten, während er vorher 50 % betrug. Im Falle der integrierten Projekte kann er bis zu 80 % erreichen. Unter Berücksichtigung ihrer strategischen Bedeutung würde er auch für spezifische Projekte gelten, mit denen besonderen Erfordernissen der Ausarbeitung und Umsetzung der Politik oder Rechtsvorschriften der EU Rechnung getragen werden soll. Diese verstärkte Kofinanzierung soll einen Ausgleich dafür bieten, dass bestimmte sehr hohe, bislang zuschussfähige Kosten wie die Mehrwertsteuer und Ausgaben für Stammpersonal nicht länger zuschussfähig sein werden. Allerdings werden auch im aktuellen Programmplanungszeitraum einige Projekte im Bereich der Biodiversität bereits zu 75 % kofinanziert. Daher empfiehlt es sich, dass die Kommission analysiert, ob diese Kofinanzierung einen ausreichenden Ausgleich bietet oder ob anstelle eines Kofinanzierungshöchstsatzes eher ein Festsatz festgelegt werden sollte.

4.5 Ökoinnovation

4.5.1 Im gegenwärtigen Programmplanungszeitraum ging es bei einem Großteil der Projekte im Bereich der Umweltpolitik und umweltpolitischen Verwaltungspraxis um den Einsatz innovativer Bewirtschaftungs- und Geschäftsmodelle. In der Folgenabschätzung werden die im Bereich Ökoinnovation erzielten Fortschritte sehr positiv bewertet. Dennoch schlägt die Kommission Begrenzungen für Innovationen im privaten Sektor vor, da diese a priori über andere spezifische Instrumente wie Horizont 2020 gefördert werden.

4.6 Förderung der Teilnahme von KMU und NRO

4.6.1 Im Zuge der Neugestaltung des LIFE-Programms wurde von dem reinen „Bottom-up“-Ansatz zugunsten eines flexiblen „Top-down“-Ansatzes abgerückt. Das führte zur Konzipierung der integrierten Projekte. Der EWSA stellt sich nicht gegen die neue Sichtweise der Kommission, will jedoch betonen, wie wichtig eine Förderung von auf lokaler oder regionaler Ebene entwickelten Projekten ist, an denen zwar kleine Unternehmen oder NRO beteiligt sind, die aber mit geringen Kosten bedeutende Ergebnisse hervorbringen können.

4.6.2 Der EWSA befürwortet, dass die aus dem LIFE-Programm finanzierten Projekte auf effektive Weise ein grünes öffentliches Beschaffungswesen fördern.

4.7 Finanzierung von im Umweltschutz tätigen NRO

4.7.1 Die Europäische Kommission nutzt das Instrument LIFE zur Finanzierung von im Umweltschutzbereich tätigen NRO, die am europäischen Beschlussfassungsprozess beteiligt sind. Bislang haben üblicherweise etwa 30 Organisationen diese Mittel in Anspruch genommen, mit nach Einschätzung der Kommission sehr positiven Ergebnissen. In diesem Zusammenhang würdigt der Ausschuss die von diesen Organisationen geleistete Arbeit; doch sollten die Auswahlkriterien für die Gewährung von Mitteln so verändert werden, dass andere Organisationen, die einen wichtigen Umwelt- und Klimaschutzbeitrag leisten, davon profitieren können.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebsinhaber im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik“

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD),

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung ‚Einheitliche GMO‘)“

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21),

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD),

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik“

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD),

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe für das Jahr 2013“

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD),

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Betriebsprämienregelung und der Unterstützung für Weinbauern“

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Berichtersterterin: **Dilyana SLAVOVA**

Mitberichtersterter: **Franco CHIRIACO**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 14. November bzw. am 25. Oktober 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebsinhaber im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik“

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung ‚Einheitliche GMO‘)“

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik“

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe für das Jahr 2013“

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Betriebsprämienregelung und der Unterstützung für Weinbauern“

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 10. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 132 gegen 14 Stimmen bei 21 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Änderungen im Agrarmodell der EU

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Legislativvorschläge der Kommission und nimmt zur Kenntnis, dass einige – aber bei weitem nicht alle – seiner Anregungen aus früheren Stellungnahmen berücksichtigt wurden. Insbesondere hat der Ausschuss in seinen Stellungnahmen NAT/449 und NAT/481 darauf hingewiesen, dass in der künftigen GAP das europäische Agrarmodell, das auf den Grundsätzen der Ernährungssouveränität, der Nachhaltigkeit und der Berücksichtigung der realen Bedürfnisse von Landwirten und Verbrauchern beruht, entschlossen verteidigt werden muss.

1.2 Der EWSA würdigt die umfangreichen Arbeiten der Kommission zur Zukunft der GAP, mit denen sie ein zutiefst europäisches und auf dem Konzept der inklusiven Vielfalt basierendes Projekt vorschlagen will. Hinsichtlich der Anstrengungen der Kommission, eine neue Partnerschaft zwischen Europa und seinen Landwirten aufzubauen, ist der EWSA der Ansicht, dass die Vorschläge zwar den richtigen Schwerpunkt haben, jedoch in einigen Bereichen noch erheblich angepasst werden müssen.

1.3 Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die extremen Klimaveränderungen erfordern eine grundlegende Änderung der Vorgehensweise, um die Kluft zwischen Versprechen und Alltagsrealität in der Landwirtschaft zu überwinden. Der zunehmende Druck, dem die Landwirte durch die Märkte ausgesetzt sind, führt dazu, dass in ganzen Regionen landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben werden. Das europäische Agrarmodell ist mehr denn je unverzichtbar. Nach Ansicht des EWSA ist es von entscheidender Bedeutung, dass die GAP 2014-2020 einen Beitrag dazu leistet, die enormen Hindernisse bei der Entwicklung der Landwirtschaft zu überwinden. Der Ausschuss vermisst allerdings ein deutlicheres Bekenntnis der Kommission zum europäischen Agrarmodell.

1.4 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit einer multifunktional ausgerichteten Landwirtschaft in Europa im Sinne des europäischen Agrarmodells durch verschiedene Maßnahmen, wie etwa Forschung, Entwicklung und Beratung, sowie der Honorierung jener gesellschaftlichen Leistungen, die sich bisher nicht in den Verbraucherpreisen widerspiegeln, zu steigern. Der EWSA erachtet die vorgesehenen

Maßnahmen jedoch für lange nicht ausreichend, um kontinuierliche Fortschritte bei Produktion und Beschäftigung zu sichern und einen Beitrag zur Deckung des ständig steigenden weltweiten Nahrungsmittelbedarfs zu leisten. Der EWSA weist darauf hin, dass in der künftigen GAP der Tatsache Rechnung getragen werden muss, dass ein Sechstel aller Arbeitsplätze in Europa direkt oder indirekt mit landwirtschaftlicher Erzeugung in Zusammenhang steht, in einigen Mitgliedstaaten fällt dieser Anteil sogar noch weitaus höher aus. Die GAP müsste bei der Sicherung von Arbeitsplätzen in der EU, insbesondere in ländlichen Gebieten, eine Rolle spielen, derzeit trägt sie allerdings eher zum Abbau von Arbeitsplätzen bei. Wird in einer Region die land- und forstwirtschaftliche Produktion eingestellt, so verschwinden mit ihr auch die vor- und nachgelagerten Arbeitsplätze, auch in der Lebensmittelindustrie und Holzverarbeitung. Ein Schwerpunkt der künftigen GAP muss auf der Verbesserung der Wirtschaftsleistung landwirtschaftlicher Familienbetriebe und Genossenschaften liegen, damit diese einen besseren Marktzugang erhalten und ihre Erzeugnisse besser vermarkten können.

1.5 Die neue GAP sollte einen Beitrag zur Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen, der Beschäftigungslage und der Sicherheit von Arbeitnehmern in der Landwirtschaft leisten, indem sie bei der Zuweisung von Beihilfen die vollständige Einhaltung der Sozialklauseln, der gesetzlichen Vorschriften und der Beschäftigungsverträge sicherstellt. Dies muss unter Rahmenbedingungen erfolgen, die die landwirtschaftlichen Betriebe in den Mittelpunkt des Systems rücken, um die Realwirtschaft zu würdigen, Fortschritt, Innovation und den Generationswechsel zu erleichtern und die Nahrungsmittelproduktion zu fördern, auch gestützt auf regionale Wertschöpfung.

1.6 Der EWSA ruft erneut das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission dazu auf, für die Beibehaltung eines soliden GAP-Haushalts zumindest in der Größenordnung wie in der laufenden Haushaltsperiode zu sorgen. Besondere Probleme werden derzeit bei der Entwicklung der zweiten Säule gesehen, da viele Mitgliedstaaten scheinbar nicht mehr willens bzw. in der Lage sind, für die entsprechend notwendige Kofinanzierung zu sorgen. Dies wird zu einer inakzeptablen Schwächung der Politik für die ländlichen Räume, einschließlich der umweltpolitischen Maßnahmen, die über die zweite Säule finanziert werden, führen.

1.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass bei der Reformierung der GAP die Vereinfachung der Verfahren, eine **flexible** Umsetzung entsprechend der jeweils unterschiedlichen Situation der

Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten, der Abbau von Verwaltungsaufwand für Landwirte und die Entlastung der für Zahlungen verantwortlichen Stellen zu den primären Anliegen gehören müssen.

Direktzahlungen

1.8 Der EWSA begrüßt das Abrücken von den historischen Referenzzeiträumen als Grundlage für die Festlegung der Beihilfen für Landwirte in den einzelnen Ländern oder Regionen. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass eine pauschale Zahlung pro Hektar nicht in jedem Fall ein effizientes politisches Instrument ist, besonders wenn man das Argument der Einkommensstützung in Betracht zieht (siehe Ziffer 4.3.2). Die **interne Konvergenz** innerhalb eines Landes oder einer Region sollte daher ein flexibles Vorgehen, einen längeren Übergangszeitraum und schrittweise Änderungen während des Zeitraums ermöglichen.

1.9 Der EWSA begrüßt das Bemühen darum, das Gefälle in der Höhe der Unterstützung auszugleichen, die Landwirte in den einzelnen Mitgliedstaaten erhalten. Die Neuverteilung der finanziellen Mittel unter den Mitgliedstaaten im Rahmen der künftigen GAP sollte von Ausgewogenheit, Gerechtigkeit und Pragmatismus geprägt sein und der jeweils unterschiedlichen Situation der Landwirtschaft innerhalb der EU, insbesondere der Kosten- und Ertragsstruktur landwirtschaftlicher Tätigkeiten im jeweiligen Mitgliedstaat, Rechnung tragen. Wichtig ist, dass bei der Neuverteilung den Problemen der Landwirte sowohl in den alten als auch den neuen Mitgliedstaaten behutsam Rechnung getragen wird. Darum empfiehlt der EWSA eine Neuverteilung der nationalen Mittel für Direktzahlungen nach objektiven, diskriminierungsfreien Kriterien und **eine ausgewogene und angemessene Übergangsperiode für die geplante gerechte Konvergenz, mit der die historischen Referenzwerte als Grundsätze aufgegeben werden**. Es muss sichergestellt sein, dass am Ende des Finanzrahmens für den Zeitraum 2014-2020 kein Land weniger als 90 % des Durchschnitts der 27 EU-Mitgliedstaaten an Direktzahlungen erhält.

1.10 Der EWSA unterstützt den Beschluss, für Kleinlandwirte vereinfachte Beihilfesysteme einzuführen, bezweifelt jedoch, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Beihilfesätze ausreichen, um die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe zu fördern. Gleichzeitig ersucht er die Kommission um eine klare Darlegung der Voraussetzungen, die für die Einstufung als „Kleinlandwirt“ gegeben sein müssen. Je nach den Gegebenheiten in den jeweiligen Mitgliedstaaten könnten solche Systeme freiwillig sein.

1.11 Der EWSA unterstützt das den Kommissionsvorschlägen zugrunde liegende Prinzip, wonach aus Säule I der GAP finanzierte Zahlungen auf aktive Landwirte ausgerichtet sein müssen. Durch eindeutige Definitionen der Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „förderfähiges Land“ und „aktiver Landwirt“ sowie bessere Verknüpfungen von Zahlung und Tätigkeit muss vermieden werden, dass die begrenzten Mittel an ungenutzte Agrarflächen bzw. an nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten verloren gehen (es sei denn, es handelt sich um eine ordnungsgemäß gemeldete Flächenstilllegung). Mit den Mitgliedstaaten muss abgeklärt werden, ob eine effektive Umsetzung dieses Prinzips machbar ist. Zudem sollten Begünstigte, die weniger als 5 000 EUR erhalten, nicht aus der Definition des „aktiven Landwirts“ ausgeklammert werden.

1.12 Der EWSA stimmt einer schrittweisen Senkung zwecks einer Angleichung der Direktzahlungen (Deckelung) zu. Wie bereits in früheren Stellungnahmen legt der EWSA der Kommission nahe, Verfahren anzuwenden, die den Besonderheiten der Genossenschaften oder anderer Zusammenschlüsse von Agrarerzeugern Rechnung tragen⁽¹⁾. Die eingesparten Direktzahlungen sollten in dem jeweiligen nationalen Finanzrahmen verbleiben und auf nationaler Ebene über die erste oder die zweite Säule (die Entscheidung sollte den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben) zur Unterstützung schwächerer landwirtschaftlicher Sektoren eingesetzt werden. Der EWSA schlägt vor, dass die so transferierten Mittel nicht kofinanziert werden müssen.

1.13 Der EWSA spricht sich für einen doppelten Zugang zu der Basisprämienregelung aus, basierend zum einen auf der 2011 bestehenden landwirtschaftlichen Tätigkeit und zum anderen auf der Belegung förderfähigen Landes zu Beginn des Referenzzeitraums 2014. Das Kriterium, dass der Betriebsinhaber „im Jahr 2011 [...] mindestens einen Zahlungsanspruch [...] aktiviert [...] haben“ muss, hält der EWSA für nicht gerechtfertigt.

1.14 Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagene Flexibilität zwischen den Säulen. Es ist von größter Bedeutung, dass diejenigen Mitgliedstaaten, bei denen die Höhe der Direktzahlungen unter 90 % der im EU-Durchschnitt gewährten Zahlungshöhe bleibt, die Möglichkeit erhalten, Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums auch auf die ihnen im Rahmen der ersten Säule zugewiesenen Mittel zu übertragen. Offenstehen sollte dieser Ansatz auch Mitgliedstaaten mit einer unverhältnismäßig kleinen ersten Säule oder naturbedingten Nachteilen. Der EWSA schlägt vor, solche Beschlüsse innerhalb einer Grenze von bis zu 10 % zu ermöglichen.

1.15 Der EWSA hat stets hervorgehoben, welche Rolle Landwirte für den Schutz der Böden, die Artenvielfalt, die Naturlandschaft und die Umwelt spielen müssten und könnten, dass sie aber aufgrund der jetzigen Rahmenbedingungen nicht dazu in der Lage sind, dies ausreichend zu tun. Er hat sich deshalb (siehe Stellungnahme NAT/449) für „zielorientierte Direktzahlungen“ ausgesprochen; die Ökologisierungskomponente geht genau in diese Richtung. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Folgen der neuen Maßnahmen zu bewerten, damit Abhilfe geschaffen werden kann, falls sie das wirtschaftliche Gleichgewicht der landwirtschaftlichen Betriebe beeinträchtigen. Nach Möglichkeit sollten die Greening-Maßnahmen auf Lösungen beruhen, die sowohl für die Umwelt als auch für das Wachstum vorteilhaft sind. Der EWSA missbilligt eine Situation, in der die EU einerseits die den europäischen Landwirten durch die Einhaltung von Auflagen entstehende Belastung erhöht und andererseits durch entsprechende Handelsabkommen den Import von Billigprodukten zulässt, die diese Auflagen nicht einzuhalten brauchen.

1.16 Die Ökologisierungskomponente von Säule I ist eine Möglichkeit, eine stärkere und sichtbarere Verknüpfung zwischen Direktzahlungen und den von der Landwirtschaft produzierten öffentlichen Umweltgütern herzustellen. Der EWSA ist der Meinung, dass dieses System einfach gehalten werden und gewährleisten sollte, dass alle Landwirte in der EU Ergebnisse im Umweltbereich erzielen. Die Besonderheiten benachteiligter Gebiete sollten bei der Festlegung der Beihilfen

⁽¹⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63.

berücksichtigt werden können. Die Maßnahmen zur „Flächennutzung im Umweltinteresse“ sollten so umgesetzt werden, dass eine Brachlegung landwirtschaftlicher Nutzflächen vermieden wird. Schon bisher durchgeführte Agrarumweltmaßnahmen sollten für die neuen Umweltverpflichtungen (erste Säule) anerkannt werden, wie dies auch generell für den ökologischen Landbau vorgesehen ist.

1.17 Der EWSA begrüßt, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer fakultativen gekoppelten Stützung gegeben wurde, um auf spezielle Situationen zu reagieren; im Sinne einer größeren Flexibilität und Subsidiarität schlägt er jedoch vor, die geschlossene Liste der Sektoren und Produktionen, die die gekoppelte Stützung erhalten können, aufzugeben und die Entscheidung über förderfähige Sektoren und Produktionen den Mitgliedstaaten zu überlassen.

Marktinstrumente

1.18 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Kommissionsvorschläge nicht ausreichen, um der zunehmenden Marktvolatilität und den daraus resultierenden Problemen zu begegnen. Das in den Verträgen von Lissabon beschriebene Ziel der GAP, für die Stabilisierung der Agrarmärkte zu sorgen, wird mit den Legislativvorschlägen nicht adressiert.

1.19 Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass Instrumente der Angebotssteuerung in einigen Branchen der Landwirtschaft wirkungsvoll sein können. Er empfiehlt daher, die Marktveränderungen einer sorgfältigen Analyse zu unterziehen, wenn die Möglichkeit geprüft wird, die Abschaffung der Regelung über die Pflanzungsrechte für Rebflächen zu verschieben und die Quoten für Zucker länger beizubehalten.

1.20 Es ist von wesentlicher Bedeutung, die Position der Landwirte und ihrer Organisationen in der Lebensmittelversorgungskette zu stärken, um so eine bessere Markttrendite zu sichern. Der EWSA begrüßt, dass die Anerkennung der Erzeugerorganisationen, ihrer Vereinigungen sowie der Branchenverbände auf mehr Produkte ausgedehnt wird. Angesichts der unterschiedlichen Strukturen und Traditionen in den Mitgliedstaaten sollten die neuen Regelungen nur fakultativen Charakter erhalten. Der Ausschuss unterstützt auch die Vorschläge für den Milchsektor, empfiehlt der Kommission jedoch, den Begriff „Erzeugerorganisation“ klar zu definieren. Von grundlegender Bedeutung ist auch eine Anpassung der EU-Wettbewerbsregeln, damit Erzeugerorganisationen und Genossenschaften ihre Position auf dem Markt stärken können. Um die Verhandlungsposition der Landwirte innerhalb der Produktionskette zu stärken, sollten nach Ansicht des EWSA die nötigen Voraussetzungen für die Entwicklung kurzer, direkt von den Landwirten verwalteter Versorgungsketten geschaffen werden.

Entwicklung des ländlichen Raums

1.21 Der EWSA begrüßt die vorgeschlagene bessere Abstimmung der GAP mit der Europa-2020-Strategie und der Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich der ländlichen Entwicklung, mit besonderem Schwerpunkt auf Forschung, Innovation und Ausbildung. Besondere Aufmerksamkeit muss der Ausbildung besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen (Zuwanderer und ungelernete Landarbeiter) sowie junger Leute und Frauen gelten; der Ausschuss sieht darin zentrale Elemente für die Professionalisierung und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der

Landwirtschaft. Dazu ist es wichtig, die Qualität, die Zugänglichkeit und die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in ländlichen Gebieten zu verbessern. Die Politiken der ländlichen Entwicklung müssen vorrangig auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Agrarbetriebe im Sinne des europäischen Agrarmodells abzielen, insbesondere um die betrieblichen Investitionen zu unterstützen, den Generationswechsel zu fördern, die Durchführung von Maßnahmen zur Integration der Lebensmittelkette und von integrierten Regionalprojekten zu unterstützen, die Beziehungen zwischen Agrarbetrieben und Produktionsdienstleistern zu verbessern, umwelt- und klimaschonende Maßnahmen und Verfahren zu unterstützen und die Beschäftigung in der Landwirtschaft durch entsprechende Förderung und Qualifizierung zu konsolidieren.

1.22 Ein sehr positives Element des Kommissionsvorschlags ist die Einführung einer europäischen Innovationspartnerschaft als Beitrag zur Verbesserung der Verbindungen zwischen Forschern, Land- und Forstwirten und Beratern mit dem Ziel, eine wissensbasierte Land- und Forstwirtschaft zu sichern, die sich professionelle Beratungsdienste zunutze macht. Diese Forschungsarbeit sollte auch auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Aktivitäten im ländlichen Raum ausgerichtet sein und Tourismus, Handwerk und andere Aktivitäten umfassen, die im ländlichen Raum Arbeitsplätze schaffen können.

1.23 Der EWSA begrüßt das Abrücken von dem auf Förderungsschwerpunkten beruhenden Ansatz und die Neuausrichtung auf thematische Bereiche im Rahmen der Vorschläge für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Nach seiner Auffassung erhalten Mitgliedstaaten und Regionen damit mehr Flexibilität, um ihrer jeweiligen spezifischen Situation Rechnung zu tragen. Dennoch ist darauf zu achten, dass wichtige Ansätze der zweiten Säule nicht völlig missachtet werden können. Deshalb ist der Grundsatz, 25 % der Mittel für Umwelt- bzw. Klimaschutzmaßnahmen vorzusehen, wichtig. Zumindest auch für den LEADER-Ansatz sollte eine Mindestmarge vorgesehen werden.

1.24 Der EWSA hält es für unabdingbar, dass die Mitgliedstaaten die erforderliche Kofinanzierung in der zweiten Säule fristgerecht gewährleisten. Der EWSA bestreitet, dass Risikomanagementmaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule sinnvoll sind. Die Mitgliedstaaten müssen für eine ausreichende Kofinanzierung auf der nationalen Ebene Sorge tragen⁽²⁾.

1.25 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine neue, separate Maßnahme zur Schärfung des Profils des biologischen Landbaus erforderlich ist, für die der Kofinanzierungssatz dem für die weniger entwickelten Gebiete vorgeschlagenen Satz (85 %) entsprechen sollte. Der EWSA spricht sich außerdem für die Förderung des integrierten Anbaus und der auf die Bodenerhaltung ausgerichteten Landwirtschaft aus und verweist auf deren positive Folgen für die Umwelt.

1.26 Angesichts der erschwerten Bedingungen für landwirtschaftliche Tätigkeiten in Berggebieten und Inselregionen schlägt der EWSA der Kommission vor, die Kofinanzierungsrate von 85 % nicht nur auf weniger entwickelte Regionen, sondern auch auf Berggebiete und Inselregionen auszudehnen. Dies entspricht dem Tenor des Vorschlags, wird jedoch nicht ausdrücklich erwähnt. Die vorgeschlagene Neuabgrenzung der sogenannten „sonstigen Gebiete“ bei den benachteiligten Gebieten bedarf noch einer Überarbeitung.

⁽²⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63, Ziffer 4.2.

1.27 Der EWSA macht die Kommission, das Parlament und den Rat darauf aufmerksam, dass Wasserknappheit und Trockenheit in vielen europäischen Regionen bereits ein ernsthaftes Problem sind und dass sich die Situation infolge des Klimawandels noch verschlimmern wird. Der Ausschuss unterstreicht, wie wichtig im Umgang mit den Themen Wassernutzung, Wasserknappheit und Trockenheit eine integrierte Planung und nachhaltige Entwicklung unter Einbeziehung verschiedener sektorspezifischer Politikbereiche ist, und unterstreicht die Bedeutung einer regionalen Planung in Gebieten, die von jeher von Wasserknappheit und Trockenheit betroffen sind. Gleichzeitig sollten jedoch auch die zusätzlichen Kosten berücksichtigt werden, die in den nördlichen EU-Mitgliedstaaten zur Entwässerung landwirtschaftlich genutzter Flächen anfallen.

1.28 Der EWSA spricht sich für eine ausgewogene, verlässliche, praktikable, weniger bürokratische, flexible und transparente künftige GAP aus, die diesen Sektor für jüngere Generationen attraktiv macht.

2. Einleitung

2.1 Der Landwirtschaftspolitik kommt in der EU eine entscheidende Rolle zu – nicht nur, weil Agrarflächen und Wälder mehr als 90 % der Flächennutzung ausmachen und bei der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen und der Wahrung natürlicher Lebensräume von zentraler Bedeutung sind, sondern insbesondere weil die Landwirtschaft über die GAP einen Beitrag dazu leisten kann, dass Europa die großen Probleme in Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise, dem Klimawandel, dem Umweltschutz und der Aufrechterhaltung der Vitalität des ländlichen Raums sowie der Versorgung der Verbraucher mit sicheren, erschwinglichen, hochwertigen Nahrungsmitteln überwindet.

2.2 Die kommenden Jahre werden entscheidend dafür sein, die Grundlagen für eine starke Land- und Forstwirtschaft zu legen, die in der Lage ist, die Probleme des Klimawandels und des weltweiten Wettbewerbs zu bewältigen und dabei den Erwartungen der Bürger gerecht zu werden. Europa braucht seine Land- und Forstwirte, und die europäischen Land- und Forstwirte brauchen die Unterstützung durch Europa. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise erhält zudem das Thema Beschäftigung eine größere Bedeutung als je zuvor. Deshalb hat die Europäische Kommission eine neue Partnerschaft zwischen den Bürgern und den Land- und Forstwirten der EU vorgeschlagen, um den Herausforderungen Ernährungssicherheit, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, Wachstum und Beschäftigung gerecht zu werden.

2.3 Der EWSA hat sich in früheren Stellungnahmen dazu geäußert, mit welchen Problemen die europäische Landwirtschaft wahrscheinlich konfrontiert sein wird, welches die Ziele der GAP sein sollten und wie die GAP entsprechend reformiert werden sollte. Die Mitteilung der Kommission von 2010 spiegelt die meisten der Empfehlungen wider, die in der früheren EWSA-Stellungnahme NAT/449⁽³⁾ zu diesem Thema ausgesprochen wurden. Im Anschluss an diese Mitteilung wurden in der EWSA-Stellungnahme NAT/481⁽⁴⁾ weitere Vorschläge gemacht. Des Weiteren hat sich der EWSA unlängst mit einigen

spezifischen Themen der GAP befasst, wie den Herausforderungen für Junglandwirte⁽⁵⁾ und den Gebieten mit naturbedingten Nachteilen⁽⁶⁾. Der EWSA betont, dass die Kommission bei der Erarbeitung ihrer Vorstellungen einen gänzlich anderen Ansatz gewählt hat als vom EWSA vorgeschlagen. Dieser hatte darum gebeten, zunächst die Ziele der GAP klar zu definieren, dann die Instrumente zur Realisierung zu benennen und danach den Finanzbedarf zu ermitteln. Er hat es für falsch angesehen, einen Finanztitel festzulegen und dann die Mittel irgendwie zu verteilen. Doch genau dies hat die Kommission gemacht, dies führt nun zu Schwierigkeiten.

2.4 Der EWSA möchte die Bedeutung des Agrarsektors für die Beschäftigung hervorheben. Im Agrar- und Lebensmittelsektor der EU in ländlichen Gegenden Europas sind rund 40 Mio. Menschen beschäftigt. Sie bilden das Rückgrat dieser Gebiete und versorgen 500 Mio. Verbraucher mit hochwertigen Lebensmitteln. Gleichwohl erreichen die Einkünfte der Landwirte der EU nur die Hälfte des EU-Durchschnittseinkommens. Nach Angaben von Eurostat vom September 2011 sind in der Landwirtschaft der EU-27 in Vollzeitäquivalenten insgesamt 11,7 Mio. Menschen beschäftigt, von denen 10,8 Mio. (92 %) ständig beschäftigt sind. In den meisten Mitgliedstaaten basiert die Landwirtschaft nach wie vor sehr stark auf Familienbetrieben; vier Fünftel (80 %) der in der Landwirtschaft Beschäftigten sind Betriebsinhaber oder deren Familienangehörige. Etwas mehr als ein Drittel (34 %) der ständigen Landarbeiter in der EU-27 sind Frauen. Der Anteil der Personen unter 35 Jahren ist unter den Betriebsinhabern in der EU-27 relativ gering (6 %), während ein vergleichsweise hoher Anteil (34 %) 65 Jahre und älter ist. Zudem machen die Saisonarbeiter in der Landwirtschaft einen beträchtlichen Teil der 30 Mio. Wanderarbeitnehmer in der EU aus⁽⁷⁾.

3. Hintergrund

3.1 Die Legislativvorschläge beruhen auf dem Haushaltsrahmen für die GAP, die in dem Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2014-2020 dargelegt sind. In diesem Vorschlag werden die für die GAP verfügbaren Gesamtmittel auf dem Stand von 2013 (zu jeweiligen Preisen) gehalten, was einem **realen Rückgang der finanziellen Mittel für die GAP** gleichkommt.

3.2 Der MFR-Vorschlag sieht vor, einen großen Teil des EU-Haushalts weiterhin der Landwirtschaft vorzubehalten, bei der es sich um eine gemeinsame Politik von strategischer Bedeutung handelt. Daher wird vorgeschlagen, dass sich die GAP auf ihre Haupttätigkeiten konzentriert, indem während des Zeitraums 2014-2020 (zu jeweiligen Preisen) 317,2 Mrd. EUR Säule I (76 %) und 101,2 Mrd. EUR Säule II (24 %) zugewiesen werden, sodass sich die Gesamtmittel für den Zeitraum 2014-2020 auf 418,4 Mrd. EUR belaufen.

3.3 Der EWSA weist darauf hin, dass dieser Haushaltsansatz für die Landwirtschaft innerhalb der Kommission nur mit Hinweisen auf eine notwendige Ökologisierung der Landwirtschaft durchsetzbar war. Dies muss sich nun in realer Politik niederschlagen.

⁽³⁾ ABl. C 354 vom 28.12.2010.

⁽⁴⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63.

⁽⁵⁾ ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 19-24.

⁽⁶⁾ ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 87.

⁽⁷⁾ Eurostat-Erhebung: Struktur landwirtschaftlicher Betriebe.

3.4 Die Legislativvorschläge sehen eine Ergänzung der Mittelausstattung der Säulen I und II durch zusätzliche Mittel in Höhe von 17,1 Mrd. EUR vor, die sich folgendermaßen aufteilen: 5,1 Mrd. EUR für Forschung und Innovation, 2,5 Mrd. EUR für die Lebensmittelsicherheit und 2,8 Mrd. EUR für die Nahrungsmittelhilfe für Bedürftige unter anderen Haushaltslinien des MFR sowie 3,9 Mrd. EUR für eine neue Reserve für Krisen im Agrarsektor. Somit belaufen sich die Gesamtmittel für den Zeitraum 2014-2020 auf 432,8 Mrd. EUR.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt die Reformziele der Kommission: stärkere Wettbewerbsfähigkeit, bessere Nachhaltigkeit und größere Wirksamkeit.

4.2 Der EU-Haushalt und die Finanzmittel für die GAP

4.2.1 Der EWSA ruft erneut das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission dazu auf, die im EU-Haushalt für die GAP vorgesehenen Mittel beizubehalten⁽⁸⁾. Dies ist notwendig zur Unterstützung des europäischen Agrarmodells und der verschiedenen Dienstleistungen, die durch land- und forstwirtschaftliche Aktivitäten für die Allgemeinheit erbracht werden: hierzu zählen etwa die Erhaltung lebensfähiger ländlicher Gemeinschaften und einer entsprechenden Infrastruktur, eine ausgewogene Entwicklung der Regionen, die Beschäftigung im ländlichen Raum, die Erhaltung traditioneller Landschaften und des nationalen Kulturerbes und Brauchtums, die Wahrung der biologischen Vielfalt, Umweltschutz, strengste Normen für den Tierschutz und die Lebensmittelsicherheit. Diese Dienstleistungen spiegeln die Bedürfnisse der europäischen Verbraucher und Steuerzahler wider. Da die europäischen Land- und Forstwirte diese multifunktionalen Dienstleistungen zum Wohle der ganzen Gesellschaft erbringen und ihnen dabei häufig zusätzliche Kosten entstehen, die nicht über eine Marktrendite kompensiert werden, ist es notwendig und gerechtfertigt, dies durch Maßnahmen der öffentlichen Hand zu honorieren. Mit der Ökologisierungskomponente wird versucht, diese Leistungen zu definieren, um die neuen Zahlungsansprüche, die die Landwirtschaft an die Gesellschaft richten kann, zu begründen und zu legitimieren.

4.2.2 Die Auswirkungen und künftigen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die derzeit die europäische und die weltweite Wirtschaft prägt, und die Beschlüsse zum neuen Stabilitätspakt stellen jeden öffentlichen Haushaltsposten auf den Prüfstand. Der EWSA wiederholt: Das europäische Agrarmodell gibt es nicht zu Weltmarktpreisen und -bedingungen, nicht zum Nulltarif. Deshalb braucht eine Politik, die dieses Agrarmodell fördert, ausreichend Finanzmittel. Es ist deshalb besonders wichtig, jedes Instrument, das Geld kostet (wie z.B. Direktzahlungen), klar zu begründen. Nach den derzeitigen Vorschlägen zum Haushalt der Union für den Zeitraum 2014-2020⁽⁹⁾ würden indes die für die GAP zur Verfügung stehenden Mittel bei konstanten Preisen deutlich reduziert. Denn obwohl die Kommission die strategische Rolle der GAP für das Ziel „nachhaltige Entwicklung“ der Europa-2020-Strategie anerkennt, wird der Anteil der GAP-Ausgaben am EU-Haushalt von 39,2 % in 2014 auf 33,3 % in 2020 sinken. **Die Kommission ignoriert bei dieser Entscheidung die Forderung des EWSA, zumindest den bislang für die GAP bereitgestellten Anteil am Haushalt auch für die Zukunft zu garantieren.**

4.3 Direktzahlungen

4.3.1 Der EWSA hat der Kommission schon vorher beipflichtet, dass die historischen Referenzzeiträume auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht mehr zur Festlegung der Höhe der Unterstützung der Landwirte dienen sollen, da die erheblichen individuellen Unterschiede bei der Höhe der Unterstützung je Hektar nicht mehr gerechtfertigt werden können⁽¹⁰⁾, auch weil sie zu Wettbewerbsverzerrungen im gemeinsamen Binnenmarkt führen.

4.3.2 Der EWSA ist jedoch der Meinung, dass Direktzahlungen künftig mit drei guten Argumenten gewährt werden können: Es werden Leistungen zur Erreichung des europäischen Agrarmodells erbracht (z.B. über die Ökologisierungskomponente), es werden partiell Einkommenstransfers ermöglicht und es werden höhere europäische Standards ausgeglichen. Pauschalzahlungen pro Hektar sind dabei nicht in jedem Fall die wirksamste Methode, denn warum sollte beispielsweise einem 1 000 ha Betrieb 1 000-mal ein Einkommenstransfer gewährt werden, und einem 25 ha Betrieb nur 25-mal? Einkommenstransfer müsste an Arbeitsplätze oder Personen, aber nicht an Fläche gebunden sein. Und Nachteile, die europäische Tierhalter haben, gleicht man nicht mit Hektarprämien aus, die auch Nichttierhalter bekommen. Deshalb könnten auf der Ebene der Mitgliedstaaten Möglichkeiten einer differenzierten Zahlung auf Grundlage zusätzlicher Kriterien ausgelotet und zugelassen werden. In einigen Mitgliedstaaten, in denen die historischen Referenzwerte noch gültig sind, käme es zu Schwierigkeiten, wenn zusätzlich zur internen Konvergenz eine Konvergenz zwischen den einzelnen nationalen Mittelzuweisungen erreicht werden müsste. **In diesen Fällen sind für die interne Konvergenz ein flexibler Ansatz, eine längere Übergangsphase und eine progressive Vornahme der Änderungen über den gesamten Zeitraum erforderlich⁽¹¹⁾.**

4.3.3 Eine der wichtigsten Aufgaben dieser Reform ist es, einen Weg für eine **gerechtere Verteilung der Mittelzuweisungen unter den Mitgliedstaaten** vorzuschlagen. Der EWSA begrüßt die Bemühungen, das Gefälle in der Höhe der Unterstützung auszugleichen, die Landwirte in den einzelnen Mitgliedstaaten erhalten. Er sieht eine Überprüfung der Mittelzuweisungen für die Entwicklung des ländlichen Raums anhand objektiverer Kriterien im Sinne einer besseren Ausrichtung der politischen Zielsetzungen als wünschenswert an und begrüßt die Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln zwischen den Säulen.

4.3.4 Der EWSA nimmt die Unterschiede in der Verteilung von Direktzahlungen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten zur Kenntnis. Nach Ansicht des EWSA muss im Hinblick auf die Wahrung der Kohärenz des europäischen Agrarmodells die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gefördert werden. Bei einer möglichen Umverteilung der Direktzahlungen sollte die Kosten- und Ertragsstruktur der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

4.3.5 Der EWSA dringt auf eine Vermeidung weiterer Wettbewerbsverzerrungen, die in einigen Mitgliedsländern, insbesondere den baltischen Staaten, soziale Folgen nach sich ziehen; es ist nicht nur den Interessen der Landwirte, sondern auch den

⁽⁸⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63, Ziffer 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final, „Ein Haushalt für ‚Europa 2020‘“.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 5.6.11.

⁽¹¹⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63, Ziffer 1.4.

Bedürfnissen der Verbraucher und der Bevölkerung allgemein Rechnung zu tragen. Der EWSA empfiehlt eine Umverteilung der Direktzahlungen unter den Mitgliedstaaten im Rahmen der ersten Säule, mit der sichergestellt wird, dass **nach Ablauf der Haushaltsperiode kein Land weniger als 90 % des EU-Durchschnitts erhält.**

4.3.6 Die Ökologisierungskomponente von Säule I ist eine Möglichkeit, eine stärkere und sichtbarere Verknüpfung zwischen Direktzahlungen und den von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Umweltgütern herzustellen. Sie ist darüber hinaus ein wichtiger Schritt zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Artenvielfalt, die die Landwirtschaft bewirkt. Der EWSA befürwortet diese Vorgehensweise, spricht aber folgende Empfehlungen aus:

- Die Kommission hat sich bemüht, dieses System einfach zu halten: nur drei Maßnahmen, die leicht per Satellit zu überwachen wären. Die Umsetzungsbestimmungen sollten jedoch sicherstellen, dass den Landwirten durch diese Maßnahmen kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand entsteht.
- Um einen deutlichen Nutzen für die Umwelt zu erzielen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Landwirten verschiedener Regionen zu vermeiden, müssen die Ökologierungsmaßnahmen von allen Landwirten in der EU in ähnlicher Weise angewandt werden. Bei der Anwendung auf nationaler oder regionaler Ebene mag hingegen ein flexibles Vorgehen notwendig sein. Agrarumweltmaßnahmen, die der Ökologisierungskomponente entsprechen, sollten generell in Anrechnung gebracht werden.
- Es ist zu befürchten, dass sich die Ökologierungsmaßnahmen und die Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule überlappen⁽¹²⁾. Um sicherzustellen, dass Landwirte, die bereits an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, dieses Instrument auch weiterhin in effizienter Weise ohne Einkommenseinbußen in Anspruch nehmen können, ist hier eine klare Unterscheidung notwendig. Bei Landwirten, die sich an Maßnahmen im Rahmen von Agrar-Umweltprogrammen beteiligen, die den Zielen der Ökologisierungskomponente dienen, ist davon auszugehen, dass sie die Ökologisierungskomponente erfüllen. Schon bisher durchgeführte Agrarumweltmaßnahmen (zweite Säule) sollten für die neuen Umweltverpflichtungen (erste Säule) anerkannt werden, wie dies auch generell für den ökologischen Landbau vorgesehen ist.

4.3.7 Die Ökologierungsmaßnahmen sollten folgendermaßen angenommen und umgesetzt werden:

- Der Vorschlag, 7 % der Flächen für „im Umweltinteresse genutzte Flächen“ auszuweisen, wäre dann nicht akzeptabel, wenn damit größere landwirtschaftliche Nutzflächen nicht mehr zur Erzeugung bereitstünden. Dies wäre auch im Hinblick auf die global steigende Nachfrage nach Lebensmitteln kontraproduktiv. Die Kommission sollte die vorläufige Liste der Merkmale, die eine „ökologische Vorrangfläche“ ausmachen, so bald wie möglich vorlegen. Dabei sollte sie darauf hinweisen, dass es sich in erster Linie um Merkmale handelt, die dem Schutz und der Erhöhung der Artenvielfalt dienen: vorhandene Bäume, Terrassen, riparianische Zonen, Blühflächen usw. Die entsprechenden Flächen sollten als förderungswürdig eingestuft werden, und zwar auch in

Ländern, in denen sie aufgrund nationaler Bestimmungen nicht der Definition von landwirtschaftlicher Nutzfläche entsprechen. Durch eine angemessene Liste könnte auch schnell klargestellt werden, dass die häufig geäußerten Befürchtungen, die Kommission wolle 7 % der Landflächen vollständig ungenutzt lassen, unbegründet sind. Schließlich sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, die wichtigsten Dauerkulturen effektiv den „im Umweltinteresse genutzten Flächen“ zuzurechnen, um deren beträchtlichen Wert für Umwelt und Ökologisierung zu fördern.

- Die Kommission muss klarstellen, dass die Diversifizierung der Kulturen insbesondere Landwirte mit geringer Ackerbaufläche, Tierhaltungsbetriebe ohne Grünland und Landwirte, die aufgrund der klimatischen Bedingungen oder der Bodenbeschaffenheit nur eine Fruchtart anbauen können, nicht benachteiligt. Der EWSA empfiehlt für diese Fälle ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Umsetzung, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission gebilligt werden sollte.

4.3.8 Der EWSA weist darauf hin, dass die Situation hinsichtlich der Artenvielfalt nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch von Region zu Region sehr unterschiedlich ist. In allen Regionen der EU einheitlich 7 % der Flächen als ökologische Vorrangflächen auszuweisen, erscheint daher zunächst recht bürokratisch und unangemessen. Wenn jedoch die Maßnahmen so gewählt werden, dass alle in landwirtschaftlichen Betrieben bestehenden Strukturen, die einen positiven Beitrag zur Entwicklung der Arten leisten, berücksichtigt werden können, dann werden Landwirte in Gebieten mit vielen Landschaftselementen (und einem hohen Grad an Artenvielfalt) deutlich weniger Schwierigkeiten bei der Anpassung und Umsetzung haben als Landwirte in Regionen mit ausgeräumten Landschaften (und geringer Artenvielfalt). Genau deshalb ist es der richtige Ansatz der Kommission zur Förderung des europäischen Agrarmodells, diese Maßnahmen auf der Ebene einzelner landwirtschaftlicher Betriebe (ausgenommen kleine landwirtschaftliche Betriebe) anzusiedeln.

4.3.9 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass die Mitgliedstaaten auch weiterhin im Rahmen der Maßnahmen der zweiten Säule Zahlungen an Landwirte in Berggebieten oder anderen Gebieten leisten können, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind. Der EWSA begrüßt ferner, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit bekommen sollen, zusätzlich auch im Rahmen der ersten Säule Zahlungen für aus naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete zu leisten. Der EWSA fordert die Kommission auf, vereinfachte Verfahren zu gewährleisten, die es allen möglichen Begünstigten gestatten, von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen. Die Vorschläge zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete (sog. „sonstige Gebiete“) erscheinen noch nicht ausgereift und bedürfen einer Überarbeitung. Der EWSA äußert andererseits Kritik an den von der Kommission vorgelegten Vorschlägen zur Neuabgrenzung der „sonstigen benachteiligten Gebiete“ mittels acht biophysikalischer Kriterien und einem vorgesehenen Mindestanteil von 66 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. In der vorliegenden Form würden diese Regelungen in einigen Regionen, in welchen sich die Benachteiligung durch das Zusammenwirken mehrerer Faktoren ergeben würde, zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Schlechterstellung führen. Der neue Regelungsrahmen sollte so ausgestaltet sein, dass das Zusammenwirken dieser Faktoren in adäquater Weise berücksichtigt wird.

⁽¹²⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63, Ziffer 3.4.3).

4.3.10 Der EWSA stimmt der Deckelung der Direktzahlungen zu, die unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Struktur des jeweiligen Landes und der jeweiligen Region erfolgen muss. Der EWSA stimmt der Auffassung zu, dass die Kürzung der Direktzahlungen flexibel und unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gehandhabt werden sollte. Die vorgeschlagene progressive Deckelung ist zu begrüßen, vorausgesetzt, der verringerte Betrag wird in den schwächeren landwirtschaftlichen Sektoren jedes Landes eingesetzt. Bei der Berechnung des im Vorschlag genannten Betrags sollten die im Vorjahr vom Landwirt tatsächlich gezahlten und gemeldeten Löhne und Gehälter sowie die beschäftigungsbezogenen Steuern und Sozialabgaben max. zu 50 % abgezogen werden. Zudem sollten mitarbeitende Familienangehörige berücksichtigt werden.

4.3.11 Der EWSA ist sich der mit der Definition des Konzepts „aktiver Landwirt“ verbundenen Schwierigkeiten bewusst und schlägt daher vor, in dieser Begriffsbestimmung die Erzeugung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen – auch durch den Direktverkauf auf dem lokalen Markt – und die Erbringung von öffentlichen Gütern und Leistungen von gesellschaftlichem Nutzen als Voraussetzung vorzusehen⁽¹³⁾. Darüber hinaus sollte der Benachteiligung der Region ebenso Rechnung getragen werden wie der Notwendigkeit, zur Erzielung eines durchschnittlichen Familieneinkommens Nebenerwerbslandwirtschaft zu betreiben. Der EWSA ist der Ansicht, dass die einzelnen Mitgliedstaaten bei den Entscheidungen darüber, wie der Begriff „aktiver Landwirt“ zu definieren ist und wer infolgedessen Direktzahlungen erhalten sollte, mehr Spielraum haben müssen. Dabei sollte auf die beihilfefähige Fläche Bezug genommen werden. Zudem sollten Begünstigte, die weniger als 5 000 EUR erhalten, nicht aus der Definition des „aktiven Landwirts“ ausgeklammert werden.

4.3.12 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Niederlassung von Junglandwirten als Priorität der Union im Bereich der ländlichen Entwicklung anzusehen und sie auch mittels spezieller Unterprogramme innerhalb der Programme für die ländliche Entwicklung zu fördern. Der EWSA hält den Vorschlag, im Rahmen der ersten Säule Junglandwirten, die einen Betrieb gründen, Einkommensunterstützung zu gewähren, für sehr positiv. Er fordert die Kommission auf, vereinfachte Verfahren zu gewährleisten, die es allen möglichen Begünstigten gestatten, von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen.

4.3.13 Im Hinblick auf die Stärkung ihrer Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Mittel aus ihrem Finanzrahmen für Direktzahlungen auf ihren Finanzrahmen für die ländliche Entwicklung zu übertragen. Gleichzeitig sollten diejenigen Mitgliedstaaten, bei denen die Höhe der Direktzahlungen unter 90 % der im EU-Durchschnitt gewährten Zahlungshöhe bleibt, die Möglichkeit erhalten, Mittelübertragungen aus ihrem Finanzrahmen für die ländliche Entwicklung auf ihren Finanzrahmen für Direktzahlungen vorzunehmen. Solche Entscheidungen sollten nur einmal und innerhalb bestimmter Grenzen getroffen werden können und für die gesamte Anwendungsdauer dieser Verordnung gelten. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln von Säule II auf Säule I von 5 % auf 10 % zu erhöhen.

4.3.14 Der EWSA ersucht die Kommission, den vorgesehenen Umfang der Umweltauflagen zu überprüfen. Durch eine Einbeziehung aller Verpflichtungen und Einschränkungen in Zusammenhang mit Natura-2000-Gebieten und der Wasserrahmenrichtlinie besteht die Gefahr massiver und nicht zu rechtfertigender Ungleichheiten unter den Landwirten. Wenngleich einige grundlegende Verpflichtungen in die Umweltauflagen aufgenommen werden können, kann dies jedoch nicht für die Verpflichtungen gelten, die sich für die Landwirte aus Wasserschutzgebieten oder anderen spezifischen Schutzgebieten ergeben. Diese Verpflichtungen sollten in der zweiten Säule durch spezifische Vergütungen abgegolten werden.

4.4 Marktinstrumente

4.4.1 Im Bereich der Marktverwaltung beziehen sich die wichtigsten Vorschläge auf den Haushalt (Schaffung einer Reserve für Krisen) und die Governance (Befugniszuwachs für die Kommission). Was die Instrumente selbst betrifft, gibt es kaum Neuerungen. Die EU sollte ihre Wirtschaftsforschung auf dieses Thema konzentrieren, um moderne Instrumente zur Bekämpfung der Preisvolatilität zu finden. Diese Instrumente sollten auf den EU-Markt, aber auch auf die Regelung der Weltmärkte angewandt werden, was eine schwierige Aufgabe sein wird, wie in den Schlussfolgerungen der G20 vom Juni 2011 betont wird.

4.4.2 Der EWSA weist die Kommission, das Parlament und den Rat darauf hin, dass die extremen Preisschwankungen der vergangenen Jahre den Bedarf an wirksameren Marktordnungsinstrumenten deutlich vor Augen führen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Marktinstrumente nicht ausreichend sind, und fordert eine bessere Angebot-Nachfrage-Koordinierung sowie eine ausgewogenere Verteilung der Marktmacht entlang der Lebensmittelversorgungskette. Eines der Ziele der GAP im Rahmen des Vertrages besteht in der Stabilisierung der Märkte. Stabile Märkte sind wichtig. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die marktpolitischen Instrumente zur Vermeidung starker Preisschwankungen ambitionierter ausfallen sollten.

4.4.3 Die Kommission schlägt vor, die 2009 begonnene schrittweise Abschaffung der Instrumente zur Angebotssteuerung fortzusetzen. Nach Ansicht des EWSA wäre es jedoch falsch, auf diese Instrumente zu verzichten, da sie durch die Förderung einer besseren Abstimmung des Angebots auf die Nachfrage eine größere Stabilität der Preise und der landwirtschaftlichen Einkommen gewährleisten sollen. Sie haben sich in sehr vielen Fällen als wirksam erwiesen. Die Instrumente zur Angebotssteuerung sind sehr vielfältig: Ex-ante-Kontrolle (z.B. Zuweisung von Produktionsrechten), Ex-post-Kontrolle (z.B. Erntevernichtung), Kontrolle der Produktionsfaktoren (z.B. Pflanzungsrechte), Festlegung von Rahmenbedingungen für Prämienrechte (z.B. nationale Höchstgrenzen) usw.

4.4.4 Der EWSA schlägt vor, die möglichen Folgen einer Aufschiebung der für 2015 geplanten Aufhebung der Zuckerquoten eingehend zu untersuchen. Hinsichtlich der Pflanzungsrechte für Reben, die spätestens 2018 erlöschen, befürwortet der EWSA die Beibehaltung von Pflanzungsrechten, begrüßt die Entscheidung der Kommission, eine hochrangige Gruppe zur Erörterung der im Weinsektor benötigten Maßnahmen einzusetzen, und unterstreicht die Notwendigkeit, zum Zweck einer besseren

⁽¹³⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63, Ziffer 1.5.

Marktlenkung die Pflanzungsrechte auch nach 2018 beizubehalten. Die Empfehlungen dieser hochrangigen Gruppe werden bis Ende 2012 erwartet.

4.4.5 Da 77 % des Lebensmittelmarktes der EU-27 bereits der Kontrolle durch nur fünfzehn Handelsketten unterliegen, sollte nach Meinung des Ausschusses für das Angebot ein Gegengewicht zur Marktmacht des Handels geschaffen und überlegt werden, ob das Wettbewerbsrecht ausreicht, um eine marktbeherrschende Stellung und fragwürdige Vertragspraktiken zu verhindern. An diesen Überlegungen sollten alle Interessengruppen beteiligt werden⁽¹⁴⁾. Entsprechend den Schlussfolgerungen der hochrangigen Expertengruppe „Milch“ sollte diese Maßnahme auf eine Änderung des EU-Wettbewerbsrechts für den Agrar- und Lebensmittelsektor hinauslaufen, damit dessen spezifischen Eigenheiten Rechnung getragen werden und die rechtlichen Bestimmungen an die Rechtsvorschriften der Länder, mit denen die EU auf den globalen Märkten in Wettbewerb tritt, angepasst werden können.

4.4.6 Die starken Preisschwankungen der vergangenen Jahre haben Fragen zur künftigen GAP und der möglichen Wirkung weiterer Risikomanagementinstrumente sowie zu einem umfassenderen Ansatz bei der Funktionsweise der Lebensmittelkette insgesamt aufgeworfen.

4.4.7 Zur Stärkung der Stellung der Erzeuger in der Lebensmittelkette sollte die Kommission zudem die Instrumente und die Finanzierung bereitstellen, die für eine bessere, transparentere und aktualisiertere Kenntnis der Märkte und der Gewinnspannen in allen Sektoren notwendig sind. Der EWSA hat in seinen vorherigen Stellungnahmen unterstrichen, dass es einer Förderung schriftlicher Verträge, einer Anpassung des Wettbewerbsrechts, eines Verbots unlauterer und wettbewerbswidriger Praktiken, einer Verbesserung der Vermarktungskapazität der Erzeugerorganisationen und einer Stärkung der Branchenverbände bedarf⁽¹⁵⁾. Lokale und regionale Initiativen, Bauernmärkte, kurze Vermarktungswege (auch im Rahmen von Kantinen, Gemeinschaftsverpflegungen etc.) sowie Direktverkäufe sollten viel stärker als bisher gefördert werden.

4.4.8 Zur Gewährleistung der nötigen Flexibilität in unvorhersehbaren Notsituationen schlägt die Kommission die Bildung einer Reserve in Höhe von etwa 500 Mio. EUR für Krisen in der Landwirtschaft vor. Die Kommission sollte dieses Instrument in den mehrjährigen Finanzrahmen aufnehmen, die Funktionsweise dieses neuen Instruments näher erläutern und die Verfahren zur Aktivierung von Maßnahmen gegen Marktstörungen näher darlegen. Das Instrument muss so flexibel sein, dass es ein rasches und rechtzeitiges Eingreifen erlaubt.

4.4.9 Die Europäische Kommission stärkt die Rolle der Erzeugerorganisationen, der Marktteilnehmerorganisationen und der Handelsorganisationen, indem sie deren Tätigkeit auf alle Erzeugnisse ausdehnt, für die es eine gemeinsame Marktordnung gibt. Nach Ansicht des EWSA sollte – auch vor dem Hintergrund früherer Anmerkungen des Europäischen Rechnungshofes⁽¹⁶⁾ – genau geklärt werden, wie sich die Kommission die Anerkennung dieser Organisationen und die Maßnahmen

zur Überwachung ihrer Aktivitäten vorstellt. So sollte auch geprüft werden, inwieweit durch die vorgeschlagene Ermächtigung für kollektive Allgemeinverbindlichkeitsklärungen die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Landwirts in Frage gestellt wird.

4.4.10 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, schriftliche Verträge zwischen den Parteien einzuführen. Genossenschaften und ähnliche Einrichtungen können jedoch hiervon ausgenommen werden. Laut Kommission ist eine solche Maßnahme lediglich für Molkereiprodukte vorgesehen, während sie für andere Produkte von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis durchgeführt werden kann. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission eine solche Verpflichtung auch auf alle anderen landwirtschaftlichen Produkte, für die eine gemeinsame Marktordnung besteht, und insbesondere auf verderbliche Produkte ausdehnen sollte.

4.4.11 Der EWSA hat Vorbehalte gegen die Möglichkeit, den Europäischen Fonds zur Anpassung an die Globalisierung (EGF) für Unterstützungszahlungen an Landwirte zu nutzen, für die sich die internationalen Handelsabkommen negativ ausgewirkt haben. Der EWSA weist darauf hin, dass der Zweck des EGF in erster Linie darin besteht, „Unterstützung für Arbeitnehmer, die aufgrund weit reichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge aufgrund der Globalisierung arbeitslos geworden sind, in den Fällen bereitzustellen, in denen diese Entlassungen eine beträchtliche negative Auswirkung auf die regionale oder lokale Wirtschaftsentwicklung haben“⁽¹⁷⁾. Damit der EGF eine möglichst große Wirkung hat, dürfen seine Mittel nach Auffassung des EWSA nicht zur Unterstützung der europäischen Landwirtschaft verwendet werden.

4.4.12 Neuesten Schätzungen zufolge leben etwa 16,3 % der EU-Bürger an bzw. unterhalb der Armutsgrenze. Der EWSA weist erneut auf den Beitrag des europäischen Programms zur Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige hin, in dessen Rahmen jährlich Zigmillionen Mahlzeiten an besonders bedürftige Personen ausgeteilt werden (2009 profitierten mehr als 18 Mio. Menschen von dem Programm). Der EWSA begrüßt es, dass das europäische Hilfsprogramm für Bedürftige in den Vorschlägen für die Finanzielle Vorausschau 2014-2020 deutlich außerhalb der ersten und der zweiten Säule angesiedelt ist. Seine Funktionsweise sollte jedoch im Licht der Anmerkungen des Europäischen Rechnungshofes⁽¹⁸⁾ verbessert werden. Nach Ansicht des Ausschusses hat sich die EU in all ihren Politikbereichen stets die Solidarität mit benachteiligten Gruppen auf die Fahnen geschrieben und sollte hieran auch festhalten.

4.5 Entwicklung des ländlichen Raums

4.5.1 Der EWSA sieht in der zweiten Säule das zentrale Steuerungselement für die Aufrechterhaltung des europäischen Agrarmodells. Die dramatische Finanzlage vieler Mitgliedstaaten wird dazu führen, dass viele Maßnahmen nicht mehr oder nicht mehr ausreichend kofinanziert werden können, was zu einer erheblichen Schwächung führen wird. Dies ist ein grundlegendes Problem, das bei den Verhandlungen zur Finanzplanung 2014-2020 anzusprechen ist.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 145.

⁽¹⁶⁾ Europäischer Rechnungshof: Wachsender Erfolg? Wirksamkeit der Unterstützung der Europäischen Union für die operationellen Programme der Obst- und Gemüseerzeuger; Sonderbericht Nr. 8/2006.

⁽¹⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.

⁽¹⁸⁾ Europäischer Rechnungshof: Nahrungsmittelhilfe der Europäischen Union für Bedürftige: Bewertung der Ziele, Mittel und angewandten Methoden; Sonderbericht Nr. 6/2009.

4.5.2 Das Abrücken vom bisherigen Prinzip in der zweiten Säule, drei mit finanziellen Mindestanteilen unterlegte Achsen (plus LEADER) zu haben, hin zu sechs Schwerpunktbereichen, bedeutet im Kern (noch) freiere Gestaltungsmöglichkeit für die Mitgliedstaaten. Der EWSA begrüßt allerdings, dass Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen weiterhin mindestens 25 % des Finanzvolumens ausmachen sollen, und schlägt auch einen Mindestanteil für LEADER vor. Es sollte in der Tat verhindert werden, dass Mitgliedstaaten z.B. nur Investitionsförderungen vornehmen und dafür beispielsweise die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen, des ökologischen Landbaus oder Bottom-up-Initiativen wie LEADER auf null setzen.

4.5.3 Um die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, schlägt die Kommission vor, die GAP mit der EU-Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze zu verknüpfen, unter besonderer Berücksichtigung von Ausbildung, Innovation und Forschung. Der EWSA unterstützt diesen Ansatz.

4.5.4 Der EWSA stimmt der Einführung der Europäischen Innovationspartnerschaft im Kontext der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu. Er ist der Auffassung, dass mit diesem Instrument in erster Linie Forschungstätigkeiten unterstützt und gefördert werden sollten, die folgende Ziele verfolgen: Förderung von Produktivität und Nachhaltigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Gewährleistung einer effizienten Nutzung natürlicher Ressourcen, Stärkung des Beitrags der Land- und Forstwirtschaft zur Bekämpfung des Klimawandels, Verbesserung der Qualität und der Sicherheit der Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft, Sicherstellung von Verbraucherschutz und Verbrauchergesundheit, Förderung der Erprobung innovativer Techniken in der Land- und Forstwirtschaft, Verbesserung von Transport und Logistik für Nahrungsmittelprodukte, Auswahl umweltfreundlicher Lebensmittelverpackungen. Nach Ansicht des EWSA wird die Europäische Innovationspartnerschaft in der Land- und Forstwirtschaft durch eine höhere Effizienz der Forschung und Innovation grenzübergreifende Synergien und die europäische Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen und privaten Stellen sicherstellen.

4.5.5 Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Vorschläge für Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum. Er fordert die Kommission auf, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit und die Freiheit zu geben, Sondermaßnahmen für diejenigen Sektoren zu schaffen, die für sie von vorrangiger Bedeutung sind, indem diesen Regionen Alternativen geboten werden. Maßnahmen dieser Art sind für die Erhaltung und Wahrung der Natur sowie die Pflege von Kulturlandschaften unerlässlich. Der EWSA hat zur Kenntnis genommen, dass die Kommission strengere Selektivitätskriterien für den Zugang zu bestimmten Maßnahmen anwenden will. Er hebt hervor, dass diese Selektivitätskriterien die Entwicklung von Betrieben, die bereits ein bestimmtes Maß an Wettbewerbsfähigkeit erreicht haben, nicht beeinträchtigen dürfen.

4.5.6 Der EWSA stimmt der Stärkung der Instrumente des Risikomanagements im Rahmen der GAP zu. Nach Ansicht des Ausschusses sollten diese Instrumente zur Reduzierung der Einkommenschwankungen und der Instabilität der Märkte beitragen. Die Stärkung von Versicherungsprodukten und die Schaffung von Fonds auf Gegenseitigkeit sollte Landwirten helfen, mit den stärkeren Marktschwankungen, der zunehmenden Gefahr durch neue Tier- und Pflanzenkrankheiten und den immer häufigeren schlechten Witterungsbedingungen zurechtzukommen.

Der EWSA stimmt der Aufnahme des Risikomanagements in die zweite Säule zu, ist jedoch der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die nationale Kofinanzierung vorher festlegen sollten.

4.5.7 Der EWSA begrüßt die Beibehaltung der auf Gebiete mit naturbedingten Nachteilen ausgerichteten Politik. Er bedauert jedoch, dass seine in der Stellungnahme⁽¹⁹⁾ zu der Mitteilung COM(2009) 161 „Bessere Ausrichtung der Beihilfen für Landwirte in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen“ ausgesprochenen Empfehlungen hinsichtlich der Abgrenzung dieser Gebiete nicht berücksichtigt wurden. Die von der Kommission vorgeschlagenen acht biophysikalischen Kriterien sind für eine zweckdienliche, legitime und EU-weit akzeptierte Neubestimmung nicht ausreichend.

4.5.8 Der EWSA hat bereits deutlich gemacht, dass die Wahrung der Artenvielfalt eine zentrale Aufgabe ist, der nicht nur eine ethisch-moralische Verpflichtung zugrunde liegt, sondern der langfristig auch eine strategische Bedeutung zukommt. Für ein rascheres und wirksameres Handeln lassen sich ausreichend wirtschaftliche Gründe anführen.

4.5.9 Der EWSA betont, dass die Überprüfungen 2012 eine sehr gute Gelegenheit sind, Wasserknappheit und Extremsituationen wie Trockenheit in einen gemeinsamen politischen Rahmen zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen aufzunehmen.

4.5.10 Der EWSA meint, dass die Säule II das enorme Problem der Dürre, Bodenerosion und Wüstenbildung in den südlichen und mediterranen Regionen der EU widerspiegeln sollte, und empfiehlt die Konzipierung einer speziellen Maßnahme zur Bewältigung dieses Problems. Gleichzeitig sollten jedoch auch die zusätzlichen Kosten berücksichtigt werden, die in den nördlichen EU-Mitgliedstaaten zur Entwässerung landwirtschaftlich genutzter Flächen anfallen.

4.5.11 Der EWSA fordert die Kommission, das Parlament und den Rat nachdrücklich auf, über die Konzeption einer integrierten Proteinstrategie der EU nachzudenken, damit das Angebot an Tierfutter aufrechterhalten und die Abhängigkeit von Eiweißimporten verringert werden kann.

4.5.12 Die Verschwendung von Lebensmitteln ist ein Thema, das für die Lebensmittelversorgungssicherheit und die Ressourceneffizienz zunehmend an Bedeutung gewinnt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, bewährte Verfahren zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung in Ländern wie Deutschland zu prüfen und mit gesetzgeberischen Maßnahmen auf EU-Ebene zu unterstützen.

4.5.13 Betriebsverlagerungen werden in den kommenden Jahren ein großes Thema sein, und in der Landwirtschaft sollte die Wertschöpfung nach Möglichkeit innerhalb der jeweiligen Regionen verbleiben. Nach Angaben des Europäischen Rechnungshofes widmen sich lokale Aktionsgruppen im Rahmen des LEADER-Programms nicht in ausreichendem Maße der Verwirklichung der Ziele ihrer eigenen lokalen Strategien⁽²⁰⁾. Es wäre daher sinnvoll, im Wege der GAP 2014-2020 ein neues politisches Instrument mit entsprechenden Korrekturmaßnahmen einzuführen, das es in stärkerem Maße als LEADER ermöglicht, die Entstehung regional ausgerichteter Projekte zu begleiten.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 87-91.

⁽²⁰⁾ Europäischer Rechnungshof; Sonderbericht 5/2011.

4.5.14 Der EWSA ist der Ansicht, dass die GAP ein bevorzugtes Mittel für das Schmieden von Allianzen mit den Verbrauchern sein sollte, indem sie sachdienliche Angaben dazu fördert, auf welche Weise Nahrungsmittel entlang der Wertschöpfungskette oder während ihres Lebenszyklus erzeugt wurden. Die Rückverfolgbarkeit muss für den Verbraucher transparent sein, denn der Verbraucher kann der beste Bundesgenosse einer europäischen Agrarerzeugung sein, die nachhaltiger und umweltfreundlicher ist und bessere Arbeitsplätze schafft.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

ANHANG I

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.25

Ändern:

„Der EWSA ist der Ansicht, dass eine neue, separate Maßnahme zur Schärfung des Profils des biologischen Landbaus erforderlich ist, für die der Kofinanzierungssatz dem für die weniger entwickelten Gebiete vorgeschlagenen Satz (85 %) entsprechen sollte. ~~Der EWSA spricht sich außerdem für die Förderung des integrierten Anbaus und der auf die Bodenerhaltung ausgerichteten Landwirtschaft aus und verweist auf deren positive Folgen für die Umwelt.~~“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 75

Nein-Stimmen: 81

Enthaltungen: 8

Ziffer 4.3.6

Ändern:

„Die Ökologisierungskomponente von Säule I ist eine Möglichkeit, eine stärkere und sichtbarere Verknüpfung zwischen Direktzahlungen und den von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Umweltgütern herzustellen. Sie ist darüber hinaus ein wichtiger Schritt zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Artenvielfalt, die die Landwirtschaft bewirkt. Der EWSA befürwortet diese Vorgehensweise, spricht aber folgende Empfehlungen aus:

- Die Kommission hat sich bemüht, dieses System einfach zu halten: nur drei Maßnahmen, die leicht per Satellit zu überwachen wären. Die Umsetzungsbestimmungen sollten jedoch sicherstellen, dass den Landwirten durch diese Maßnahmen kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand entsteht.
- Um einen deutlichen Nutzen für die Umwelt zu erzielen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen Landwirten verschiedener Regionen zu vermeiden, müssen die Ökologierungsmaßnahmen von allen Landwirten in der EU in ähnlicher Weise angewandt werden. Bei der Anwendung auf nationaler oder regionaler Ebene mag hingegen ein flexibles Vorgehen notwendig sein. Jene Agrarumweltmaßnahmen, die der Artenvielfalt besonders dienlich sind (wie z.B. Blühstreifen), ~~der Ökologisierungskomponente entsprechen~~, sollten zukünftig auch als ‚ökologische Vorrangfläche‘ anerkannt ~~generell in Anrechnung gebracht~~ werden. Der Mehraufwand, den Landwirte hierbei über die Landbereitstellung hinaus haben (z.B. für Saatgut, Arbeitsaufwand etc.), sollte ihnen separat aus der 1. Säule ausgeglichen werden.
- Es ist zu befürchten, dass sich die Ökologierungsmaßnahmen und die Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule überlappen⁽¹⁾. Um sicherzustellen, dass Landwirte, die bereits an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, dieses Instrument auch weiterhin in effizienter Weise ohne Einkommenseinbußen in Anspruch nehmen können, ist hier eine klare Unterscheidung notwendig. ~~Bei Landwirten, die sich an Maßnahmen im Rahmen von Agrar Umweltprogrammen beteiligen, die den Zielen der Ökologisierungskomponente dienen, ist davon auszugehen, dass sie die Ökologisierungskomponente erfüllen. Schon bisher durchgeführte Agrarumweltmaßnahmen (zweite Säule) sollten für die neuen Umweltverpflichtungen (erste Säule) anerkannt werden, wie dies auch generell für den ökologischen Landbau vorgesehen ist.~~“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 71

Nein-Stimmen: 90

Enthaltungen: 11

Ziffer 4.3.7

Ändern:

„Die Ökologierungsmaßnahmen sollten folgendermaßen angenommen und umgesetzt werden:

- Der Vorschlag, 7 % der Flächen für ‚im Umweltinteresse genutzte Flächen‘ auszuweisen, wäre dann nicht akzeptabel, wenn damit größere landwirtschaftliche Nutzflächen nicht mehr zur Erzeugung bereitstünden. Dies wäre auch im Hinblick auf die global steigende Nachfrage nach Lebensmitteln kontraproduktiv. Die Kommission sollte die vorläufige Liste der Merkmale,

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zur Zukunft der GAP (ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 63, Nummer 3.4.3).

die eine ‚ökologische Vorrangfläche‘ ausmachen, so bald wie möglich vorlegen. Dabei sollte sie darauf hinweisen, dass es sich in erster Linie um Merkmale handelt, die dem Schutz und der Erhöhung der Artenvielfalt dienen: vorhandene Bäume, Terrassen, ~~riparianische Zonen~~ Gewässerrandstreifen, Blühflächen usw. Die entsprechenden Flächen sollten als förderungswürdig eingestuft werden, und zwar auch in Ländern, in denen sie aufgrund nationaler Bestimmungen nicht der Definition von landwirtschaftlicher Nutzfläche entsprechen. Durch eine angemessene Liste könnte auch schnell klargestellt werden, dass die häufig geäußerten Befürchtungen, die Kommission wolle 7 % der Landflächen vollständig ungenutzt lassen, unbegründet sind. Schließlich sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, ~~die wichtigsten~~ bei den Dauerkulturen ~~effektiv den~~ einen nur 3,5 %igen ‚im Umweltinteresse genutzten Flächenanteil‘ ~~zuzurechnen, um deren beträchtlichen Wert für Umwelt und Ökologisierung zu fördern~~ zu verlangen.

- Die Kommission muss klarstellen, dass die Diversifizierung der Kulturen insbesondere Landwirte mit geringer Ackerbaufläche, Tierhaltungsbetriebe ohne Grünland und Landwirte, die aufgrund der klimatischen Bedingungen oder der Bodenbeschaffenheit nur eine Fruchtart anbauen können, nicht benachteiligt. Der EWSA empfiehlt für diese Fälle ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Umsetzung, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission gebilligt werden sollte.“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	64
Nein-Stimmen:	88
Enthaltungen:	14

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Berichterstatte(r)in: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 17. Januar bzw. 18. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 11. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 133 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Überarbeitung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors⁽¹⁾ (PSI-Richtlinie), da die Möglichkeit zur effizienteren Nutzung der Daten des öffentlichen Sektors erheblich gestärkt wird. Außerdem reiht sie sich in die zahlreichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie ein.

1.2 Der Ausschuss betont, dass die Änderung der PSI-Richtlinie aufgrund der digitalen Revolution, der Zunahme an Informationen, die bei den Behörden gespeichert werden, und des wirtschaftlichen Nutzens dieses Bereichs (schätzungsweise 140 Mrd. EUR) erforderlich ist. Außerdem sollen die bei der Umsetzung der geltenden Richtlinie ermittelten Schwächen ausgemerzt und die von der OECD 2008 angenommenen Grundsätze integriert werden.

1.3 Die neue Richtlinie, in die auch vom Ausschuss in seiner früheren Stellungnahme vorgeschlagene Aspekte aufgenommen wurden, ist Teil des Maßnahmenpakets im Rahmen der Digitalen Agenda, einer der grundlegenden Strategien der EU.

1.4 In der neuen Richtlinie fällt das Recht auf Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors weiterhin in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Als grundlegende Änderung wird ihnen aber als Verpflichtung aufgelegt, die Weiterverwendung zu ermöglichen.

1.5 Nach Meinung des Ausschusses sollte die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors im Wege einer

Verordnung geregelt werden, um die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen und die bei der Umsetzung der PSI-Richtlinie entstandenen Diskrepanzen abzubauen.

1.6 Mit der Überarbeitung wird der Anwendungsbereich der Weiterverwendung von Informationen auf Museen, Bibliotheken und Archive ausgeweitet. Darüber hinaus werden die praktischen Vorkehrungen zur Erleichterung der Informationssuche verbessert.

1.7 Nach Ansicht des Ausschusses ist diese Überarbeitung der PSI-Richtlinie auch aufgrund des großen – und bislang nicht ausreichend genutzten – Potenzials der Informationen des öffentlichen Sektors in drei wesentlichen Bereichen gerechtfertigt, namentlich:

— Vollendung des Binnenmarktes, Stärkung der europäischen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen;

— Förderung der Konsistenz mit anderen politischen Maßnahmen der Union;

— Förderung von Transparenz, Effizienz und Verantwortung der öffentlichen Verwaltungen.

1.8 Mit den neuen Tarifgrundsätzen wird der verpflichtende unentgeltliche Zugang zu Informationen ausgeschlossen. Jeder Mitgliedstaat beschließt, ob eine Gebühr erhoben wird oder nicht. Werden Gebühren erhoben, so müssen diese auf die Zusatzkosten beschränkt sein. Allerdings sind Ausnahmefälle vorgesehen, in denen höhere Gebühren erhoben werden können. Der geltende Grundsatz der Kostendeckung wird vorerst beibehalten. Der Ausschuss erachtet diese Änderung als positiv.

⁽¹⁾ ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90.

1.9 Zur Behandlung von Beschwerden nach ablehnendem Bescheid eines Antrags muss nach Meinung des Ausschusses nicht unbedingt eine vollkommen neue unabhängige Behörde eingerichtet werden. Diese Aufgaben könnten durchaus einer bereits bestehenden Behörde übertragen werden, solange Unparteilichkeit und Unabhängigkeit ihrer Entscheidungen gewährleistet sind.

1.10 Die neue Richtlinie enthält einen Verweis auf die wirtschaftlichen und moralischen Rechte der Beschäftigten öffentlicher Stellen, um besonderen Situationen in bestimmten Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

1.11 Der Ausschuss betont, dass der Vorschlag in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten verbessert werden muss, und fordert eine sorgfältige Einzelfallprüfung, bei der zwischen dem Recht auf Schutz der Privatsphäre und dem Recht auf Zugang zu öffentlichen Daten abzuwägen ist.

2. Hintergrund

2.1 Die Richtlinie 2003/98/EG (PSI-Richtlinie) war ein wichtiger Schritt zur Ermöglichung der Weiterverwendung der erheblichen Menge an Informationen des öffentlichen Sektors, da damit die Grundlage für einen europäischen Rechtsrahmen zur Harmonisierung der grundlegenden Bedingungen und zum Abbau der Hindernisse für eine derartige Weiterverwendung geschaffen wurde.

2.2 In Artikel 13 der PSI-Richtlinie wird der Europäischen Kommission die Aufgabe übertragen, bis 1. Juli 2008 eine Überprüfung vorzunehmen, bei der „insbesondere der Anwendungsbereich und die Auswirkungen dieser Richtlinie geprüft [werden], einschließlich des Steigerungsgrads der Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors, der Auswirkungen der angewandten Tarifgrundsätze und der Weiterverwendung amtlicher Rechtssetzungs- und Verwaltungstexte, sowie weitere Möglichkeiten der Verbesserung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und die Entwicklung der europäischen Inhaltsindustrie.“ Diese Überprüfung war Gegenstand der Mitteilung COM(2009) 212 final, in der die Europäische Kommission zu dem Ergebnis kam, dass trotz der erzielten Fortschritte noch immer große Hindernisse bestehen, darunter das Bestreben öffentlicher Stellen, eine größtmögliche Kostendeckung zu erzielen, anstatt die gesamtwirtschaftlichen Vorteile im Auge zu haben, der Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie praktische Aspekte, die die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors behindern, etwa unzureichende Informationen über ihre Verfügbarkeit und die bei öffentlichen Stellen herrschende Unkenntnis über das wirtschaftliche Potenzial.

2.3 Weitere Aspekte, die laut Europäischer Kommission eine Überarbeitung der Richtlinie rechtfertigen, sind:

- die gewaltige Zunahme der Datenmenge;
- die kontinuierliche digitale Revolutionierung, die den Wert der Informationen und Inhalte des öffentlichen Sektors steigert;

- die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung der Informationen des öffentlichen Sektors in Bezug auf den direkten und indirekten wirtschaftlichen Nutzen, der aus PSI-Anwendungen und deren Nutzung in den Volkswirtschaften der 27 EU-Mitgliedstaaten erwächst und in einer Größenordnung von jährlich 140 Mrd. EUR liegt ⁽²⁾;

- das nach wie vor enorme unerschlossene Potenzial zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Einige Mitgliedstaaten haben zwar bereits große Fortschritte erzielt, doch bleibt noch viel zu tun, wenn u.a. die Nutzung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in bestimmten internationalen Zusammenhängen berücksichtigt wird.

2.4 Die wichtigsten Aspekte, die mit diesem Richtlinienvorschlag geändert werden sollen, beziehen sich auf den Anwendungsbereich, den allgemeinen Grundsatz für die Weiterverwendung, die wirtschaftlichen und moralischen Rechte der Beschäftigten öffentlicher Stellen, die Tarifgrundsätze und die praktischen Vorkehrungen zur Erleichterung der Suche.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 PSI und digitale Agenda

3.1.1 Der Ausschuss begrüßt im Allgemeinen die vorgeschlagene Überarbeitung, um bestehende Mängel der PSI-Richtlinie auszumerzen. Mit dieser Überarbeitung werden nicht nur die Forderungen der Interessenträger in der EU, die auf erhebliche Probleme mit den derzeitigen Rechtsvorschriften hingewiesen haben, sondern auch Grundsätze der Seoul-Empfehlung der OECD vom 17./18. Juni 2008 ⁽³⁾ zur besseren und effizienteren Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors berücksichtigt.

3.1.2 Der Ausschuss weist außerdem darauf hin, dass diese Überarbeitung Teil eines Maßnahmenpakets im Rahmen der Digitalen Agenda ist, mit dem drei Ansätze verfolgt werden: Anpassung des Rechtsrahmens für die Weiterverwendung von Daten, Mobilisierung von Finanzierungsinstrumenten und Förderung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾.

3.2 Recht auf Weiterverwendung

3.2.1 In der neuen Richtlinie wird eine grundlegende Änderung vorgenommen: die Weiterverwendung wird als Recht verankert. Im geltenden System ist es den Mitgliedstaaten überlassen, die Weiterverwendung zu genehmigen oder abzulehnen. Da

⁽²⁾ Die Vickery-Studie enthält eine eingehende Analyse dieses Themas. Siehe „*Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments*“ – Final Version, Graham Vickery, 2010; http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Diese Empfehlung wurde auf der Ministertagung der OECD am 17./18. Juni 2008 in Seoul angenommen.

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Offene Daten: Ein Motor für Innovation, Wachstum und transparente Verwaltung, COM(2011) 882 final vom 12.12.2011.

die Verbindung zwischen dem Recht auf Zugang und dem Recht auf Weiterverwendung in einigen nationalen Rechtsvorschriften ausdrücklich erwähnt, in anderen jedoch nicht ausreichend klar dargelegt ist, ergibt sich eine Rechtsunsicherheit.

3.2.2 Daher unterstreicht der Ausschuss ausdrücklich die einschlägigen Änderungen und begrüßt diese, namentlich:

- Das **Recht auf Zugang** zu Informationen des öffentlichen Sektors fällt weiterhin in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und nicht in den Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie ⁽⁵⁾.
- Ist eine Information öffentlich und gemäß nationalen Regelungen zugänglich, ist die **Ermöglichung der Weiterverwendung** der Informationen des öffentlichen Sektors – abgesehen von ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen – für gewerbliche und nichtgewerbliche Zwecke für die Mitgliedstaaten **verpflichtend**, da in Artikel 3 des Änderungsvorschlags festgehalten ist, dass „die Mitgliedstaaten sicher[stellen], dass die [...] Dokumente [...] weiterverwendet werden können“. Dies ist ein wesentlicher Schritt zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsrahmens.

3.2.3 Das Recht auf Weiterverwendung ist ein Fortschritt in die Richtung, die der Ausschuss in seiner früheren Stellungnahme ⁽⁶⁾ mit der Begründung gefordert hat, dass unter der Verpflichtung zur Weiterverwendung von Daten „nicht nur die bloße passive Bereitstellung zu verstehen [ist], sondern auch die Pflicht, [...] aktiv [...] Informationen [...] anzubieten“.

3.2.4 Aufgrund der bei der Umsetzung der PSI-Richtlinie entstandenen Diskrepanzen ist nach Ansicht des Ausschusses eine stärkere Harmonisierung unerlässlich, die in einem Verordnungsvorschlag münden sollte.

3.3 Ausweitung des Anwendungsbereichs

3.3.1 Wie der Ausschuss bereits in seiner Stellungnahme zur PSI-Richtlinie vorgeschlagen hat, umfasst die neue Richtlinie die Dokumente im Besitz von Bibliotheken, Museen und Archiven. Dies gilt auch für Universitätsbibliotheken, außer wenn die Dokumente durch Rechte des geistigen Eigentums geschützt sind (neuer Wortlaut von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe e), wodurch eine erhebliche Menge an Informationen in den Anwendungsbereich der Richtlinie eingebunden und somit auch deren Wirksamkeit erhöht wird.

3.4 Verbesserung der Vorschriften zur Suche

3.4.1 Der Ausschuss erachtet den Richtlinienvorschlag in Bezug auf die praktischen Vorkehrungen zur Erleichterung der

Informationssuche als angemessen (Artikel 9), da er die Metadaten, die Online-Bereitstellung der Informationen und Internetportale, die mit dezentralisierten Bestandslisten verknüpft sind, umfasst.

3.5 Notwendigkeit der Überarbeitung zur Ausschöpfung des Potenzial der Informationen des öffentlichen Sektors

3.5.1 Die Dokumente im Besitz öffentlicher Einrichtungen finden in zahlreichen Bereichen in Verbindung mit u.a. Bildung, Sozialbedingungen, Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur Anwendung. Als Beispiele seien hier geografische, meteorologische und Umweltinformationen, Informationen zu Wirtschaft, Verkehr und Transport, Fremdenverkehr, Landwirtschaft, Recht und Rechtsprechung, Statistiken, Sozialbedingungen usw. genannt ⁽⁷⁾. Folglich trägt die Verwertung dieser Informationen zum Wirtschaftswachstum, zur Vollendung des Binnenmarktes, zur Stärkung der Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei.

3.5.2 Die bessere Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors steht im Einklang mit anderen Maßnahmen der EU, namentlich der Wettbewerbspolitik, der integrierten Meerespolitik, der gemeinsamen Verkehrspolitik, der Initiative für einen offenen Zugang zu wissenschaftlichen Informationen und der Politik für die Digitalisierung und das Kulturerbe.

3.5.3 Durch die Förderung der Weiterverwendung werden auch Transparenz, Wirksamkeit und Verantwortung der öffentlichen Behörden gestärkt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Gebührenerhebung ⁽⁸⁾

4.1.1 Der umstrittenste Aspekt der geltenden Richtlinie betrifft die Gebühren, die für den Zugang zu Informationen erichtet werden müssen. Die Erhebung überzogener Gebühren und die fehlende Transparenz bei ihrer Festlegung haben Nutzer zu Beschwerden veranlasst. Sie sind ein enormes Hindernis für die Förderung der Weiterverwendung der Informationen des öffentlichen Sektors.

4.1.2 In dem Überarbeitungsvorschlag wird der verpflichtende unentgeltliche Zugang zu Informationen, den einige Interessenträger vorgeschlagen hatten, ausgeschlossen. Im Gegenzug werden neue Tarifgrundsätze vorgeschlagen, die auf folgenden Ideen beruhen:

— Jeder Mitgliedstaat beschließt, ob eine Gebühr erhoben wird oder nicht.

— Werden Gebühren erhoben, so müssen diese auf die durch die Vervielfältigung und Weiterverbreitung verursachten **Zusatzkosten** beschränkt sein.

⁽⁵⁾ Artikel 1 Absatz 3.

⁽⁶⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors“, ABl. C 85 vom 8.4.2003, S. 25.

⁽⁷⁾ In der Vickery-Studie werden 13 Bereiche ermittelt, die ihrerseits zahlreiche Unterbereiche abdecken.

⁽⁸⁾ Siehe „Deloitte Pricing of PSI Study“, Luxemburg, 2011; http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- Vom Grundsatz der Zusatzkosten kann in den in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehenen Ausnahmefällen abgerückt werden, das heißt, es können höhere Gebühren erhoben werden, wenn öffentliche Stellen einen wesentlichen Teil ihrer Betriebskosten bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben aus der Nutzung ihrer Rechte des geistigen Eigentums decken. Diese Ausnahme unterliegt strengenden Bestimmungen: Die Gebühren werden „falls dies im öffentlichen Interesse ist, [...] nach objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien und mit Zustimmung der [...] unabhängigen Behörde“ festgesetzt, wie dies in der Überarbeitung der Richtlinie vorgesehen ist.
- Außerdem dürfen „Bibliotheken (einschließlich Universitätsbibliotheken), Museen und Archive“ Gebühren erheben, die über den Zusatzkosten liegen.
- Die Beweislast dafür, dass die Gebühren im Einklang mit den Richtlinienbestimmungen stehen, liegt bei der öffentlichen Stelle, die die Informationen für die Nutzer bereitstellt.

4.1.3 Auf diese Weise werden die **Zusatzkosten** als Grundsatz eingeführt, gleichzeitig wird aber auch der Grundsatz der **Kostendeckung** von Artikel 6 der geltenden Richtlinie beibehalten, auch wenn diese als „ungeeignet [gelten], wenn es darum geht, Anreize für Tätigkeiten zu geben, die auf der Weiterverwendung von öffentlichen Daten beruhen“ (siehe Ziffer 3 „Rechtliche Aspekte des Vorschlags“, Unterziffer 3.2 „Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“, 5. Absatz).

4.1.4 Nach Ansicht des Ausschusses, der diese Änderung begrüßt, muss im Wortlaut der vorgeschlagenen Änderung der Tarifgrundsätze in Artikel 6 deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass der Grundsatz der Kostendeckung nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt.

4.1.5 Nach Meinung des Ausschusses könnte sehr wohl der Grundsatz der Unentgeltlichkeit eingeführt werden, zumindest in bestimmten Fällen der Weiterverwendung zu nichtgewerblichen Zwecken.

4.2 Unabhängige Behörde

4.2.1 Im Falle eines ablehnenden Bescheids für einen Antrag auf Weiterverwendung ist in der neuen Richtlinie vorgesehen, dass „zu den Rechtsbehelfen die Möglichkeit der Überprüfung durch eine unabhängige Behörde [gehört], die mit besonderen Regulierungsbefugnissen in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ausgestattet ist und deren Entscheidungen für die betreffende öffentliche Stelle bindend sind“ (Änderung zu Artikel 4 Absatz 4).

4.2.2 In dem Vorschlag werden die Wesensmerkmale und Zusammensetzung dieser unabhängigen Behörde ausgeklammert – Aspekte, die zu Recht den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden. Nach Meinung des Ausschusses muss nicht unbedingt eine vollkommen neue Behörde geschaffen werden. Diese

Aufgaben könnten durchaus einer bereits bestehenden Behörde übertragen werden, solange Unparteilichkeit und Unabhängigkeit ihrer Entscheidungen gewährleistet sind. Aufgrund der Erfahrungen seit Inkrafttreten der PSI-Richtlinie – in einigen Fällen wurden die Vorschriften für den Zugang und die Verbreitung von Informationen des öffentlichen Sektors eng ausgelegt – sollte der Wortlaut des neuen Absatzes jedoch wie folgt geändert werden: „Zu den Rechtsbehelfen gehört die Möglichkeit der Überprüfung durch eine unabhängige Behörde, die mit besonderen Regulierungsbefugnissen in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, insbesondere in Bezug auf den Anwendungsbereich des allgemeinen Grundsatzes von Artikel 3, ausgestattet ist und deren Entscheidungen für die betreffende öffentliche Stelle bindend sind“.

4.2.3 Der Ausschuss betont, dass auf alle Fälle dem Standpunkt des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf das Konzept der Unabhängigkeit Rechnung getragen werden muss, der nicht nur jedwede Einflussnahme durch die Einrichtungen, die einer Prüfung unterzogen werden, sondern auch jedwede externe, direkte oder indirekte Einflussnahme ausschließt, die die Erfüllung der Aufgabe derartiger unabhängiger Stellen gefährden könnte⁽⁹⁾.

4.3 Rechte des geistigen Eigentums sowie wirtschaftliche und moralische Rechte der Beschäftigten

4.3.1 Gemäß den nationalen und internationalen Vorschriften über die Rechte des geistigen Eigentums lassen die Bestimmungen des Überarbeitungsvorschlags „die wirtschaftlichen und moralischen Rechte unberührt, die den Beschäftigten öffentlicher Stellen nach einzelstaatlichen Vorschriften zustehen“ (Änderung zu Artikel 1 Absatz 5). Dieser Aspekt wird in der PSI-Richtlinie nicht behandelt, und seine Berücksichtigung entspricht bestimmten Situationen in einigen Mitgliedstaaten in Bezug auf Eigentumsrechte an Daten des öffentlichen Sektors.

4.3.2 Aufgrund der komplexen Fragen in Bezug auf die Rechte des geistigen Eigentums und die Grundsätze der Subsidiarität und möglichst geringem Eingreifen wäre es sinnvoll, die Lösung etwaiger Konflikte dem Rechts- und Gerichtswesen der einzelnen Mitgliedstaaten zu überlassen, wie das ganz richtig auch für die Änderung der Richtlinie vorgeschlagen wird.

4.4 Schutz personenbezogener Daten

4.4.1 Die PSI-Richtlinie umfasst die Behandlung personenbezogener Daten, wobei betont wird (Artikel 1 Absatz 4), dass sie „keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten [hat] und insbesondere die Pflichten und Rechte gemäß der Richtlinie 95/46/EG unberührt [lässt]“⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Urteil vom 9. März 2010 (Rechtssache C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

4.4.2 Dies ist eine durchaus korrekte Bestimmung, doch es muss größeres Augenmerk auf die Bedeutung des Themas und die kontinuierliche technologische Innovation gerichtet werden, da sich unterschiedliche Fragen wie Legitimität der öffentlichen Verbreitung, besonderer Schutz sensibler Daten, Datentransfer an Drittländer und Zweckmäßigkeit stellen. Aus Sicht des Ausschusses, der sich damit der Artikel-29-Datenschutzgruppe anschließt, sollte der Vorschlag eine Verpflichtung für die öffentlichen Stellen enthalten, „eine sorgfältige Einzelfallprüfung“ vorzunehmen, „bei der zwischen dem Recht auf Schutz der Privatsphäre und dem Recht auf Zugang zu öffentlichen Daten abzuwägen ist“ ⁽¹⁾.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf Stellungnahme 7/2003 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und Schutz personenbezogener Daten – Interessenabwägung, angenommen am: 12. Dezember 2003.

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: Gesamtansatz für Migration und Mobilität“

COM(2011) 743 final

(2012/C 191/23)

Berichtersteller: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Mitberichtersterterin: **Brenda KING**

Die Europäische Kommission beschloss am 18. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtansatz für Migration und Mobilität“

COM(2011) 743 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 125 gegen 1 Stimme bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM), durch den die Einwanderungs- und Asylpolitik eng mit der Außenpolitik der EU verknüpft wird.

1.2 Der EWSA fordert ein nachdrückliches Engagement der EU im Bereich der Außenpolitik durch die Anregung einer weltweiten Steuerung der internationalen Migrationsströme im Rahmen der Vereinten Nationen, und zwar auf der Grundlage geltender internationaler Rechtsinstrumente, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Internationalen Konvention der VN zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (der Ausschuss hat bereits die Ratifizierung dieser Konvention durch die EU vorgeschlagen⁽¹⁾), des Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte, des Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie der Übereinkommen der ILO.

1.3 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen Bericht über den Stand der Diskussion in der EU über die Konvention der VN zu erstellen. Die Kommission sollte die Voraussetzungen für die Ratifizierung dieser Konvention schaffen; der Ausschuss kann dazu durch die Erarbeitung einer neuen Initiativstellungnahme beitragen.

1.4 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die EU bei der Ausgestaltung des hochrangigen Dialogs der VN über internationale Migration und Entwicklung eine aktive Rolle spielen sollte.

1.5 Der Dialog der EU über Migration und Mobilität mit Drittstaaten sollte vornehmlich darauf abzielen, eine rechts- und ordnungsgemäße Migration zu erleichtern, die Einhaltung des internationalen Asylrechts sicherzustellen, die irreguläre Einwanderung einzudämmen und kriminelle Menschenhändlernetze zu bekämpfen.

1.6 Die Mobilitätspartnerschaften, die gemeinsame politische Erklärungen sind, sollten in internationale Abkommen überführt werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU einen großen Mehrwert zu den Verhandlungen mit den Drittstaaten beisteuern kann.

1.7 Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, den Dialog mit den regionalen Institutionen zu fördern, indem die Inhalte der derzeitigen Verträge auch um die Aspekte Mobilität und Migration erweitert werden.

1.8 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Mobilitätspartnerschaften die vier Säulen des GAMM umfassen sollten: Erleichterung und Steuerung der legalen Migration und Mobilität, Vermeidung und Verringerung der irregulären Migration und des Menschenhandels, Förderung des internationalen Schutzes und Stärkung der Außendimension der Asylpolitik sowie Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

1.9 Die größte Herausforderung besteht in den Abkommen über Arbeitsmigration, an denen insbesondere die Sozialpartner sowohl aus Europa als auch den Drittstaaten beteiligt werden müssen. Der Ausschuss unterstützt die Grundsätze und nicht verbindlichen Leitlinien der ILO für einen Ansatz zur Arbeitsmigration⁽²⁾, denen in den Mobilitätspartnerschaften Rechnung getragen werden sollte.

⁽¹⁾ Initiativstellungnahme des EWSA vom 30. Juni 2004 zum Thema „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern“ (Berichtersteller: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 302 vom 7.12.2004.

⁽²⁾ ILO, Multilaterale Rahmen für Arbeitsmigration, 2007.

1.10 Der Ausschuss schlägt vor, in den Mobilitätspartnerschaften die Geschlechterdimension zu berücksichtigen, da sich Migrantinnen mitunter in einer prekären Situation befinden und vielfach Opfer von Missbrauch, Diskriminierung und extremer Ausbeutung werden. Sehr wichtig ist auch die Rolle der Migrantinnen bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Herkunftsländern ⁽³⁾.

1.11 Um zu verhindern, dass sich Migration negativ auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Herkunftsländer auswirkt, sollte die EU ihr besonderes Augenmerk auf die negativen Folgen der Abwanderung von Fachkräften richten und Ausgleichsmechanismen festlegen.

1.12 Die EU sollte Diaspora-Verbände unterstützen. Dazu schlägt der EWSA die Einrichtung eines Diensts zur Unterstützung der Diaspora-Verbände vor.

1.13 Die Überwachung der Grenzen und die Unterbindung der irregulären Einwanderung müssen im Einklang mit der Achtung der Menschenrechte stehen. Die Agentur FRONTEX sollte über mehr Mittel verfügen, und ihre Tätigkeiten sollten Gegenstand von Bewertungen der Agentur für Grundrechte sein und der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegen.

1.14 Die EU muss eine offene Politik für die Aufnahme von Einwanderern verfolgen, basierend auf einem mittelfristigen Ansatz, der über die derzeitige Wirtschaftskrise hinausgeht und der demografischen Entwicklung Rechnung trägt. Die Verfahren für die Arbeitsmigration müssen legal und transparent sein. Auch sollte die Zusammenarbeit der Sozialpartner in der EU und in den Herkunftsländern erleichtert werden.

1.15 Der EWSA ist der Auffassung, dass die europäischen und nationalen Einwanderungsvorschriften die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Bereich der Arbeits- und Sozialrechte sicherstellen müssen. Die Systeme der zirkulären Migration dürfen nicht auf diskriminierende Weise benutzt werden, um die Gleichbehandlung einzuschränken.

1.16 In den Mobilitätspartnerschaften sollte im Rahmen der Rückführungsverfahren vereinbart werden, dass der freiwilligen Rückkehr – flankiert durch Unterstützungssysteme – Vorrang einzuräumen ist ⁽⁴⁾. Wenn in Ausnahmefällen Verfahren für die erzwungene Rückkehr Anwendung finden, müssen die Menschenrechte der Betroffenen uneingeschränkt gewahrt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Euro-Parates ⁽⁵⁾.

1.17 Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU ein gemeinschaftliches Asylsystem einrichten sollte, das sich durch eine weitgehende Harmonisierung der Rechtsvorschriften auszeichnet. Er spricht sich auch dafür aus, dass die EU mit Drittstaaten zusammenarbeitet, damit diese ihre Asylsysteme und die Einhaltung internationaler Standards verbessern. Die Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten müssen Verfahren beinhalten, die gewährleisten, dass Schutzsuchende ihr Recht auf internationalen Schutz auch tatsächlich wahrnehmen können.

1.18 Die Drittstaaten, mit denen Mobilitätspartnerschaften vereinbart werden, müssen die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnen, angemessene Asylstrukturen aufweisen und in puncto Menschenrechte sichere Staaten sein. So sollten sie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und die zugehörigen Protokolle gegen den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten ratifiziert haben ⁽⁶⁾.

1.19 Die EU muss die Maßnahmen zur Integration ebenso stärken wie jene zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Einwanderern und Minderheiten. Der Ausschuss schlägt vor, dass die EU-Institutionen sich im Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung nachdrücklich engagieren, vor allem wenn derartigen Verhaltensweisen durch die Regierungen und Gesetzgeber der Mitgliedstaaten Vorschub geleistet wird ⁽⁷⁾.

1.20 Der EWSA wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission weiterhin die Tätigkeiten des Europäischen Integrationsforums unterstützen, da er der Ansicht ist, dass die Integration in den kommenden Jahren eine strategische Herausforderung ist, die es im Interesse Europas, der Personen mit Migrationshintergrund und aller Bürgerinnen und Bürger zu meistern gilt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die Mitteilung ist eine neue Initiative der Europäischen Kommission zur Schaffung eines umfassenderen und stärker mit anderen EU-Politikbereichen – insbesondere der Außenpolitik – verzahnten migrationspolitischen Ansatzes.

2.2 Der EWSA bewertet diesen Ansatz positiv, der seinen in den letzten Jahren erarbeiteten Vorschlägen Rechnung trägt. Eine ganze Reihe seiner Stellungnahmen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Mitteilung ⁽⁸⁾.

2.3 Der Ausschuss hat bereits erklärt, dass die EU über eine gemeinsame Asylpolitik mit harmonisierten Rechtsvorschriften verfügen sollte – wie auch über eine gemeinsame

⁽⁶⁾ Protokolle von Palermo von 2000.

⁽⁷⁾ Auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Grundrechtecharta.

⁽⁸⁾ Abl. C 248 vom 25.8.2011, S. 135-137, Stellungnahme des EWSA vom 15. Juni 2011 zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung zur Migration“ (COM(2011) 248 final), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Abl. C 120 vom 16.5.2008, S. 82-88, Stellungnahme des EWSA vom 12. Dezember 2007 zum Thema „Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen“ (Initiativstellungnahme), Berichterstatter: Sukhdev SHARMA.

Abl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6-13, Stellungnahme des EWSA vom 15. September 2010 zum Thema „Die legale Einwanderung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ (Sondierungsstellungnahme), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Abl. C 44 vom 16.2.2008, S. 91-102, Stellungnahme des EWSA vom 25. Oktober 2007 zum Thema „EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern“ (Initiativstellungnahme), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS. Abl. C 128 vom 18.5.2010, S. 29-35, Stellungnahme des EWSA vom 4. November 2009 zum Thema „Die Einhaltung der Menschenrechte in der europäischen Einwanderungspolitik und in ihren Rechtsvorschriften“ (Initiativstellungnahme), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

⁽³⁾ Sondierungsstellungnahme des EWSA zum Thema „Gesundheit und Migration“ im Abl. C 256 vom 27.10.2007.

⁽⁴⁾ In Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration.

⁽⁵⁾ „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“ (CM(2005)40).

Einwanderungspolitik mit Rechtsvorschriften, die die legale Einwanderung mittels gemeinsamer und transparenter Verfahren ermöglichen, wobei die Interessen Europas und der Drittstaaten gewahrt und die Grundrechte geachtet werden müssen.

2.4 Seit 2006 hat sich ein neuer internationaler Ansatz beim Umgang mit dem Migrationsphänomen herauskristallisiert, vor allem im Zuge des hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen zum Thema „Internationale Migration und Entwicklung“⁽⁹⁾. Der EWSA hat sich an den Regierungskonferenzen des Globalen Forums für Migration und Entwicklung beteiligt, an denen auch verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen⁽¹⁰⁾. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die EU bei der Ausgestaltung des hochrangigen Dialogs der VN eine äußerst aktive Rolle spielen sollte.

2.5 Es überrascht, dass die EU-Mitgliedstaaten die „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen“, die von der Generalversammlung der VN in ihrer Entschließung 45/158 am 18. Dezember 1990 angenommen wurde und seit dem 1. Juli 2003 in Kraft ist, immer noch nicht ratifiziert haben. In einer Initiativstellungnahme⁽¹¹⁾ hat der EWSA bereits die Ratifizierung der Konvention durch die EU und ihre Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen Bericht über den Stand der Diskussion und die Position der Mitgliedstaaten anzufertigen, um die Voraussetzungen für die Ratifizierung der Konvention zu schaffen.

2.6 Der EWSA schlägt der Kommission, dem Parlament und dem Rat der EU vor, im Bereich der Außenpolitik einen internationalen Rechtsrahmen für die Migration anzulegen, der auf einschlägigen Ausführungsbestimmungen beruht, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Internationalen Konvention der VN zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen, dem Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und dem Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Dieser internationale Rechtsrahmen sollte auch folgende Aspekte umfassen:

- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau;
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung;
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes;
- Übereinkommen der ILO über Wanderarbeiter (C 97 und C 143);
- Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (C 100);
- Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (C 189);

⁽⁹⁾ 14./15. September 2006.

⁽¹⁰⁾ Konferenzen in Brüssel, Manila und Athen.

⁽¹¹⁾ Initiativstellungnahme des EWSA vom 30. Juni 2004 zum Thema „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern“ (Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), ABL C 302 vom 7.12.2004.

— Erklärung der ILO über die Grundprinzipien und Grundrechte am Arbeitsplatz;

— Multilateraler Rahmen der ILO für die Migration von Arbeitnehmern;

— Erklärung von Durban und Aktionsprogramm der VN-Weltkonferenz von 2001 gegen Rassismus.

2.7 In den letzten Jahren ist eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik der EU entstanden; die rechtlichen und politischen Instrumente bleiben jedoch unzureichend. Die Mitgliedstaaten haben eigene Politiken, die mitunter im Widerspruch zu den Konzepten und Abkommen auf EU-Ebene stehen. Der EWSA appelliert an alle Mitgliedstaaten, sich auf die gemeinsame Politik festzulegen, so wie sie im Vertrag und im Stockholmer Programm festgeschrieben ist.

2.8 Es ist ein mittelfristiger Ansatz erforderlich, weil die EU trotz der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und der Zunahme der Arbeitslosigkeit eine offene Politik für die Aufnahme neuer Arbeitsmigranten benötigt, so wie es der EWSA in seiner auf Ersuchen des belgischen EU-Ratsvorsitzes erarbeiteten Sondierungsstellungnahme⁽¹²⁾ zum Thema „Die legale Einwanderung vor dem Hintergrund des demografischen Wandel“ erklärt hat. In ihrer Mitteilung erachtet es die Europäische Kommission auch für notwendig, neue Instrumente unter Berücksichtigung der Bevölkerungs- und Arbeitmarktsituation aufzunehmen.

2.9 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die EU diese neue Etappe nicht mit restriktiven und inkohärenten migrationspolitischen Maßnahmen angehen kann wie jenen, die die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit entwickelt haben. Die europäische Einwanderungspolitik muss traditionelle Beschränkungen überwinden und sich den Erfordernissen der Gegenwart anpassen.

2.10 In ihrer Mitteilung schlägt die Europäische Kommission einen Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) vor, der einer umfassenderen und kohärenteren Politik dienen sowie in Zusammenarbeit mit den Drittstaaten, aus denen die Migrationsströme kommen, und den Transitländern entwickelt werden sollte.

2.11 Schwerpunkt und Mehrwert dieser Mitteilung sind die Mobilitätspartnerschaften der EU mit Drittstaaten oder Gruppen von Ländern in einigen Regionen wie dem südlichen Mittelmeerraum, Osteuropa, den AKP-Staaten, Lateinamerika usw., mit denen die EU Nachbarschafts- und Assoziierungsbeziehungen unterhält.

2.12 In einer anderen Stellungnahme⁽¹³⁾ hat der Ausschuss eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die in den Mobilitätspartnerschaften berücksichtigt werden sollten, z.B. in Bezug auf die Flexibilität bei Visa, die Öffnung der Rechtsvorschriften über die Aufnahme, die Anerkennung von Berufsabschlüssen, die Vermeidung der Abwanderung von Fachkräften und die Sozialversicherungsansprüche.

⁽¹²⁾ ABL C 48 vom 15.2.2011, S. 6-13.

⁽¹³⁾ ABL C 120 vom 16.5.2008, S. 82-88.

2.13 Der EWSA befürwortet den Gesamtansatz, weil er ihn für notwendig hält, um eine stärkere Verbindung zwischen der internen und der externen Dimension der Migrations- und Mobilitätspolitik zu schaffen. Darüber hinaus zählt zu den operativen Prioritäten des Gesamtansatzes die Kohärenz der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU und der Politik für Entwicklungszusammenarbeit.

2.14 Migration und Mobilität sind zwei unterschiedliche Konzepte. Die Mobilität von Drittstaatsangehörigen im Bereich der EU-Außengrenzen setzt keine Arbeitsmigration voraus. Die meisten Personen, die diese Grenzen überqueren, tun dies als Besucher, Touristen oder Geschäftsleute, d.h. für kurzfristige Aufenthalte ohne Migrationsvorhaben. Die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen impliziert den Zugang zum Arbeitsmarkt.

2.15 Der EWSA ist damit einverstanden, dass der Visumdialog im Rahmen des GAMM verstärkt werden soll. Der Visumdialog, den die EU mit den Drittstaaten führt, sowie die gemeinsame EU-Visumpolitik beziehen sich sowohl auf Aufenthalte von kurzer Dauer als auch auf Migrationsvorhaben.

2.16 Bisher hat sich der Abschluss von Abkommen über Visa für kurzfristige Aufenthalte als vergleichsweise leicht erwiesen; schwierig ist er hingegen im Falle von Visa, die mit der Einwanderung (zwecks Aufenthalt oder Arbeitsausübung) einhergehen und die weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Vor kurzem wurde ein Übereinkommen im Rat und im Parlament über die Richtlinie für eine „kombinierte Erlaubnis“ erreicht, die eine gewisse Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Aufnahmeverfahren voraussetzen wird. Außerdem werden derzeit Vorschriften zu besonderen Gruppen von Migranten (Saisonarbeitnehmer, entsandte Arbeitnehmer) erlassen.

2.17 Würde die bisherige Situation beibehalten, dürften Fortschritte beim Gesamtansatz nur schwer zu erreichen sein. Das Risiko besteht darin, dass die Mobilitätspartnerschaften nur dazu dienen, die Verwaltung für kurzfristige Aufenthalte zu verbessern, aber nur geringere Auswirkungen auf die Verbesserung der Verfahren für die Arbeitsmigration haben werden.

2.18 Die bereits mit den Drittstaaten bestehenden Vereinbarungen in Migrationsfragen (einschließlich der Aufnahme von Arbeitnehmern, der Unterbindung der irregulären Einwanderung und der Rückübernahme) sind Abkommen, die die Regierungen der Mitgliedstaaten und der Drittstaaten unterzeichnen. Die EU hat ebenfalls einige Pilotprojekte eingeleitet. Der EWSA hofft, dass die Entwicklung des Gesamtansatzes den Weg hin zu bilateralen Verträgen zwischen der EU und den Drittstaaten ebnet.

2.19 Der EWSA ist der Auffassung, dass die regionale Dimension von grundlegender Bedeutung ist. Deshalb schlägt er vor, dass sich die bestehenden regionalen Institutionen – vor allem jene, mit denen die EU Assoziierungs- und Kooperationsabkommen hat – am GAMM beteiligen. Einige regionale Institutionen aus Südamerika, Asien und Afrika entwickeln intern Abkommen für Freizügigkeit, Einwanderung und Mobilität, die die Steuerung der Migration in Europa ebenfalls erleichtern können.

2.20 Der Ausschuss unterstützt die Kommission in ihren geografischen Prioritäten und darin, dass die Regionaldialoge auf der EU-Nachbarschaftspolitik beruhen sollen, insbesondere der Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum und der Östlichen Partnerschaft. Auch sollte die Partnerschaft EU-Afrika mit den 19 Ländern des Prager Prozesses Priorität haben. Vorrangig sind zudem die Beziehungen zu den 27 Ländern des Rabat-Prozesses, auch am Horn von Afrika.

2.21 Der EWSA schlägt vor, den Dialog mit den AKP-Ländern in Fragen der Migration und Mobilität zu stärken und auch einen Dialog mit den Ländern Zentral- und Südamerikas aufzunehmen.

Die bilateralen Dialoge mit den Bewerberländern Türkei und Balkanstaaten müssen ausgebaut werden, wie auch mit Russland, Indien und China.

Der Dialog mit den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien weist besondere Merkmale auf.

2.22 Die vier Säulen, auf denen der Gesamtansatz im Kommissionsvorschlag ruht, lauten:

- Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität,
- Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels,
- Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik,
- Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

2.23 Der EWSA teilt die Auffassung, dass es sich hierbei um die Säulen handelt, auf denen ein Gesamtansatz entwickelt werden muss, der mit anderen Politikbereichen in Einklang steht: Schutz der Menschenrechte, Asylpolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Bekämpfung des Menschenhandels und Menschen schmuggels usw.

3. Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität

3.1 Die Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten müssen hauptsächlich auf die Erleichterung einer rechts- und ordnungsgemäßen Migration abzielen. Das Einwanderungsangebot der EU muss glaubwürdig sein, und die Verfahren sollten transparent sein, sodass in den Herkunftsländern die Ansicht wächst, dass die legale Migration möglich ist. Gleichzeitig sollten irreguläre Verfahren abgelehnt werden.

3.2 Beim Dialog mit den Drittstaaten gibt es derzeit viele Einschränkungen, da die Aufnahme neuer Einwanderer in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten und der Rat der Europäischen Kommission mehr Befugnisse in diesen Fragen einräumen, da die EU hier einen großen Mehrwert erbringt.

3.3 Die Aufnahme von Arbeitnehmern aus Drittstaaten ist derzeit durch die nationalen Vorschriften stark eingeschränkt. Die Erarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften erfolgt unter großen Schwierigkeiten; die gebilligten Richtlinien müssen in nationales Recht umgesetzt werden, während andere noch zwischen Rat und Parlament verhandelt werden.

3.4 In einer anderen Stellungnahme⁽¹⁴⁾ ist der EWSA zu dem Schluss gelangt, dass die EU und die Mitgliedstaaten angesichts der nationalen Unterschiede flexible Rechtsvorschriften benötigen, die die Einwanderung von Arbeitnehmern – sowohl von hochqualifizierten Personen als auch von solchen, die einfachen Beschäftigungen nachgehen – auf legalen und transparenten Wegen ermöglichen. Viele Einwanderer besitzen langfristige Aufenthaltsgenehmigungen, andere nur befristete. Diesem Umstand sollte in den Mobilitätspartnerschaften Rechnung getragen werden.

3.5 Gebrauchte werden Systeme zur „Begleitung“ von Migranten ab dem Zeitpunkt, wo sie das Herkunftsland verlassen, bis zu dem Zeitpunkt, wo sie sich in den Arbeitsmarkt und Gesellschaft des Ziellands integrieren. Die Systeme zur Begleitung sollten sowohl von den öffentlichen Behörden wie auch von Gewerkschaften, Unternehmerorganisationen, Diaspora-Verbänden und weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft umgesetzt werden sowie die Information und Beratung während des gesamten Migrationsprozesses und die Vermittlung von Sprache, Arbeits- und Sozialbedingungen, Gesetzen und Gebräuchen umfassen.

3.6 Der EWSA wiederholt den in anderen Stellungnahmen unterbreiteten Vorschlag, die Systeme zur Anerkennung der Qualifizierungen von Arbeitsmigranten und zur Validierung von Abschlüssen und Kompetenzen zu verbessern. Diese Systeme müssen in die Mobilitätspartnerschaften aufgenommen werden.

3.7 Wie der Ausschuss in früheren Stellungnahmen vorgeschlagen hat, muss die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen der Einwanderer innerhalb der EU und in den Herkunftsländern wirksam gewährleistet werden. Deshalb sind in den Mobilitätspartnerschaften auch Fragen der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen. Auch wenn die Sozialversicherungsansprüche durch europäische Rechtsvorschriften eingeschränkt werden, können durch diese Abkommen viele einschlägige Probleme gelöst werden. Dies ist ein Grund mehr, warum die Mobilitätspartnerschaften verbindliche Rechtsinstrumente sein sollten.

3.8 Der EWSA möchte die Bedeutung der Integrationspolitik herausstellen. Der Ausschuss engagiert sich nachdrücklich für die Förderung der Integration und die Stärkung der Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft. Das Europäische Integrationsforum, das alle sechs Monate im EWSA zusammenkommt, ist ein sehr wichtiges Instrument für die EU-Institutionen. Der Integrationsfonds ist seinerseits ein grundlegendes Finanzinstrument, dessen Anwendung ausgeweitet werden sollte.

3.9 Die Integrationspolitik, die sowohl für die Einwanderer als auch für die Aufnahmegesellschaften von Belang ist, fördert die Gleichheit von Rechten und Pflichten und den interkulturellen, interethnischen und interreligiösen Dialog. Außerdem ist sie mit dem Schutz der Grundrechte und der Bekämpfung von

Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung verknüpft. Der Ausschuss unterstreicht, dass die europäischen Einwanderungsvorschriften die Gleichbehandlung der Arbeitsmigranten in den Bereichen Beschäftigung und Soziales gewährleisten müssen⁽¹⁵⁾.

3.10 In seinen Stellungnahmen hat der EWSA vorgeschlagen, dass die europäischen Rechtsvorschriften die Arbeits- und Sozialrechte der Arbeitsmigranten umfassen sollten, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten und Ausbeutung am Arbeitsplatz zu verhindern.

3.11 Für Einwanderer ohne gültige Ausweispapiere ist die Lage besonders schwierig. Die Gewerbeaufsicht muss in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern auf die Einhaltung von Arbeitsnormen achten. Der EWSA verweist auf den Bericht der Wiener Agentur über die Arbeitsmigranten, die sich in der EU in einer irregulären Situation befinden⁽¹⁶⁾.

3.12 Der Ausschuss hat vorgeschlagen, die Richtlinie über die Familienzusammenführung zu überarbeiten, da sie Mängel aufweist. Die Kommission hat ein Grünbuch vorgelegt, zu dem der Ausschuss derzeit eine Stellungnahme erarbeitet⁽¹⁷⁾.

3.13 In den letzten Jahren gab es mehrere Ereignisse, Erklärungen und politische Entscheidungen, die der Ausschuss mit großer Sorge beobachtet: In Europa breitet sich erneut eine alte, wohlbekannte Krankheit aus – die der Fremdenfeindlichkeit und des ausgrenzenden Nationalismus. Minderheiten und Einwanderer werden zur Zielscheibe von Beschimpfungen, Beleidigungen, aggressiven und diskriminierenden Maßnahmen.

3.14 Fremdenfeindlichkeit und Populismus werden seit Jahren von radikalen und minoritären politischen Kreisen geschürt. Heute aber ist diese gegen Migranten und Minderheiten gerichtete Politik Teil der Strategien und Programme einiger Regierungen, die sie als Wahlkampfinstrument einsetzen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU-Institutionen verhindern sollten, dass Fremdenfeindlichkeit und Populismus Eingang in die europäische Agenda finden.

4. Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels

4.1 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission bezüglich der Bedeutung der Unterbindung der irregulären Einwanderung.

⁽¹⁵⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs“ im ABl. C 185 vom 8.8.2006.

⁽¹⁶⁾ Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte „Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States“ (Als Hausangestellte beschäftigte irreguläre Migranten: Herausforderungen auf dem Gebiet der Grundrechte für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten) (Juli 2011); www.fra.europa.eu (Bericht liegt nicht auf Deutsch vor).

⁽¹⁷⁾ Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) und Stellungnahme zum Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽¹⁴⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6-13.

4.2 Es ist notwendig, die illegale Beschäftigung zu bekämpfen und in den nationalen Rechtsvorschriften wirksam die Richtlinie umzusetzen, durch die Arbeitgeber, die Einwanderer ohne rechtmäßigen Aufenthalt ausbeuten, mit Sanktionen belegt werden⁽¹⁸⁾. Die Einwanderer, die sich in einer irregulären Situation befinden, werden besonders anfällig für die Ausbeutung am Arbeitsplatz und müssen als Opfer betrachtet werden. Die Sozialpartner müssen zusammenarbeiten, um die irreguläre Beschäftigung und die Ausbeutung am Arbeitsplatz in Zusammenarbeit mit der Gewerbeaufsicht zu verringern.

4.3 Der Ausschuss hat festgestellt⁽¹⁹⁾, dass die EU eine glaubhafte, wirksame, rechtmäßige und einer starken demokratischen Kontrolle und unabhängigen Bewertung unterworfenen Politik an ihren Außengrenzen verfolgen muss. Die Mitgliedstaaten sollten der Agentur FRONTEX für ihre Tätigkeit und Mittel (technische Ausrüstung) mehr operationelle Befugnisse und Autonomie einräumen.

4.4 Die Durchführung der von der Agentur koordinierten gemeinsamen Maßnahmen (und deren Auswirkungen auf die Grundrechte und die im Grenzkodex vorgesehenen Verwaltungsgarantien) müssen jedoch einer demokratischen Kontrolle durch das Parlament und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterliegen. Damit einhergehen sollte auch eine fortlaufende Evaluierung, vor allem in Bezug auf die Tätigkeiten und Vereinbarungen der FRONTEX mit Drittstaaten, die Wirksamkeit gemeinsamer Einsätze und die Qualität der entsprechenden Risikoanalysen.

4.5 Der Ausschuss hält es für wesentlich, dass FRONTEX seinen Verpflichtungen bezüglich des Zugangs von Asylbewerbern zu internationalem Schutz und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*) nachkommt.

4.6 In ihrer Mitteilung erklärt die Kommission, dass „ohne gut funktionierende Grenzkontrollen, ohne Eindämmung der irregulären Migration und ohne wirksame Rückkehrpolitik (...) die EU die Möglichkeiten für die legale Migration und die Mobilität nicht ausbauen können (wird)“⁽²⁰⁾. Der EWSA weist aber darauf hin, dass es sich um eng verknüpfte Situationen handelt.

4.7 In verschiedenen Stellungnahmen⁽²¹⁾ hat der EWSA bereits aufgezeigt, dass eine eindeutige Verbindung zwischen legaler Einwanderung und irregulärer Einwanderung besteht, denn wenn es keine angemessenen, transparenten und flexiblen Kanäle für die legale Einwanderung gibt, nimmt die irreguläre Einwanderung zu.

4.8 Auch wenn sich die meisten Personen, die sich in Europa in einer irregulären Situation befinden, legal eingereist sind, gibt es solche, die Opfer krimineller Netze sind. In den Mobilitätspartnerschaften sollte die EU der Bekämpfung krimineller Netze des Menschenhandels und Menschenschmuggels die gebührende Aufmerksamkeit schenken. Der Schutz der Opfer muss gewährleistet sein.

⁽¹⁸⁾ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen – ABl. L 168/24 vom 30.6.2009.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 135-137.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 743.

⁽²¹⁾ ABl. C 157 vom 28.6.2005, S. 86-91.

4.9 In den Dialogen sollten auch Rückkehr- und Rückübernahmeverfahren behandelt werden, die immer auf der Achtung der Menschenrechte fußen müssen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Agentur für Grundrechte einen Verhaltenskodex für Zwangsrückführungen auf der Grundlage der 20 vom Ministerkomitee des Europarates aufgestellten Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr erarbeiten sollte⁽²²⁾.

4.10 In Bezug auf die Inhaftierung und Unterbringung von Einwanderern ohne geregelten Status teilt der Ausschuss folgende Feststellung der Kommission: „Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass Migranten in den Auffanglagern menschenwürdige Lebensbedingungen vorfinden und es nicht zu willkürlichen oder unbefristeten Ingewahrsamnahmen kommt“⁽²³⁾. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Personen mit einem irregulären Verwaltungsstatus keine Verbrecher sind, und bedauert, dass im Zuge einiger nationaler Aktionen die Rückkehrrichtlinie missbraucht wird, die nach dem Dafürhalten des Ausschusses überarbeitet werden sollte, um die Grundrechte angemessen zu schützen.

4.11 Der EWSA lehnt insbesondere ab, dass Minderjährige in den gleichen Gewahrsamseinrichtungen untergebracht werden können wie Erwachsene, da Minderjährige in einem offenen sozialen Umfeld und, soweit möglich, zusammen mit ihren Familienmitgliedern leben sollten.

4.12 Der Menschenhandel ist vorrangig zu bekämpfen und muss in allen Dialogen Berücksichtigung finden. Es muss verlangt werden, dass die betreffenden Länder vor der Unterzeichnung einer Mobilitätspartnerschaft das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und die zugehörigen Protokolle gegen den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten ratifiziert und in nationales Recht übertragen haben.

4.13 Der EWSA fordert, dass die Behörden die Bekämpfung krimineller Netze des Menschenhandels und Menschenschmuggels verstärken. Die Personen, die in die Hände dieser Kriminellen fallen, sollten als Opfer betrachtet und entsprechend geschützt werden.

5. Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik

5.1 Vielfach gelingt es Asylbewerbern nicht, ihren Antrag auf dem Gebiet der EU zu stellen, weil sie wegen der Kontrolle zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung nicht nach Europa einreisen können. Es kommt zu einem eklatanten Widerspruch zwischen den Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung und dem Asylrecht.

5.2 Der Grundsatz der Nichtzurückweisung an der Grenze muss eingehalten werden. Alle Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, können ihren Antrag in der EU stellen, und dieser muss von den zuständigen nationalen Behörden auch bearbeitet werden.

⁽²²⁾ „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“ (CM(2005)40).

⁽²³⁾ COM(2011) 743 final.

5.3 Der EWSA unterstützt die Arbeiten der Kommission zur Verbesserung der europäischen Asylvorschriften⁽²⁴⁾, die in hohem Maße harmonisiert werden sollten, und zwar mit einem einheitlichen Status und transparenten und effizienten Verfahren. Personen, die in der EU um Schutz oder Asyl ersuchen, müssen sich in den Arbeitsmarkt unter Bedingungen der Gleichbehandlung integrieren können.

5.4 Der EWSA befürwortet auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, damit diese ihre Asylsysteme und die Einhaltung internationaler Standards verbessern.

5.5 Andererseits müssen die Drittstaaten, mit denen Mobilitätspartnerschaften vereinbart werden, die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnen, angemessene Asylstrukturen aufweisen und in puncto Menschenrechte sichere Staaten sein. Die EU muss mit ihnen zusammenarbeiten, um ihre Asylsysteme zu verbessern.

5.6 Der EWSA befürwortet die Entwicklung der nationalen Schutzprogramme und ist der Ansicht, dass die Verbesserung der Asylstrukturen der Drittstaaten nicht verhindern sollte, dass jene Asylbewerber, die ihren Antrag in einem europäischen Land stellen müssen, dies tun können.

5.7 Die Mobilitätspartnerschaften sollten nicht beinhalten, dass die Partnerländer sämtliche Kosten für die Asylverfahren der Personen tragen müssen, die ihr Hoheitsgebiet zum Transit nutzen. Die EU muss ihren Beitrag durch die Asylfonds leisten.

5.8 Die EU sollte weiterhin Aufnahme und Asyl gewähren sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stärken und die Neuansiedlungsprogramme ausbauen.

6. Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung

6.1 Die EU muss dazu beitragen, dass die Herkunftsländer der Migranten über Möglichkeiten der menschenwürdigen Arbeit für alle verfügen. Auf diese Weise kann die freiwillige Migration erleichtert werden, denn derzeit beruht die Migration in den meisten Fällen nicht auf einer freiwilligen Entscheidung. Der Ausschuss unterstützt die Aufgaben der ILO bezüglich der menschenwürdigen Arbeit.

6.2 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission eine klare Verbindung zwischen der Politik zur Aufnahme hochqualifizierter Arbeitskräfte und der Politik zur Entwicklungszusammenarbeit hergestellt hat, die u.a. darauf abzielt, die Abwanderung der Fachkräfte und den Verlust an Humankapital in der Herkunftsländern zu verhindern.

⁽²⁴⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem“ im ABl. C 204 vom 9.8.2008.

Sondierungsstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zusatznutzen einer gemeinsamen europäischen Asylregelung sowohl für die Asylbewerber als auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ im ABl. C 44 vom 11.2.2011.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)“ im ABl. C 24 vom 28.1.2012.

6.3 Der Ausschuss fordert jedoch ein stärkeres Engagement. Die Kommission weist zwar darauf hin, dass „Anstrengungen, mit denen die Abwanderung von Fachkräften („Brain-Drain“) Einhalt geboten werden“, notwendig sind, erklärt aber im Rahmen der Politik zur Aufnahme von Arbeitnehmern, dass „angesichts des globalen Wettbewerbs um Talente besondere Anstrengungen unternommen werden müssen, um hochqualifizierte Migranten in die EU zu holen.“ Diese beiden Ziele stehen häufig miteinander im Widerspruch. Allerdings werden in der Mitteilung nicht die Grenzen für die Abwerbung der „Talente“ aufgezeigt, um das Ziel der Eindämmung der Abwanderung der Fachkräfte zu erreichen. Es wird lediglich auf dieses Dilemma hingewiesen, wenn die Gesundheitsfachkräfte erwähnt werden: Dabei wird der WHO-Verhaltenskodex befürwortet und auf die zirkuläre Migration der Gesundheitsfachkräfte gesetzt.

6.4 Die Abwanderung von Fachkräften ist jedoch nicht auf den Gesundheitssektor beschränkt. Deshalb bedarf es eines umfassenderen Verhaltenskodex, der die Abwerbung hochqualifizierter Arbeitnehmer in einigen Ländern und in einigen Berufssparten begrenzt. Der EWSA schlägt vor, die Abwanderung von Fachkräften in den Mobilitätspartnerschaften zu begrenzen, damit die Migrationsprozesse für beide Seiten positiv sind.

6.5 Die EU muss Ausgleichssysteme für die Länder schaffen, die wegen der Migration nach Europa einen Verlust an Humankapital erleiden. Dieser Ausgleich muss u.a. die Unterstützung für das jeweilige Bildungssystem und für die Entwicklung der Arbeitsbehörden und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen umfassen.

6.6 Der Ausschuss hat vorgeschlagen, die Daueraufenthaltsrichtlinie zu flexibilisieren, um die zirkuläre Mobilität vieler Arbeitskräfte zwischen der EU und ihren Herkunftsländern zu ermöglichen, ohne dass sie das Recht auf Daueraufenthalt verlieren, und um so die Verbindungen aufrechtzuerhalten und zu verbessern, die für die Entwicklung von großem Nutzen sein können.

6.7 Derzeit gehen die Systeme der zirkulären Migration mit einem Verlust an Humankapital in den Herkunftsländern einher, da sich die meisten Einwanderungsprozesse auf ungeordnete Weise vollziehen. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Humankapital durch gut strukturierte Verfahren verbessert werden kann, bei denen Bildung, Nachweise, Sozialrechte und Arbeit miteinander kombiniert werden.

6.8 Der Ausschuss teilt die Bedenken der ILO hinsichtlich des Risikos, dass die zirkuläre Migration dazu genutzt wird, die Arbeits- und Sozialrechte zu beschränken und den Daueraufenthalt zu unterbinden. Deshalb sollte nach Auffassung des Ausschusses der Grundsatz der Gleichbehandlung bei Löhnen und Arbeitsbedingungen für Einwanderer mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung sichergestellt werden.

6.9 In früheren Stellungnahmen⁽²⁵⁾ hat der EWSA bereits auf die Bedeutung der Diaspora-Verbände und ihre Rolle bei der Entwicklung hingewiesen. Die EU sollte die Tätigkeiten der Diaspora-Verbände unterstützen.

⁽²⁵⁾ ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 82-88. und ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 91-102

6.10 Darüber hinaus sollten die Initiativen zur Senkung der Kosten für Heimatüberweisungen und zur Nutzung dieser Überweisungen für die Entwicklung fortgesetzt werden. Der EWSA unterstützt die Einrichtung eines jährlichen Forums für Heimatüberweisungen und die Schaffung eines gemeinsamen Portals.

6.11 Der EWSA schlägt vor, einen Dienst zur Unterstützung der Diaspora-Verbände einzurichten, der die Koordinierung aller Organisationen, die sich für die Entwicklung in einem Land oder einer Region einsetzen, ebenso fördert wie die Koordinierung mit den internationalen Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Dienst sollte die Mittel für neu geschaffene Projekte kanalisieren. Die EU sollte die Diaspora-Verbände unterstützen und die Schaffung repräsentativer Plattformen erleichtern.

7. Finanzierung und Evaluierung

7.1 Durch die künftige Programmplanung der Finanzinstrumente muss die Umsetzung des Gesamtansatzes erleichtert werden. Auf Ersuchen der Kommission erarbeitet der Ausschuss dazu derzeit eine Stellungnahme.

7.2 Der EWSA schlägt vor, eine unabhängige Studie über Wirksamkeit und Wirkung der laufenden Mobilitätspartnerschaften anzufertigen. Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission für einen wirksamen Mechanismus zur Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften.

7.3 Die bisherigen bilateralen Abkommen lassen erkennen, dass die Mobilitätspartnerschaften dazu genutzt werden, Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und die Rückübernahmeabkommen zu erleichtern, während die übrigen Aspekte des Gesamtansatzes zweitrangig bleiben. Bei der Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften müssen die vier Säulen des Gesamtansatzes berücksichtigt werden.

7.4 Andererseits sind die Mobilitätspartnerschaften, die gemeinsame politische Erklärungen darstellen, für die teilnehmenden Länder nicht rechtlich verbindlich, weshalb der EWSA vorschlägt, diese in internationale und rechtsverbindliche Abkommen zu übertragen.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Kennzeichnungsprogramm der Europäischen Union für Strom sparende Bürogeräte und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 106/2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte“

COM(2012) 109 final

(2012/C 191/24)

Der Rat beschloss am 26. März 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 194 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Kennzeichnungsprogramm der Europäischen Union für Strom sparende Bürogeräte und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 106/2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte“

COM(2012) 109 final.

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 144 Stimmen bei 4 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2012/C 191/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Risikokapitalfonds“ COM(2011) 860 <i>final</i> — 2011/0417 (COD)	72
2012/C 191/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen“ COM(2011) 856 <i>final</i> — 2011/0409 (COD)	76
2012/C 191/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Neufassung)“ COM(2011) 656 <i>final</i> — 2011/0298 (COD)	80
2012/C 191/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste“ COM(2011) 895 <i>final</i> — 2011/0439 (COD), dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe“ COM(2011) 896 <i>final</i> — 2011/0438 (COD) und dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe“ COM(2011) 897 <i>final</i> — 2011/0437 (COD)	84
2012/C 191/17	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: Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“ COM(2011) 573 <i>final</i>	97
2012/C 191/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems“ COM(2011) 883 <i>final</i> — 2011/0435 (COD)	103
2012/C 191/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms ‚Rechte und Unionsbürgerschaft‘ für den Zeitraum 2014 bis 2020“ COM(2011) 758 <i>final</i> — 2011/0344 (COD)	108
2012/C 191/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung der Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)“ COM(2011) 874 <i>final</i>	111



2012/C 191/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebsinhaber im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik“ COM(2011) 625 <i>final</i> — 2011/0280 (COD), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung „Einheitliche GMO“)“ COM(2011) 626 <i>final</i> — 2011/0281 (COD) (A-21), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ COM(2011) 627 <i>final</i> — 2011/0282 (COD), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik“ COM(2011) 628 <i>final</i> — 2011/0288 (COD), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe für das Jahr 2013“ COM(2011) 630 <i>final</i> — 2011/0286 (COD), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Betriebsprämienregelung und der Unterstützung für Weinbauern“ COM(2011) 631 <i>final</i> — 2011/0285 (COD)	116
2012/C 191/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ COM(2011) 877 <i>final</i> — 2011/0430 (COD)	129
2012/C 191/23	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: Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ COM(2011) 743 <i>final</i>	134
2012/C 191/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Kennzeichnungsprogramm der Europäischen Union für Strom sparende Bürogeräte und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 106/2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte“ COM(2012) 109 <i>final</i>	142



Abonnementpreise 2012 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche DVD	22 EU-Amtssprachen	1 310 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	840 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, monatliche (kumulative) DVD	22 EU-Amtssprachen	100 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, DVD, eine Ausgabe pro Woche	mehrsprachig: 23 EU-Amtssprachen	200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe C — Auswahlverfahren	Sprache(n) gemäß Auswahlverfahren	50 EUR pro Jahr

Das *Amtsblatt der Europäischen Union* erscheint in allen EU-Amtssprachen und kann in 22 Sprachfassungen abonniert werden. Es umfasst die Reihen L (Rechtsakte) und C (Mitteilungen und Bekanntmachungen).

Ein Abonnement gilt jeweils für eine Sprachfassung.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 920/2005 des Rates (veröffentlicht im Amtsblatt L 156 vom 18. Juni 2005), die besagt, dass die Organe der Europäischen Union ausnahmsweise und vorübergehend von der Verpflichtung entbunden sind, alle Rechtsakte in irischer Sprache abzufassen und zu veröffentlichen, werden die Amtsblätter in irischer Sprache getrennt verkauft.

Das Abonnement des Supplements zum Amtsblatt (Reihe S — Bekanntmachungen der Ausschreibungen öffentlicher Aufträge) umfasst alle Ausgaben in den 23 Amtssprachen auf einer einzigen mehrsprachigen DVD.

Das Abonnement des *Amtsblatts der Europäischen Union* berechtigt auf einfache Anfrage hin zum Bezug der verschiedenen Anhänge des Amtsblatts. Die Abonnenten werden durch einen im Amtsblatt veröffentlichten „Hinweis für den Leser“ über das Erscheinen der Anhänge informiert.

Verkauf und Abonnements

Abonnements von Periodika unterschiedlicher Preisgruppen, darunter auch Abonnements des *Amtsblatts der Europäischen Union*, können über die Vertriebsstellen abgeschlossen werden. Die Liste der Vertriebsstellen findet sich im Internet unter:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) bietet einen direkten und kostenlosen Zugang zum EU-Recht. Die Website ermöglicht die Abfrage des *Amtsblatts der Europäischen Union* und enthält darüber hinaus die Rubriken Verträge, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vorschläge für Rechtsakte.

Weitere Informationen über die Europäische Union finden Sie unter: <http://europa.eu>



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE