

Amtsblatt der Europäischen Union

C 177



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

57. Jahrgang

11. Juni 2014

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

495. Plenartagung des EWSA vom 21./22. Januar 2014

2014/C 177/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum: ein Nachhaltigkeitsmodell für das 21. Jahrhundert (Initiativsternungnahme)	1
2014/C 177/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Strategien zur Bekämpfung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit (Initiativsternungnahme)	9
2014/C 177/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Barrierefreiheit als Menschenrecht für Menschen mit Behinderungen (Initiativsternungnahme)	15
2014/C 177/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Definition, Messung, Herausforderungen, europäische Initiativen (Initiativsternungnahme)	24
2014/C 177/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) (Sondierungssternungnahme)	32
2014/C 177/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE)	40
2014/C 177/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 in Bezug auf unionsweite Überweisungen und Lastschriften COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD)	41

DE

III Vorbereitende Rechtsakte

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

495. Plenartagung des EWSA vom 21./22. Januar 2014

2014/C 177/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Benchmark verwendet werden COM(2013) 641 <i>final</i> — 2013/0314 (COD) . . .	42
2014/C 177/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union COM(2013) 751 <i>final</i> — 2013/0365 (COD).	48
2014/C 177/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen COM(2013) 619 <i>final</i> — 2013/0305 (COD) COM(2013) 618 <i>final</i> — 2013/0304 (COD).	52
2014/C 177/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Paket „NAIADES II“, das folgende drei Dokumente umfasst: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 718/1999 des Rates vom 29. März 1999 über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschiffahrtsflotten der Gemeinschaft zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs COM(2013) 621 <i>final</i> — 2013/0303 (COD) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung technischer Vorschriften für Binnenschiffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates COM(2013) 622 <i>final</i> — 2013/0302 (COD) Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt — NAIADES II COM(2013) 623 <i>final</i>	58
2014/C 177/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Neue Maßnahmen für den Telekommunikationsbinnenmarkt auf der Grundlage der folgenden zwei Vorlagen: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012 COM(2013) 627 <i>final</i> — 2013/0309 (COD) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Telekommunikationsbinnenmarkt COM(2013) 634 <i>final</i>	64
2014/C 177/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Europäische Hochschulbildung in der Welt COM(2013) 499 <i>final</i>	71
2014/C 177/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Konsultative Mitteilung zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor COM(2013) 517 <i>final</i>	78
2014/C 177/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten COM(2013) 620 <i>final</i> — 2013/0307 (COD)	84
2014/C 177/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr COM(2013) 722 <i>final</i> — 2013/0344 (COD).	88

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

495. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 21./22. JANUAR 2014

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum: ein Nachhaltigkeitsmodell für das 21. Jahrhundert (Initiativstellignahme)

(2014/C 177/01)

Berichterstatter: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Februar 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellignahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum: ein Nachhaltigkeitsmodell für das 21. Jahrhundert.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 121 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum hält weltweit Einzug: Immer mehr Gemeinschaften und Städte nutzen die technologischen Netze, um in einem bisher nicht gekanntem Ausmaß Produkte zu mieten, verleihen, tauschen, schenken oder teilen und so aus weniger mehr zu machen.

1.2 Neben den Auswirkungen auf die Wirtschaft ⁽¹⁾ verändert der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum, der in den nächsten Jahren eine wichtige Beschäftigungsquelle bieten kann, auch den Arbeitsbegriff.

1.3 Der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum steht folglich für die innovative, wirtschaftlich, sozial und ökologisch vorteilhafte Ergänzung der Produktions- durch die Gebrauchswirtschaft. Ferner bietet er durch bedarfsorientierte Tauschmodelle einen Ausweg aus der Wirtschafts- und Finanzkrise.

1.4 In Anbetracht der Komplexität und Tragweite dieser neuen Entwicklung müssen sich die zuständigen Institutionen auf der Grundlage einschlägiger Untersuchungen darum bemühen, die entstehenden Praktiken des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums zu regeln, um die Rechte und Pflichten aller beteiligten Akteure festzulegen. Diese Konsumform kann zum einen soziale Bedürfnisse im nicht-gewerblichen Rahmen erfüllen und zum anderen als gewinnorientierte Tätigkeit Arbeitsplätze schaffen, wobei sie steuer-, haftungs- und verbraucherschutzrechtlichen sowie anderen wesentlichen Vorschriften genügen muss.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>.

1.5 Die Kommission sollte sich im Rahmen ihres Arbeitsprogramms in mehreren Schritten mit dem gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsum befassen:

- Zunächst sollte sie nach dem Vorbild des Kodex der EU-Online-Rechte die grundlegenden Rechte und Prinzipien zusammenstellen, die bereits im EU-Recht zum Schutz der Bürger verankert sind.
- Dann sollten einschlägige Studien erstellt werden, die eine notwendige Voraussetzung dafür sind, dass die Europäische Kommission potenzielle Hemmnisse für die Entwicklung der Tätigkeiten sowie zu lösende Probleme erkennen und den europäischen Mehrwert, der durch die Annahme einer Maßnahme von europäischer Reichweite entsteht, zum Tragen bringen kann. Dazu sollte die Kommission sowohl über die GD SANCO als auch über die GD JUSTIZ ausreichende Mittel bereitstellen.
- Ferner sollte sie eine für alle Verbraucher zugängliche Datenbank für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken im Bereich des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums einrichten. Des Weiteren könnte sie Informations- und Sensibilisierungskampagnen über das Thema gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum durchführen.
- Schlussendlich, nach Auswertung der Erfahrungen, könnte sie die Harmonisierung der Rechtsvorschriften zu grenzübergreifenden Anliegen sowie zu einschlägigen Fragestellungen mit europäischem Mehrwert einleiten.

2. Einleitung

2.1 Da das derzeitige System zunehmend an seine Grenzen stößt und bei der Erfüllung individueller und kollektiver Ansprüche der Bürger versagt, tut die Entwicklung von alternativen Modellen Not, die sich an die Voraussetzungen und Herausforderungen digitaler sozialer Netzwerke anpassen lassen.

2.2 Diese Initiativstellungnahme steht im Einklang mit der Europa-2020-Strategie, die auf einen Verbrauch an Gütern und Dienstleistungen abhebt, der einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum entspricht und zudem zu Beschäftigung, Produktivität und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt beiträgt. Auch andere Strategien der EU wirken sich unmittelbar oder mittelbar auf die Welt des gemeinschaftlichen Konsums aus, so zum Beispiel die Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik⁽²⁾, die SIE-Initiative (Social Innovation Europe) oder die Digitale Agenda für Europa.

2.3 Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum kann Verhaltensweisen begünstigen, die es ermöglichen, der aktuellen Wirtschafts- und Finanzlage zu trotzen und Lösungen für die krisenbedingten zunehmenden Unsicherheiten zu finden. Er kann Gelegenheit bieten, auf den Pfad einer nachhaltigen wirtschaftlichen, menschlichen und sozialen Entwicklung im Einklang mit den ökologischen Grenzen der Erde zurückzukehren.

2.4 Der Überkonsum dagegen hat Ungleichheiten und eine breite Kluft zwischen Erzeuger- und Verbraucherregionen und damit ein Nebeneinander der Gegensätze — soziale Ausgrenzung und Adipositas, Verschwendung und Prekarität — begünstigt. Der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum kann als ergänzendes Marktinstrument zur Neubelebung, Gesundheit, größeren Ausgewogenheit und Nachhaltigkeit des Binnenmarkts beitragen, sofern er einen strukturellen Unterbau hat.

2.5 Im Gegensatz zu der offenkundigen Nicht-Nachhaltigkeit von Überproduktion und Überkonsum fördert der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum genossenschaftliche Werte und Solidarität. Das US-Wirtschaftsmagazin Forbes beziffert den diesjährigen über gemeinschaftlichen Konsum erwirtschafteten Umsatz auf 3,5 Milliarden US-Dollar, mit jährlichen Wachstumsraten von über 25 Prozent.

2.6 Dies gilt insoweit, als Angebot und Verbrauch nicht als reiner Besitz von Gütern verstanden werden, sondern als geteilter Zugang zu ihrer Nutzung mit dem Ziel der Befriedigung realer Bedürfnisse und einer von symbolhaftem Konsumverhalten und der Erfüllung suggerierter bzw. künstlich hervorgerufener Wünsche losgelösten Selbstverwirklichung.

2.7 In der traditionellen Konsumgesellschaft sind die Produkte für individuellen Besitz, raschen Konsum und vorzeitige Entsorgung ausgelegt; dagegen kennzeichnet die Herstellung langlebiger, für einen intensiven Gebrauch ausgelegter Produkte, die von mehreren Verbrauchern geteilt oder von einem Verbraucher ein ganzes Leben lang genutzt werden können, den gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsum, was zu einer besseren Ökobilanz der genutzten Produkte führt. Die neuen Technologien (Peer-to-Peer-Technologien und soziale Netzwerke) veranschaulichen die Bedeutung von virtuellen und realen Gemeinschaften.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 Mit der Krise haben Besitzstreben und Verschwendung ab- und Preis-Leistungs-Bewusstsein mit Blick auf die Erfüllung von Bedürfnissen zugenommen und zu der Erkenntnis geführt, dass Besitz allein nicht glücklich macht.

2.9 Im Kern geht es um die Verbindung zwischen denjenigen, die Zugang zu einer Ressource benötigen, und denjenigen, die über die Ressourcen verfügen, die unzureichend genutzt und ausgeliehen, verschenkt, getauscht, gemietet usw. werden können. Diese Beziehung gründet auf einem Gemeinschaftsgefühl, der Bereitschaft, zu teilen, und der Teilhabe der Nutzer, die, von gegenseitigem Vertrauen getragen, ein Netz knüpfen, ein alternatives Konsummodell entwickeln und das geschaffene Beziehungsgeflecht langfristig aufrechterhalten. Notwendige Voraussetzung ist Transparenz, vor allem hinsichtlich der Kosten sowie der Verantwortung im Rahmen der KoKonsum-Plattformen.

2.10 Zusammenarbeit und Teilen werden unter Nutzung der technologischen Möglichkeiten in diesem Kontext ein Potenzial entfalten, das zu einem Wandel des Besitzbegriffs und der Handelsbeziehungen führen wird⁽³⁾. Ein Produkt wird nicht mehr nur verkauft, sondern vermietet, weitergegeben oder geteilt; das gleiche gilt für Dienstleistungen.

2.11 Die Verbraucher wollen weniger besitzen und mehr nutzen. Die rational wahrgenommenen Vorteile erstrecken sich vor allem auf Reduktion und auf praktische Aspekte, auf der emotionalen Seite indes spielen vor allem persönliche Bestätigung und Zusammengehörigkeitsgefühl eine Rolle⁽⁴⁾. Über das Angebot bequemer und oft wirtschaftlicherer Alternativen ermöglichen Initiativen gemeinschaftlichen Konsums eine bessere Nutzung der bereits vorhandenen Ressourcen und verhindern die Herstellung neuer überflüssiger Produkte. Teilen ist somit wirtschaftlich und nachhaltig.

2.12 Die Digitalisierung der Inhalte (Fotos, Musik, Filme, Bücher usw.) hat dazu geführt, dass sich die Nutzer häufig nicht mehr für bspw. eine CD als solche, sondern für die darauf aufgezeichneten Musiktitel interessieren. Die Nutzer sind zufrieden, wenn sie im Moment des Bedarfs Zugang haben, umso mehr, wenn der notwendige persönliche Einsatz bzw. Aufwand dadurch sinkt.

2.13 Das Modell des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums bietet auch allen schwächeren Gruppen einen Ausweg, zumal in der aktuellen Krise, insbesondere Familien in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die womöglich keinen Zugang mehr zu den herkömmlichen Finanzierungsmöglichkeiten für notwendige Konsumgüter haben. Es steht aber ebenso allen denjenigen als Möglichkeit offen, die sich zwar den herkömmlichen Zugang zum Güter- und Dienstleistungsmarkt leisten können, sich jedoch aufgrund ihrer persönlichen Wertvorstellungen bewusst dagegen entscheiden.

2.14 Seit 1999 wird nachhaltiger Verbrauch von den Vereinten Nationen als Verbrauchergrundrecht anerkannt, in den bereits älteren Verbraucherschutzvorschriften der Europäischen Union jedoch wird dieses Recht als solches nicht explizit genannt; wie der Ausschuss bereits ausdrücklich gefordert hat⁽⁵⁾, sollte aber im Wege einer Änderung des Vertrags der „Grundsatz der Entwicklung eines nachhaltigen Verbrauchs“ bekräftigt werden.

Der Ausschuss hat auch Stellungnahmen zu den Themen „Grüne Wirtschaft“⁽⁶⁾ und „geplante Obsoleszenz“⁽⁷⁾ verabschiedet. In seiner Entschließung zu einer neuen europäischen Agenda der Verbraucherschutzpolitik forderte das Europäische Parlament die Kommission jüngst ausdrücklich auf, einen nachhaltigen Konsum zu fördern.

3. Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum — Versuch einer begrifflichen Bestimmung

3.1 Gewöhnlich wird gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum als technologie- und gemeinschaftsgestützte Neuaufgabe der herkömmlichen Formen des Teilens, Tauschens, Leihens, Mietens und Schenkens begriffen.

Es handelt sich also nicht um eine neue Idee, sondern um die Wiederbelebung einer alten Nutzungsform, die durch aktuelle Technologien eine wesentlich effizientere und skalierbare Bereitstellung von Diensten ermöglicht. Zugleich muss gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum immer von Eigeninitiative getragen sein und auf freiwilliger Teilnahme beruhen.

⁽³⁾ Rachel Botsman, *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*.

⁽⁴⁾ Carbonview Research-Studie für Campbell Mithun, 2012.

⁽⁵⁾ ABl. C 185 vom 8.8.2006, S. 71.

⁽⁶⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 18.

⁽⁷⁾ CESE 1904/2013 „Produktlebensdauer und Verbraucherinformation“ (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

3.2 Der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum gilt als dritte Welle im Internet, bei der sich die Menschen online vernetzen, um offline zu teilen. Es wird auch hervorgehoben, dass er dazu beiträgt, alles, was es gibt, auffindbar und nutzbar zu machen.

3.3 Vermutlich ist der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum aus drei Entwicklungen entstanden: der Wirtschafts- und Wertekrise, der Ausweitung der sozialen Netzwerke und Gemeinschaftlichkeit oder Teilhabe im Internet. Für seine Entwicklung in den fortgeschrittenen Wirtschaften sind jedoch drei Faktoren ausschlaggebend: das Vertrauen auf das Gemeinwohl, ungenutzte Kapazitäten und Technologie⁽⁸⁾.

3.4 Am kritischsten für den Erfolg des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums jedoch ist das Vertrauen zwischen Unbekannten. Die Technologie ermöglicht den Online-Zugang zu Diensten, deren Nutzung zur Entstehung realer Beziehungen offline und dadurch zur Stärkung von Vertrauen führt.

3.5 Voraussetzung für das Teilen von Ressourcen sind Vertrauen und gute Reputation, insbesondere, wenn neue Nutzer gewonnen werden sollen. Initiativen für gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsum müssen erreichen, dass sich ihre Nutzergemeinschaften sicher fühlen.

3.6 Es ist davon auszugehen, dass aus der Bereitschaft zu einer gemeinsamen online-Nutzung auf eine Bereitschaft zu einer gemeinsamen offline-Nutzung geschlossen werden kann. Offline, in der realen Welt, kann die Vertrauensgrundlage für Teilen am einfachsten durch die Begrenzung der Nutzergemeinschaft oder durch den Beitritt zu einer bereits bestehenden Gemeinschaft mit einem angemessenen Vertrauensniveau und Beziehungsgeflecht erreicht werden. Bei einigen Projekten gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums reicht die Gründung geschlossener und einfacher zu verwaltender Gemeinschaften, um den Bedürfnissen der Nutzer zu genügen und Vertrauen zu schaffen.

3.7 Wenn zwischen den Nutzern eines Dienstes ein Gemeinschaftsgefühl entsteht, wird dadurch auch das Vertrauen in den Dienst und in die anderen Nutzer gestärkt. Die Nutzer handeln und verhalten sich umsichtig, um ein gutes Image aufzubauen und zu bewahren, das wiederum es ihnen ermöglicht, Teil der Gemeinschaft zu sein und das System zu nutzen, wie auf allen Märkten.

3.8 Risiken können nicht ganz ausgeschlossen werden. Die Austauschplattformen müssen jedoch sicherstellen, dass ihre Mitglieder sich der Risiken bewusst sind und über ausreichende Informationen verfügen, um damit umzugehen.

3.9 Die Technologie ihrerseits ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine bestmögliche Suche/Platzierung der Ressourcen, die Bildung von Gruppen mit gemeinsamen Interessen und den Aufbau von Gemeinschaften. Mobile und Echtzeittechnologien beschleunigen und erleichtern Informationen über die Lokalisierung sowie erforderlichenfalls die Bezahlungsverfahren.

3.10 Der Serviceablauf muss so gestaltet werden, dass der Service leicht zugänglich und nutzbar ist, dass zwischen Serviceanbieter und Nutzer eine vertrauensvolle Beziehung besteht, dass für ausreichende und zuverlässige Sicherheitsmaßnahmen gesorgt ist und dass über die Erfassung von Nutzererfahrungen in Bewertungssystemen Reputationskapital aufgebaut wird.

3.11 Dem Aspekt der Reputation kommt eine besondere Bedeutung als Katalysator für wirtschaftliche und soziale Veränderungen zu. Das sog. Reputationskapital⁽⁹⁾ gilt als potenzielle neue Währung, die auf Vertrauenswürdigkeit gründet. Es scheint insofern zum Eckstein der Wirtschaft des 21. Jahrhunderts zu werden, als es darauf beruht, dass die herkömmliche Mundpropaganda durch die virale Verbreitung in einer vernetzten Gesellschaft abgelöst wird.

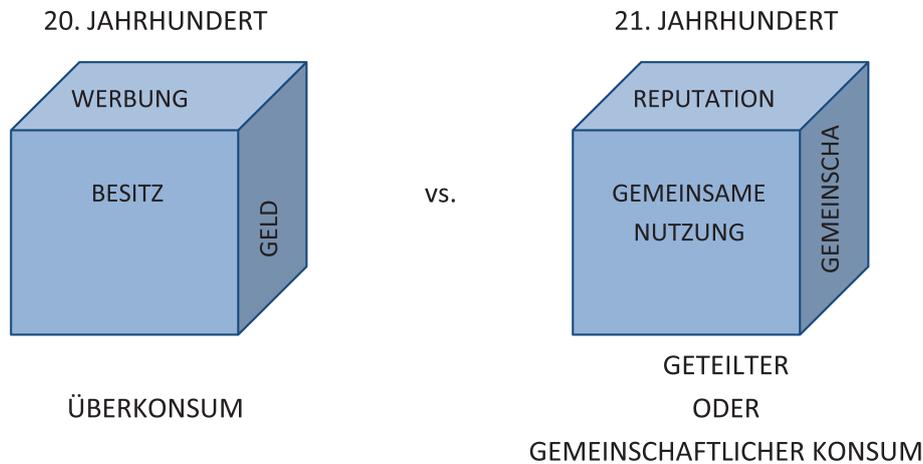
3.12 Die Bürger bringen ihre Bedürfnisse und Interessen bereits durch ein zielorientierteres und transparenteres Konsumverhalten zum Ausdruck, indem sie ihre Kaufentscheidungen auf ausgeprägt soziale Aspekte stützen und sie emotional aufladen.

3.13 Schließlich übt der engagierte Verbraucher Einfluss aus, unterstützt die Marke und verhilft der gemeinschaftlichen Initiative damit aktiv zum Erfolg, was wiederum zur Stärkung des Prozesses durch positive Rückkopplung führt.

⁽⁸⁾ Albert Cañigueral www.consumocolaborativo.com.

⁽⁹⁾ Rachel Botsman sieht Reputationskapital als Währung in Gemeinschaften und auf Märkten, die auf Absichten, Fähigkeiten und Werten gründet.

3.14 Zusammengefasst geht es darum, die Gleichung Geld + Werbung + Besitz = Überkonsum, die den Geist des 20. Jahrhunderts spiegelt, umzuformulieren in das Leitmotiv für das 21. Jahrhundert: Reputation + Gemeinschaft + gemeinsame Nutzung = geteilter oder gemeinschaftlicher Konsum.



3.15 Der gemeinschaftliche Konsum hebt in vieler Hinsicht auf die gleichen Ziele ab wie die Politik der EU, insbesondere die Binnenmarktpolitik: Steigerung der Ressourceneffizienz und Vorantreiben der sozialen Innovation bei gleichzeitiger Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichem Wohlstand. Viele neue KoKonsum-Unternehmen sind auf dem Gebiet der EU tätig, so dass Europa zum Inkubator für neue Geschäftsmodelle und folglich eine nachhaltigere wirtschaftliche Entwicklung werden kann.

3.16 Da der gemeinschaftliche Konsum für einen tiefgreifenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandel steht, sollte die Kommission potenzielle Hemmnisse beseitigen, die der Entwicklung der damit verbundenen Tätigkeiten im Weg stehen, und einen Regelungsrahmen schaffen, der dem Sektor langfristige Sicherheit beschert.

4. Bewährte Praktiken gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums

4.1 Es gibt weltweit bereits ein breites Spektrum an Vorschlägen und Erfahrungen im Bereich gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum, die klar veranschaulichen, dass eine andere Form des Konsums nicht nur möglich ist, sondern auch ihren Teil dazu beitragen kann, die Welt, in der wir leben, zu verbessern und, wichtiger noch, für künftige Generationen zu erhalten.

4.2 Durch die Wirtschaftskrise ausgelöst sind Plattformen bspw. für den An- und Verkauf von gebrauchten Brautkleidern, für Unterkünfte in Privathäusern, für Autovermietung, für die Verleihung von Galakleidung und sogar Designermodelle und Luxusartikel entstanden, aber auch Gemeinschaften, deren Mitglieder Bezahlung für Arbeiten wie das Zusammenbauen von Möbeln oder das Austragen eines Pakets anbieten.

4.3 Der Wert des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums lässt sich besonders gut an der Vielzahl Werkzeuge und Geräte veranschaulichen, die trotz der hohen Anschaffungskosten nicht häufig genug genutzt werden, oder — dasselbe in Grün — der Unternutzung von Gütern bzw. der fehlenden effizienten Nutzung bzw. dem unausgeschöpften Nutzungsvorrat. Als Paradebeispiele wären der Erwerb einer Bohrmaschine zu nennen, die im Leben eines Nutzers im Schnitt 20 Minuten zum Einsatz kommt, oder auch die Anschaffung eines Autos, das wesentlich mehr Zeit auf einem Parkplatz steht, als dass es gefahren wird.

4.4 55% der Europäer befürworten einen nachhaltigen Verbrauch und sind sogar bereit, mehr dafür zu bezahlen. Die Verbraucherabsichten für die kommenden Jahre hinsichtlich der verschiedenen alternativen Konsummodelle lassen sich wie folgt aufschlüsseln ⁽¹⁰⁾:

- Tauschen (19%)
- Mieten (22% bei Werkzeugen)
- Gruppenkauf (19%)

⁽¹⁰⁾ Studie „Europas Verbraucher setzen auf alternativen Konsum“, Observatoire Cetelem 2013.

- Do-it-yourself (12% bei Näharbeiten)
- Unmittelbarer Kauf beim Erzeuger ohne Umweg über den Handel (75% der Verbraucher befürworten weniger lange Verteilwege)
- Kauf von Secondhandprodukten (19%).

4.5 Zwar umfasst der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum ein breites und offenes Spektrum an Initiativen, indes — wie auch bereits hervorgehoben wurde — ist ihnen allen gemein, dass sie diejenigen, die über unzureichend genutzte Ressourcen verfügen, und diejenigen, die diese Ressourcen benötigen, zusammenführen. Eingedenk der verstärkten Forderungen nach der Herstellung umweltgerechterer Produkte ist dies umso relevanter, als eine optimale Nutzung der bereits vorhandenen Produkte noch ökologischer ist.

4.6 Der gemeinschaftliche Konsum hat eine Reihe direkter Auswirkungen (wie bspw. Senkung von Ressourcenverbrauch und CO₂-Ausstoß sowie verstärkte Nachfrage nach hoher Produktqualität, wenn Produkte verliehen, vermietet oder repariert werden; Förderung von Öko-Design im Hinblick auf unterschiedliche Nutzer, Langlebigkeit und mehrmalige Anpassung geeigneter Produkte; Verbesserung der sozialen Interaktion, der Entwicklung von Gemeinschaften und des zwischenmenschlichen Vertrauens; Erleichterung des Zugangs von Verbrauchern mit geringerem Einkommen zu qualitativ hochwertigen Erzeugnissen usw.) und auch mögliche indirekte Auswirkungen.

4.7 Aus EU-rechtlicher Sicht würde der gemeinschaftliche oder partizipative Konsum unter Artikel 57 AEUV — Dienstleistungen — fallen, wobei allerdings einige Fragen zu klären wären. Jedoch müsste bei gemeinschaftlichem Verbrauch zwischen den nicht gewinnorientierten Tätigkeiten und den Tätigkeiten mit Erwerbzweck unterschieden werden. Nur letztere bedürfen der Aufmerksamkeit der EU-Gesetzgebungsinstanzen.

4.8 Um Ordnung in die zunehmende Vielfalt an Initiativen zu bringen, die unter dem Konzept des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums zusammengefasst werden, wird die Wirtschaft des Teilens (Sharing Economy) in vier Bereiche unterteilt, je nachdem, ob sich das Angebot von Endverbraucher an Endverbraucher richtet (C2C, „consumer to consumer“), ob der Verbraucher ein kundenorientiertes Angebot einholt (C2B, „consumer to business“) ob das Angebot von Unternehmen an Endverbraucher (B2C, „business to consumer“) gerichtet ist oder zwischen Unternehmen (B2B, „business to business“) stattfindet.

4.9 Des Weiteren wird eine Unterteilung in drei Systeme vorgeschlagen⁽¹¹⁾: produktbasierte Systeme, Weitergabemärkte und gemeinschaftliche Lebensstile.

4.10 Gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsum ist in jedem Bereich des Alltags möglich⁽¹²⁾:

- Mobilität (Car-Sharing, die Miete und gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen, Taxis, Fahrrädern und Parkplätzen; Car-Pooling bzw. Mitfahrgelegenheiten);
- Energieeffizienz (gemeinsame Nutzung von Haushaltsgeräten);
- Wohnraum und Anbauflächen (Zimmervermietung, gemeinsame Nutzung von Wohnraum, Gemeinschaftsgärten in der Stadt und auf dem Land);
- Geschäftliches (Coworking oder gemeinsame Nutzung von Arbeitsraum);
- Kommunikation (mobile Plattformen, über die die Nutzer Güter und Dienstleistungen innerhalb einer Gemeinschaft kaufen und verkaufen können);
- Arbeit (Kleinstaufgaben, Vergabe bestimmter Aufträge oder von Heimwerkerarbeiten vom Bilderaufhängen bis zum Möbelzusammenbauen);
- Kultur (Bookcrossing und Bücherverleih, internationaler kultureller Jugendaustausch);
- Bildung (Erlernen von Fremdsprachen in Internetgemeinschaften);

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Verschiedene Projekte gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>.
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>.
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>.
<http://collaboriamo.org/>.
<http://kokonsum.org/verzeichnis>.
<http://www.gsara.tv/~ouishare/>.

- Zeit und Talente (Zeitbanken);
- Freizeit (Teilen digitalisierter Inhalte);
- Finanzen (Geldverleih zwischen Privatpersonen, Direktfinanzierung von KMU durch Privatpersonen, Crowdfunding als eine Art Kollektivfinanzierung, Crowdfunding);
- Fremdenverkehr (Gastronomie in Privathäusern und *Peer-to-Peer*-Lebensmittel-Tauschhandel);
- Kunst, Märkte zum Tauschen oder Verschenken von Kleidung und Spielzeug, Reparatur und Recycling und viele weitere Initiativen, deren eingehende Analyse den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde;
- Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, denn überschüssige Energie kann über intelligente Netze geteilt werden.

4.11 Allgemein geht es darum, festzustellen, welche Güter oder Dienstleistungen freie Nutzungskapazitäten aufweisen und unter für gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsum günstigen Rahmenbedingungen geteilt werden können. Günstige Voraussetzungen sind eine anhaltend schwache Wirtschaft, eine wachsende Nachfrage nach ethischem Konsum und nachhaltiger Entwicklung und ein immer stärker vernetzter Alltag. All diese Voraussetzungen sind derzeit erfüllt.

5. Vorschlag für Initiativen und Handlungsstrategie

5.1 Der Ausschuss fordert die Kommission deshalb auf, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher zu ergreifen, damit auf der Grundlage einschlägiger Studien die hier vorgeschlagenen Initiativen entwickelt werden können.

5.2 Im weiteren werden die Aktionslinien umrissen, die nach Meinung des Ausschusses in einer Strategie für eine zielorientierte Entwicklung des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums enthalten sein müssten, um die einzelstaatlichen Verbraucherschutzpolitiken zu unterstützen, ergänzen und überwachen:

- a) Festlegung eines rechtlichen und steuerlichen Rahmens für die Tätigkeiten, die dem gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsum zuzurechnen sind, um erforderlichenfalls Aspekte wie Haftung, Versicherung, Nutzungsrechte, Rechte bezüglich geplanter Obsoleszenz⁽¹³⁾, Eigentumssteuern, Qualitätsnormen, Aufstellung von Rechten und Pflichten, ggf. Beseitigung von Beschränkungen und verdeckten Hemmnissen im innergemeinschaftlichen Handel und möglicher Verzerrungen von Rechtsvorschriften;
- b) Verbreitung von Informationen, Sensibilisierung und Bewusstseinsförderung betreffend die Initiativen gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums und die damit verbundenen individuellen und kollektiven Vorteile; Kommunikation verpflichtender Rechtsvorschriften, die für gemeinschaftlich genutzte Produkte gelten (u. a. Recycling, Wiederverwendung, Eignung und Langlebigkeit);
- c) Information und Orientierung der Verbraucher und Nutzer hinsichtlich einer verantwortungsvollen Teilnahme und Förderung von Pilotprojekten und Initiativen im Bereich gemeinschaftlicher Konsum;
- d) Förderung des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums auf der Grundlage von *Shareable Cities*-Erfahrungen, durch Fahrzeug-Sharing und in anderen Bereichen wie Nahrungsmittel, Wohnungen und sogar Arbeitsplätze;
- e) Förderung stabiler Strukturen über die Schaffung von Räumen für die Entwicklung gemeinschaftlicher oder partizipativer Konsummodelle unter besonderer Berücksichtigung der Technologien und Netze;
- f) Förderung und Ausweitung des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums durch die Unterstützung und dynamische Ausgestaltung der errichteten Netze;

⁽¹³⁾ Die künstliche Veralterung von Produkten oder Diensten durch Einbau von Funktionalitäts- bzw. Nutzungsdauerbegrenzern.

- g) Beteiligung der europäischen Institutionen an Initiativen für gemeinschaftlichen oder geteilten Konsum, sowohl als Nutzer als auch durch Bereitstellung ihrer eigenen Mittel;
- h) Die Zivilgesellschaft kann eine aktive Rolle beim Zugang zu öffentlichen Gütern übernehmen und durch die Schaffung geeigneter gemeinschaftlich nutzbarer bzw. geteilter Infrastrukturen einen größtmöglichen sozialen Nutzen sicherstellen;
- i) Ferner die gezielte Durchführung der Strategie in folgenden Bereichen:
- **Bildung:** Im schulischen Bereich sollte proaktiv vorgegangen werden, d. h., bei den Kindern sollten frühzeitig geeignete Einstellungen, Gewohnheiten und Werte gefördert werden, die gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsum begünstigen;
 - **Partnerschaftlicher Konsum:** Die vernetzten Verbraucher- und Nutzerorganisationen können in der Strategie eine zweifache Rolle übernehmen und zum einen proaktiv Initiativen starten und zum anderen reaktiv an Initiativen mitwirken;
 - **Genossenschaftswesen:** Die Unternehmensform der Genossenschaft kann das Modell des gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums ideal ergänzen, da sie durch gemeinsame Grundsätze und Werte verbunden sind. Deshalb kann die Genossenschaftsbewegung die Initiativen proaktiv und reaktiv stärken und eine Symbiose mit Netzen gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums eingehen⁽¹⁴⁾. Konsumgenossenschaften und die auf dem Prinzip der Regionalität beruhenden Null-Kilometer-Gemeinschaften⁽¹⁵⁾ sind eine praktische Ausgestaltung hiervon;
 - **Bürger:** Die erwachsene Bevölkerung und die Bürger im Allgemeinen können durch die Suche von und die Teilnahme an Initiativen gemeinschaftlichen oder partizipativen Konsums, die ihren Interessen entsprechen, reaktiv tätig werden, was auch ihrer persönlichen Entfaltung durch die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft und dem sozialen Zusammenhalt durch gemeinsame Nutzung gemeinschaftlicher Güter förderlich ist.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Alejandro Salcedo Aznal: „Cooperativismo 3.0“. In: „100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro“, S. 65-68. Oktober 2013.

⁽¹⁵⁾ Genossenschaftliche Erzeugung oder Tätigkeiten, die in der lokalen Wirtschaft verankert sind und so aufgrund kurzer Transport- und Verteilwege die Umwelt weniger beeinträchtigen.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Strategien zur Bekämpfung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit (Initiativstimmung)

(2014/C 177/02)

Berichtersteller: **Stefano PALMIERI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Februar 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Strategien zur Bekämpfung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 129 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) möchte — gleichzeitig und in Synergie mit der Europäischen Kommission und Facheinrichtungen wie Eurofound sowie anderen internationalen Organisationen, allen voran der Weltbank — bekräftigen, wie wichtig die Bekämpfung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit ist.

1.2 Angesichts der anhaltenden schweren Wirtschaftskrise in Europa verweist der EWSA auf die negativen dynamischen Auswirkungen solcher Phänomene auf das Größenwachstum von Unternehmen und auf die Innovationsmöglichkeiten und Qualifizierungschancen der Humanressourcen. Die Regularisierung der in der Schattenwirtschaft tätigen Unternehmen und Schwarzarbeiter würde zum Wirtschaftsaufschwung beitragen und die Grundlagen für eine tragfähigere Entwicklung legen.

1.3 Obgleich dieser Politikbereich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, ist allgemein anerkannt, dass eine wirksame Bekämpfung nicht zuletzt im Wege eines systematischen Austauschs von Informationen, Daten und Bewertungen auf Unionsebene erfolgen muss, an dem die zuständigen Behörden und die betroffenen Sozialpartner beteiligt werden und zusammenarbeiten.

1.4 Naturgemäß ist der EWSA der ideale Ort zur Förderung und Unterstützung der gemeinsamen Nutzung von Instrumenten sowie des Austauschs von politischen Maßnahmen und bewährten Verfahren sowohl in Bezug auf wirtschaftliche als auch kulturelle und gesellschaftliche Faktoren, und zwar im Rahmen einer von der Europäischen Union festgelegten Strategie zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Steuerbetrug, die auf der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt beruht.

1.5 Von entscheidender Bedeutung ist nach Auffassung des EWSA in erster Linie eine qualitative und quantitative Bewertung dieser von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variierenden Phänomene sowie ihrer negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen, die sich angesichts der unterschiedlichen strukturellen und kontextuellen Bedingungen in den Mitgliedstaaten ebenfalls unterschiedlich auswirken. In Ermangelung kohärenter Daten und Informationen in den verschiedenen Mitgliedstaaten wird die Strategie an Schwung verlieren, da für deren Erfolg sowohl Maßnahmen zur Bewertung des Ausmaßes des Problems als auch eine Bewertung der Wirkung der ergriffenen politischen Maßnahmen erforderlich sind.

1.6 Folglich schlägt der EWSA vor, dem methodologischen Problem bei der bislang unvollständigen und auf keiner gemeinsamen Grundlage beruhenden Einschätzung der Dimension und der Entwicklung der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit mit einer Methode zu begegnen, die auf der in allen Mitgliedstaaten einheitlich durchgeführten Arbeitskräfteerhebung beruht. Diese Methode wurde vom statistischen Amt Italiens entwickelt und folglich in einem Land erprobt, in dem diese Phänomene besonders verbreitet sind und das übrigens große regionale Unterschiede aufweist.

1.7 Der wichtigste Unterschied besteht im Ausmaß der Schattenwirtschaft, die in einigen Mitgliedstaaten und Regionen 30% des Gesamtprodukts ausmacht und somit kein marginales Problem, sondern vielmehr ein fester Bestandteil des jeweiligen Produktionssystems ist. Deshalb bekräftigt der EWSA, dass eine unterschiedliche Mischung politischer Bekämpfungsmaßnahmen erforderlich ist, die auf die verschiedenen Regionen und Produktionssektoren sowie die unterschiedlichen betroffenen Beschäftigungsformen zugeschnitten sind, damit die spezifischen, nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch kulturellen und sozialen Faktoren, die zur Ausbreitung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit beitragen, angemessen angegangen werden können.

1.8 Die Sozialpartner können zur „Aufdeckung“ der Schattenwirtschaft beitragen, und zwar insbesondere in jenen Bereichen, in denen sie nicht lediglich als Mittel zur Einsparung der Produktionskosten dient, sondern ein fester Bestandteil des Produktionsgefüges ist. Die Bekämpfungsmaßnahmen erfordern eine vernetzte Zusammenarbeit europäischer, nationaler und lokaler Akteure, die sich des Problems bewusst und in der Lage sind, Maßnahmen zu fördern, die die Schattenwirtschaft unattraktiv werden lassen. Erreichen lässt sich dies durch die Sanktionierung illegaler Wirtschaftsakteure mithilfe wirksamer Abschreckungsmethoden und durch Anreize zur Überwindung der Schwarzarbeit mit Präventiv- und Abhilfemaßnahmen, die angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise wahrscheinlich zweckmäßiger sind.

1.9 Der EWSA spricht sich dafür aus, vor Ort Beobachtungsgremien aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der zuständigen Behörden einzurichten, die das Problem der Schattenwirtschaft auf regionaler Ebene sowie dessen Weiterentwicklung analysieren, die wichtigsten Merkmale ermitteln, die wirksamsten Bekämpfungsmaßnahmen bewerten und die konkrete Durchführung überwachen.

1.10 Der EWSA fordert, die Bekämpfung der Schattenwirtschaft nicht nur auf die EU zu beschränken, sondern die soziale Verantwortung der Unternehmen auch bei fehlenden Mindestnormen für menschenwürdige Arbeit in Drittländern anzuwenden, die die EU beliefern. Eine solche Praxis beeinträchtigt nicht nur den Wettbewerb zwischen den Unternehmen, sondern führt auch zu Kinderarbeit und stellt ein Risiko für die körperliche Unversehrtheit dieser Gruppen dar, wenn — wie unlängst in einer Fabrik in Bangladesch — die grundlegenden Sicherheitsvorschriften außer Acht gelassen werden.

2. Das Engagement der Europäischen Union in den Bereichen Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit

2.1 Im Rahmen der Europa-2020-Strategie der Europäischen Union (EU), die auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum abzielt, werden die wirtschaftspolitischen Leitlinien der Mitgliedstaaten um beschäftigungspolitische Leitlinien ergänzt, die ebenfalls unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen und zu denen die Bekämpfung der Schattenwirtschaft und der damit zusammenhängenden nicht angemeldeten, illegalen oder informellen Arbeit gehört.⁽¹⁾ Der Begriff der Schattenwirtschaft umfasst im Allgemeinen verschiedene Aktivitäten und reicht von legalen Tätigkeiten, die rechtswidrig durchgeführt werden, bis hin zu illegalen Tätigkeiten. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird definiert als „jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind. Bei dieser Begriffsbestimmung [...] [werden] verschiedene Aktivitäten von informellen Dienstleistungen im Haushalt bis zu Schwarzarbeit von Personen, die sich illegal aufhalten, erfasst, kriminelle Handlungen jedoch ausgeschlossen [...]“.⁽²⁾

2.1.1 Die Schwarzarbeit beeinträchtigt das ordnungsgemäße Funktionieren der Produktion und die Qualität der Arbeitskräfte. Sie konterkariert wachstumsorientierte wirtschafts-, sozial- und haushaltspolitische Maßnahmen und untergräbt das Engagement für die ehrgeizigen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele der Europa-2020-Strategie. Die negativen Auswirkungen wurden durch die sozialen und beschäftigungsspezifischen Folgen der Wirtschaftskrise, die die Beschäftigungsmöglichkeiten mindert und die Gewinn- und Einnahmeperspektiven für Unternehmen und Arbeitnehmer beeinträchtigt, noch verschärft.

2.1.2 Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) wird diesen Phänomenen in den letzten Jahren immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt,⁽³⁾ und zwar sowohl unmittelbar im Rahmen allgemeinerer Überlegungen zur Notwendigkeit von Reformen des Arbeitsmarkts als auch in Verbindung mit sonstigen relevanten Themen wie der illegalen Einwanderung in die EU und der menschenwürdigen Arbeit in Drittländern.

⁽¹⁾ „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, COM(2012) 173 final, Ziffer 1.1; Beschluss des Rates (2010/707/EU) über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Leitlinie 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. Einer ähnlichen Definition bedient sich auch die OSZE. Die Weltbank schlägt hingegen vor, auch die Arbeitnehmer ohne Vertragsposition und die Selbstständigen mit höchstens fünf Beschäftigten, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, einzubeziehen.

⁽³⁾ — Arbeitsdokument der ILO von 2013: „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU“;
 — Eurofound-Datenbank und -Bericht von 2013 „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008“;
 — „Beschäftigungspaket 2012“: Mitteilung der Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“;
 — Mitteilungen der Kommission von 2012 und 2013: „Jahreswachstumsbericht“;
 — Spezifische Länderempfehlungen 2012 und 2013;
 — PROGRESS-Programm „Voneinander lernen“ 2012 (Peer Review) „Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment“;
 — Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2010 „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“, COM(2010) 682 final;
 — Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten;
 — Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2007 „Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken“, COM (2007) 628 final;
 — Eurobarometer-Sonderumfrage aus dem Jahr 2007 zum Thema nicht angemeldete Erwerbstätigkeit;
 — Mitteilung der Kommission „Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission ‚Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts‘“, COM (2007) 627;
 — Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, COM (2006) 708;
 — „Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work“ (Regioplan study), 2010.

2.1.3 Die Schattenwirtschaft und die Schwarzarbeit sind auch Gegenstand des Beschäftigungspakets von April 2012, der Jahreswachstumsberichte 2012 und 2013 und der an zahlreiche Mitgliedstaaten gerichteten länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Steuerhinterziehung. Zu den im Arbeitsprogramm der Kommission⁽⁴⁾ aufgeführten Legislativinitiativen, die bis 2014 durchgeführt werden sollen, gehört die „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Schwarzarbeit“, die auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, den Austausch bewährter Praktiken und die Festlegung gemeinsamer Grundsätze abzielt.

2.2 Als ein wesentliches Element wird die Beteiligung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften am Beschlussfassungsprozess herausgestellt: „Die Sozialpartner spielen auf einzelstaatlicher Ebene eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Arbeitsmarktregelungen.“⁽⁵⁾ Parallel dazu hat auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) die Entwicklung der europäischen politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit erörtert und befürwortet und in den Jahren 1999 und 2005 zwei einschlägige Stellungnahmen verabschiedet.⁽⁶⁾

2.2.1 In der ersten der beiden vorgenannten Stellungnahmen begrüßt der EWSA die Bekämpfungsstrategie, die auf der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und auf einer Mischung politischer Maßnahmen beruht, die an die unterschiedlichen rechtlichen und produktiven Gegebenheiten der Mitgliedstaaten angepasst werden können. Er stellt darin auch einige unklare und unterbewertete Elemente in Bezug auf folgende Aspekte heraus: Definition der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, Unterscheidung zwischen jenen, die gezwungen sind, einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nachzugehen, und jenen, die absichtlich auf eine Regularisierung verzichten, Verwaltungsaufwand und Steuerlasten für die kleinen und mittleren Unternehmen und für das Handwerk, Umgang mit illegalen Einwanderern, Regulierung neuer Formen der Erwerbstätigkeit, Heterogenität aller nicht angemeldeten Arbeitnehmer und mögliche Ineffizienz einiger vorgesehener Bekämpfungsmaßnahmen.

2.2.2 In seiner zweiten, 2005 verabschiedeten Initiativstellungnahme⁽⁷⁾ bekräftigt der EWSA die in der vorhergehenden Stellungnahme bereits genannten Probleme und ergänzt sie um weitere Aspekte, so u. a.: Stärkung der Anreize für angemeldete Arbeitsverhältnisse, Abbau der Bürokratie bei Unternehmensgründungen, besondere Berücksichtigung von Niedriglohnbezieherinnen, Förderung von Informations- und Bildungskampagnen für Unternehmen und Arbeitnehmer, Errichtung eines wirksamen Kontroll- und Sanktionssystems als Abschreckung, Berücksichtigung der Arbeitsnormen in Drittländern und Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit.

3. Allgemeine Bemerkungen: Handlungsbedarf

3.1 Die Schattenwirtschaft ist nicht nur eine Folge als übermäßig empfundener Kosten (insbesondere der Arbeitskosten) und zielt somit nicht nur auf eine unerlaubte Senkung der Produktionskosten durch Steuerhinterziehung und Sozialversicherungsbetrug ab. Sie ist auch eine Folge der Bereitschaft, gegen die Arbeitsvorschriften und -normen zu verstoßen (Mindestlohn, Höchstarbeitszeit, Sicherheit, Bescheinigungen). Ausgeschlossen sind hiervon kriminelle Tätigkeiten sowie jene, die zwar erlaubt sind, aber von nicht zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt werden. Darunter fallen hingegen informelle Gelegenheitsarbeiten im familiären bzw. nachbarschaftlichen Umfeld, die im Allgemeinen gesellschaftlich eher akzeptiert sind.

3.1.1 Aufgrund der Komplexität des Phänomens sind sehr unterschiedliche Erwerbstätige betroffen:⁽⁸⁾ Selbstständige, die auf eine Regularisierung verzichten, Arbeitnehmer ohne Sozialversicherung, ohne Arbeitsvertrag oder jene, die teilweise in bar entlohnt werden, Familienarbeitskräfte, Arbeitnehmer, die eine zweite oder dritte Beschäftigung nicht anmelden, illegale Einwanderer und Arbeitnehmer in die EU beliefernden Drittländer, die in Beschäftigungsverhältnissen ohne Mindestnormen für menschenwürdige Arbeit tätig sind.

3.2 Es ist unabdingbar, entschieden gegen Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit vorzugehen, da sie vielfältige Auswirkungen sowohl auf die Unternehmen als auch die Arbeitnehmer und den öffentlichen Haushalt haben:

— Die Konkurrenz zwischen den Unternehmen wird aufgrund des unlauteren Wettbewerbs zwischen Wirtschaftsbeteiligten verzerrt, die sich an die Vorschriften halten und jenen, die gegen sie verstoßen und Tätigkeiten nachgehen, die wahrscheinlich vom Markt verdrängt würden. Darüber hinaus entsteht eine dynamische Ineffizienz, wenn die Unternehmen nicht wachsen, um in der Schattenwirtschaft zu verbleiben, und nicht über einen angemessenen Zugang zu Finanzmitteln verfügen.

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, Ziffer 3.2.

⁽⁶⁾ ABl. C 101 vom 12.4.1999, S. 30-37, im Zusammenhang mit COM(98) 219; ABl. C 255 vom 14.10. 2005, S. 61-66. Das Thema kommt jedoch auch in anderen Stellungnahmen zum Tragen, in denen der Arbeitsmarkt im Allgemeinen bzw. die Nebenerscheinungen der Schattenwirtschaft behandelt werden: ABl. C 175 vom 27.7.2007, S. 65-73 und ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 70-76.

⁽⁷⁾ Auf der Grundlage der Entschließung über nicht angemeldete Erwerbstätigkeit (Nr. 13538/1/03) und des Beschlusses des Rates vom 22. Juli 2003 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

⁽⁸⁾ ILO, Labour Inspection and Undeclared Work in the EU, Arbeitsdokument Nr. 29, Genf, 2013, Kapitel 1.

- Die Arbeitnehmer sind unsicheren physischen sowie einkommens- und sozialversicherungsrelevanten Bedingungen ausgesetzt, was sich unter dem ethischen Gesichtspunkt nicht nur auf ihre Würde, sondern auch auf die Produktion an sich auswirkt, da jegliche Möglichkeiten in den Bereichen lebenslanges Lernen, berufliche Fortbildung sowie Weiterentwicklung der Aufgaben, der Produktionsverfahren und der Produkte fehlen.
- Den öffentlichen Haushalten werden infolge des geringeren Aufkommens von Steuern und Sozialabgaben Mittel entzogen, was wiederum zu einer ungerechten Verteilung der Kosten für öffentliche Dienstleistungen und für den Wohlfahrtsstaat führt (*Trittbrettfahrer-Problem*).

3.3 Der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung und der soziodemografische Wandel schaffen darüber hinaus — zumindest potenziell — mehr Spielraum für die Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Deshalb sind die politischen Bekämpfungsmaßnahmen so zu gestalten, dass sie entsprechend weiterentwickelt und an sich verändernde Bedingungen und neu auftretende Probleme angepasst werden können. Es wird auf die größere Nachfrage nach Familien- und Pflegedienstleistungen, den Rückgang der traditionellen Beschäftigungsformen und die wachsende Flexibilität von Vertragsverhältnissen, die Zunahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit und der Auslagerungen sowie die Zunahme multinationaler Konzerne verwiesen. Vor diesem Hintergrund muss der Festlegung des rechtlichen Rahmens, den Überwachungs- und Kontrollinstrumenten und den Formen internationaler Koordinierung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.4 Unter dem statistischen Gesichtspunkt ist die Schwarzarbeit integrativer Bestandteil des BIP und erfordert angemessene Berechnungsmethoden. Zuverlässige und vergleichbare Informationen über das EU-weite Ausmaß und die Struktur lassen sich jedoch aus mindestens drei Gründen nur schwer beschaffen: i) die Art der per definitionem nicht direkt wahrnehmbaren Phänomene, ii) die Vielfalt der Ansätze in den Mitgliedstaaten, die in unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften resultieren, iii) die Verwendung unterschiedlicher Berechnungsmethoden. Unterschiedliche Ansätze führen selbstredend zu unterschiedlichen Quantifizierungen, die auch innerhalb eines Landes stark variieren können (Tabelle 1). In der Regel fallen die von offiziellen nationalen Quellen veröffentlichten Zahlen niedriger aus als die von Wissenschaftlern und internationalen Organisationen ermittelten Angaben.

3.4.1 Es gibt drei Methoden zur Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft, die im Übrigen auf unterschiedliche Untersuchungsgegenstände angewandt werden können (Wertschöpfung oder Beschäftigung):

- Direkte Umfragen auf mikroökonomischer Ebene (z. B. Eurobarometer und Europäische Sozialerhebung) mithilfe punktueller oder regelmäßiger Stichprobenerhebungen, bei denen die Teilnehmer nach einigen Merkmalen ihrer Beschäftigungsverhältnisse gefragt werden;⁽⁹⁾
- indirekte Schätzungen auf makroökonomischer Ebene auf der Grundlage bekannter und eindeutig mit der Schattenwirtschaft korrelierender Größen wie z. B. volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Dynamik des Arbeitsmarkts, Verbrauch, Geldnachfrage;
- ökonometrische Modelle, bei denen die Schattenwirtschaft als eine theoretische Variable auf der Grundlage der wichtigsten, sie begünstigenden Faktoren und Indikatoren für unregelmäßige Erwerbstätigkeit ermittelt wird.

3.5 Laut einer auf europäischer Ebene durchgeführten Untersuchung können die vom statistischen Amt Italiens entwickelten indirekten Messmethoden, die auf allgemein zugänglichen und zuverlässigen Daten zum Arbeitseinsatz⁽¹⁰⁾ beruhen, eine nützliche Grundlage für einheitliche und vergleichbare Schätzungen der Mitgliedstaaten bilden. Mittelfristig könnte dies der EU als eine gemeinsame Grundlage für Analyse, Vergleich und Bewertung dienen, unabhängig von den Arbeiten wissenschaftlicher Zentren und auswärtiger Organisationen.

3.6 Derzeit stammen die vergleichbaren Informationen aller Mitgliedstaaten sowohl aus ökonometrischen Modellen zur Schattenwirtschaft als auch aus Stichprobenerhebungen zum Anteil der informell Erwerbstätigen (Beschäftigte und Selbstständige). Die Ergebnisse sind teilweise widersprüchlich, weil unterschiedliche Aspekte untersucht werden (Tabelle 2). Darüber hinaus werden nur in wenigen Mitgliedstaaten regelmäßig nationale Daten zur Schattenwirtschaft erhoben.

⁽⁹⁾ Auch wenn das Ausmaß der Schattenwirtschaft aufgrund der nicht wahrheitsgemäßen Angaben verfälscht werden kann, besteht der Vorteil darin, dass dabei zahlreiche sozioökonomische Details ans Licht kommen.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. et al., Studie: „Indirekte Messmethoden zur Bestimmung der Schwarzarbeit in der EU“, GHK & Fondazione G. Brodolini, Abschlussbericht an die Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Dezember 2009.

3.6.1 Ökonometrischen Untersuchungen zufolge ist der höchste Anteil in einigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu verzeichnen (mit über 30% in Bulgarien). Im Süden wird von einem hohen, in den restlichen mittel- und osteuropäischen sowie den nordeuropäischen Ländern von einem mittleren Anteil ausgegangen. Am niedrigsten ist der Anteil hingegen in den westlichen und angelsächsischen Mitgliedstaaten.⁽¹¹⁾

3.6.2 Bei der direkten Methode ergibt sich hingegen ein differenzierteres Bild: Der höchste Anteil wird im Süden (insbesondere in Zypern und Griechenland), aber auch in Irland und Polen verzeichnet, während die niedrigsten Anteile in einigen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa sowie in Nord- und Westeuropa ermittelt wurden.⁽¹²⁾

4. Besondere Bemerkungen: Auswirkungen der Krise und Leitlinien für politische Maßnahmen

4.1 Im Vorfeld ist nicht klar, welche Auswirkungen die Krise und die Sparpolitik haben werden. Mit Blick auf das Angebot sollte die Rezession in Anbetracht der größeren Bereitschaft von Arbeitslosen, eine illegale Arbeit anzunehmen, eigentlich zu einer (wenn auch rechtswidrigen) Senkung der Produktionskosten führen, um die Gewinn- und Einkommenseinbußen auszugleichen. Nachfrageseitig schwinden jedoch die Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte, da in Sektoren wie Baugewerbe, Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe oder haushaltsnahe Dienstleistungen weniger konsumiert und investiert wird.

4.1.1 Die empirischen Belege sind nicht eindeutig.⁽¹³⁾ Die ökonometrischen Modelle zeigen für die letzten Jahre eine gleichmäßige Abnahme der Schattenwirtschaft, mit Ausnahme eines leichten Anstiegs während des Höhepunkts der Wirtschaftskrise 2009, jedoch gefolgt von einem raschen Rückgang zwischen 2010 und 2012 (Tabelle 3). Die direkten Umfragen ergeben jedoch ein etwas anderes Bild: Einige Mitgliedstaaten verzeichnen einen Rückgang der informellen Erwerbstätigkeit bei den Beschäftigten, andere wiederum einen Anstieg der Steuerumgehung unter Selbstständigen.

4.2 Neben dem Ausmaß variiert auch die Struktur der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, da sowohl die Produktionsstruktur als auch die Wohlfahrtsstaatsysteme unterschiedlich sind.⁽¹⁴⁾ Die wirtschaftlichen Bedingungen der von diesen Phänomenen am stärksten betroffenen Arbeitnehmerkategorien, die bereits zu normalen Zeiten unterdurchschnittlich sind, werden in Zeiten der Krise noch weiter verschärft und sie müssen mit weiteren Einkommenseinbußen rechnen.⁽¹⁵⁾

4.3 Die Dynamik der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit wirkt sich also insbesondere infolge der Krise weder in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten noch innerhalb der einzelnen Wirtschaftsräume gleichermaßen auf die Arbeitskräfte aus. Bei der Konzipierung der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft und bei der Durchführung antizyklischer sozialer Maßnahmen müssen diese unterschiedlichen Auswirkungen berücksichtigt werden.

4.4 Es ist unstrittig, dass angesichts der Komplexität und der Vielschichtigkeit der Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit unterschiedliche Instrumente zur Bekämpfung erforderlich sind, die sowohl Kontrollen und Sanktionen zur Abschreckung als auch Anreize zur Einhaltung der Vorschriften umfassen. Der EWSA unterstützt die in den letzten Jahren wachsende Bedeutung von Präventiv- und Abhilfemaßnahmen zur Vorbeugung von Faktoren, die die Schattenwirtschaft begünstigen, sowie zur Förderung der Regularisierung, die als Beitrag zur Bewältigung der Wirtschaftskrise wahrscheinlich zweckmäßiger sind⁽¹⁶⁾ (Tabelle 4).

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, IZA Discussion Paper, Nr. 6423, März 2012; Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, working paper, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, Nr. 5912, World Bank, Dezember 2011; Packard T. — Koettl J. — *Montenegro C.E.*, In *From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, Weltbank, 2012, Kap. 1.

⁽¹³⁾ Schneider F., a.a.O.; Hazans M., ebenda; Packard T. — Koettl J. — *Montenegro C.E.*, ebenda.

⁽¹⁴⁾ Die nordeuropäischen Länder investieren mehr in politische Maßnahmen zur Förderung des Arbeitsmarktes, in den Sozialschutz und in die Umverteilung und verzeichnen folglich ein höheres Gleichheitsniveau bei den Einkommen. In diesen Ländern ist auch der Anteil der Schwarzarbeiter niedriger und betrifft in erster Linie Nebenbeschäftigten zur Einkommensverbesserung. In Südeuropa gilt die Schattenwirtschaft als Ausgleich für die begrenzten politischen Maßnahmen zur aktiven Förderung des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaates und spielt insbesondere für Arbeitslose und vom formalen Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen eine wichtige Rolle. Vgl. Eurofound-Bericht: „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Eurofound, „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008“, Juni 2013, Kapitel 1 und 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., S. 22-39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, Kapitel 2 und 3.

4.5 Im Allgemeinen werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, die unterschiedliche Aspekte betreffen:

- kostengünstigere und einfachere Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen mithilfe einer Reform und Vereinfachung der Verwaltungs- und Steuerverfahren;
- höheres Aufdeckungsrisiko durch schärfere Kontrollen (insbesondere durch Dreierinspektionen durch Vertreter der zuständigen Behörden,⁽¹⁷⁾ der Arbeitgeber und der Gewerkschaften) und größere Wirksamkeit und Effizienz bereits existierender Sanktionen;
- Förderung des Ausbaus kleiner und mittlerer Unternehmen und Durchführung von industriepolitischen Maßnahmen zur Förderung der Produktionssektoren mit einer hohen Intensität qualifizierter Arbeit;
- Senkung der Attraktivität nicht angemeldeter Arbeit für Arbeitnehmer durch eine gezieltere Einkommensunterstützung und einen konkreteren Zusammenhang zwischen Sozialbeiträgen und -leistungen;
- Regularisierung der neuen Arbeitsformen, damit sie nicht missbraucht werden, sondern dazu beitragen, die Bedürfnisse von Unternehmen und Arbeitnehmern miteinander zu vereinbaren;
- Überwachung der Ordnungsmäßigkeit der Beitragszahlungen mithilfe von Indikatoren für angemessene Arbeitskosten,⁽¹⁸⁾ auf die sich die Sozialpartner einigen (und die je nach Sektor, Unternehmenskategorie und Region variieren);
- Abbau der sozialen Akzeptanz der Schattenwirtschaft und Förderung der Steuermoral durch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Suche nach mehr Gerechtigkeit in Bezug auf die Steuerlast und die Stärkung des Vertrauens in die öffentliche Verwaltung und die Politik.
- Erstellung regelmäßiger Überwachungsberichte zur Bewertung der aktuellen Entwicklungen und der Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen.
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der multinationalen Unternehmen, auch mithilfe entsprechender Agenturen und institutioneller Strukturen.⁽¹⁹⁾

4.6 Mit all diesen Maßnahmen wird jedoch ein gemeinsames Ziel verfolgt: Für die Unternehmen sollen die Kosten im Zusammenhang mit den Strafmaßnahmen und dem Ansehensverlust höher ausfallen als die potenziellen Vorteile, die sich aus einem Betrug bzw. einer Unregelmäßigkeit ergeben, sodass sich das Risiko weniger lohnt. In Bezug auf die Arbeitnehmer soll hingegen gewährleistet werden, dass die legale Beschäftigung lukrativer ist als die Schwarzarbeit, sowohl in Bezug auf das Monatsgehalt als auch die Zukunftsperspektiven. Dies erfordert jedoch unbedingt entsprechende Maßnahmen zur Unterstützung der Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ ILO, ebenda, Kap. 3.

⁽¹⁸⁾ Mithilfe dieser Indikatoren kann die eventuelle Beschäftigung von Schwarzarbeitern aufgedeckt werden, wenn die im Rahmen einer Rechnungsprüfung ermittelten Arbeitskosten (Gehalt plus Sozialversicherungsbeiträge) unter den geschätzten Mindestbeträgen liegen. Im COM(2007) 628 final werden sie als bewährte Verfahrensweise genannt.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. et al., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, Regioplan, Abschlussbericht an die Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Dezember 2010, Kap. 5.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema **Barrierefreiheit als Menschenrecht für Menschen mit Behinderungen (Initiativstimmung)**

(2014/C 177/03)

Berichtersteller: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Februar 2013 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Barrierefreiheit als Menschenrecht für Menschen mit Behinderungen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 152 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die EU-Organe auf, zur Kenntnis zu nehmen, dass Artikel 9 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachstehend: VN-Behindertenrechtskonvention) ein Menschenrecht an sich ist und seine volle Anwendung daher mittels rechtlicher und politischer Maßnahmen zur Schaffung der erforderlichen Bedingungen führen muss, um Menschen mit Behinderungen barrierefreien Zugang zu Lebensumgebungen und -aspekten aller Art zu ermöglichen. Sie ist für die uneingeschränkte Wahrnehmung ihrer staatsbürgerlichen und politischen Rechte sowie ihrer sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte von entscheidender Bedeutung. Barrierefreiheit kommt der ganzen Gesellschaft zugute.

1.2 Der EWSA fordert alle Organe, politischen Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU einschließlich des EWSA auf, in Abstimmung mit der europäischen Behindertenbewegung einen konkreten Plan auszuarbeiten, um die Barrierefreiheit u. a. ihrer Räumlichkeiten, Internetportale und Dokumente sicherzustellen.

1.3 Der EWSA anerkennt Barrierefreiheit als eine Grundvoraussetzung für Nachhaltigkeit und ihre soziale Dimension, für die Bekämpfung von Armut und Marginalisierung sowie für die Förderung des sozialen Zusammenhalts.

1.4 Der EWSA stellt fest, dass positive Schritte auf Gebieten wie Verkehr und Telekommunikation (z. B. die Digitale Agenda) unternommen wurden; es sind jedoch mehr rechtlich bindende Maßnahmen erforderlich, auch im Binnenmarkt.

1.5 Der EWSA hält fest, dass das Fehlen von Barrierefreiheit eine Diskriminierung an sich ist. Daher unterstreicht er, dass die EU-Vorschriften zum Diskriminierungsverbot ausarbeiten sollte, und fordert den Rat auf, die Arbeiten zu dem Vorschlag COM(2008) 426 final für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung wieder aufzunehmen (Artikel 19 AEUV).

1.6 Der EWSA ruft die Europäische Kommission auf, ihre vor Langem eingegangene Verpflichtung zu erfüllen und einen rechtlich bindenden europäischen Rechtsakt über die Zugänglichkeit vorzulegen.

1.7 Der EWSA appelliert an das Europäische Parlament und den Rat der EU, den aktuellen Vorschlag für eine Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Internetportalen öffentlicher Stellen im Einklang mit der EWSA-Stellungnahme zum Thema „Barrierefreier Zugang zu Websites öffentlicher Stellen“⁽¹⁾ und den Vorschlägen des Europäischen Behindertenforums zum Abschluss zu bringen.

1.8 Der EWSA appelliert an die EU-Organe, sich darauf zu verständigen, obligatorische Ex-ante-Konditionalitäten zu Barrierefreiheit und Behinderung in die aktuelle Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds sowie in Instrumente für die Außenhilfe und sonstige Finanzinstrumente aufzunehmen.

1.9 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Krise und die daraus resultierenden Sparmaßnahmen von der EU und den Mitgliedstaaten nicht als Vorwand genutzt werden dürfen, um die Achtung der Barrierefreiheit als Menschenrecht zu unterminieren.

⁽¹⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 116-121.

1.10 Der EWSA stellt fest, dass bei der Durchsetzung der Barrierefreiheit als Menschenrecht die folgenden Grundsätze zu berücksichtigten sind: Entscheidungs- und Bewegungsfreiheit, unabhängige Lebensführung, angemessene Vorkehrungen, Teilhabe, universelles Design sowie die Verpflichtung, im Voraus entsprechende Maßnahmen vorzusehen.

1.11 Der EWSA fordert die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren unter der Beteiligung von Verbänden zur Vertretung von Menschen mit Behinderungen auf den Weg zu bringen.

1.12 Der EWSA betont, dass die folgenden Politikbereiche der EU eine Zugänglichkeitskomponente haben sollten: Rechtsfähigkeit, politische Teilhabe, Beschäftigung, staatliche Beihilfen, Verkehr, Bildung, Zugang zu Waren und Dienstleistungen, Forschung, Außenpolitik und Wohnungswesen.

1.13 Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU-Organe bei der Umsetzung der Bestimmungen des VN-Übereinkommens die Zugänglichkeit in die folgenden Instrumente aufnehmen sollten: Normung, Harmonisierung, technische Anforderungen, Anreize für Unternehmen, Gewerkschaftspolitik und Kollektivvereinbarungen.

1.14 Der EWSA hält fest, dass Strategien zur Sensibilisierung ein wesentliches Mittel sind, um die Achtung der Barrierefreiheit als Menschenrecht seitens der Gesellschaft, einschließlich der Bürger als solchen und der Hauptakteure wie Schulen und Massenmedien, gemäß Artikel 8 der VN-Behindertenrechtskonvention zu erreichen.

1.15 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass das Thema Barrierefreiheit in die Studiengänge wissenschaftlicher Fachbereiche (z. B. Architektur, Ingenieurwesen, Computerwissenschaft usw.) aufgenommen werden sollte.

1.16 Der EWSA ist der Meinung, dass es nicht genügend statistische Instrumente gibt, um die Durchsetzung der Barrierefreiheit als Menschenrecht zu unterstützen, und fordert Eurostat daher auf, dafür zu sorgen, dass solche Instrumente entwickelt werden.

1.17 Der EWSA wiederholt seine in früheren Stellungnahmen bekundete Bereitschaft, einen Lenkungsausschuss einzusetzen, um die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention zu überwachen.

2. Einleitung

2.1 Der Menschenrechtsansatz in Behinderungsfragen bedeutet, dass die EU als Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-Behindertenrechtskonvention) sowie alle Bürgerinnen und Bürger die Verantwortung haben, eine Gesellschaft aufzubauen, in der alle Menschen, einschließlich Menschen mit Behinderungen, ihre staatsbürgerlichen, politischen, sozialen und kulturellen Rechte wahrnehmen können.

2.2 Mit der aus der VN-Behindertenrechtskonvention entnommenen Definition von Mensch mit Behinderungen wird der Menschenrechtsansatz in Behinderungsfragen untermauert und verstärkt: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“.

2.3 Die EU fügte bei ihrem Beitritt zu dem Übereinkommen eine Liste von Zuständigkeiten bei, deren Bestandteil die Barrierefreiheit (auch: Zugänglichkeit oder barrierefreier Zugang) ist. Die VN-Behindertenrechtskonvention ist der einzige von der EU bislang ratifizierte Menschenrechtsvertrag.

2.4 Im Weltbehindertenbericht (2011) der Weltgesundheitsorganisation und der Weltbank wird betont, dass die bebaute Umwelt, Verkehr, Information und Kommunikation für Menschen mit Behinderungen häufig unzugänglich sind ⁽²⁾.

2.5 Der Zugang zur physischen Umwelt und zum öffentlichen Verkehr ist eine Voraussetzung für die Bewegungsfreiheit von Menschen mit Behinderungen, die in Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) garantiert wird. In ähnlicher Weise wurde der Zugang zu Information und Kommunikation als Vorbedingungen für das Recht auf Meinungsfreiheit und die freie Meinungsäußerung gesehen, wie es in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 19 Absatz 2 des ICCPR garantiert wird ⁽³⁾.

⁽²⁾ Weltbehindertenbericht, Zusammenfassung, S. 10.

⁽³⁾ Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sieht in Artikel 25 Buchstabe c das Recht jedes Bürgers vor, unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit Zugang zu öffentlichen Ämtern seines Landes zu haben. Die Bestimmungen dieses Artikels könnten als Grundlage für die Übernahme des Rechts auf Barrierefreiheit in die zentralen Menschenrechtsverträge dienen. Teil II und III.

Im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) wird jedem Menschen das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst zuerkannt, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks (Artikel 5 Buchstabe f des ICERD). Damit wurde im internationalen Rechtsrahmen für Menschenrechte ein Präzedenzfall für die Betrachtung des Rechts auf Barrierefreiheit als eigenständiges Recht geschaffen (Entwurf für einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 9 — VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

2.6 Der staatlichen Anlaufstelle für die VN-Behindertenrechtskonvention (in der Europäischen Kommission) kommt bei der Umsetzung des Übereinkommens eine grundlegende Rolle zu, und dies muss sehr vorausschauend in Angriff genommen werden.

2.7 Der Rat der EU billigte am 29. Oktober 2012 die Einsetzung eines unabhängigen Rahmens zum Schutz, zur Förderung und zur Überwachung der Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention bestehend aus dem Europäischen Ombudsmann, dem Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, der EU-Grundrechteagentur, dem Europäischen Behindertenforum und der Europäischen Kommission.

2.8 Der EWSA befürwortet die umfassende Einbeziehung des Europäischen Behindertenforums in diesen Rahmen und unterstreicht die Notwendigkeit, die Zivilgesellschaft eng in seine Arbeiten einzubinden.

2.9 In Artikel 9, 3 und 21 der VN-Behindertenrechtskonvention wird Zugänglichkeit als Recht anerkannt.

2.10 In diesen Artikeln wird eine wichtige, eigenständige rechtlich-politische Agenda aufgestellt, die nicht isoliert betrachtet werden darf. Deshalb muss die Barrierefreiheit als Katalysator und Triebkraft für die Wahrnehmung aller anderen bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erachtet werden.

2.11 In den letzten Jahren wurde der Barrierefreiheit vom EU-Gesetzgeber mehr Aufmerksamkeit geschenkt — sie wurde u. a. in Politikbereiche wie öffentliches Auftragswesen, Strukturfonds und andere Finanzierungsinstrumente, Fluggastrechte, technische Normen (TSI-PRM) und Beschäftigung aufgenommen. Dies ist angesichts der Überalterung der europäischen Bevölkerung besonders relevant.

2.12 Mit der Europäischen Behindertenstrategie, dem wichtigsten behinderungsspezifischen Politikinstrument, wurden konkrete EU-Ziele in diesem Bereich eingeführt. Mithilfe dieser Strategie hat sich die Europäische Kommission zur Vorlage rechtlich bindender Maßnahmen zur Erreichung von Barrierefreiheit verpflichtet, einschließlich der Zugänglichkeit von Internetseiten und des europäischen Rechtsakts über die Zugänglichkeit ⁽⁴⁾.

2.13 Die Digitale Agenda für Europa ist ein geeignetes Modell für die Einführung allgemeiner politischer Strategien, aber auch der Aufnahme konkreter Maßnahmen, um den barrierefreien Zugang von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Der Fortschritt bei der Barrierefreiheit wird auf die Gesellschaft und die Wirtschaft allgemein übergreifen und neue Arbeitsplätze und Mehrwert schaffen. Die vollständige Umsetzung dieser Agenda sollte in einem barrierefreien digitalen Europa für Menschen mit Behinderungen resultieren.

2.14 Das Potenzial der Barrierefreiheit muss für den Binnenmarkt genutzt werden, da es die grenzübergreifende Mobilität in Europa verstärken und gleichzeitig die Mobilität von Arbeitskräften und Menschen mit Behinderungen erleichtern wird. Der Zugang zu Programmen des lebenslangen Lernens sollte sichergestellt werden. In den europäischen Beschäftigungsstrategien sollte zudem die Notwendigkeit des Arbeitsplatzerhalts und der Umschulung für die Fälle enthalten sein, in denen es während des Arbeitslebens zum Eintritt einer Behinderung kommt.

2.15 Für die Europa-2020-Strategie wäre ein mehr ganzheitlicher Umgang mit dem Thema Behinderung wünschenswert gewesen, einschließlich des barrierefreien Zugangs und der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Vertretungsorganisationen. Der Mangel an umfassenden Indikatoren für Behinderung in dieser Strategie hat bewirkt, dass dem Thema Behinderung zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet und zu wenige Informationen und Ressourcen bereitgestellt werden. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist die grundlegende Strategie zur Gewährleistung der sozialen Inklusion.

2.16 Der EWSA hebt hervor, dass noch Vieles mehr getan werden muss, und unterstützt den „Vorschlag für eine Richtlinie zum barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen“.

2.17 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ihrer Verpflichtung zur Vorlage eines rechtlich bindenden europäischen Rechtsakts über die Zugänglichkeit ohne weiteren Verzug oder Aufschub nachzukommen.

2.18 Die Wirtschaftskrise hat dramatische Auswirkungen darauf, wie die Behinderten ihre Menschenrechte, einschließlich der Barrierefreiheit, wahrnehmen können. Der Grad an Barrierefreiheit verschlechtert sich, und im Ergebnis entwickeln sich weniger zugängliche Gesellschaften. Es sei darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftskrise zwar alle Familien trifft, die Auswirkungen auf Familien mit behinderten Kindern jedoch unverhältnismäßig stark sind ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Wie im Arbeitsprogramm der Kommission für 2012 (Initiative Nr. 99) vorgestellt.

⁽⁵⁾ Der Ausschuss für die Rechte des Kindes verabschiedete einen Allgemeinen Kommentar Nr. 9 (2006) zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen. Die Bedeutung der Barrierefreiheit wurde vom Ausschuss für die Rechte des Kindes durch seinen Allgemeinen Kommentar Nr. 17 (2013) über das Recht des Kindes auf Ruhe, Freizeit, Spiel, aktive Erholung und die Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben (Artikel 31) bekräftigt.

2.19 Die EU sollte ein spezifisches Programm aufstellen, um zu gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen barrierefreien Zugang zu sämtlichen Lebensumgebungen und -bereichen haben.

2.20 Europa braucht inklusives Wachstum und Barrierefreiheit als eine Grundvoraussetzung für die Erreichung von Nachhaltigkeit und insbesondere für die Umsetzung ihrer sozialen Dimension, bei der Bekämpfung von Armut und Marginalisierung sowie der Förderung des sozialen Zusammenhalts durch die Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

3. Barrierefreiheit als Menschenrecht

3.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass „Barrierefreiheit als Menschenrecht“ in ein politisches, konkret realisierbares Konzept umgewandelt werden muss. Es ist ein Konzept, das für die ganze Gesellschaft und nicht nur für Menschen mit Behinderungen gilt.

3.2 Der EWSA betont, dass das Recht auf Barrierefreiheit als Menschenrecht und im Verhältnis zu einer politischen Agenda auf zweierlei Weise zu verstehen ist:

— als Menschenrecht, an sich, das sich darauf bezieht, eigenständig und sicher teilhaben, handeln, kommunizieren und sich informieren zu können, und

— als Menschenrecht, das der Umsetzung anderer Menschenrechte innewohnt, und somit als Katalysator und Triebkraft mit grundlegender Bedeutung.

3.3 Der EWSA anerkennt die Leitlinien der VN-Behindertenrechtskonvention zur Weiterentwicklung des Konzepts des barrierefreien Zugangs. Er vertritt die Meinung, dass es Teil der Politikgestaltung in diesem Bereich sein sollte,

— Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen und

— Maßnahmen zu verabschieden, die die Vermeidung, Ermittlung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren beinhalten.

3.4 Der EWSA unterschreibt die Notwendigkeit, eine unabhängige Lebensführung (in Bezug auf ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde und das Leben in der Gemeinschaft) gemäß Artikel 19 der VN-Behindertenrechtskonvention zu gewährleisten, und zwar mithilfe von drei Handlungsfeldern:

— sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen ihr bevorzugtes Lebensumfeld selbst wählen können,

— die Unterstützung bereitstellen, die nötig ist, damit sie dieselben Rechte wie andere Mitglieder der Gesellschaft wahrnehmen können, sowie

— gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen haben.

3.5 Der EWSA stellt fest, dass Menschen mit Behinderungen die Freiheit haben müssen, ihre Wahl unabhängig, eigenständig und gleichberechtigt mit anderen zu treffen.

3.6 Der EWSA nimmt den Bericht von Inclusion International ⁽⁶⁾ über Leben und Inklusion in der Gemeinschaft zur Kenntnis. Darin wird dargelegt, dass Menschen mit geistigen Behinderungen grundlegende Zugänglichkeitsrechte verweigert werden, wie das Recht, Schlüssel zu ihrer eigenen Wohnung zu besitzen, das Recht auf Zugang zu gewerblichen Dienstleistungen, das Recht, zu entscheiden, wohin sie einen Spaziergang machen, oder das Recht, mit Mitschülern auf den Spielplatz zu gehen.

3.7 Der EWSA erkennt an, dass die Institutionalisierung eine grobe Menschenrechtsverletzung darstellt; sie ist die unglückliche Folge der Entwicklung der Sozialdienstleistungen in Europa im Vergleich zu anderen Teilen der Welt und betrifft alle EU-Mitgliedstaaten unabhängig von ihrem Lebensstandard. Auf Strategien zur Deinstitutionalisierung muss die Entwicklung alternativer gemeinschaftsgestützter Dienstleistungen folgen, denn ohne Dienstleistungen kann es keine Verbesserung geben: Menschen mit Behinderungen werden zu Obdachlosen.

⁽⁶⁾ „Global Report on living and being included in the community“, <http://inclusion-international.org/living-in-community/>.

3.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine „Barriere“ nicht nur als physisches Hindernis verstanden werden sollte, sondern dass auch einstellungsbedingte und rechtliche Hürden sowie Politik, Verhalten und Gepflogenheiten, mangelndes Bewusstsein und kulturelle Diskriminierung dazugehören. Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass die Beseitigung dieser Barrieren der ganzen Gesellschaft zugutekommt.

3.9 Der EWSA stellt fest, dass der Anerkennung der Gebärdensprache und anderer Kommunikationsformen für Gehörlose sowie Spracherkennungsformaten für Hörbeeinträchtigte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Es sollten zudem Einrichtungen vorhanden sein, um die Bereitstellung von Dokumenten in Brailleschrift und von Bildschirmlesegeräten für Blinde sowie von leicht verständlichen Informationen für Menschen mit geistigen und verhaltensbezogenen Behinderungen zu gewährleisten.

3.10 Der EWSA möchte darauf aufmerksam machen, dass Beschilderung, zugängliche Information und Kommunikation, Unterstützungsdienste, Orientierung und Bewegung innerhalb von Gebäuden oder durch diese hindurch für viele Menschen mit Behinderungen, insbesondere für jene mit kognitiver Erschöpfung, von wesentlicher Bedeutung ist.

3.11 Der EWSA verweist auf zwei grundlegende Instrumente, die bei der Analyse der Barrierefreiheit als Menschenrecht berücksichtigt werden sollten:

- Angemessene Vorkehrungen bedeutet „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (Artikel 2 der VN-Behindertenrechtskonvention). Auf keinen Fall sollten die angemessenen Vorkehrungen die Verpflichtung ersetzen, den barrierefreien Zugang zu Infrastrukturen, bebauter Umwelt und Dienstleistungen und Waren gemäß den Grundsätzen des universellen Designs sicherzustellen. Mit den angemessenen Vorkehrungen soll individuelle Gerechtigkeit in dem Sinne garantiert werden, dass Diskriminierungsfreiheit und Gleichheit unter Berücksichtigung der Würde, der Eigenständigkeit und der Entscheidungen der betroffenen Personen gewährleistet werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass eine generelle Stärkung der Zugänglichkeitsnormen zu mehr angemessenen Vorkehrungen führt.
- Der EWSA ist der Auffassung, dass der Grundsatz der „unverhältnismäßigen oder unbilligen Belastung“ im Einklang mit geltenden Verordnungen umgesetzt werden sollte, und fordert die Behörden deshalb auf, die Umsetzung angemessener Vorkehrungen durch alternative Mittel (Fonds, Vergabewesen usw.) zu fördern. Dies sollte eine Folgenabschätzung beinhalten, bei der das Recht der Bürger Vorrang vor den Bedürfnissen des Leistungserbringers haben sollte. Es muss sichergestellt werden, dass es nur sehr wenige Ausnahmen vom Grundsatz der angemessenen Vorkehrungen gibt.

3.12 Der EWSA meint, dass das universelle Design ein Leitprinzip für die Sicherstellung des vollen Zugangs zur Gesellschaft sein sollte und es bei der Politikgestaltung zu einem Erfordernis für die konkrete Ausgestaltung werden muss, z. B. durch seine Aufnahme in die Artikel einer Verordnung⁽⁷⁾. Das universelle Design sollte von der Entwicklung ergänzender unterstützender Geräte und Technologie begleitet sein.

3.13 Die Einhaltung der Zugänglichkeitsverpflichtung, im Voraus entsprechende Maßnahmen vorzusehen, kann Menschen mit Behinderungen erheblichen Nutzen bringen, indem ihre Bedürfnisse vorweggenommen werden, noch bevor sie entstehen. Von einer Produkt- oder Dienstleistungsperspektive aus bedeutet dies, dass solche potenziellen Bedürfnisse während der Designphase berücksichtigt werden müssen.

3.14 Es sollte unterschieden werden zwischen der Verpflichtung, barrierefreien Zugang zu allen neu entworfenen, gebauten und hergestellten Objekten, Infrastrukturen, Gütern, Produkten und Dienstleistungen sicherzustellen, und der Verpflichtung, die Barrieren zu beseitigen und Zugang zur bestehenden physischen Umwelt, zu Verkehr, Information und Kommunikation und zu den Diensten, die der Allgemeinheit offenstehen, zu gewährleisten. Die Vertragsstaaten haben die Pflicht, beides sicherzustellen, doch da erstere Verpflichtung schrittweise umgesetzt werden muss, sollten die Vertragsstaaten konkrete Fristen festlegen und angemessene Mittel für die Beseitigung der bestehenden Hindernisse bereitstellen⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Ein Gebäude von Anfang an barrierefrei zu konstruieren, kann die Gesamtbaukosten um bis zu 0,5 % (bzw. in vielen Fällen gar nicht) erhöhen, wohingegen die Kosten für nachträgliche Anpassungen über diesem Prozentsatz liegen können. Der barrierefreie Zugang zu Information und Kommunikation, einschließlich IKT, sollte ebenfalls gleich von Anfang an sichergestellt werden, da die Kosten durch nachträgliche Internet- und IKT-Nachrüstungen ansteigen können. Es ist daher wirtschaftlicher, die obligatorischen Zugänglichkeitsanforderungen der IKT von der frühesten Design- und Bauphase an zu integrieren (Entwurf für einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 9 — VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen). Die durchschnittliche Lebensdauer eines Gebäudes oder einer anderen physischen Infrastruktur liegt bei über 50 Jahren, während sie bei Teilen der digitalen Infrastruktur nicht mehr als 3-4 Jahre beträgt. Es sei auch erwähnt, dass die Baukosten wesentlich niedriger sind.

⁽⁸⁾ (Entwurf für einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 9 — VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

3.15 Der EWSA stellt fest, dass persönliche Hilfe (einschließlich der in der VN-Behindertenrechtskonvention genannten „menschlichen und tierischen Hilfe“) eine grundlegende zielgerichtete Maßnahme ist, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu einer Reihe von Rechten zuzusichern.

3.16 Der EWSA anerkennt, dass das Diskriminierungsverbot ein fundamentales Instrument ist, um die Achtung der Menschenrechte zu garantieren. Es ist jedoch nur dann ausreichend, wenn es auch von anderen Instrumenten wie positive Diskriminierung und Normung begleitet wird und mit Schulung und der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen unter Arbeitgebern, Bauingenieuren, Architekten, Anwälten, Wirtschaftswissenschaftlern usw. einhergeht. Die entsprechende Schulung sollte Teil ihrer Ausbildungsgänge sein. Der EWSA ist der Ansicht, dass Fortschritte hinsichtlich des zwischenzeitlich aufgegebenen Vorschlags COM(2008) 426 final für eine Richtlinie zur Anwendung des Grundsatzes der sich Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung gemacht werden sollten (auf Grundlage von Artikel 19 AEUV).

3.17 Ohne eine substanzielle und wirkungsvolle Teilnahme von Verbänden von Menschen mit Behinderungen an der Umsetzung der Artikel 4 und 33 bei Fragen der Barrierefreiheit wird es keine grundlegende Umsetzung der Verpflichtungen zur Barrierefreiheit als Menschenrecht geben. Die Beteiligung kann dadurch sichergestellt werden, dass Verbände von Menschen mit Behinderungen die notwendigen finanziellen Mittel erhalten, um ihre Fürsprechertätigkeit weiterzuentwickeln. Der EWSA verlangt, dass das Programm Grundrechte als Nachfolger des Programms PROGRESS dieselbe Höhe an finanzieller Unterstützung für Dach- und Einzelverbände von Personen mit Behinderungen garantiert.

3.18 Der EWSA hebt hervor, dass die Menschen mit Behinderungen ihre Menschenrechte in ländlichen und städtischen Gebieten in unterschiedlichem Maße wahrnehmen können und dass dieses Ungleichgewicht mittels wirksamer Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene beseitigt werden sollte.

3.19 Unternehmen und Arbeitgeber in der EU sollten die Barrierefreiheit in ihre Diversitätspolitik aufnehmen und die Aufstellung entsprechender Pläne fördern.

3.20 Der EWSA ist sich der Bedeutung der Barrierefreiheit für den sozialen Zusammenhalt bewusst. Deshalb sollten die Nachhaltigkeitsstrategien der EU die Barrierefreiheit als Mittel zur Verwirklichung der Ziele enthalten sein.

3.21 Der EWSA hält fest, dass behinderte Frauen mit Einschränkungen beim Zugang zu ihren Rechten konfrontiert sind, u. a. in den Bereichen Gesundheit, soziale Inklusion, Bildung und Beschäftigung. Diese Einschränkungen führen zu schlechteren Lebensbedingungen, Gesundheitsproblemen, Arbeitslosigkeit und Armut. Gleiches gilt für andere schützenswerte Menschen mit Behinderungen wie Kinder, alte Menschen und stark hilfsbedürftige Menschen, die schwerwiegende Einschränkungen beim Zugang zu ihren Rechten erfahren.

3.22 Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass die heutigen jungen Menschen die Zukunft sind und dass Zugänglichkeitsbedingungen geschaffen werden müssen, um Menschen mit Behinderungen die volle Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen. Der EWSA fordert die EU auf, sicherzustellen, dass ihre Jugendpolitik den besonderen Aspekt der Unterstützung junger Menschen mit Behinderungen umfasst.

4. Auswirkungen auf EU-Gesetzgebung und -Politikgestaltung

4.1 Der EWSA hält fest, dass nach Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die EU jede entsprechende politische und rechtliche Initiative in der EU daraufhin geprüft werden sollte, ob sie Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung, die volle Teilhabe sowie die Beseitigung von Barrieren und Hindernissen garantiert. Dieses Konzept sollte Auswirkungen auf geltenden EU-Verordnungen haben, von denen einige in der Erklärung über die Zuständigkeiten aufgeführt werden.

4.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass der Binnenmarkt so weiterentwickelt werden sollte, dass gewährleistet ist, dass er Behinderungsfragen, Normung und Harmonisierung der Zugänglichkeit als eine Möglichkeit beinhaltet, ihn zu modernisieren und in einer globalen Wirtschaft wettbewerbsfähiger und inklusiver zu machen. Es gibt eine Ökonomie der Behinderung.

4.3 Der EWSA fordert die Ausarbeitung einer EU-Agenda, die auf zwei Faktoren beruht:

- dem Menschenrecht auf Barrierefreiheit und
- der Einbeziehung des barrierefreien Zugangs in die großen Politikbereiche.

4.4 Der EWSA ist der Meinung, dass die Barrierefreiheit ein Grundrecht ist, für das eine spezifische politische Agenda erforderlich ist, und ersucht die Europäische Kommission mit Nachdruck darum, einen Vorschlag für eine Agenda über Rechte für den barrierefreien Zugang im Zusammenhang mit ihrer Politikgestaltung vorzulegen.

4.5 Der EWSA verlangt, folgende Bereiche aus der Perspektive der Barrierefreiheit als Menschenrecht zu analysieren:

- Der Zugang zu bestimmten Dienstleistungen und Sozialpolitiken setzt volle Rechtsfähigkeit voraus. Die EU sollte die Harmonisierung der Grundsätze der Rechtsfähigkeit für Menschen mit Behinderungen in der EU sicherstellen;
- die politische Teilhabe und die Wahlrechte von Menschen mit Behinderungen bei allen Wahlen (kommunal und national), insbesondere den Europawahlen, sollten rechtsverbindlich gewährleistet sein, indem gewährleistet wird, dass Wahllokale, Wahlscheine, Parteieninformationen usw. barrierefrei sind;
- in Bezug auf die Bürgerrechte (Eigentum, Recht auf Leben, Eigenständigkeit, Sicherheit u. a.) sollte der barrierefreie Zugang zu diesen Grundrechten mittels europäischer Maßnahmen, einschließlich persönlicher Hilfe, sichergestellt werden, damit Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme der Zugänglichkeit Entscheidungsfreiheit haben können.

4.6 Der EWSA fordert, aus der Perspektive der Barrierefreiheit als Menschenrecht in den folgenden Bereichen konkrete Maßnahmen zu entwickeln: Prävention der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf Zugänglichkeitsnormen und die unabhängige Lebensführung von Menschen mit Behinderungen; Bereitstellung des Zugangs zu Bildung⁽⁹⁾; ein Programm für den Zugang zu sozialen und kulturellen⁽¹⁰⁾ Rechten (soziale Beziehungen, Erholung, Tourismus); internationale Zusammenarbeit, Finanz- und Handelsabkommen und die Position der EU in Bereichen wie Naturkatastrophen und Entwicklungszusammenarbeit, Millenniumsentwicklungsziele, Asylsuchende sowie VN und IWF; im Forschungsbereich Nutzung von Horizont 2020; Zugang zu Wohnraum, einschließlich staatlichem; Sport als Mittel der sozialen Inklusion, einschließlich des barrierefreien Zugangs zu Gebäuden, Anlagen, Programmen usw.

4.7 Inklusion kann u. a. durch das gemeinsame Tätigwerden aller Interessenträger in einer Reihe von Grundrechtsbereichen erreicht werden:

- Die politischen Parteien der EU müssen in den internen Verfahren Möglichkeiten zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen vorsehen; die Sozialpartner sollten sicherstellen, dass Kollektivvereinbarungen Menschen mit Behinderungen und Möglichkeiten des barrierefreien Zugangs zu Beschäftigung und angemessene Vorkehrungen beinhalten. Der EWSA begrüßt die EU-Rahmenvereinbarung über inklusive Arbeitsmärkte und fordert die volle Umsetzung dieser Vereinbarung auf nationaler Ebene.
- Organisationen der Zivilgesellschaft sollten Maßnahmen fördern, zu deren allgemeinen sozialen Forderungen der barrierefreie Zugang für Menschen mit Behinderungen gehört.
- Alle in diesem Absatz genannten Interessenträger sollten sicherstellen, dass ihre Räumlichkeiten, Internetportale, interne Verfahren und Einstellungspolitiken barrierefrei sind.

⁽⁹⁾ Ohne barrierefreie Schulbeförderung, Schulgebäude, Information und Kommunikation würde Menschen mit Behinderungen die Ausübung ihres Rechts auf Bildung vorenthalten (Artikel 24 der VN-Behindertenrechtskonvention). Deshalb müssen Schulen barrierefrei sein, wie dies in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der VN-Behindertenrechtskonvention ausdrücklich festgelegt ist. Es muss jedoch der gesamte Prozess der inklusiven Bildung zugänglich sein — nicht nur Gebäude, sondern die gesamte Information und Kommunikation sowie alle Unterstützungsdienste und angemessene Vorkehrungen in Schulen (Entwurf für einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 9 — VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

⁽¹⁰⁾ In Artikel 30 des VN-Behindertenrechtskonvention ist festgelegt, dass die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen anerkennen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen, und alle geeigneten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen

(a) Zugang zu kulturellem Material in zugänglichen Formaten haben;

(b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten haben;

(c) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusdiensten, sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.

Die Bereitstellung von barrierefreiem Zugang zu kulturellen und historischen Denkmälern, die als Kulturgüter erachtet werden, kann unter einigen Umständen durchaus eine Herausforderung sein; die Vertragsstaaten sind jedoch verpflichtet, nach aller Möglichkeit Zugang zu diesen Stätten bereitzustellen. Viele Denkmäler und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung sind in einer Weise barrierefrei gemacht worden, die ihre kulturelle und historische Identität und Einzigartigkeit bewahrt hat (Entwurf für einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 9 — VN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

Der im Juni 2013 veröffentlichte internationale Urheberrechtsvertrag der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) zur Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken dürfte Menschen mit Behinderungen, insbesondere jenen, die Probleme beim Zugang zu herkömmlichen gedruckten Materialien haben, den Zugang zu Kulturmaterial ohne unangemessene oder diskriminierende Barrieren gewährleisten.

4.8 Der EWSA fordert, die Aufnahme einer Strategie für Normung und Zugänglichkeit in die technologische Entwicklung zu entwickeln und zu stärken.

4.9 Der EWSA stellt fest, dass die Barrierefreiheit der Entwicklung von Aktivitäten in neuen Branchen Vorschub leisten wird, die neue Fähigkeiten, insbesondere im IKT-Bereich, erfordern. Menschen mit Behinderungen sollten in der Lage sein, die digitale Kluft mithilfe gezielter EU-Maßnahmen zu überwinden.

4.10 Der EWSA ist der Meinung, dass die Notwendigkeit eines Kapazitätsaufbaus für alle Interessenträger besteht: Behörden, Privatunternehmen, Zivilgesellschaft und Behindertenverbände. Besondere Aufmerksamkeit sollte KMU geschenkt werden.

4.11 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ihre vor Langem eingegangene Verpflichtung zu erfüllen und einen rechtlich bindenden europäischen Rechtsakt über die Zugänglichkeit vorzulegen.

4.12 Der EWSA begrüßt die Vorstellung des „Vorschlags für eine Richtlinie zum barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen“ und wiederholt seine Empfehlungen aus der Stellungnahme zum Thema „Barrierefreier Zugang zu Websites öffentlicher Stellen“⁽¹¹⁾:

- Das Internet (d. h. Dienste und Inhalte) ist zu einer Selbstverständlichkeit geworden, um Arbeit zu suchen, sich zu informieren, Bildungsangebote in Anspruch zu nehmen, einzukaufen und soziale Kontakte zu pflegen;
- die Inhalte von Internetdiensten sollten allen Akteuren (Unternehmen und öffentlicher Sektor) zugänglich gemacht werden.

4.13 Der EWSA begrüßt die Aufnahme von Zugänglichkeitskriterien und der Konditionalität zur Behinderung in die Strukturfondsverordnungen und in andere Bereiche wie Verkehr und Fluggastrechte.

4.14 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Tagung der Präsidenten der EU-Organe zum Thema Behinderung und die Tagung der Generaldirektionen der Europäischen Kommission zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention wie angekündigt regelmäßig und unter Teilnahme von Vertretern der europäischen Behindertenbewegung stattfinden sollte, mit dem Ziel der politischen Überwachung und Förderung der Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention, einschließlich ihrer Zugänglichkeitsbestimmungen.

4.15 Der EWSA stellt fest, dass die Mittelbereitstellung zwar eindeutig unzureichend ist, die Aufnahme des barrierefreien Zugangs als Kriterium für das derzeitige Finanzierungssystem jedoch bereits Verbesserungen in diesem Bereich bringen würde: Strukturfonds, Sozialinvestitionspaket, künftige Gruppenfreistellungsverordnung über staatliche Beschäftigungsbeihilfen, TEN-V-Leitlinien.

4.16 Der EWSA ist zudem der Meinung, dass es erforderlich ist, den Zugang zu den Massenmedien zu verbessern und die Sichtbarkeit der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in dieser Art von Medien zu erhöhen.

5. Überwachung

5.1 Der EWSA fordert die Entwicklung einer Strategie zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger als die entscheidende Möglichkeit, die volle Umsetzung der Barrierefreiheit zu gewährleisten. Es sind Sensibilisierungsmaßnahmen vonnöten, und Menschen mit Behinderungen sowie alle anderen Bürgerinnen und Bürger müssen hinsichtlich ihrer Zugänglichkeitsrechte geschult werden.

5.2 Der EWSA bedauert das Fehlen von Indikatoren und fordert Eurostat auf, eine Strategie zur Entwicklung spezifischer Indikatoren gestützt auf die im Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) verwendeten Indikatoren und auf den Entwurf für einen Allgemeinen Kommentar des VN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu Artikel 9 vorzusehen.

5.3 Der EWSA verlangt die Aufnahme klarer Zugänglichkeitskriterien und Überwachungsmechanismen in die Standards (bebaute Umwelt, Infrastruktur, moderne IKT, u. a. Betriebssysteme für Tablet-PCs und Smartphones sowie der Normungsauftrag 376 der Europäischen Kommission für Zugänglichkeitsanforderungen an IKT-Produkte und -Dienstleistungen). Menschen mit Behinderungen sollten an allen Phasen der Entwicklung von Normen umfassend beteiligt sein.

5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass starke Durchsetzungssysteme geschaffen werden müssen, da diese in Europa zurzeit nicht funktionieren.

5.5 Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, die in der künftigen Allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds enthaltenen Überwachungsmechanismen einzusetzen, um zu gewährleisten, dass die Ex-ante-Konditionalitäten zur Behinderung berücksichtigt werden und sich die Sozialpartner und die Verbände von Menschen mit Behinderungen umfassend an der Überwachung beteiligen können.

⁽¹¹⁾ ABl. 271 vom 19.9.2013, S. 116-121.

5.6 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Thema Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der europäischen und nationalen Bildungsstrategien Teil der Lehrpläne und Studiengänge von Schulen und Hochschulen werden sollte.

5.7 Der EWSA wiederholt seine in früheren Stellungnahmen bekundete Bereitschaft, einen Lenkungsausschuss einzusetzen, um die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention durch den EWSA bei der Entwicklung seiner Aktivitäten als politisches Gremium zu überwachen.

5.8 Es muss ein europäisches System von Mechanismen zur Zertifizierung der Barrierefreiheit gefördert werden. Verbände von Menschen mit Behinderungen sollten hieran beteiligt werden.

5.9 Die Dimension der Barrierefreiheit sollte in die rechtlichen und politischen Folgenabschätzungen der EU aufgenommen werden. Es müssen Instrumente eingesetzt werden, um diese Inklusion in allen Mitgliedstaaten auf einheitliche Weise zu fördern.

5.10 Der EWSA fordert eine Überwachung der Umsetzung der Europäischen Behindertenstrategie durch die Organe und Einrichtungen der EU (einschließlich des EWSA) und möchte darauf hinweisen, dass die Barrierefreiheit von Räumlichkeiten, Einstellungspolitik und Informationen (physisch oder elektronisch) sichergestellt werden muss. Bei der Überprüfung der Strategie im Jahr 2015 sollte diesem Politikbereich besonderes Augenmerk gelten.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Definition, Messung, Herausforderungen, europäische Initiativen (Initiativstimmungnahme)

(2014/C 177/04)

Berichtersteller: **Raymond HENCKS**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Februar 2013, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: Definition, Messung, Herausforderungen, europäische Initiativen

(Initiativstimmungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. November 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 135 gegen 19 Stimmen bei 12 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Zahlreiche Bürger in der Europäischen Union haben in unterschiedlichem Maß je nach Mitgliedstaat große wirtschaftliche Schwierigkeiten beim Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, u. a. in den Bereichen Wohnraum, Energie, elektronische Kommunikation, Verkehr, Wasserversorgung, Gesundheitsdienste und soziale Dienstleistungen.

1.2 Dabei wird mit einem *hohen Niveau in Bezug auf Bezahlbarkeit* der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einer der sechs gemeinsamen, d. h. von allen Mitgliedstaaten der EU getragenen, Werte definiert, die im Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse (im Anhang der Verträge) aufgenommen sind und denen die Union und die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten bei der Umsetzung aller politischer Maßnahmen zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse umfassend Rechnung tragen müssen.

1.3 Allerdings gibt es auf Unionsebene keine einheitliche Definition und kein einheitliches Konzept für die Erschwinglichkeit bzw. wirtschaftliche Zugänglichkeit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ebenso wenig wie ein Instrument, um dies zu messen, da die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Befugnis, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu schaffen, über einen großen Ermessensspielraum für ihre Einführung verfügen.

1.4 Der EWSA schlägt deshalb vor, dass die Europäische Union zum einen den Begriff Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für alle klärt und ihn an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon (Protokoll Nr. 26) sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anpasst und zum anderen sekundärrechtliche Maßnahmen ergreift, die die Mitgliedstaaten verpflichten:

- Indikatoren festzulegen, um zu ermitteln, ob eine Dienstleistung erschwinglich ist, sowie einen Mechanismus zur unabhängigen Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einzuführen, der auch die Wahrung der wirtschaftlichen Zugänglichkeit umfasst;
- einen Korb mit Dienstleistungen der Grundversorgung zusammenzustellen, dessen Aufwandsrate für einen Haushalt abhängig davon definiert wird, was angesichts des verfügbaren Einkommens annehmbar ist. Eine Höchstgrenze der Ausgaben für diese unabdingbaren Dienstleistungen ergibt eine objektive Grundlage für die Quantifizierung des Begriffs „Erschwinglichkeit“ und für die Bestimmung des allgemeinen Prozentsatzes der Ausgaben eines Haushalts, jenseits dessen übermäßige Kosten vorliegen, die gegebenenfalls zur Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützung berechtigen;
- die Begriffe „schutzbedürftige Personen“ bzw. „benachteiligte Gruppen“ zu präzisieren. In diesem Zusammenhang sollte die Europäische Kommission ihre Entscheidungspraxis in Bezug auf die Prüfung auf offensichtliche Fehler bei der Einstufung von staatlichen Beihilfen überdenken.

1.5 Die Berücksichtigung einschlägiger Daten zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Europäischen Semester — unter umfassender Wahrung der Verantwortung und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten — ist eine Voraussetzung für die Stärkung der sozialen Dimension der EU und des Binnenmarkts in Krisenzeiten.

2. Einleitung

2.1 Im Fall von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, seien sie wirtschaftlicher oder nicht-wirtschaftlicher Art, ist allen in dem betreffenden Land lebenden Bürgern der Zugang zu diesen Dienstleistungen sowie die Wahrung der Grundrechte zu garantieren; sie stehen in engem Zusammenhang mit dem von der Europäischen Union verfolgten wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.

2.1.1 Die Mitgliedstaaten verfügen über einen großen Ermessensspielraum, um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse — ausgehend von sozialen und gesellschaftlichen Maßnahmen, die den Bedürfnissen der Nutzer Rechnung tragen, und auf sie Bezug nehmend — zu definieren, zu organisieren und zu finanzieren. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beruhen auf einer kommerziellen Logik und unterliegen den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln der Union, außer wenn diese die über sie zu erfüllenden besonderen Aufgaben behindern. Die nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind per Definition nicht an Marktdenken gebunden. Für sie sind — auf der Grundlage von Artikel 2 des Protokolls Nr. 26 — ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig.

2.1.2 „Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse [...] im Einklang mit den Verträgen“, so heißt es in der dem Vertrag von Lissabon als Anhang beigefügten Grundrechtecharta, in der ausdrücklich die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten als Grundlage genannt werden. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das die Europäische Union als Ganzes ratifiziert hat, sind Mindeststandards für den Schutz und die Wahrung einer umfassenden Palette von bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechten der Menschen mit Behinderungen festgeschrieben, zu denen auch die Zugänglichkeit zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gehört.

2.1.3 Viele Mitgliedstaaten verbinden mit diesem Zugangsrecht die Erbringung einer Dienstleistung „zu für alle wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen“ und führen, um dies zu erreichen in unterschiedlichem Maße individuelle und kollektive Sozialhilfeprogramme durch.

Dennoch haben zahlreiche Bürger in der Praxis große Schwierigkeiten mit dem Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Wohnraum, Energie, elektronische Kommunikation, Verkehr, Wasser, Gesundheitsdienste und soziale Dienstleistungen.

2.2 Mangelnder Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein: er kann sich aus den sehr unterschiedlichen geschichtlichen Hintergründen der Mitgliedstaaten mit entsprechend variierenden sozialen Modellen und Dienstleistungen ergeben. Dieser mangelnde Zugang kann auch durch wirtschaftliche (Dienstleistung nicht erschwinglich), geografische (Dienstleistung in einem bestimmten Gebiet nicht angeboten), soziale (Ungleichbehandlung) und physische (Behinderungen) Faktoren bedingt sein, oder aber die Dienstleistungen sind nicht den Bedürfnissen und/oder dem technischen Fortschritt angepasst (Unangemessenheit/Unzulänglichkeit der Qualität und/oder der Sicherheit).

2.3 Mit einem hohen Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, mit der Gleichbehandlung sowie der Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte werden jedoch im Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, das den Verträgen von Lissabon (EUV und AEUV) beigefügt ist, sechs der vierzehn gemeinsamen Werte definiert, denen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge bei der Umsetzung aller politischer Maßnahmen zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union umfassend Rechnung tragen müssen.

2.3.1 Diese in drei Gruppen geordneten vierzehn Werte sind innerhalb der Gruppe, aber auch unter den einzelnen Gruppen voneinander abhängig, so dass sie nicht nach Wichtigkeit geordnet werden können.

2.3.2 So kann beispielsweise eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, selbst wenn sie vollkommen erschwinglich ist, nicht den Anforderungen des Protokolls Nr. 26 genügen, wenn nicht ein hohes Qualitäts- oder Sicherheitsniveau gewährleistet oder die Zugänglichkeit zu der Dienstleistung nicht universell für die Bürger des betreffenden Mitgliedstaats gefördert wird, aber auch wenn bei unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten national nicht unterschieden wird oder wenn z. B. die nationale Behörde eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unmöglich macht, während eine regionale oder lokale Behörde nach nationalem Recht oder gemäß den nationalen Gepflogenheiten das Recht hat, diese Dienstleistung einzuführen, wodurch ihre wichtige Rolle und ihr weiter Ermessensspielraum eingeschränkt werden.

2.4 Die Bestimmungen des genannten Protokolls zu den vierzehn gemeinsamen Werten der Union bezüglich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind ausdrücklich als „auslegend“ definiert. Die eher relative Formulierung einiger Werte, insbesondere ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Erschwinglichkeit oder auch die Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte, könnte verschiedene Fragen zum rechtlichen Stellenwert bzw. der Verbindlichkeit und zu den Auswirkungen dieser Bestimmungen aufwerfen. Die Antwort hierauf ist jedoch bei jeder Auslegung, so auch bei Artikel 1 des Protokolls Nr. 26, einfach und offensichtlich, nämlich gleich wie bei dem hier ausgelegten Artikel: diesbezüglich verfügt die jeweilige nationale, regionale oder lokale Behörde im Rahmen ihrer Befugnis, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu schaffen, über einen großen Ermessensspielraum, um den jeweiligen Bezug zwischen den verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse festzulegen.

3. Der Begriff der Erschwinglichkeit in der EU-Rechtsetzung

3.1 Auf Unionsebene gibt es keine einheitliche Definition und kein einheitliches Konzept für die Erschwinglichkeit bzw. wirtschaftliche Zugänglichkeit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ebenso wenig wie ein Instrument zu deren Messung. Die Erschwinglichkeit hängt oft von der subjektiven Wahrnehmung ab, die der Nutzer von einem Preis und davon hat, was er für sein Wohlbefinden bringt.

3.2 Ganz allgemein muss die Erschwinglichkeit einer Dienstleistung es den Bürgern ermöglichen, die Dienstleistung leicht bezahlen zu können (Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste⁽¹⁾).

3.3 Eine Dienstleistung ist vollkommen erschwinglich, wenn sie den Bürgern kostenlos zur Verfügung gestellt wird, wie beispielweise in einigen Städten oder Regionen, in denen der öffentliche Personennahverkehr kostenlos ist.

3.4 Um die Komplexität, die Schwierigkeiten und die Vielfalt der Umsetzung der Erschwinglichkeit zu verdeutlichen, führt der EWSA im Folgenden beispielhaft die entsprechenden Auslegungen im Wohnungs-, Telekommunikations-, Strom- und Gassektor auf. Außerdem hebt er hervor, dass der Zugang zur Gesundheitsversorgung in zahlreichen Mitgliedstaaten gefährdet ist, da Menschen mit einem zu geringen Einkommen darauf verzichten, sich ärztlich behandeln zu lassen. Im Bericht über die Umsetzung der Strategie der Union „Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU“ von 2009 wird festgestellt, dass materielle Not so stark wie nie zuvor mit durch sie verursachten Gesundheitsproblemen einhergeht.

3.5 Die Forderung der Erschwinglichkeit wurde zusammen mit der Rechtsetzung zur Liberalisierung der netzgebundenen Wirtschaftszweige als untrennbarer Bestandteil des Universaldienstes in den Bereichen Telekommunikation, Strom und Postdienste eingeführt, der eng mit dem von der Union verfolgten Ziel des sozialen und territorialen Zusammenhalts verknüpft ist.

3.6 Das Vorgehen der Union beruht auf zwei Konzeptionen der Erschwinglichkeit: eine mit einer universellen Dimension, die andere mit einer Beschränkung auf Bevölkerungsgruppen, die nur über ein geringes Einkommen verfügen, benachteiligt oder schutzbedürftig sind, wie Menschen mit Behinderungen oder besonderen sozialen Bedürfnissen. Diese zweite Konzeption ergibt nur dann Sinn, wenn sie gemäß dem Protokoll Nr. 26 auf die „Förderung des universellen Zugangs“ abzielt.

3.7 Obwohl die Erschwinglichkeit zu einem gemeinsamen Wert der Europäischen Union geworden ist, den die Mitgliedstaaten wahren müssen, sind Preise, wie beispielsweise die Preise für Energie, Roaming-Dienste für mobile Kommunikationsmittel, Verkehrsmittel oder die Preise und Mieten für Wohnraum, im Vergleich zum verfügbaren Einkommen einer immer größeren Bevölkerungsschicht nach wie vor unverhältnismäßig hoch. Außerdem weichen die Definitionen des Begriffs „Erschwinglichkeit“ in verschiedenen Unionsvorschriften, zu denen der EWSA im Folgenden einige nicht erschöpfende Beispiele anführt, stark voneinander ab und sind vor allem nach wie vor sehr approximativ.

3.8 Wohnungswesen

3.8.1 In der in allen Mitgliedstaaten durchgeführten Untersuchung der Ein- und Ausgaben der Privathaushalte (EU-SILC) wird die maximale Aufwandsrate für Wohnraum bei 40% des verfügbaren Einkommens festgelegt. Oberhalb dieses Schwellenwerts ist der Preis für Wohnraum als nicht mehr erschwinglich anzusehen.

3.8.2 Die Mitgliedstaaten greifen auf ganz verschiedene Weise und in sehr unterschiedlichem Maße in das Funktionieren ihres Wohnungsmarktes ein, um allen Bürgern den Zugang zu angemessenem und erschwinglichem Wohnraum zu ermöglichen, ggf. über die Gewährung von Wohngeld. Die allermeisten Mitgliedstaaten haben Mechanismen für einschlägige Sozialhilfe oder Steuererleichterungen eingeführt, um auf diesen größten, obligatorischen Ausgabenposten privater Haushalte Einfluss zu nehmen, und subventionieren — in Ergänzung zu dem auf dem frei auf dem privaten Markt erhältlichen Wohnraum — ein paralleles Angebot so genannter „Sozialwohnungen“.

3.8.3 Der soziale Wohnungsbau ist eine Reaktion der öffentlichen Hand für den Teil des Wohnraumbedarfs, der nicht von einem Markt abgedeckt wird, mit dem Ziel, allen Menschen Zugang zu angemessenem Wohnraum zu einem erschwinglichem Preis bzw. einer erschwinglichen Miete zu garantieren. 25 Mio. Haushalte in der EU leben in einer Sozialwohnung.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Trotz dieser Maßnahmen können sich zahlreiche Bürger in den Mitgliedstaaten keinen angemessenen Wohnraum mehr leisten. Im Jahr 2011 lebten 15% der europäischen Bevölkerung in überbelegten bzw. menschenunwürdigen Wohnungen und 17% der Haushalte mussten für ihren Wohnraum im Vergleich zu ihrem verfügbaren Einkommen übermäßige Kosten aufbringen ⁽²⁾.

3.8.5 Im Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, wird die Bereitstellung von bezuschussten Sozialwohnungen auf eindeutig benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen beschränkt, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen, was Fragen in Bezug auf die im Protokoll Nr. 26 aufgeführten Werte aufwirft.

3.9 Telekommunikation

3.9.1 Der Binnenmarkt und der freie Wettbewerb haben zwar zur Senkung der Einheitstarife für Telekommunikation bei gleichzeitiger Garantie einer Mindestqualität der Leistungen beigetragen, aber diese Senkung ist zumindest teilweise auch auf die technologische Entwicklung und die Deckelung der Roaminggebühren durch die EU-Instanzen zurückzuführen.

3.9.2 In den Rechtsvorschriften zur Telekommunikation ⁽³⁾ wird festgestellt, dass die Erschwinglichkeit mit einem „unter Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten“ erschwinglichen Preis für die Nutzung des Telefons und mit der Fähigkeit der Nutzer zur Kontrolle ihrer Ausgaben verknüpft ist. In der von der Europäischen Kommission festgelegten Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ⁽⁴⁾ ist als Indikator der „Preis von Dienstleistungen im Vergleich zum Einkommen von Verbrauchern mit niedrigem/durchschnittlichem Einkommen (für Verbraucher unterschiedlicher Einkommensniveaus)“ angegeben.

3.10 Strom und Gas

3.10.1 Bezüglich des Strom- und Gassektors ist die Kommission der Ansicht, dass „Subventionen und Regulierungsmaßnahmen, die eine Senkung der Energiepreise insgesamt bezwecken, tendenziell die Anreize für energieeffiziente Verhaltensweisen verringern, nicht speziell auf die Bedürftigsten abzielen und den Wettbewerb verzerren können“ ⁽⁵⁾.

3.10.2 Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, damit „für schutzbedürftige Kunden ein angemessener Schutz besteht“ ⁽⁶⁾. Direkte Subventionen an Kunden durch eine Behörde sind nur zulässig, wenn der Begriff „Energiearmut“ klar definiert ist und wenn auf nationaler Ebene klar festgelegt ist, welche Personen schutzbedürftig sind. Für Verbraucher, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, muss die Energieversorgung selbst bei Nichtzahlung während eines bestimmten Zeitraums aufrechterhalten werden.

3.10.3 Der Begriff „Energiearmut“ betrifft nur den Strom- und Gassektor und umfasst nicht die übrigen Brennstoffe, die insbesondere für die Fernwärme genutzt werden.

3.10.4 Die Energiepolitik der Union ist darauf ausgerichtet, den Energieverbrauch durch die Förderung der Energieeffizienz bzw. der Wärmedämmung von Wohnungen zu senken, um die wirtschaftliche Zugänglichkeit zu Energiedienstleistungen zu erhöhen. Für die Verbesserung der Energieeffizienz sind jedoch erhebliche Investitionen erforderlich, deren wirtschaftliche Rentabilität durch die Senkung der Energiekosten nur langfristig erfolgt. In seiner Initiativstellungnahme „Für ein koordiniertes europäisches Vorgehen zur Prävention und Bekämpfung von Energiearmut“ (CESE 2517-2013) hat der EWSA hierzu konkrete Vorschläge erarbeitet.

4. Messung der Erschwinglichkeit

4.1 2004 hatte die Kommission im Rahmen der Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in netzgebundenen Wirtschaftszweigen die Erschwinglichkeit der von diesen Netzen angewandten Tarife mit Hilfe eines Indikators gemessen, der auf dem Prozentsatz des Jahreseinkommens fußte, den ein Nutzer jährlich aufwenden muss, um einen bestimmten Dienstleistungskorb zu erwerben.

4.2 Die Eurobarometer-Umfrage zur Zufriedenheit der Unionsbürger mit den Dienstleistungen der netzgebundenen Wirtschaftszweige liefert nur eine subjektive Bewertung der Erschwinglichkeit dieser Dienstleistungen und kann höchstens als Hinweis auf eine allgemeine Tendenz gelten.

4.3 Es gibt keine offiziellen Kriterien der Union, um die wirtschaftliche Zugänglichkeit von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu messen. In den Unionstexten geht es eher um einheitliche Grundsätze und Regeln zur Festlegung „kostenorientierter“ oder „stärker kostenorientierter“ Preise oder auch zur „Kostendeckung“ (wie in der Wasserrahmenrichtlinie), wobei gleichzeitig die Erbringung der Dienstleistungen für die gesamte Bevölkerung garantiert wird.

⁽²⁾ Bericht von Eurofound: Third European Quality of Life Survey — Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012 and Household debt advisory services in the European Union.

⁽³⁾ Richtlinie 2002/22/EG.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final: Ein funktionierender Energiebinnenmarkt.

⁽⁶⁾ Richtlinie 2009/72/EG (Strom) und Richtlinie 2009/73/EG (Gas).

4.4 Allerdings sind kostenorientierte Tarife selbst ohne Gewinnmarge für den Dienstleister nicht mit wirtschaftlicher Zugänglichkeit gleichzusetzen und gewährleisten nicht den erschwinglichen Zugang aller zu den Dienstleistungen.

4.5 Laut dem Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von 2003 müssen die Mitgliedstaaten einige der Kriterien festlegen, anhand derer zu prüfen ist, ob eine Dienstleistung erschwinglich ist. Sie müssen dafür sorgen, dass die festgelegten Kriterien einer Reihe von Rechten der Verbraucher und Nutzer Rechnung tragen, wie die Zugänglichkeit zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für Menschen mit Behinderungen, und gleichzeitig einen Preisüberwachungsmechanismus einführen bzw. den in Frage kommenden Personen Zuschüsse gewähren. Diese Kriterien könnten sich beispielsweise nach dem Preis für einen Korb von Basisdienstleistungen richten, der auf Ebene der Mitgliedstaaten zusammenzustellen ist und dessen Höchstpreis (Aufwandsrate) in Abhängigkeit davon festgelegt wird, was in Relation zum verfügbaren Einkommen der schwächsten Bürger annehmbar ist.

5. Die Rolle der Europäischen Union

5.1 Im Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse heißt es: „Wo es einen effektiven Wettbewerb gibt, können Marktmechanismen die Erbringung erschwinglicher Dienstleistungen in angemessener Qualität sicherstellen, so dass sich die Notwendigkeit eines regulierenden Eingreifens weitgehend erübrigt.“

5.2 Allerdings weist die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa (COM(2011) 900 final) aus Anlass der neuen vertraglichen Gegebenheiten darauf hin, dass „damit“ (= mit einem einzigen Qualitätsrahmen) dafür gesorgt werden muss, „dass das Regelungsumfeld auf EU-Ebene auch in den nächsten Jahren die soziale Dimension des Binnenmarktes stärkt, der spezifischen Art dieser Dienstleistungen besser Rechnung trägt und dass sie in einer Weise bereitgestellt werden, die den in dem Protokoll anerkannten Werten — Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung, universeller Zugang und Nutzerrechte — gerecht wird“.

5.3 Zu den in der europäischen Rechtsetzung vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gehört auch, dafür zu sorgen, dass die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für alle Verbraucher zugänglich und erschwinglich sind, sowie für schutzbedürftige und behinderte Menschen besondere Bestimmungen vorzusehen.

5.4 Angesichts der vorstehenden Ausführungen muss die Kommission für eine bessere Koordinierung ihrer Dienststellen sorgen und über Abgleich und Aggregation der Daten (unter strenger Beachtung der Vertraulichkeit der Daten) ein echtes statistisches Instrument einführen. Anschließend muss sie den Begriff „Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für alle“ klären, ihn an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon (Protokoll Nr. 26) sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anpassen und gleichzeitig sekundärrechtliche Maßnahmen ergreifen, die die Mitgliedstaaten verpflichten:

- Indikatoren festzulegen, um zu ermitteln, ob eine Dienstleistung erschwinglich ist, sowie einen Mechanismus zur unabhängigen Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einzuführen, der auch die Wahrung der wirtschaftlichen Zugänglichkeit umfasst;
- einen Korb mit Dienstleistungen der Grundversorgung zusammenzustellen, für die die annehmbare maximale Aufwandsrate für einen Haushalt in Abhängigkeit von einem verfügbaren Standardeinkommen definiert wird. Um festzulegen, welcher Preis für einen Dienstleistungskorb erschwinglich ist, dürfen die verschiedenen Dienstleistungen nicht mit dem für die einzelnen Sektoren verfügbaren Einkommen verknüpft werden. Es ist also die Gesamtheit der als grundlegend angesehenen Dienstleistungen zu betrachten, um den allgemeinen Prozentsatz der Ausgaben eines Haushalts festzulegen, ab dem übermäßige Kosten vorliegen (wie im Wohnungswesen) und in diesem Fall gemäß Artikel 14 AEUV Finanzierungsweisen vorzusehen, die den Zugang aller zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleisten;
- die Begriffe „schutzbedürftige Personen“ bzw. „benachteiligte Gruppen“ zu präzisieren. In diesem Zusammenhang sollte die Europäische Kommission ihre Entscheidungspraxis in Bezug auf die Prüfung auf offensichtliche Fehler bei der Einstufung von staatlichen Beihilfen überdenken. Sie muss den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Festlegung der Zugangsbedingungen zu erschwinglichen Preisen entsprechend den Bedürfnissen der Bürger sowie den nationalen und lokalen Präferenzen sowie den tatsächlichen Bedürfnissen benachteiligter Bürger oder sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen im Einklang mit den Bestimmungen des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse überlassen.

5.5 Die Berücksichtigung einschlägiger Daten zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Europäischen Semester — unter umfassender Wahrung der Verantwortung und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten — ist eine Voraussetzung für die Stärkung der sozialen Dimension der EU und des Binnenmarkts in Krisenzeiten.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden abgelehnten Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.4

Die Änderungsanträge zu den Ziffern 1.4 und 5.4 hängen miteinander zusammen und es wurde über die beiden Änderungsanträge als Ganzes abgestimmt.

Ändern:

- 1.4 ~~Der EWSA schlägt deshalb vor, dass die Europäische Union zum einen den Begriff Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für alle klärt und ihn an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon (Protokoll Nr. 26) sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anpasst und zum anderen sekundärrechtliche Maßnahmen ergreift, die die Mitgliedstaaten verpflichten:~~
- ~~— Indikatoren festzulegen, um zu ermitteln, ob eine Dienstleistung erschwinglich ist, sowie einen Mechanismus zur unabhängigen Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einzuführen, der auch die Wahrung der wirtschaftlichen Zugänglichkeit umfasst;~~
 - ~~— einen Korb mit Dienstleistungen der Grundversorgung zusammenzustellen, dessen Aufwandsrate für einen Haushalt abhängig davon definiert wird, was angesichts des verfügbaren Einkommens annehmbar ist. Eine Höchstgrenze der Ausgaben für diese unabdingbaren Dienstleistungen ergibt eine objektive Grundlage für die Quantifizierung des Begriffs „Erschwinglichkeit“ und für die Bestimmung des allgemeinen Prozentsatzes der Ausgaben eines Haushalts, jenseits dessen übermäßige Kosten vorliegen, die gegebenenfalls zur Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützung berechtigen;~~
 - ~~— die Begriffe „schutzbedürftige Personen“ bzw. „benachteiligte Gruppen“ zu präzisieren. In diesem Zusammenhang sollte, so dass die Europäische Kommission ggf. ihre Entscheidungspraxis in Bezug auf die Prüfung auf offensichtliche Fehler bei der Einstufung von staatlichen Beihilfen überdenken kann.~~

Begründung

Ziffer 1.4, Unterabsatz 1:

Es ist nicht Sache des Parlaments, des Rates oder der Kommission, die Werte gemäß Artikel 14 und deren Interpretation gemäß Protokoll 26 zu definieren (siehe auch Änderungsantrag mit Begründung zu Ziffer 3.9.2). Das Übereinkommen der Vereinten Nationen (Menschen mit Behinderungen) wird auch im Änderungsvorschlag zu Ziffer 5.4, Unterpunkt 3, erwähnt.

Ziffer 1.4, Unterabsatz 2:

Der Unterpunkt ist zu streichen, denn es ist nicht Sache der Kommission, die Mitgliedstaaten zur Zusammenstellung eines Korbes mit Dienstleistungen der Grundversorgung zu verpflichten. Zur vollständigen Klarstellung sei hier noch einmal die gesamte Argumentationskette angeführt. Im europäischen Primärrecht ist „öffentliche Dienstleistung“ nicht gleichbedeutend mit „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wurden bereits in den Römischen Verträgen in Artikel 90 Absatz 2 (nunmehr Artikel 106 Absatz 2 — Vertrag von Lissabon) erwähnt; in Artikel 77 (nunmehr Artikel 93) geht es um den „Begriff des öffentlichen Dienstes“. Dieser Begriff ist eine politische Bezeichnung für eine bestimmte Form der Verkehrspolitik und steht somit in keinem Zusammenhang mit einer spezifischen, konkreten Dienstleistung; dies ist eine grundsätzliche Voraussetzung dafür, dass ein Dienst ausschließlich von einem Mitgliedstaat oder einer nationalen Behörde als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft werden kann, wobei dies lediglich für das Land, die Region oder die Kommune gilt. Außerdem haben die aufgrund des Vertrags von Lissabon vorgenommenen Änderungen der EU-Vorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die europäische Perspektive im Vergleich zu den nationalen Zuständigkeiten eher geschwächt als gestärkt⁽¹⁾. Die neue Gesetzgebungsbefugnis von Rat und Parlament gemäß Artikel 14 bezieht sich zumal nur auf „die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art“, die für „das Funktionieren dieser Dienste“ notwendig sind — eine Zuständigkeit, die bereits früher bei der Europäischen Kommission, der Hüterin der Verträge, angesiedelt war. D. h., dass Rat und Parlament keine ausdrückliche Befugnis in Bezug auf die 14 „gemeinsamen Werte“ eingeräumt wird, zu denen Erschwinglichkeit zählt. Die diesbezügliche Rechtsetzung ist und bleibt eine ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Um allen Unionsbürgern ein qualitativ annehmbares Leben bieten zu können, sollten daher nicht nationale Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse geschaffen, sondern alle Mitgliedstaaten mittels sektorspezifischen Rechtsvorschriften zu dem gewünschten Mindestniveau gebracht werden. Genau darauf sollten auch die EWSA-Stellungnahmen ausgerichtet sein; dann wird dies mit Zustimmung und erst recht bei stärkerem Handeln der Europäischen Kommission sicher auch geschehen, die die drei früheren Initiativstimmungen, in denen der künftige Weg für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgezeichnet wurde, verworfen hat.

⁽¹⁾ Da diese Texte von der niederländischen Regierung stammen, ist für ihre Entwicklung und ihren Zweck an dieser Stelle auf den diesbezüglichen Werdegang im niederländischen Parlament hinzuweisen — siehe „Eerste en Tweede Kamerstukken serie 31384 (R 1850) C resp nr 4, vergaderjaar 2007-2008“.

Ziffer 1.4, Unterabsatz 3:

Der erste und zweite Satz des Unterabsatzes stehen nicht in logischem Zusammenhang. Dieser wird erst durch die vorgeschlagenen Änderungen hergestellt. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen (Menschen mit Behinderungen) wird auch im Änderungsvorschlag zu Ziffer 5.4, Unterpunkt 3, erwähnt.

Ziffer 5.4

Ändern:

5.4 ~~Angesichts der vorstehenden Ausführungen muss die Kommission für~~ durch eine bessere Koordinierung ihrer Dienststellen ~~sorgen und über Abgleich und Aggregation der Daten (unter strenger Beachtung der Vertraulichkeit der Daten) ein echtes statistisches Instrument einführen. Anschließend muss sie den Begriff „Erschwinglichkeit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für alle“ klären, ihn an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon (Protokoll Nr. 26) sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anpassen und gleichzeitig könnte sie sekundärrechtliche Maßnahmen ergreifen, die die Mitgliedstaaten verpflichten:~~

- ~~Indikatoren festzulegen, um zu ermitteln, ob eine Dienstleistung erschwinglich ist, sowie einen Mechanismus zur unabhängigen Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einzuführen, der auch die Wahrung der wirtschaftlichen Zugänglichkeit umfasst;~~
- ~~einen Korb mit Dienstleistungen der Grundversorgung zusammenzustellen, für die die annehmbare maximale Aufwandsrate für einen Haushalt in Abhängigkeit von einem verfügbaren Standardeinkommen definiert wird. Um festzulegen, welcher Preis für einen Dienstleistungskorb erschwinglich ist, dürfen die verschiedenen Dienstleistungen nicht mit dem für die einzelnen Sektoren verfügbaren Einkommen verknüpft werden. Es ist also die Gesamtheit der als grundlegend angesehenen Dienstleistungen zu betrachten, um den allgemeinen Prozentsatz der Ausgaben eines Haushalts festzulegen, ab dem übermäßige Kosten vorliegen (wie im Wohnungswesen) und in diesem Fall gemäß Artikel 14 AEUV Finanzierungsweisen vorzuschlagen, die den Zugang aller zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleisten;~~
- ~~die Begriffe „schutzbedürftige Personen“ bzw. „benachteiligte Gruppen“ zu präzisieren. In diesem Zusammenhang sollte damit die Europäische Kommission gegebenenfalls ihre Entscheidungspraxis in Bezug auf die Prüfung auf offensichtliche Fehler bei der Einstufung von staatlichen Beihilfen überdenken kann. Sie muss den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Festlegung der Zugangsbedingungen zu erschwinglichen Preisen entsprechend den Bedürfnissen der Bürger sowie den nationalen und lokalen Präferenzen sowie den tatsächlichen Bedürfnissen benachteiligter Bürger oder sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen auch im Einklang mit den Bestimmungen des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen überlassen.~~

Begründung

Ziffer 5.4, erster Spiegelstrich:

- In dem ersten Satz wird mit einer eleganteren Formulierung das gleiche Ziel erreicht (es ist nicht Aufgabe des Ausschusses, sich zu der internen Organisation der Europäischen Kommission zu äußern).
- Es ist nicht Aufgabe der Europäischen Kommission, die in Artikel 14 genannten und in Protokoll Nr. 26 ausgelegten Werte zu definieren (siehe auch Änderungsantrag und Begründung zu Ziffer 3.9.2).
- Der Verweis auf Übereinkommen der Vereinten Nationen wird in einen späteren Spiegelstrich in dieser Ziffer verschoben.

Ziffer 5.4, zweiter Spiegelstrich:

Da der dritte Spiegelstrich im Widerspruch zu dem zweiten Spiegelstrich steht, wird bevorzugt dieser zweite Spiegelstrich gestrichen, da es nicht Aufgabe der Europäischen Kommission ist, einen bestimmten Korb mit Bestimmungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die Mitgliedstaaten zusammenzustellen. Zur vollständigen Klarstellung sei hier noch einmal die gesamte Argumentationskette angeführt. Im europäischen Primärrecht ist „öffentliche Dienstleistung“ nicht gleichbedeutend mit „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wurden bereits in den Römischen Verträgen in Artikel 90 Absatz 2 (nunmehr Artikel 106 Absatz 2 — Vertrag von Lissabon) erwähnt; in Artikel 77 (nunmehr Artikel 93) geht es um den „Begriff des öffentlichen Dienstes“. Dieser Begriff ist eine politische Bezeichnung für eine bestimmte Form der Verkehrspolitik und steht somit in keinem Zusammenhang mit einer spezifischen, konkreten Dienstleistung; dies ist eine grundsätzliche Voraussetzung dafür, dass ein Dienst ausschließlich von einem Mitgliedstaat oder einer nationalen Behörde als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft werden kann, wobei dies lediglich für das Land, die Region oder die Kommune gilt. Außerdem haben die aufgrund des Vertrags von Lissabon vorgenommenen Änderungen der EU-Vorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die europäische Perspektive im Vergleich zu den nationalen Zuständigkeiten eher geschwächt als gestärkt⁽²⁾. Die neue Gesetzgebungsbefugnis von Rat und Parlament gemäß Artikel 14 bezieht sich zumal nur auf „die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art“, die für „das Funktionieren dieser Dienste“ notwendig sind — eine Zuständigkeit, die bereits früher bei der Europäischen Kommission, der Hüterin der Verträge, angesiedelt war. D. h., dass Rat und Parlament keine ausdrückliche Befugnis in Bezug auf die 14 „gemeinsamen Werte“ eingeräumt wird, zu denen Erschwinglichkeit zählt. Die diesbezügliche Rechtsetzung ist und bleibt eine ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Um allen Unionsbürgern ein qualitativ annehmbares Leben bieten zu können, sollten daher nicht nationale Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse geschaffen, sondern alle Mitgliedstaaten mittels sektorspezifischen Rechtsvorschriften zu dem gewünschten Mindestniveau gebracht werden. Genau darauf sollten auch die EWSA-Stellungnahmen ausgerichtet sein; dann wird dies mit Zustimmung und erst recht bei stärkerem Handeln der Europäischen Kommission sicher auch geschehen, die die drei früheren Initiativstimmungen, in denen der künftige Weg für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgezeichnet wurde, verworfen hat.

Ziffer 5.4, dritter Spiegelstrich:

- Es gibt keine logische Verbindung zwischen dem ersten und zweiten Satz dieses Spiegelstrichs. Die vorgeschlagenen Änderungen sorgen für eben diese logische Verbindung.
- Protokoll Nr. 26 enthält keine Bestimmungen zu benachteiligten Bürgern oder sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen. Ein weiterer Aufruf zur Umsetzung eines UN-Übereinkommen kann aber nicht schaden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	110
Nein-Stimmen:	44
Enthaltungen:	12

⁽²⁾ Da diese Texte von der niederländischen Regierung stammen, ist für ihre Entwicklung und ihren Zweck an dieser Stelle auf den diesbezüglichen Werdegang im niederländischen Parlament hinzuweisen — siehe „Eerste en Tweede Kamerstukken serie 31384 (R 1850) C resp nr 4, vergaderjaar 2007-2008“.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) (Sondierungsstimmungnahme)

(2014/C 177/05)

Hauptberichterstatter: **Dimitris DIMITRIADIS**

Mit-Hauptberichterstatter: **Stefano PALMIERI**

Am 20. November 2013 ersuchte Maroš ŠEFČOVIČ, Vizepräsident der Europäischen Kommission, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um die Erarbeitung einer Sondierungsstimmungnahme zu folgendem Thema:

EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 15. Oktober 2013 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) Dimitris DIMITRIADIS zum Hauptberichterstatter und Stefano PALMIERI zum Mit-Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 150 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die besondere Aufmerksamkeit, die der Aufstellung einer Strategie der Europäischen Union für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) zuteilwird, um den Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit angesichts von Herausforderungen zu unterstützen, die von einzelnen Regionen oder Ländern auf herkömmlichem Wege nicht zufriedenstellend angegangen werden können.

1.2 Der EWSA stellt fest, dass die strategische Bedeutung der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum in dem Diskussionspapier nicht erwähnt wird. Der EWSA möchte hervorheben, dass die regionale Zusammenarbeit in der Region Adria-Ionisches Meer zwar von grundlegender Bedeutung ist, um die Westbalkanländer in der Vorbereitungsphase zu unterstützen und die Verbindungen zu den Makroregionen Donau und Ostsee zu stärken; es ist jedoch ebenfalls wichtig, den adriatisch-ionischen Raum als funktionales Gebiet des Mittelmeerbeckens zu betrachten.

1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass im Rahmen der EUSAIR-Strategie ein umfassendes Programm maßnahmenorientierter Projekte und Initiativen verabschiedet werden muss. Die Strategie sollte sich die bewährten Praktiken zunutze machen, die in anderen makroregionalen Strategien (Ostsee, Donau und Atlantik), der Union für den Mittelmeerraum⁽¹⁾, der Europa-2020-Strategie, bestehenden EU-Programmen und -Finanzierungsmaßnahmen⁽²⁾ sowie EU-Initiativen wie INTERACT bereits entwickelt wurden, um technische Hilfe und Ausbildung bereitzustellen⁽³⁾. Sie sollte zudem funktionell mit anderen EU-Politiken verzahnt werden, wie der Kohäsionspolitik, der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik, der Fazilität „Connecting Europe“, den transeuropäischen Verkehrs- und Energienetzen, Horizont 2020, der Digitalen Agenda, dem COSME-Programm, der integrierten Meerpolitik und der Politik im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)⁽⁴⁾. Das Ergebnis sollte eine Liste praktischer Maßnahmen, Programme und Initiativen zur Gewährleistung von mehr Zusammenhalt für die Völker der Region sein.

1.4 Der EWSA nimmt das völlige Fehlen des privaten Sektors im Diskussionspapier zur Kenntnis und unterstreicht die wichtige Rolle dieses Sektors als Motor für Wachstum und Arbeitsplätze. Er betont, dass sowohl der Privatsektor als auch die zivilgesellschaftlichen Interessenträger aktiver an der Vorbereitung und Umsetzung der EUSAIR-Strategie beteiligt werden sollten. Es wird dringend empfohlen, das Potenzial der Privatwirtschaft, (lokale und internationale) Investitionen anzuziehen und Geschäftsmöglichkeiten zu schaffen, besser auszunutzen.

⁽¹⁾ EWSA-Sondierungsstimmungnahme zur Entwicklung einer makroregionalen Strategie im Mittelmeerraum — die Vorteile für die Inselstaaten der EU, ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 1.

⁽²⁾ Siehe Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1.

⁽³⁾ — http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911;

— <http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (zu der Antenne für den Mittelmeerraum in Valencia).

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Künftige Asylstrategie — ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz (COM(2008) 360 final).

1.5 Der EWSA ist der Meinung, dass die Strategie eine stärkere soziale Dimension enthalten sollte, um das integrative Wachstum in der Region Adria-Ionisches Meer besser zu unterstützen. Ferner ist es wichtig, Vertreter „ausgegrenzter“ sozialer Gruppen wie Migranten, Menschen mit Behinderungen und Frauenorganisationen in den sozialen Dialog einzubeziehen und EU-Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Orientierung oder des Geschlechts rückhaltlos zu unterstützen.

1.6 Der EWSA bedauert, dass auf Fragen im Zusammenhang mit irregulären und illegalen Einwanderungsströmen im Diskussionspapier nicht adäquat eingegangen wird. Die EU muss größere Anstrengungen darauf verwenden, der Region Adria-Ionisches Meer zu helfen, die Herausforderung der Migration zu bewältigen und Einwanderer in die Gesellschaft zu integrieren.

1.7 Der EWSA ist überzeugt, dass polizeiliche Aufsicht und Sicherheit für den Fortschritt und Wohlstand der Region Adria-Ionisches Meer sehr wichtig sind, und fordert den Rat auf, die Mittelausstattung und Handlungsbefugnis von FRONTEX zu erhöhen ⁽⁵⁾.

1.8 Obwohl in den vergangenen Jahren in dem betreffenden Kooperationsbereich mehrere Partnerschaftsinitiativen und -projekte im Zusammenhang mit der makroregionalen Thematik durchgeführt wurden („Euroregion Adria“, „Forum der adriatisch-ionischen Handelskammern“, „Forum der adriatisch-ionischen Städte“, Uniadriion usw.), möchte der EWSA auch darauf hinweisen, dass es lange dauerte, bis diese Strategie Gestalt annahm, obwohl die Diskussionen über eine „Adriatisch-ionische Initiative“ schon im Oktober 1999 auf Ersuchen der italienischen Regierung begannen und im Mai 2000 mit der „Erklärung von Ancona“ formalisiert wurden. Nach all diesen Verzögerungen wurde der zeitliche Rahmen für die endgültige Annahme plötzlich gerafft, was den Mitgliedern des EWSA die adäquate Herausarbeitung der Position des Ausschusses außerordentlich erschwerte.

2. EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR): Hintergrund und Problemstellung

2.1 Die erste Kooperationsanstrengung in der adriatisch-ionischen Region war der *Stabilitätspakt für Südosteuropa*, der 1999 auf den Weg gebracht wurde. Er zielte darauf ab, Frieden, Demokratie, Menschenrechte und die Wirtschaft in den südosteuropäischen Ländern im Zeitraum 1999 bis 2008 zu stärken. In diesem Rahmen stellte die italienische Regierung auf dem finnischen EU-Gipfeltreffen in Tampere im Oktober 1999 die *Adriatisch-ionische Initiative* vor, die im Mai 2000 in Ancona (Italien) durch die Unterzeichnung der *Erklärung von Ancona* offiziell eingesetzt wurde. Diese Erklärung bildete den „politischen Eckpfeiler“ für die Stärkung der territorialen Zusammenarbeit im Adriatischen und im Ionischen Meer, die Förderung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und somit die Schaffung einer tragfähigen Grundlage für den Prozess der europäischen Integration. Die Initiative wurde zunächst von den Außenministern Albanien, Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens, Griechenlands, Italiens und Sloweniens unterzeichnet und später auf die föderative Union Serbien und Montenegro ausgeweitet.

2.1.1 In Verbindung mit der *Erklärung von Ancona* wurden mehrere Netze für die institutionelle Zusammenarbeit aktiviert, um in der Region Adria-Ionisches Meer den Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken: die Euroregion Adria-Ionisches Meer, das Forum der adriatisch-ionischen Städte, das Forum der adriatisch-ionischen Handelskammern, Uniadriion und die Adriatisch-ionische Initiative.

2.2 Am 19. November 2012 wurden bei dem Ministertreffen der Kommission und der Außenminister der Region Adria-Ionisches Meer folgende Beschlüsse gefasst:

- die neue Strategie erhielt von allen Parteien eine starke Unterstützung;
- die neue Strategie würde sich die bewährten Praktiken und Erfahrungen der makroregionalen Strategien für den Donau-⁽⁶⁾ und den Ostseeraum ⁽⁷⁾ zunutze machen;
- die Maßnahmen sollten sich nicht mit der Meeresstrategie überlappen;
- die Strategie würde mit den benötigten Humanressourcen ausgestattet, indem für ihre Erarbeitung und Umsetzung eine angemessene Zahl von Mitarbeitern bereitgestellt würde;
- konkrete Maßnahmen und Projekte würden im Aktionsplan ermittelt;
- zusätzliche Themenbereiche und Mitglieder könnten zu einem späteren Zeitpunkt in Betracht gezogen werden.

⁽⁵⁾ Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema *Irreguläre Einwanderung auf dem Seeweg im Euromed-Raum*, Abl. C 67 vom 6.3.2014, S. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 Nach dem Beschluss des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2012⁽⁸⁾, vor Ende 2014 eine neue makroregionale Strategie für die Region der Adria und des Ionischen Meeres aufzustellen, und zur Einhaltung des erteilten Auftrags würden die Kommissionsdienststellen mit der Erarbeitung einer Mitteilung und eines Aktionsplan beginnen, der bis zum Ende des italienischen Ratsvorsitzes genehmigt werden sollte.

2.4 Am 22. Oktober 2013 verabschiedete der Rat erstmals strategische Kriterien für die grundlegenden Merkmale der makroregionalen Strategien, namentlich:

- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten sowie mit interessierten nicht betroffenen Staaten und interessierten Drittstaaten in Bereichen von gemeinsamem Interesse;
- Mobilisierung zur Verfügung stehender Finanzierungsquellen unterschiedlicher Art sowie der einschlägigen Interessenträger hin zu einer verbesserten Entwicklung und Umsetzung verschiedener EU-, nationaler und regionaler Maßnahmen;
- Verbesserung bestehender Kooperationsmechanismen und -netze;
- Beitrag zur Entwicklung und Verbesserung des Zugangs zu Finanzierung für neue anspruchsvolle Projekte.

2.5 Die EUSAIR-Strategie findet in den beteiligten Ländern viel Aufmerksamkeit und einen starken politischen Rückhalt und ist für die EU als solche nicht nur eine Herausforderung, sondern eine große Chance. Die Aufgabe der Strategie besteht darin, „zu verbinden und zu schützen“. Sie wird den Zusammenhalt über die Grenzen der EU hinweg fördern — in einem Gebiet, das für die Stabilität des Kontinents äußerst wichtig ist.

2.6 Die Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer ergänzt politisch und technisch jene für die Makroregion Donau (die mehrere Staaten umfasst, die auch an der EUSAIR-Strategie beteiligt sind) und die Makroregion Ostsee.

2.7 Die Region Adria-Ionisches Meer steht vor einer Reihe größerer Herausforderungen, wie ökologischen und Umweltfragen, ineffizienten Verkehrsverbindungen und einer unzureichenden Kooperation bei der Ankurbelung von Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Ein Schlüsselfaktor bei der erfolgreichen Verwirklichung dieses Ziels ist die Stärkung der modernen Geschäftskultur und die Entwicklung der KMU in der Region durch die Förderung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs unter ihnen.

2.8 Eine auf einem makroregionalen Ansatz beruhende Strategie kann wertvolle Impulse liefern, um die Integration der Balkan- und osteuropäischen Länder in Europa zu fördern, eine integrierte Entwicklungspolitik und die bessere Nutzung von EU- und nationalen Mitteln zu unterstützen sowie um den Austausch und Partnerschaften zwischen den Zivilgesellschaften in den beteiligten Länder zu stärken.

2.8.1 Die makroregionale Zusammenarbeit erleichtert Fortschritte in Richtung einer Anpassung an EU-Standards — den „Acquis communautaire“ — und hat somit positive Auswirkungen auf den Weg in die EU und die Stabilität der Länder in der Region des Adriatischen und des Ionischen Meeres wie auch auf regionaler Ebene. Darüber hinaus ist eine makroregionale Strategie von wesentlicher Bedeutung, um den Zusammenhalt und die sozioökonomische Integration zwischen Gebieten zu fördern.

2.8.2 Ein wirksamer makroregionaler Ansatz zur Stärkung der Synergien zwischen verschiedenen EU-Politikbereichen und zur Koordinierung der Anstrengungen eines breiten Spektrums von Interessenträgern in der Region Adria-Ionisches Meer sollte auf der Regel der „drei Ja“ beruhen — mehr komplementäre Finanzierung, mehr institutionelle Koordinierung und mehr neue Projekte. Dabei würde dem privaten Sektor eine wichtige Rolle zugewiesen.

2.8.3 Eine gut strukturierte makroregionale Strategie kann einen gemeinsamen europäischen Rahmen zur Förderung der kulturellen Bereicherung und der Stärkung der Handlungskompetenz einzelstaatlicher Zivilgesellschaften auf regionaler Ebene bereitstellen. Besonders wichtig ist dies für Regionen wie Osteuropa oder den Balkan, wo die Festigung demokratischer Verfahrensweisen mit der Entwicklung eines gedeihlichen und dynamischen öffentlichen Raumes einhergeht.

2.8.4 Eine makroregionale Strategie könnte es ermöglichen, die Infrastrukturentwicklung auf einer länderübergreifenden geografischen Basis zu planen, wobei der Ausbau von IKT-Netzen, Fernstraßen, Bahnstrecken und Häfen gefördert und damit der territoriale Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit ohne Hürden oder Engpässe sichergestellt würden.

⁽⁸⁾ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates: EUCO 205/12/, 14.12.2012.

2.9 Das Projekt wurde trotz seiner langwierigen Anlaufphase vor Kurzem für dringend erklärt, und die letzten Etappen werden nunmehr zulasten des Endergebnisses zeitlich gerafft.

3. Das Diskussionspapier: Umfang und Ziele

3.1 In der EUSAIR-Strategie bildet das Ionische Meer ein gemeinsames, zentrales Element. Die Strategie sollte sich auf Bereiche von beiderseitigem regionalem Interesse konzentrieren, die für die adriatischen und die ionischen Länder von hoher Relevanz sind, und alle praktischen Fragen abklären (grundlegende Säulen, Entscheidungsstrukturen usw.). Die prioritären Bereiche und Ziele des Aktionsplans sollten von den Vertretern der Regierungen und der Sozialpartner als gemeinsame Bestrebungen und nachhaltige Lösungen für gemeinsame Herausforderungen entwickelt werden, wobei maritimen und marinen Investitionen für Wachstum und Beschäftigung besonderes Augenmerk gelten sollte.

3.2 Das übergeordnete Ziel der EUSAIR-Strategie ist die Förderung des nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Wohlstands der Region Adria-Ionisches Meer durch die Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen mittels Verbesserung ihrer Anziehungskraft, Wettbewerbsfähigkeit und Konnektivität bei gleichzeitiger Wahrung der Umwelt von Gebieten im Landesinnern sowie von Küsten- und Meeresökosystemen.

3.3 Dieses Ziel wird durch Tätigkeiten erreicht, die in vier thematischen Säulen⁽⁹⁾ umgesetzt werden: Ankurbelung von innovativem maritimem und marinem Wachstum; Anbindung der Region; Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität und Erhöhung der Attraktivität der Region.

3.3.1 **Erste Säule: Ankurbelung von innovativem maritimem und marinem Wachstum.** Die Fischerei⁽¹⁰⁾ ist eine sehr bedeutsame Wirtschaftstätigkeit für die adriatischen und die ionischen Küstengebiete und ihre Bewohner. Das allgemeine Ziel dieser Säule ist es, eine starke, hochwertige, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltige Fischerei und Aquakultur zu entwickeln, die neue Arbeitsplätze schafft.

3.3.2 **Zweite Säule: Anbindung der Region.** Die Region liegt in einem sehr wichtigen geostrategischen Gebiet an der Nord-, Süd-, Ost- und Westachse Europas. Die Adria und das Ionische Meer sind ein wichtiger Umschlagpunkt für Güter, Passagiere und Energie. Mehrere europäische Länder hängen für Im- und Exporte stark von diesen Gebieten ab. Die Meeresautobahn Adria wird ein funktionsfähiger, zuverlässiger und wettbewerbsfähiger Verkehrsweg für Güter und Passagiere sein. Der Passagierschiffsverkehr und die Öl- und Gastransporte nehmen Jahr um Jahr zu. Leider werden das Adriatische und das Ionische Meer neben dem Handelsschiffsverkehr auch von kriminellen Netzen für illegalen Handel genutzt.

3.3.3 **Dritte Säule: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität.** Die Küsten- und Meeresumwelt der Adria und des Ionischen Meeres beherbergt eine enorme Vielfalt von Lebensräumen und Arten. Das Zusammenwirken von hohen anthropogenen Belastungen und topografischen Merkmalen macht diese Lebensräume stark anfällig für Umweltverschmutzung. Die Zusammenarbeit zwischen Küstenakteuren findet innerhalb des Regulierungsrahmens der *Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie*, des *Übereinkommens von Barcelona* und seiner Protokolle sowie der *Gemeinsamen Kommission zum Schutz der Adria und ihrer Küstengebiete* statt. Sowohl die Zuflüsse als auch der Seeverkehr haben erhebliche Auswirkungen auf das Adriatische Meer.

3.3.4 **Vierte Säule: Steigerung der Anziehungskraft der Region.** Die Tourismusbranche ist wirtschaftlich als eine der größten und am schnellsten wachsenden Sektoren der Region bedeutsam. Sie ist in vielen Fällen das wirtschaftliche Rückgrat der Küstenregionen und zunehmend auch des Hinterlands. Schon allein die Kreuzfahrtbranche hat starkes Wachstumspotenzial: In den letzten zehn Jahren hat sich die Nachfrage nach Kreuzfahrten weltweit fast verdoppelt. Dies spiegelt sich in der Region Adria-Ionisches Meer wider, in der bereits jetzt ein rapides Wachstum zu beobachten ist. Überdies stellt das kulturelle und archäologische Erbe in der Region einen bedeutenden Vorteil dar, der umfassend genutzt werden sollte. Die neue makroregionale Strategie sollte den Interessenträgern im Bereich Tourismus dabei helfen, internen und externen Herausforderungen wie der zunehmenden Konkurrenz durch andere Reiseziele sowie saisonalen Schwankungen zu begegnen und neue Märkte zu durchdringen, die die Tourismusindustrie bislang außer Acht gelassen hat, wie Touristen mit Behinderungen und ältere Touristen. Ein makroregionaler Ansatz für Küsten-, Meeres- und weitere Formen des Tourismus könnte einen Anreiz bieten, die Governance zu stärken und private Akteure und internationale Finanzinstitutionen einzubeziehen.

⁽⁹⁾ Vier Säulen: ein vorläufiges Maßnahmenegerüst, das zwischen den acht Außenministerien und Kommissionsmitglied Hahn im November 2012 vereinbart wurde.

⁽¹⁰⁾ Europäisches Parlament: Bericht über eine Strategie für die Fischerei in der Adria und im Ionischen Meer (2012/2261 (INI), A7-0 234/2013).

4. Besondere Bemerkungen zum Diskussionspapier

4.1 Der EWSA stellt fest, dass die Bevölkerung in den Ländern der Region in sehr unterschiedlichem Maße für die einzelnen Fragen sensibilisiert ist. Die extrem breit gefächerten Erfahrungen der vier Mitgliedstaaten und vier Drittstaaten mit jeweils ganz verschiedenen Sensibilisierungs- und Entwicklungsstufen macht für diese Region eine Strategie erforderlich, die dem jeweiligen territorialen Potenzial gut angepasst ist.

4.1.1 Es ist daher notwendig, dass die Kommission zur weiteren Sensibilisierung beiträgt und die direkte Einbeziehung des Privatsektors und zivilgesellschaftlicher Organisationen allgemein sicherstellt. Auf jeden Fall ist dies eine große Herausforderung.

4.2 Der EWSA stimmt dem Diskussionspapier, in dem die grundlegenden Bestandteile einer Förderung des intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums der Region Adria-Ionisches Meer eingehend analysiert werden, im Großen und Ganzen zu. Die wichtigsten Probleme, Herausforderungen und Ziele werden mit den vier Säulen adäquat beschrieben.

4.3 Der EWSA würdigt die Anstrengungen, die unternommen wurden, um eine Strategie für das Adriatische und das Ionische Meer aufzustellen. In dem zur Diskussion vorgelegten Entwurf wurden Schwachstellen ermittelt, Synergien und eine gemeinsame Vision aufgezeigt sowie mehrere Vorschläge vorgebracht, die eine tragfähige Basis für die Entwicklung einer Strategie basierend auf einem Bündel realistischer Maßnahmen und der aktiven Teilnahme aller Interessenträger bilden.

4.3.1 Der EWSA ist von der entscheidenden Rolle, die die makroregionalen Strategien für die Länder der Region spielen könnten, überzeugt. Eine gut durchdachte Strategie kann einen allgemeinen Bezugsrahmen bieten im Sinne einer Stabilitätsförderung, die immer eine Vorbedingung ist, um privatwirtschaftliche Investitionen innerhalb der Region und von außen anzuziehen.

4.3.2 Der EWSA befürwortet die Prioritäten, die als die Stärken der Region herausgearbeitet wurden, wie etwa ihre Bedeutung als Knotenpunkt für die Beförderung von Gütern, Menschen und Energie oder ihre Wettbewerbsvorteile für blaue (d. h. marine und maritime) Tätigkeiten und Tourismus. Es scheint, als könnten diese Branchen echte Triebfedern für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung werden.

4.3.3 Der EWSA stimmt auch den Ergebnissen des Strategieentwurfs zu, die bestätigen, dass Synergien für die Zusammenarbeit in der Region gestärkt werden müssen. In dem Aktionsplan sollte nach Ansicht des EWSA deshalb darauf hingewiesen werden, wie wichtig es ist, Cluster- und Vernetzungsplattformen zur Teilnahme an gemeinsamen Initiativen zu errichten, die darauf abzielen, gemeinsame Schwachstellen anzugehen; zudem sollte darin auch eine gemeinsame Vision für die Entwicklung nachhaltiger, in hohem Maße wettbewerbsfähiger Volkswirtschaften in der Region aufgestellt werden.

4.3.4 Der EWSA hält fest, dass in dem Papier einige wichtige Aspekte im Zusammenhang mit dem territorialen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt unbehandelt bleiben.

4.3.5 Der EWSA empfiehlt, einschlägige Themen wie Forschung, Innovation, KMU-Entwicklung und Kapazitätsaufbau nicht nur als Querschnittsaspekte vorzuschlagen, sondern ihnen eine herausgehobene Stellung einzuräumen, damit sie echte Triebkräfte der Unterstützung der regionalen Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit werden.

4.3.6 Die strategische Bedeutung der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum wird in dem Diskussionspapier nicht erwähnt. Zwar ist die regionale Zusammenarbeit in der Region Adria-Ionisches Meer von grundlegender Bedeutung, um die Westbalkanländer in der Vorbeitrittsphase zu unterstützen und die Verbindungen zu den Makroregionen Donau und Ostsee zu stärken; es ist jedoch ebenfalls wichtig, den adriatisch-ionischen Raum als funktionales Gebiet des Mittelbeerbeckens zu betrachten.

4.3.7 Probleme im Zusammenhang mit den irregulären Migrationsströmen werden nicht angemessen behandelt. So macht es insbesondere die Beteiligung der süditalienischen Regionen (Apulien, Basilikata, Kalabrien und Sizilien) an der Strategie Adria-Ionisches Meer erforderlich, das Augenmerk stärker auf die humanitären und sicherheitsrelevanten Aspekte der Migration aus nordafrikanischen Ländern zu legen.

4.3.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Strategie in ihrer jetzigen Form eine relativ lange Auflistung von Problembereichen, Strukturschwächen und Zielen enthält. Eine so umfangreiche Liste ist nicht sinnvoll und sollte auf eine überschaubarere Aufstellung realistischer Maßnahmen gekürzt werden. Er empfiehlt daher, die Strategie inhaltlich auf die wichtigsten Handlungsbereiche zu begrenzen oder die Aktivitäten — angefangen mit den relevantesten Themen — nach kurz-, mittel- und langfristigen Prioritäten zu ordnen.

4.3.9 Der EWSA ist der Auffassung, dass in der Strategie Adria-Ionisches Meer alle Interessenträger — Regierungen, regionale und lokale Behörden, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, privatwirtschaftliche Unternehmen und KMU, Sozialpartner, NGO und die Zivilgesellschaft — vollumfassend eingebunden sein sollten als Zeichen dafür, dass die Strategie den Grundsätzen der Multi-Level-Governance und der aktiven Bürgerschaft verpflichtet ist ⁽¹¹⁾.

4.3.10 Der EWSA trägt den Beschlüssen des Rates Rechnung, wonach eine makroregionale Strategie keine zusätzliche Finanzierung, keine neuen Regeln und keine weiteren Verwaltungsorgane (die „drei Nein“) erforderlich machen darf, meint jedoch, dass für technische Hilfe mehr Finanzmittel vorgesehen werden sollten, um die erfolgreiche Umsetzung der Strategie in der Zukunft zu sichern.

4.3.11 Der EWSA ist auch der Ansicht, dass die beträchtlichen Mittel, die die EU bereits für eine Finanzierung der Regionalprogramme über die Strukturfonds eingesetzt hat, geeignete Ressourcen sind, die in wirkungsvoller Weise durch besser koordinierte Maßnahmen im Rahmen eines einheitlichen strategischen Ansatzes für die Umsetzung der Strategie genutzt werden müssen.

5. Besondere Bemerkungen zu den vier Säulen

5.1 **Ankurbelung von innovativem maritimem und marinem Wachstum:** Der EWSA hält fest, dass das Meer zu Recht als ein Grundelement angeführt wird, das dazu beitragen kann, den betreffenden Ländern dynamische Wirtschaftszweige zu verschaffen und die Menschen in Lohn und Brot zu stellen. Er hält es für wesentlich, neue Planungsmodelle zu konzipieren, um die Integration und Komplementarität der Wertschöpfungsketten der blauen Wirtschaft (blaue Lebensmittel, blauer Tourismus, blaue Industrie, blaue Logistik und blaue Ressourcen) sicherzustellen.

5.1.1 In der Strategie werden blaue Tätigkeiten zu Recht als die Branchen ermittelt, auf denen der Schwerpunkt liegen sollte: Die Aquakultur hat in den großen Ländern der Region bereits beträchtliche Investitionen angezogen, die anderen als Vorbild dienen können. Neue Investitionen in Einrichtungen und zusätzliche Tätigkeiten würden daher voraussichtlich rasche Erträge abwerfen, was sie für eine Finanzierung durch die EIB und ausländische und lokale Privatinvestitionen attraktiv machen würde.

5.1.2 Der EWSA stimmt zu, dass eine „ressourceneffiziente Unternehmenskultur“ als Mittel zur Verbesserung von Managementpraktiken in den großen Tätigkeitsbereichen erforderlich ist. Die Länder der Region, insbesondere die Nicht-EU-Länder, stehen Beschränkungen und einem restriktiven Geschäftsgebaren gegenüber, dem eine enge Zusammenarbeit bei der Übernahme einer neuen Unternehmenskultur sehr zugutekäme. Der EWSA sieht in den Privatunternehmen die Triebkräfte für den Erfolg dieses Unterfangens.

5.1.3 Der EWSA empfiehlt, dass die vorgeschlagene Idee, diese Region zum Zentrum für „innovative“ Tätigkeiten zu machen, ein sehr langfristiges Ziel sein soll. Derzeit verfügt die Region nur über begrenzte Kapazität. Die Strategie sollte deshalb darauf abzielen, Synergien aufzubauen und die Bildungs- und Ausbildungsinfrastruktur zu verbessern mit dem Ziel, schrittweise blaue Tätigkeiten zu entwickeln und Ungleichgewichte bei der Nachfrage nach und dem Angebot von qualifizierten Facharbeitskräften zu verringern. Die EU kann mit Unterstützung der Geschäftswelt, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle dabei spielen, bewährte Praktiken und Sachverstand in die Region zu bringen und zu festigen.

5.1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Fischerei im Adriatischen und im Ionischen Meer eine wichtige soziale und wirtschaftliche Funktion hat, hält die grundlegende Infrastruktur in einigen Ländern jedoch für unzureichend. Im Aktionsplan sollte die Situation daher aufmerksam untersucht und ein realistischer Plan vorgelegt werden. Der EWSA fordert Nicht-EU-Länder auch auf, europäische Rechtsvorschriften für die Fischerei stärker zu beachten.

5.2 **Anbindung der Region:** Der EWSA ist der Meinung, dass es bisher deutlich an einer effizienten, kostenwirksamen Konnektivität zwischen den Ländern der Region gefehlt hat, insbesondere hinsichtlich des Energiebedarfs. Überdies sind die Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen mit dem Hinterland und den Inseln unzureichend. Der EWSA stimmt der Auffassung zu, dass die See- und Luftverkehrsverbindungen inner- und außerhalb der Region verbessert werden müssen. Er erachtet es daher für wesentlich, dass die im November 2012 verabschiedete Meeresstrategie für das Adriatische und das Ionische Meer ⁽¹²⁾ zu einem der wichtigsten Bestandteile der EUSAIR-Strategie wird und damit die Entwicklung eines leistungsfähigeren Verkehrsanbindungssystems insbesondere für Binnengebiete und abgelegene Gegenden ermöglicht.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM (2012) 713 final.

5.2.1 Der EWSA unterstützt die vorgeschlagene Meeresautobahn für das Adriatische und das Ionische Meer, um Überlastungen des Straßenverkehrs besser zu bewältigen, die Wettbewerbslücke für Inseln und Hinterlandgebiete zu schließen und die Anbindung an die anderen Verkehrskorridore des Mittelmeers zu verbessern.

5.2.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass im Diskussionspapier Energiefragen nicht die gebührende Beachtung geschenkt wird, wo die EU doch kontinuierlich nach alternativen Energiequellen und nach neuen Routen zu den Öl und Gas exportierenden Ländern sucht. Es ist anscheinend geplant, große neue Rohrleitungen, die Europa mit den Energieerzeugern verbinden, durch die Region Adria-Ionisches Meer zu verlegen. Ein Beispiel hierfür ist das Abkommen zwischen Aserbaidschan, Griechenland und Italien bezüglich der Transadriatischen Pipeline (TAP).

5.2.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass es angesichts der für die Region Adria-Ionisches Meer kennzeichnenden Probleme des Drogenhandels und der irregulären Migration eines verbesserten Governance-Modells, einer wirksamen Polizeiarbeit und einer engeren Zusammenarbeit zwischen den regionalen und den EU-Behörden bedarf. Der EWSA fordert den Europäischen Rat daher auf, die Mittelausstattung und Handlungsbefugnis von FRONTEX zu erhöhen.

5.3 Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität: Im Einklang mit der anspruchsvollen Umweltpolitik der EU sind im Rahmen der EUSAIR-Strategie ehrgeizige Ziele festgelegt worden. Angesichts der Bedeutung der Biodiversität und des Vorhandenseins von Lebensräumen, die stark anfällig für Umweltverschmutzung sind, begrüßt der EWSA diesen Ansatz. Er unterstützt die Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zwischen Küstenstaaten im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, des Übereinkommens von Barcelona sowie der Gemeinsamen Kommission zum Schutz der Adria und ihrer Küstengebiete. Der EWSA ist der Meinung, dass einige der Länder der Region für eine solch ambitionierte Politik möglicherweise noch nicht bereit sind und noch weiterer Ermutigung bedürfen, einschließlich möglicher Finanzmittel für die Unternehmen dafür, dass sie ihre Produktion an ökologische Standards anpassen.

5.3.1 Der EWSA sieht den größten Handlungsbereich unter dieser Säule darin, die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie ⁽¹³⁾ umzusetzen, mit denen die Nitratreinhalte gesenkt werden sollen, um die Meeresumwelt zu verbessern.

5.3.2 Er befürwortet zudem den Einsatz fortschrittlicher Verfahren für die Verkehrsteuerung, um Abfälle im Meer und das Ablassen von Ballast zu verringern und Projekte für die Abfallbewirtschaftung im Rahmen landgestützter Küstenaktivitäten zu fördern.

5.3.3 Der EWSA unterstützt die Umsetzung von Küstenzonenmanagement-Ansätzen, geschützten Meeresgebieten, Natura 2000 und des integrierten Küstenzonenmanagements.

5.3.4 Der EWSA weist darauf hin, dass die Übereinstimmung damit nicht nur für EU-Mitgliedstaaten erforderlich ist, sondern auch — und besonders — für Nicht-EU-Länder, um deren Beitritt in die Union zu erleichtern.

5.3.5 Der EWSA ist auch der Ansicht, dass eine Verstärkung der Zusammenarbeit auf allen Ebenen für den Austausch bewährter Praktiken zwischen den Behörden in geschützten Meeresgebieten eine wirksame Umweltschutzmaßnahme ist.

5.4 Steigerung der Anziehungskraft der Region

5.4.1 Der EWSA befürwortet nachdrücklich die Rolle des Tourismus, der in Zukunft voraussichtliches weiteres Wachstum ⁽¹⁴⁾ in Richtung einer Wirtschaftstätigkeit ersten Ranges für die Küstenregionen verbuchen wird. Der Tourismus hat große europäische Unternehmen angezogen, die in Qualitätstourismus investieren und einen starken Anstieg des Reiseverkehrs ermöglichen. Er bietet zahlreiche wirtschaftliche Vorteile, treibt das Wachstum an und schafft gut bezahlte Arbeitsplätze, insbesondere für junge Menschen. In dem Maße, in dem die Beanspruchung durch den Tourismus zunimmt, müssen indes Begrenzungsmaßnahmen vorgesehen werden, um etwaige negative Auswirkungen auf die Küsten- und Meeresumwelt, auf die er so stark angewiesen ist, zu verringern.

5.4.2 Der EWSA schlägt vor, den Tourismus strengen Managementpraktiken zu unterziehen in dem Bemühen, ihn umweltfreundlicher und auch inklusiver zu machen. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Geschäftswelt, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft hier unschätzbare Unterstützung bieten können.

⁽¹³⁾ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000.

⁽¹⁴⁾ Die Welttourismusorganisation der Vereinten Nationen (UNWTO) erwartet, dass die Zahl touristischer Reisen weltweit bis 2030 um durchschnittlich 3,3% pro Jahr ansteigen wird. Siehe weitere UNWTO-Highlights von der Ausgabe 2012 unter www.unwto.org. Europa ist das Reiseziel für über die Hälfte der Besucher aus aller Welt und die am schnellsten wachsende Region.

5.4.3 Der EWSA ist der Meinung, dass die Kreuzfahrtbranche eine größere Rolle erhalten und gleichzeitig besser gemanagt und in das Tourismusprodukt integriert werden sollte. Er unterstützt eine stärkere Schwerpunktlegung auf den Meerestourismus durch neue politische Initiativen und Europa-2020-Ziele als Teil der Bestrebungen der Kommission, eine integrierte Strategie für den Küsten- und Meerestourismus zu entwickeln.

5.4.4 Der EWSA empfiehlt, kulturelle und archäologische Aspekte ausdrücklich in touristische Aktivitäten aufzunehmen. Der Tourismus sollte differenziert werden, indem andere Tätigkeiten wie Konferenzen, Ökotourismus, Agrotourismus, themenspezifische Produkte und Routen, akademische Studien, Unternehmen und die Kreativindustrien einbezogen werden. Der EWSA ist entschieden dafür, dass alle Tourismusaktivitäten vom Grundsatz des „Designs für alle“ geleitet sein müssen.

5.4.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die makroregionale Strategie den Interessenträgern im Bereich Tourismus dabei helfen sollte, internen und externen Herausforderungen wie der zunehmenden Konkurrenz durch andere Reiseziele sowie Problemen mit der saisonalen Schwankung zu begegnen und neue Märkte zu durchdringen, die die Tourismusindustrie bislang außer Acht gelassen hatte, wie Touristen mit Behinderungen und ältere Touristen, indem bei der Entwicklung regional integrierter territorialer Entwicklungsaktionspläne bewährte Praktiken zum Zuge kommen.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten

COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE)

(2014/C 177/06)

Der Rat beschloss am 25. November 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 148 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten

COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE).

Der EWSA beschloss auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 150 Stimmen bei 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 in Bezug auf unionsweite Überweisungen und Lastschriften

COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD)

(2014/C 177/07)

Der Rat beschloss am 14. Januar, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 in Bezug auf die Umstellung auf unionsweite Überweisungen und Lastschriften

COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD).

Da der Ausschuss dem Inhalt dieses Vorschlags vollkommen zustimmt und sich bereits in seiner Stellungnahme CESE 794/2011 vom 5. Mai 2011 (*) zu dieser Thematik geäußert hat, beschloss er auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 159 gegen 1 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme abzugeben und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in der oben genannten Stellungnahme vertreten hat.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

(*) EWSA-Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der technischen Vorschriften für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 ABl. C 218 vom 23. Juli 2011, S. 74.

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

495. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 21./22. JANUAR 2014

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Benchmark verwendet werden

COM(2013) 641 final — 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Berichterstatter: **Edgardo Maria IOZIA**

Verwaltungsrätin: **Marie-Laurence DRILLON**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 18. bzw. am 10. Oktober 2013, 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 Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Benchmark verwendet werden

COM(2013) 641 final — 2013/314 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 140 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Finanzielle Benchmarks spielen im Finanzsektor sowohl für die Bepreisung der verschiedenen Produkte als auch für die richtige Risikobewertung und Kapitalzuweisung eine wichtige Rolle. Glaubwürdige und verlässliche Referenzparameter sind daher für ein effizientes Funktionieren der Finanzmärkte von entscheidender Bedeutung.

1.2 Die verschiedenen Manipulationen der Benchmarks haben weltweit Zweifel und Bedenken hinsichtlich der Integrität dieser Referenzparameter ausgelöst und dadurch die Integrität des Systems und die Sicherheit im Handel ausgehöhlt. Der EWSA ist besorgt über die gravierenden Folgen derartiger Manipulationen, die den Investoren erhebliche Verluste bescheren, in der Realwirtschaft Verzerrungen verursachen und generell das Vertrauen in die Märkte insgesamt untergraben können. Der EWSA fordert und empfiehlt daher nachdrücklich, die vorgeschlagenen neuen Maßnahmen schnellstmöglich zu verabschieden.

1.3 Das Vereinigte Königreich hat im April 2013 die *Financial Conduct Authority* (FCA) eingerichtet, eine Agentur, die das Geschäftsgebaren der Finanzinstitute überwachen soll. Die FCA hat das Verfahren zur Festsetzung des LIBOR geregelt und zu diesem Zweck neue Anforderungen zur Verbesserung der Unternehmensführung und Kontrolle festgelegt sowie Manipulationen des LIBOR unter Strafe gestellt.

1.4 Die Europäische Kommission hat mit der Änderung der bereits bestehenden Vorschläge für eine Marktmissbrauchsverordnung und eine Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Marktmissbrauch jede Manipulation finanzieller Benchmarks für rechtswidrig erklärt und verwaltungs- bzw. strafrechtliche Sanktionen vorgesehen. Die — zweifellos notwendigen — Sanktionsregelungen reichen jedoch nicht aus, um dem Risiko neuerlicher Manipulationen vorzubeugen.

1.5 Der EWSA lobt daher den Verordnungsvorschlag der Kommission und ist der Auffassung, dass die angestrebte Verbesserung der Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der notwendigen Integrität des Marktes und der als Benchmarks verwendeten Referenzwerte erreicht wird. Es wird vermieden, dass sie durch Interessenkonflikte verzerrt werden, gleichzeitig wird gewährleistet, dass sie die wirtschaftliche Realität widerspiegeln und korrekt angewendet werden. Der Grund liegt auf der Hand — die öffentliche Ordnung im Bereich der Wirtschaft.

1.6 Besondere Bedeutung kommt Maßnahmen zum Schutz von unternehmensinternen *Whistle Blowern* zu. Der EWSA empfiehlt, in die Verordnung den Hinweis auf den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/6/EG über Marktmissbrauch aufzunehmen, dem zufolge die Mitgliedstaaten explizit zum Erlass von Vorschriften für diesen besonderen Schutz verpflichtet sind.

1.7 Der EWSA stellt erfreut fest, dass der Vorschlag den Grundsätzen entspricht, die im vergangenen Sommer von der Internationalen Organisation der Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) nach zahlreichen Konsultationen aufgezeigt wurden. Dadurch werden die Durchführungskosten deutlich gesenkt.

1.8 Die wohlbekanntesten Skandale um die Manipulation bei LIBOR und EURIBOR sowie anschließend bei den Benchmarks für die Wechselkurse sowie die Preise von Rohöl, Erdölenergieerzeugnissen und Biokraftstoffen machen deutlich, dass ein breites Spektrum von Benchmarks reglementiert werden muss, auch diejenigen für Energiederivate und Rohstoffe. Die weit gesteckten Zielsetzungen des Verordnungsvorschlags, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, werden vom EWSA uneingeschränkt gebilligt und nachdrücklich unterstützt.

1.9 Die vorgeschlagene Verordnung bewirkt mehr Markttransparenz und beinhaltet Maßnahmen zur Verringerung der Fragmentierung. Durch einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften wird das im Falle der Finanzmärkte sehr hohe Risiko von Aufsichtsarbitrage gebannt, wobei die Endnutzer von der Einheitlichkeit der grenzübergreifenden Benchmarks profitieren.

1.10 Der EWSA, dem die Stärkung des Verbraucherschutzes immer schon ein Anliegen ist, hält die vorgeschlagene Verordnung für eine sinnvolle Ergänzung der geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften, die andernfalls keinerlei Maßnahmen für eine angemessene Bewertung der Benchmarks vorsehen würden. Die Investoren haben ein Recht darauf, dass ihre Wertpapiere (Kredite, Derivate usw.) vor Verlusten infolge von Marktverfälschung geschützt werden.

1.11 Der EWSA bedauert erneut den exzessiven Gebrauch von delegierten Rechtsakten, die auch bei diesem Verordnungsvorschlag seiner Ansicht nach nicht mit den Bestimmungen der Verträge übereinstimmen. Viele Punkte, die über delegierte Rechtsakte geregelt werden sollen, sollten in der Verordnung festgelegt werden. Der EWSA hat diesbezüglich eine Stellungnahme verabschiedet⁽¹⁾. Der EWSA ersucht die Kommission, ihn über sämtliche künftigen Maßnahmen in diesem Bereich zu informieren, die mittels delegierter Rechtsakte erlassen werden.

2. Der Verordnungsvorschlag — Zusammenfassung

2.1 Die Kommission schlägt die Einführung einer Verordnung mit strengeren Vorschriften für die bei Finanzinstrumenten oder Finanzkontrakten innerhalb der EU verwendeten Benchmarks vor.

2.2 Allgemeines Ziel dieses Vorschlags ist es, die Integrität der Benchmarks zu gewährleisten und sicherzustellen, dass sie a) nicht durch Interessenkonflikte verzerrt werden; b) die wirtschaftliche Realität widerspiegeln; und c) korrekt angewendet werden.

2.3 Die wichtigsten Merkmale des Verordnungsvorschlags lassen sich unter folgenden Zielsetzungen zusammenfassen:

— **Verbesserung von Unternehmensführung und Kontrolle in Bezug auf den Prozess zur Ermittlung von Benchmarks.** Die Bereitstellung von Benchmarks soll der vorherigen Zulassung und fortlaufenden Beaufsichtigung unterliegen, und zwar sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene.

Laut Vorschlag müssen auch die Administratoren der Benchmarks Interessenkonflikte vermeiden oder sie in denjenigen Fällen, in denen sie unvermeidlich sind, zumindest angemessen steuern.

⁽¹⁾ ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 104.

- **Verbesserung der Qualität der von den Administratoren verwendeten Eingabedaten und Methoden.** Dem Vorschlag zufolge müssen bei der Bestimmung von Benchmarks hinreichende und genaue Eingabedaten verwendet werden, die den Markt oder die wirtschaftliche Realität, den/die die betreffende Benchmark messen soll, wiedergeben. Die Daten müssen aus verlässlichen Quellen stammen, und die Benchmarks müssen auf solide und vertrauenswürdige Weise bestimmt werden. Die Daten für die Berechnung der Benchmarks müssen veröffentlicht bzw. der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden wie auch die Informationen zu den jeweiligen Größen, die mit den betreffenden Benchmarks gemessen werden sollen, außer wenn dies sehr negative Folgen haben könnte.

Zur Festlegung der Benchmarks müssen nach Möglichkeit die Transaktionsdaten verwendet werden bzw. — falls diese nicht vorliegen — nachprüfbar Schätzungen.

- **Sicherstellung, dass die Kontributoren geeignete Daten liefern und einer angemessenen Kontrolle unterliegen.** Der Administrator einer Benchmark muss einen rechtlich bindenden Verhaltenskodex erstellen, aus dem die Verantwortlichkeiten und Pflichten der Kontributoren bei der Übermittlung von Eingabedaten für die Bestimmung einer Benchmark hervorgehen. Diese Pflichten betreffen auch die Handhabung von Interessenkonflikten.
- **Sicherstellung eines angemessenen Schutzes der die Benchmarks nutzenden Verbraucher und Anleger.** Gemäß dem Vorschlag soll die Transparenz hinsichtlich der für die Benchmark-Berechnung verwendeten Daten, der Berechnungsmethode, der mit den Benchmarks gemessenen Größen sowie ihrer Anwendungsweise verbessert werden. Darüber hinaus müssen die Banken die Angemessenheit der verwendeten Benchmark bewerten, bevor sie einen Finanzkontrakt vorschlagen, und den Kunden darauf aufmerksam machen, wenn die Benchmark nicht angemessen ist (z. B. bei Hypothekenverträgen).
- **Koordinierung der Beaufsichtigung sowie der Anwendbarkeit kritischer Benchmarks.** Die Beaufsichtigung kritischer Benchmarks soll ebenfalls speziellen Aufsichtsgremien übertragen werden, die von den Aufsichtsbehörden des Administrators der Benchmark sowie denen weiterer betroffener Zuständigkeitsbereiche geleitet werden, denen auch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) angehören wird. Bei Uneinigkeit im Kollegium entscheidet die ESMA per rechtlich bindender Vermittlung. Für die als kritisch eingestuften Benchmarks wurden zusätzliche „spezielle“ Anforderungen festgelegt, u. a. in Bezug auf die Befugnis der jeweils zuständigen Behörde, Pflichtbeiträge zu verlangen.

2.4 Die Zentralbanken fallen nicht unter diese Bestimmungen, da sie bereits über Sicherungs- und Regulierungssysteme verfügen.

2.5 Die Anhänge zu dem Vorschlag enthalten genaue Bestimmungen zu den Rohstoff-Benchmarks und für die Festsetzung der Referenzzinssätze.

2.6 Um eine Doppelregulierung zu vermeiden sind Benchmarks, deren Eingabedaten von regulierten Plattformen stammen, von bestimmten Verpflichtungen ausgenommen, sofern sie anderen europäischen Regelungen und Aufsichtspflichten unterliegen.

3. Bemerkungen

3.1 Der EWSA würdigt und unterstützt die Bemühungen der Europäischen Kommission, die mit einem umfangreichen Arbeitsprogramm und mit hohem Tempo auf die Verbesserung der Stabilität und Effizienz der Finanzdienstleistungsmärkte hinarbeitet. Nur so kann nach Auffassung des Ausschusses sichergestellt werden, dass der Finanzsektor im Dienste der Realwirtschaft steht.

3.2 Der EWSA ist der Meinung, dass diese Verordnung dem Ziel gerecht wird, ein stabiles, kontrolliertes und verantwortungsvolleres Finanzumfeld zu schaffen, das den Erfordernissen der Verbraucher wie auch der Wirtschaft im Allgemeinen besser entspricht.

3.3 Der EWSA ist sehr besorgt, dass die hier erörterte Verordnung nicht rasch genug angenommen werden könnte. Dadurch würden die Erwartungen der Bürger enttäuscht, denn diese zählen auf ein entschlossenes und rigoroses Vorgehen gegen die Manipulationen des Marktes sowie der Instrumente zur Erfassung der Entwicklungen bei Schuldtiteln, Wertpapieren und Benchmarks, die vor dem Hintergrund der insgesamt zu beobachtenden großen Schwierigkeiten enorme Schäden verursachen. Er hofft daher, dass die Verordnung rasch erlassen wird, ohne dass der nächste Finanzskandal verdeutlicht, dass wirksame Gesetze erlassen werden müssen. Der Ausschuss warnt, dass durch die Komplexität und Vielfalt der mit der vorgeschlagenen Verordnung verfolgten Zielsetzungen das Verfahren zu ihrer Verabschiedung verlangsamt werden könnte.

3.4 Die verschiedenen auf den Finanzmärkten verwendeten Benchmarks (z. B. LIBOR und EURIBOR für die Interbankzinssätze bzw. für die Aktienkurse) sind ein wichtiger Bestandteil des Finanzsystems.

3.5 Die Integrität der Benchmarks ist von entscheidender Bedeutung für die Bepreisung zahlreicher Finanzinstrumente wie beispielsweise Zinsswaps (*interest rate swap*) und Zinsausgleichsvereinbarungen (*forward rate agreement*), gewerblicher und nichtgewerblicher Kontrakte, Liefervereinbarungen, Kredite und Hypotheken. Da von diesen Parametern der Wert der Finanzinstrumente und der sich aus Finanzkontrakten ergebenden Zahlungen abhängt, hat ihre Entwicklung maßgeblichen Einfluss sowohl auf die Investoren als auch die Verbraucher.

3.6 Laut Angaben der EZB vom März 2012 basieren im Durchschnitt fast 60 % der Kredite an den nichtfinanziellen Sektor im Euro-Raum auf variablen Zinssätzen; gleichzeitig hat der Prozentsatz der Privatkredite mit variablen Zinssätzen 40 % erreicht.

3.7 Die jüngsten Skandale um die Manipulation von LIBOR und EURIBOR (auf die jedoch noch weitere im Zusammenhang mit der mutmaßlichen Manipulation der Benchmarks für die Wechselkurse und die Energiepreise folgten) haben weltweit Zweifel und Bedenken hinsichtlich der Integrität der Benchmarks ausgelöst. Der EWSA befürwortet das Ziel der Kommission, jegliche potenzielle Manipulation der Benchmarks zu sanktionieren.

3.8 Wenn Benchmarks verzerrt — weil manipuliert oder unzuverlässig — sind, geben sie nicht wieder, was sie messen sollten, werden Anleger und Verbraucher geschädigt und deren Vertrauen in die Märkte untergraben.

3.9 Wenngleich einige Benchmarks nur für einzelne Staaten gelten, ist der Bezugsrahmen insgesamt international ausgerichtet. Folglich muss es für den EU-Finanzdienstleistungsmarkt einen zuverlässigen gemeinsamen Bezugsrahmen geben, der in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten korrekt angewendet wird.

3.10 Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der *Marktmissbrauchsrichtlinie*⁽²⁾ und die vorgeschlagenen strafrechtlichen Sanktionen ermöglichen es, jeden Missbrauch entsprechend zu sanktionieren. Der Ausschuss bekräftigt seine Unterstützung für diese — insbesondere im Zusammenhang mit seiner Stellungnahme zu den Sanktionsregelungen im Finanzdienstleistungssektor — mehrfach eingeforderte Lösung⁽³⁾.

3.11 Wie die Kommission bemerkt, bewirkt eine rein auf Sanktionsregelungen beschränkte Änderung jedoch keine Verbesserung der Art und Weise, wie Benchmarks ermittelt und verwendet werden. Manipulationsrisiken, die aus einer unzureichenden Steuerung des Benchmark-Prozesses im Falle von Interessenkonflikten und Problemen des Ermessensspielraums erwachsen, werden durch Sanktionen allein nicht beseitigt. Der EWSA befürwortet diesen Standpunkt mit Nachdruck und betont, dass Transparenzvorschriften notwendig sind.

3.12 Ferner ist es zum Schutz der Anleger und Verbraucher erforderlich, dass Benchmarks robust, zuverlässig und für ihren Zweck geeignet sind.

3.13 Der EWSA, der seit jeher einem hohen Schutz der Interessen von Anlegern und Verbrauchern verpflichtet ist, ist für diese Problematik empfänglich und unterstützt diese Anforderung rückhaltlos. Für die Anleger wäre dies von Vorteil, denn sie könnten sicher sein, dass die Benchmarks der von ihnen gehaltenen Finanzinstrumente robust und nicht manipuliert sind.

Deshalb wiederholt er seine mehrfach formulierte Forderung, eine Europäische Agentur für den Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen einzurichten, analog zu der in den USA mit dem Dodd-Frank-Act geschaffenen Behörde.

3.14 In diesem Kontext misst der EWSA den in der Verordnung enthaltenen Vorschriften zur Stärkung des Anlegerschutzes mittels spezifischer Transparenzbestimmungen außerordentliche Bedeutung zu. Der Grundsatz der Transparenz bedeutet nicht die Verbreitung von geschützten Informationen und deren Weitergabe an Wettbewerber. Transparenz gewährleistet vielmehr einen klaren und sicheren Rahmen für den Handel, was dem Wettbewerb zugutekommt.

3.15 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag verbessert werden kann, was den angemessenen Schutz von Anlegern und Verbrauchern betrifft, indem durchsetzbare, klare und zugängliche Beschwerde- und Entschädigungsrechte gewährleistet werden. Dabei sind folgende Kategorien zu unterscheiden:

— Beschwerderecht des Verbrauchers für die Produkte/Dienstleistungen, die Vertragsgegenstand sind, einschließlich flexibler und rascher Verfahren;

⁽²⁾ COM(2011) 651 final.

⁽³⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 108.

— das Recht, nach Maßgabe von Artikel 5 Buchstabe d) des Vorschlags und Ziffer 5 (a) von Anhang II Beschwerden an den Administrator zu richten. Im Falle einer Beschwerde an den Administrator muss eine Lösung gefunden werden, damit das Beschwerdeverfahren von unabhängigen Dritten geleitet wird, die die Beschwerde objektiv prüfen und über das weitere Vorgehen entscheiden können. Die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Frist von sechs Monaten erscheint eindeutig überzogen.

3.16 Bezüglich des Verbraucherschutzes sind in der Richtlinie über Verbraucherkredite Vorschriften bezüglich der Offenlegung angemessener Information vorgesehen; dasselbe gilt für die in Kürze zu verabschiedende Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge. Diese EU-Vorschriften über den Verbraucherschutz lassen die Frage außer Acht, ob die bei Finanzkontrakten verwendeten Benchmarks geeignet sind. Der Vorschlag muss mit dem restlichen Regelwerk der Union im Einklang stehen.

3.17 Nach Auffassung des EWSA muss in Artikel 18 klargestellt werden, dass die Eignungsprüfung der für das Verbraucherprofil vorgeschlagenen Benchmark (in Entsprechung zu den diesbezüglichen Bestimmungen der MiFID) obligatorisch ist. Erweist sich die Benchmark als ungeeignet, hat das beaufsichtigte Unternehmen eine andere, geeignetere Benchmark vorzuschlagen.

3.18 Im Einklang mit den von IOSCO ausgesprochenen Empfehlungen begrüßt der EWSA den Vorschlag der Kommission, ein „objektiveres“ System für die Erstellung von Benchmarks zu verwenden, das auf den durchgeführten Transaktionen anstatt auf offiziellen Stichproben basiert.

3.19 Der EWSA befürwortet den breiten Anwendungsbereich der im Verordnungsvorschlag vorgebrachten Grundsätze, die sich auf die von IOSCO vorgeschlagenen und im Juli 2013 veröffentlichten Grundsätze stützen und sich potenziell auf ein breites Spektrum von Benchmarks erstrecken.

3.20 Der EWSA empfiehlt außerdem, entsprechende Durchführungsbestimmungen vorzusehen, um auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die Benchmarks sind in Bezug auf Verbreitung, Aussagekraft und Manipulationsanfälligkeit sehr unterschiedlich. Gleichwohl hält es der EWSA für zweckmäßig, die spezifischen Merkmale der einzelnen Benchmarks, ihrer Ermittlung und des Administrators zu berücksichtigen.

3.21 Der für Administratoren vorgesehene Entscheidungsspielraum bezüglich eigener Verfahren zur Ermittlung von Benchmarks ist evtl. für die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht ausreichend. Der EWSA schlägt daher vor, den bereits in der Verordnung vorgeschlagenen Ansatz, für kritische Benchmarks besondere Vorschriften vorzusehen, weiter auszuweiten. Die allgemeineren Grundsätze sollten durch eine Reihe detaillierterer Grundsätze ergänzt werden, um die verschiedenen Kategorien von Benchmarks und die mit ihnen verbundenen Gefahren berücksichtigen zu können.

3.22 Der EWSA hält dies für eine wirkungsvollere Methode, potenzielle Defizite auszuräumen, indem geeignete Grundsätze eingeführt werden, ohne dadurch indes die breite Anwendbarkeit der Vorschriften einzuschränken.

3.23 Der Ausschuss betont, dass zwischen den Benchmarks unterschieden werden muss, insbesondere bezüglich ihrer möglichen Folgen für die aufstrebenden Märkte, wo Benchmarks für die Transparenz der Informationsweiterleitung besonders wichtig sind. Der Ausschuss schlägt daher vor, die Vorschriften gemäß der systemischen Relevanz der Benchmarks anzupassen, um die Entwicklung einiger Märkte nicht zu behindern.

3.24 Der EWSA hält es für sehr sinnvoll, dass die Verfahren für die Ermittlung von Benchmarks im Falle der Manipulation Sanktionsmechanismen (sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Art) unterworfen werden.

3.25 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Verfahren zur Ermittlung von Benchmarks nur dann solide und sicher sein können, wenn sie durch eine adäquate Governance-Struktur abgesichert sind. Diesbezüglich begrüßt der Ausschuss, dass der Administrator für die Integrität der Benchmark verantwortlich sein soll, und teilt die Auffassung der Kommission, dass die Governance-Strukturen in puncto Aufgaben und Verfahren den potenziellen Interessenkonflikten gerecht werden müssen.

3.26 Der EWSA empfiehlt, diese Bestimmung durch den Zusatz der obligatorischen Transparenz auch in diesem Bereich zu optimieren.

3.27 Wie dies auch in den Schlussfolgerungen der Konsultationen der IOSCO teilweise zum Ausdruck kam, betont der EWSA, dass eine breite Beteiligung bei der Ermittlung der Benchmarks wichtig ist, um die mehrfach eingeforderte Transparenz und die Repräsentativität der Benchmarks zu gewährleisten. Die freiwillige Bereitstellung der in der Verordnung vorgesehenen Daten fördert diese Beteiligung. Der Ausschuss schlägt jedoch vor, genaue Vorschriften für die Bereitstellung von Daten vorzusehen, um sichere und solide Benchmarks zu gewährleisten.

3.28 In Bezug auf die Bestimmungen von Artikel 8 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags zu den internen Verfahren für die Meldung von Verstößen empfiehlt der EWSA, für solche Verstöße flexible, rasche und einfache Meldeverfahren vorzusehen.

3.29 Besondere Bedeutung kommt Maßnahmen zum Schutz von unternehmensinternen *Whistle Blowern* zu. Der EWSA empfiehlt, in die Verordnung den Hinweis auf den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/6/EG über Marktmissbrauch aufzunehmen, dem zufolge Mitarbeiter einer Firma, in der Verstöße auftreten, dazu verpflichtet sind, diese zu melden. Die Mitgliedstaaten müssen explizit zum Erlass von Vorschriften für deren besonderen Schutz verpflichtet werden.

3.30 Der EWSA hält es für sinnvoll, Bestimmungen vorzusehen, die begründete Anzeigen von Verstößen fördern, z. B. auch mittels Prämien für die Zusammenarbeit mit der Justiz.

3.31 Der EWSA begrüßt die Bestimmung über die vorherige Konsultation der von eventuell erforderlichen methodischen Änderungen betroffenen Akteure. Mit diesem Ansatz kann — insbesondere bei regelmäßig anzupassenden Benchmarks — die Kontinuität der Verwendung der Benchmarks gewährleistet werden.

3.32 Diesbezüglich wäre es sinnvoll, geeignete Instrumente für eine weite Verbreitung und Veröffentlichung der Methoden für die Berechnung des Benchmarks vorzusehen (z. B. die Veröffentlichung im Internet). In den Leitlinien der ESMA könnten hierfür Bestimmungen vorgesehen werden.

3.33 Der EWSA fordert die Kommission auf, in einer eventuellen Phase des Übergangs zu neuen und anderen Benchmarks Vorsicht walten zu lassen. Das ist eine besonders heikle Frage, denn es könnten Unsicherheiten bezüglich bestehender Verträge entstehen, was zu Streitigkeiten und Marktstörungen führen kann. Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, die abzulösenden Benchmarks beizubehalten und die neue Benchmark nur bei neuen Verträgen anzuwenden.

3.34 Der EWSA hebt hervor, dass in der Erklärung des Administrators bezüglich der Übereinstimmung des Verhaltenskodex mit den Anforderungen der Verordnung auch angegeben werden muss, ob diese Konformität auch von Seiten Dritter bestätigt wurde. Dadurch ließe sich zum einen wirksamer kontrollieren, ob der Verhaltenskodex angemessen ist, zum anderen ließe sich die Verantwortlichkeit bei Verstößen gegen die Grundsätze der Verordnung leichter ermitteln.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Hauptberichterstatter: **Antonello PEZZINI**

Der Europäische Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 10. Dezember 2013 bzw. am 18. November 2013, 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 Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD).

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014, Antonello PEZZINI zum Hauptberichterstatter zu bestellen und verabschiedete mit 112 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission, da sie die Sicherheit der Rechtsquellen der Union gewährleistet, auf eine Vereinfachung und Erhöhung der Effizienz abzielt und die umfassende Ausübung der Befugnisse einer demokratischen Kontrolle sowie die klare und transparente Information aller Beteiligten gewährleistet.

1.2 Der Ausschuss ist erfreut, dass die Kommission verschiedene Aspekte, die er in seinen früheren Stellungnahmen angesprochen hatte, bei der Erarbeitung dieser Vorschläge berücksichtigt hat.

1.3 Der Ausschuss stellt fest, dass der Kommissionsvorschlag Änderungen an über 80 Rechtsakten, darunter Verordnungen und Richtlinien, enthält, und bedauert, dass er nicht zu jedem Rechtsakt eine gesonderte Bewertung abgeben kann, da der Vorschlag eine Vielzahl von Themen berührt, nämlich:

- Netze,
- Kommunikationsinhalte und -technologien,
- Initiativen im Klimabereich,
- Energie,
- Unternehmen und Industrie,
- Umwelt,
- Statistik,
- Binnenmarkt und Dienstleistungen,
- Mobilität und Verkehr,
- Gesundheit und Verbraucher,
- humanitäre Hilfe.

1.4 Der Ausschuss empfiehlt die Durchführung weiterer eingehender Bewertungen hinsichtlich der Ziele, der Inhalte, des Geltungsbereichs und der Dauer der Befugnisübertragung, die die volle Ausübung der demokratischen Kontrolle auf europäischer Ebene sowie der den nationalen Parlamenten im europäischen Rechtssetzungsverfahren garantierten Befugnisse und Funktionen ermöglichen muss. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Formulierungen „nicht wesentliche Maßnahme“ und „übertragene Befugnisse“ eindeutig und unter umfassender Berücksichtigung der Auslegung durch den EuGH festgelegt werden müssen.

1.5 Der Ausschuss betont die Bedeutung folgender Aspekte:

- vollständige Beteiligung des EP,
- rationalisierte und vereinfachte Komitologieverfahren,
- umfassendere Informationen sowohl in Bezug auf die Bedingungen der Befugnisübertragung auf die Ausschüsse als auch die einschlägigen Maßnahmen, die in allen Phasen des Verfahrens festgelegt werden,
- uneingeschränkter Zugang der Bürger und der Zivilgesellschaft zu Informationen.

1.6 Der Ausschuss bekräftigt, dass die Komitologieverfahren für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger möglichst transparent und verständlich sein müssen, insbesondere für diejenigen, die durch diese Rechtsakte unmittelbar betroffen sind.

1.7 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Bestimmungen von Artikel 8a des Vertrags von Lissabon strikt eingehalten werden müssen, wonach die Entscheidungen so bürgernah wie möglich zu treffen und die entsprechenden Informationen den Bürgerinnen und Bürgern und der Zivilgesellschaft voll zugänglich zu machen sind.

1.8 Schließlich fordert der Ausschuss, dass die Auswirkungen der Anwendung des neuen Regelungsrahmens bewertet werden und dem Parlament, dem Rat und dem Ausschuss selbst regelmäßig ein Bericht über die Wirksamkeit, Transparenz und Informationsverbreitung vorgelegt wird.

2. Einleitung

2.1 Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird unterschieden zwischen den der Kommission gemäß Artikel 290 AEUV übertragenen Befugnissen, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen (delegierte Rechtsakte), und den der Kommission gemäß Artikel 291 übertragenen Befugnissen, sogenannte Durchführungsrechtsakte zu erlassen, mit anderen Worten einheitliche Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union festzulegen.

2.1.1 Die Modalitäten für die Ausübung der Befugnisübertragung sind u. a. in folgenden nicht verbindlichen Rechtsakten näher ausgeführt:

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ⁽¹⁾,
- Interinstitutionelle Vereinbarung zu delegierten Rechtsakten von 2006,
- Artikel 87a und 88 der Geschäftsordnung des Parlaments, geändert durch Beschluss vom 10. Mai 2012 ⁽²⁾.

2.2 Wie der EWSA in seiner Stellungnahme zu den Regelungsverfahren mit Kontrolle 2008 ⁽³⁾ herausgestellt hat, hatte der Rat bereits im Juli 2006 ⁽⁴⁾ den Beschluss zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse geändert ⁽⁵⁾ und ein neues Verfahren, das Regelungsverfahren mit Kontrolle, eingeführt.

2.2.1 Danach kann der Gesetzgeber jetzt die Verabschiedung „quasi-legislativer“ Maßnahmen, d. h. von Maßnahmen allgemeiner Tragweite, mit denen nicht-wesentliche Bestimmungen von nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommenen Basisrechtsakten geändert werden sollen, ablehnen, wenn er der Auffassung ist, dass der Entwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht, mit dem Ziel oder dem Inhalt dieses Rechtsakts unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final vom 9.12.2009.

⁽²⁾ Dok. A7-0072/2012.

⁽³⁾ ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 35.

⁽⁴⁾ Beschluss 2006/512/EG (ABl. L 200 vom 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Beschluss 1999/468/EG (ABl. L 184 vom 17.7.1999).

2.2.2 Es handelt sich um typische Bestimmungen des Komitologiesystems, die im Beschluss 1999/468/EG des Rates (in der durch den Beschluss 2006/512/EG geänderten Fassung) geregelt werden. Diese Bestimmungen sehen vor, dass die Kommission die Entwürfe der Durchführungsmaßnahmen mit Vertretern der nationalen Behörden besetzten Ausschüssen vorlegen muss, und zwar im Einklang mit den fünf Komitologieverfahren: Beratungsverfahren, Verwaltungsverfahren, Regelungsverfahren, Regelungsverfahren mit Kontrolle und Verfahren bei Schutzmaßnahmen. Bereits im Dezember 2006 nahm die Kommission die entsprechenden 25 Vorschläge an ⁽⁶⁾, zu denen der Ausschuss bereits Stellung genommen hat ⁽⁷⁾.

2.3 Das Regelungsverfahren mit Kontrolle wurde zur Annahme von Durchführungsmaßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes angewandt. Von 2009 bis 2014 galten Artikel 5a des Komitologiebeschlusses und das Regelungsverfahren mit Kontrolle als Übergangsregelungen in Erwartung der Anpassung der geltenden Bestimmungen an die Regelung für delegierte Rechtsakte im Zuge einer Anpassung einer Reihe von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen.

2.4 Auch unlängst hat der EWSA zu zwei Vorschlägen für „Omnibus“-Verordnungen in 12 unterschiedlichen Sektoren Stellung genommen ⁽⁸⁾ und die Initiative unterstützt, „die für die Sicherheit der Rechtsquellen der Union erforderlich ist und der Vereinfachung und Erhöhung der Effizienz dient“. Gleichzeitig hat der EWSA darin dem Rat und dem Parlament empfohlen, „höchste Wachsamkeit an den Tag zu legen und alle Rechtsakte, die von dieser Anpassung betroffen sind, gründlich zu prüfen“. Die Anpassung betrifft 165 Rechtsakte, die ursprünglich unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle fielen und jetzt der neuen Regelung für delegierte Rechtsakte unterliegen.

2.5 Der EWSA verweist darauf, dass er kürzlich einen detaillierten Bericht über das Verfahren der Befugnisübertragung verabschiedet hat, und empfiehlt, diesen für das Verständnis der Stellungnahme heranzuziehen.

3. Vorschläge der Kommission

3.1 Beim vorliegenden Vorschlag wurde derselbe methodische Ansatz wie bei den vorhergehenden Vorschlägen verfolgt und ein Regelungsrahmen festgelegt.

3.2 Der vorgeschlagene Regelungsrahmen umfasst Änderungen an 76 Rechtsakten, zumeist Verordnungen und Richtlinien in unterschiedlichen Bereichen. Für die Zwecke der Anpassung an die Bestimmungen im AEUV sind ferner Streichungen in den folgenden Rechtsakten vorgesehen: Verordnungen (EG) Nr. 66/2010 und (EG) Nr. 1221/2009 (Umwelt), Richtlinie 97/70/EG (Verkehr), Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 und Richtlinie 2002/46/EG (Gesundheit und Verbraucher) ⁽⁹⁾ und Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates im Bereich (humanitäre Hilfe).

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission, da sie die Sicherheit der Rechtsquellen der Union gewährleistet, auf eine Vereinfachung und Erhöhung der Effizienz abzielt und die umfassende Ausübung der demokratischen Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments und des Rates gewährleistet.

4.2 Der Ausschuss begrüßt zwar, dass unterschiedliche Aspekte aus seinen früheren Stellungnahmen bei der Ausarbeitung der vorliegenden Vorschläge berücksichtigt wurden, verweist jedoch auf seine unlängst geäußerte Auffassung, „dass die Dauer der Befugnisübertragung nach Artikel 290 AEUV in den betreffenden Gesetzgebungsakten ausdrücklich festzulegen ist und die Übertragung bisher, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich für einen festgelegten Zeitraum erfolgte, der gegebenenfalls nach Vorlage eines Berichts über die Ausübung der Befugnisübertragung verlängert werden kann“ ⁽¹⁰⁾.

4.3 Der EWSA erinnert daran, dass das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung zur legislativen Befugnisübertragung vom 5. Mai 2010 die Problematik der Befugnisübertragung herausgestellt und betont hat, dass „Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer einer Befugnisübertragung gemäß Artikel 290 AEUV in jedem Basisrechtsakt ausdrücklich und so genau wie möglich festgelegt werden müssen“. Nach Auffassung des Ausschusses müssen diese Aspekte auch die uneingeschränkte Wahrnehmung der den nationalen Parlamenten im europäischen Rechtssetzungsverfahren garantierten Befugnisse und Funktionen ermöglichen.

⁽⁶⁾ COM(2006) 901 final und COM(2006) 926 final.

⁽⁷⁾ ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 45.

⁽⁸⁾ ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 104.

⁽⁹⁾ Zweckmäßig wäre beispielsweise eine nähere Erläuterung der Streichung von Artikel 29 Unterabsatz 2 Buchstabe i) „das gemeinschaftliche Verfahren zur Meldung ernster unerwünschter Reaktionen und Zwischenfälle sowie das Format für die Meldung“ der Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung und Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen.

⁽¹⁰⁾ Siehe Fußnote 8.

4.4 Außerdem sollte nach Ansicht des Ausschusses die Befugnisübertragung nur dann zum Tragen kommen, wenn die Notwendigkeit besteht, im Sinne von Artikel 290 „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Rechtsaktes zu erlassen“. Im Falle reiner Durchführungsrechtsakte sollten die Bestimmungen von Artikel 291 AEUV zur Anwendung kommen, während bei Rechtsakten, die „wesentliche Vorschriften eines Sektors“ betreffen, von jeglicher Befugnisübertragung abzusehen ist. Darüber hinaus muss die Formulierung „nicht wesentliche Vorschriften“ näher definiert und eine genaue Bewertung der Funktionsweise eines solchen Mechanismus durchgeführt werden.

4.5 In diesem Zusammenhang bekräftigt der EWSA seine bereits an die Kommission gerichteten Empfehlungen, „die von ihr vorgenommene pauschale Anpassung so zu gestalten, dass die Besonderheiten einiger Basisrechtsakte stärker berücksichtigt werden“⁽¹¹⁾, und den Auslegungen der Formulierungen „nicht wesentliche Maßnahme“ und „übertragene Befugnisse der Kommission“ durch den Gerichtshof der Europäischen Union Rechnung zu tragen.

4.6 Der Ausschuss betont die Bedeutung folgender Aspekte:

- vollständige Beteiligung des EP, das das Recht hat, eine Entscheidung in letzter Instanz abzulehnen;
- umfassendere diesbezügliche Information des EP und des Rates, sowohl für die Ausschüsse als auch bezüglich der den Ausschüssen vorgelegten Maßnahmen, und zwar in allen Phasen des Verfahrens;
- eine stärkere Rolle für das EP durch ein Verfahren der Konzertierung zwischen Parlament und Rat bei ablehnender Stellungnahme des Parlaments.

4.7 Der Ausschuss bekräftigt seine Ansicht, „dass die Komitologieverfahren, an denen lediglich Vertreter der Europäischen Kommission sowie Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten beteiligt sind und die der Umsetzung, Konsultation oder einer aus der Überwachung und Anwendung der Rechtsakte resultierenden Regelung dienen, für alle transparenter und verständlicher sein müssen, insbesondere für diejenigen, die durch die Rechtsakte unmittelbar betroffen sind“⁽¹²⁾.

4.8 Schließlich ist es nach Ansicht des Ausschusses wichtig, dass die Auswirkungen der Anwendung des neuen vorgeschlagenen Regelungsrahmens regelmäßig bewertet werden, und dem Parlament, dem Rat und dem Ausschuss regelmäßig ein Bericht über die Wirksamkeit, Transparenz und die benutzerfreundliche Verbreitung und Zugänglichkeit von Informationen über alle delegierten Rechtsakte der Gemeinschaft vorgelegt wird, damit eine Kontrolle dieses zwischen Regelung und Durchführung angesiedelten Verfahrens möglich ist.

4.9 In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss darauf, dass auch in diesem Fall die Bestimmungen von Artikel 8a des Vertrags von Lissabon strikt eingehalten werden müssen, wonach die Entscheidungen so bürgernah wie möglich zu treffen und die entsprechenden Informationen den Bürgerinnen und Bürgern und der Zivilgesellschaft voll zugänglich zu machen sind.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Siehe Fußnote 8.

⁽¹²⁾ Siehe Fußnote 7.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neue psychoaktive Substanzen

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Berichtersteller: **David SEARS**

Die Kommission beschloss am 4. Oktober 2013, der Rat am 7. Oktober 2013 und das Europäische Parlament am 8. Oktober 2013, 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 über neue psychoaktive Substanzen

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD) — COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 148 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung und Empfehlungen

1.1 Der EWSA teilt die Auffassung, dass der Beschluss des Rates über neue psychoaktive Substanzen von 2005⁽¹⁾ einer Aktualisierung bedarf. Er teilt ferner die Ansicht, dass die Maßnahmen der beteiligten EU-Agenturen besser aufeinander abgestimmt werden müssen, dass ein strafferer Zeitplan für die Datenerhebung nötig ist und dass eine differenziertere interne Einstufung der Substanzen in solche mit geringem, mittlerem und hohem Risikopotenzial ermöglicht werden sollte. Bei sämtlichen Maßnahmen zur Beschränkung des Angebots sollten diese Einstufungen ohne Verzögerung und angemessen berücksichtigt werden.

1.2 Der EWSA nimmt auch zur Kenntnis, dass häufig keine Daten zur Untermauerung der zugrunde liegenden Folgenabschätzung verfügbar waren, dass der Konsum von neuen psychoaktiven Substanzen in den Mitgliedstaaten variiert und dass sich die Einstellungen der Öffentlichkeit und die Reaktionen der Politik in den einzelnen Ländern erheblich voneinander unterscheiden. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, was im Rahmen des EU-Vertrags und der herrschenden finanziellen Einschränkungen politisch machbar ist, sollte jedoch darüber hinausgehen und ausloten, was wirklich erforderlich ist.

1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass auch die Beobachtung der Entwicklungen in Drittstaaten Erkenntnisse liefert, die in jede weitere Folgenabschätzung einfließen sollten. Unterdessen ist es von entscheidender Bedeutung, dass in der EU Daten über sämtliche angebotsseitigen Aspekte (Verfügbarkeit der Substanzen, Lieferwege, wirtschaftliche Möglichkeiten und gesellschaftlicher Bedarf), die Kommunikationskanäle (Internet und soziale Medien) sowie die Folgen (messbare Erkrankungen und andere Schädigungen) besser erfasst und hierfür mehr Mittel verfügbar gemacht werden.

1.4 Wenn der Verordnungsvorschlag in der jetzigen Fassung beibehalten wird, muss eine Reihe technischer Fragen geklärt werden, die in Abschnitt 5 dieser Stellungnahme dargelegt werden. Der Erfolg wird von der politischen Unterstützung sowie der Bereitstellung von Daten und finanziellen Mitteln durch die Mitgliedstaaten abhängen. Wichtig ist, dass praktische Ziele vereinbart werden. Die Forschung muss weitergeführt werden, und vorbildliche (sowie nicht nachahmenswerte) Verfahren für die Kontrolle und Behandlung müssen ermittelt werden. Pläne für EU-finanzierte Forschungsprogramme wie eSBIRTeS, Orion und ALICE-RAP sowie deren Ergebnisse sollten Gegenstand eines regelmäßigen Austauschs mit anderen einschlägig Beteiligten sein und besser in die Folgenabschätzungen sowie jegliche daraus folgende Legislativvorschläge einbezogen werden. Die Datenerhebung, die Risikobewertung und der Wissenstransfer sollten über das Drogenforum der Zivilgesellschaft (oder eine breiter gefasste Plattform zum Thema neue psychoaktive Substanzen), bei der alle Interessenträger, insbesondere direkt involvierte NRO und Unterstützerguppen, eingebunden werden, in Echtzeit weitergeführt werden. Dabei sollten alle, einschließlich der bereits gemeldeten neuen psychoaktiven Substanzen erfasst werden, die allein, in Mischungen oder als Verfälschungsmittel in anderen neuen psychoaktiven Substanzen verwendet werden. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten sollten häufiger Prioritäten und Optionen für die zu ergreifenden Maßnahmen festgelegt werden. Auch sollten Alternativen und ergänzende Möglichkeiten zu einem einheitlichen EU-weiten Vorgehen, bei dem es nur um die Einschränkung des Angebots geht, erwogen werden.

⁽¹⁾ 2005/387/JHA, ABL L 127/32 vom 20.5.2005.

2. Einleitung

2.1 Als psychoaktiv werden natürliche oder für jeden beliebigen Zweck bewusst synthetisierte Stoffe bezeichnet, seien sie nun legal oder illegal, wenn sie zusätzlich zu ihren sonstigen physikalischen, chemischen, toxikologischen und umweltbezogenen Eigenschaften bei einem für gleich welchen Zweck bestimmten menschlichen Konsum das Zentralnervensystem beeinflussen und dadurch eine stimulierende Wirkung hervorrufen oder zu Depressionen führen können, die mit Halluzinationen und/oder einer veränderten Motorik sowie Denk-, Verhaltens- oder Stimmungsänderungen einhergehen.

2.2 Diese Wirkungen können als erwünscht betrachtet werden, wenn die Formulierung, Verschreibung und Verwendung der Stoffe als Arzneimittel unter kontrollierten Bedingungen erfolgt, um bestimmte Krankheitsbilder zu behandeln, oder als unerwünscht und möglicherweise oder wirklich gefährlich, bisweilen sehr gefährlich, wenn sie sich der Verbraucher selbst nur um der als angestrebt empfundenen genannten Wirkungen willen verabreicht. Die Risiken sind noch weitaus höher, wenn die Stoffe zudem suchterregend sind und aus ihrem Konsum finanzieller Gewinn gezogen werden kann.

2.3 Stoffe wie Morphin, Heroin, Kokain, Ecstasy und Cannabis sowie ihre zahlreichen Derivate und Ausgangsstoffe unterliegen deshalb ebenso wie eine Reihe von Amphetaminen, Barbituraten, Benzodiazepinen und anderen psychedelischen Drogen Kontrollen, die im Rahmen von zwei UN-Übereinkommen (1961, 1971)⁽²⁾ und eines Protokolls⁽³⁾ (1972) auf nationaler Ebene weltweit in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichem Erfolg durchgeführt werden.

2.4 Sämtliche psychoaktiven Substanzen, die nicht im Rahmen dieser Vertragswerke aufgeführt sind und kontrolliert werden, werden für die Zwecke der Rechtsvorschriften der EU (und einiger anderer) als „neu“ bezeichnet, und zwar unabhängig davon, wie lange sie schon bekannt sind und für andere, oft legale Zwecke verwendet werden. Sie werden nur dann als „neue psychoaktive Substanzen“ bezeichnet, wenn festgestellt (oder vermutet) wird, dass sie nur wegen ihrer psychoaktiven Eigenschaften für den individuellen Konsum außerhalb ärztlicher oder sonstiger Überwachung in Verkehr gebracht werden.

2.5 Alkohol, Tabak und Koffein, die in unterschiedlichen Dosierungen der Definition der neuen psychoaktiven Substanzen entsprechen und langfristig schädlich wirken, werden nach den Definitionen der UNO und der EU ausdrücklich ausgeschlossen. Dies lässt sich im Alltag oder in wissenschaftlichen Studien weniger leicht aufrechterhalten, wenn sie gemeinsam konsumiert werden und sich ihre Wirkung vermischt — zumal die gesundheitlichen und gesellschaftlichen Folgen von Alkohol und Tabak wesentlich schwerwiegender sind als die der meisten neuen psychoaktiven Substanzen. Allerdings sind Forscher und Gesetzgeber in diesen Fragen nicht immer einer Meinung, weshalb es dringend erforderlich ist, dass ein Verfahren zur quantitativen Bewertung der Schäden und der Risiken vereinbart wird.

2.6 Es wurde festgestellt, dass in der EU über 300 neue psychoaktive Substanzen gelegentlich oder über längere Zeit konsumiert wurden bzw. werden. Gegenwärtig wird von den Mitgliedstaaten etwa eine neue Substanz wöchentlich gemeldet. Da die neuen Substanzen nicht erfasst sind, ist ihr Konsum nicht illegal. Sie sind deshalb zulässig und können als legal bezeichnet werden — was unrichtigerweise impliziert, dass sie auch sicher und zugelassen sind. In den meisten Fällen liegen kaum wissenschaftliche Daten vor, die diese Annahme bestätigen oder widerlegen. Als Varianten der ausdrücklich verbotenen Substanzen können rasch neue Stoffe in China oder Indien synthetisiert und von dort importiert werden, bisweilen auf Bestellung von organisierten Gruppen oder Einzelpersonen in der EU. Auch existierende Stoffe, die zu legitimen Zwecken eingesetzt werden, können innerhalb der EU abgezweigt werden. In den meisten Fällen ist der Profit die Haupttriebkraft, in anderen besteht der Reiz vor allem darin, das Gesetz zu umgehen. Nationale Anlaufstellen des Europäischen Informationsnetzes zu Drogen und Drogenabhängigkeit (REITOX) geben frühzeitig Warnungen heraus und verbreiten Informationen über neu festgestellte neue psychoaktive Substanzen.

2.7 Neue psychoaktive Substanzen werden unter den verschiedensten Handelsnamen in Verkehr gebracht, die nicht der Systematik entsprechen, aus Abkürzungen bestehen und/oder exotisch klingen. Oft sind die Substanzen auch Mischungen mit anderen verbotenen, neuen oder ausgeschlossenen Erzeugnissen, einschließlich pflanzlicher Erzeugnisse, medizinisch wirksamer Stoffe, Lebensmittelzusatzstoffe, Tabak, Koffein und inaktiver Füllstoffe. In Bezug auf den Inhalt besteht weder Konsistenz, noch sind Kontrollen vorgesehen. Sicherheitshinweise fehlen ganz oder werden nur angebracht, damit der Verkauf zulässig ist („Nicht für die menschliche Ernährung“). Die Etikettierung ist bisweilen absichtlich irreführend („Badesalz“ oder „Weihrauch“ für Produkte, die inhaliert, geraucht oder injiziert werden können).

2.8 Der Vertrieb erfolgt über spezialisierte Händler oder Verkaufsstellen (gemeinsam mit verschiedenen Raucherartikeln über Headshops, Smartshops oder Smokeshops) oder über das Internet (mit Bezahlung per Kreditkarte, Produkt- und Händlerbewertungen und umgehender Lieferung nach Hause). Besondere Probleme bereiten anonyme Internetportale. Der Preis pro Dosis ist im Vergleich zu illegalen Drogen relativ niedrig. Die sozialen Medien fördern neue Trends und dienen dem Austausch von Erfahrungen. Der Konsum (als Legal High, Club-, Party-, Freizeit- oder Designerdroge) variiert innerhalb der EU beträchtlich und nimmt offenbar langsam zu. In Irland, Polen, Lettland und dem Vereinigten Königreich soll er überdurchschnittlich hoch sein. Die Zahl der Personen, die in unmittelbarer Folge des Konsums ins Krankenhaus eingeliefert wurden, soll nach wie vor relativ gering sein (unklar ist, ob dies angesichts des Mangels an verlässlichen Daten das Maß der tatsächlichen Schädigung widerspiegelt).

⁽²⁾ Einheitsübereinkommen der Vereinten Nationen über Suchtstoffe (1961).

⁽³⁾ UN-Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheitsübereinkommens über Suchtstoffe.

2.9 Im Einklang mit den vorstehend beschriebenen Sachverhalten und im Vergleich zu regelmäßigen, abhängigen Konsumenten illegaler Drogen sind Konsumenten neuer psychoaktiver Substanzen (insbesondere im Vereinigten Königreich, wo viele Daten erhoben werden) bislang eher jung, relativ wohlhabend, nicht kriminell und eher bereit, sich erforderlichenfalls in medizinische Behandlung zu begeben. Da diese Personen nach wie vor in Familie und Arbeitswelt integriert sind, sind die Heilungsaussichten normalerweise gut. Kommt es zu Unfällen oder Todesfällen, so werden sie gewöhnlich als unerwartete persönliche Tragödien betrachtet und finden erhebliche Beachtung in den Medien und deshalb auch auf politischer Ebene.

2.10 Angesichts dessen ist es kaum verwunderlich, dass die Einstellungen der Öffentlichkeit und der Politik in den EU-Mitgliedstaaten und weltweit zu Kontrollen bei neuen psychoaktiven Substanzen erheblich auseinandergehen. Uruguay hat vor kurzem Cannabis legalisiert. Neuseeland will „risikoarme“ neue psychoaktive Substanzen zulassen, deren Qualität zudem überprüft werden soll. Irland hat die Zahl der Verkaufsstellen drastisch reduziert, die Niederlande und Kanada erwägen denselben Schritt. Im Vereinigten Königreich hielt man es bislang meist für sinnvoller, einzelne Erzeugnisse oder Produktgruppen zu verbieten, prüft nun jedoch alternative Vorgehensweisen. Belgien plant, Produktgruppen zu verbieten. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um den Verkauf illegaler Drogen über anonyme Internetportale einzuschränken, der Verkauf legaler Drogen wird jedoch wahrscheinlich florieren.

3. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

3.1 Mit dem Beschluss des Rates von 2005 ⁽⁴⁾ wurde ein Rahmen für den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle von neuen psychoaktiven Substanzen geschaffen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Maßnahmen auf der Grundlage dieses Beschlusses in der Praxis lediglich eine Reaktion auf die bereits vorhandenen Probleme ermöglichen, dass zu wenige Informationen erfasst, die Risiken unzureichend eingestuft und wenig restriktive Maßnahmen ergriffen werden können. 2011 forderte der Rat die Kommission auf, den Beschluss zu aktualisieren.

3.2 Der vorliegende Vorschlag enthält die Maßnahmen, die für erforderlich gehalten werden, einschließlich eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung des Rahmenbeschlusses des Rates ⁽⁵⁾ zur Festlegung von Mindestvorschriften im Bereich des illegalen Drogenhandels. Damit würde die Definition des Begriffs Droge auf jene neuen psychoaktiven Substanzen ausgedehnt, von denen schwerwiegende gesundheitliche, soziale und sicherheitsrelevante Risiken ausgehen. Sie sollen den dauerhaften Marktbeschränkungen in der EU unterworfen werden, denen bereits in den einschlägigen UN-Übereinkommen und -Protokollen aufgeführte Substanzen unterliegen.

3.3 Dem Vorschlag für eine Verordnung zu den neuen psychoaktiven Substanzen ist eine interne Folgenabschätzung beigefügt, in der die Unterschiede in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten, den tatsächlichen Konsum, die Kosten für das Gesundheitswesen sowie die Maßnahmen von Öffentlichkeit und Regierungen in der gesamten EU herausgearbeitet werden. Soweit keine Daten vorliegen, werden Schätzungen vorgenommen. Politische Handlungsoptionen werden bezüglich ihrer Effizienz bei der Umsetzung der Ziele, nach ihren wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen und ihrer Angemessenheit bewertet sowie danach beurteilt, inwieweit sie von den Interessenträgern akzeptiert werden.

3.4 Der Vorschlag gründet sich auf Artikel 114 AEUV, nach dem das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts mit einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz zu gewährleisten ist. Es wird beabsichtigt, die Reaktionszeiten auf EU-Ebene zu verkürzen, gezielte und angemessene Maßnahmen zu ermöglichen, die Probleme von Substanzen mit doppeltem Verwendungszweck und des Mangels an Sicherheit für die legalen Marktteilnehmer anzugehen sowie den Markt für neue psychoaktive Substanzen mit dem Binnenmarkt im Allgemeinen zu verknüpfen.

3.5 Der Vorschlag enthält einen Zeitplan für die Erfassung von Daten für einen gemeinsamen Bericht der Kommission, der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Europol und anderer eng mit diesem Thema befasster EU-Agenturen (für Arzneimittel, Chemikalien und Lebensmittelsicherheit) auf der Grundlage frühzeitiger Warnungen der Mitgliedstaaten vor neu festgestellten neuen psychoaktiven Substanzen.

3.6 Der Bericht kann zu einer förmlichen Risikobewertung durch die EBDD führen, die ihrerseits Anlass für die Ergreifung von Maßnahmen durch die Kommission sein kann. Es werden Kriterien zur Unterscheidung zwischen geringen, mittleren und schwerwiegenden Risiken für die Gesundheit, die Gesellschaft und die Sicherheit vorgeschlagen. Bei Substanzen, deren Risiko als gering eingeschätzt wird, werden keine weiteren Maßnahmen ergriffen. Bei mittleren oder schwerwiegenden Risiken kann die Kommission ein vorübergehendes oder dauerhaftes Verbot des Verkaufs und in besonderen Fällen auch der Herstellung, Verbreitung sowie Ein- oder Ausfuhr einer konkreten neuen psychoaktiven Substanz verhängen.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JHA, ABl. L 335/8 vom 11.11.2004.

3.7 Der Vorschlag sieht eine erneute Prüfung des Risikos bei Vorliegen neuer Informationen sowie eine regelmäßige Berichterstattung und Evaluierung der Durchführung, Anwendung und Wirksamkeit der Verordnung vor. Forschung und Analyse werden weitergeführt. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Sanktionen für Verstöße gegen Marktbeschränkungen zu erlassen und sicherzustellen, dass diese Vorschriften wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Der Vorschlag soll keine unmittelbaren Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben.

3.8 Die Verordnung tritt zwanzig Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft und ist für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Der ursprüngliche Beschluss des Rates ⁽⁶⁾ wird damit aufgehoben und ersetzt.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA hat die Mitteilung der Kommission „Eine entschlossenere europäische Reaktion auf das Drogenproblem“ von 2011 sowie den Vorschlag für eine Verordnung über Drogenausgangsstoffe von 2012 begrüßt. Er brachte zum Ausdruck, dass er Vorschläge zu den neuen psychoaktiven Substanzen erwartet, und schlug umfassende Leitlinien für wirksame Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten vor.

4.2 Im Falle der Drogenausgangsstoffe wurde besonders darauf verwiesen, inwieweit die Beteiligten (die Kommission und eine beschränkte Zahl legaler Hersteller, Händler und Konsumenten) den Vorgaben von Artikel 12 des UN-Übereinkommens ⁽⁷⁾ von 1988 über die Zusammenarbeit zur Umsetzung der angestrebten Ziele nachgekommen sind. In dem besonderen Fall der Abzweigung kleiner Mengen von Essigsäureanhydrid zur Herstellung von Heroin konnten diese recht genau bestimmt werden.

4.3 Dies ist bei den neuen psychoaktiven Substanzen noch nicht der Fall, bei denen in den Mitgliedstaaten und weltweit erhebliche Unterschiede in Bezug auf den tatsächlichen Konsum und die Reaktionen der Öffentlichkeit und der Politik bestehen. Wichtige Daten werden oft nicht erhoben oder erfasst, individuelle Tragödien ziehen die Aufmerksamkeit der Medien auf sich, die politischen Reaktionen sind nicht immer von wissenschaftlichem und professionellem Fachwissen untermauert und widersprechen diesem bisweilen unmittelbar, und weitere in engem Zusammenhang damit stehende Faktoren, einschließlich des weitaus stärker verbreiteten und weitaus schädlicheren Konsums von Alkohol und Tabak, gelten als zu heikel, um sie in ein einheitliches ordnungspolitisches Konzept einzubeziehen. Zudem ist eine Kluft zwischen den Generationen mit Blick auf den Vertrieb über das Internet und die Bedeutung der sozialen Medien für die Herausbildung der Wahrnehmung, das Eingehen von Risiken und den Freizeitkonsum von alten wie neuen psychoaktiven Substanzen offensichtlich.

4.4 Angesichts dieser Rahmenbedingungen, die jede Reaktion auf neue psychoaktive Substanzen eindeutig sehr kompliziert machen, seien zwei wichtige Bemerkungen aus früheren Stellungnahmen des EWSA zitiert: „Der Staat darf keinen größeren Schaden anrichten als den, den er abwenden will.“ ⁽⁸⁾ und „Maßnahmen sollten auf der Grundlage von Daten und Fakten ergriffen werden — nicht umgekehrt“ ⁽⁹⁾, was auch für viele andere für den Gesetzgeber wichtige Themen zutrifft. Allerdings ist dies mitunter leichter gesagt als getan.

4.5 Das Problem mit diesen Vorschlägen ist sicher nicht, dass sie Schaden könnten, sondern eher dass sie nicht ausreichend Gutes bewirken und dass sie umfassendere gesamtgesellschaftliche und multidisziplinäre datenbasierte Konzepte behindern, die erforderlich sind, um auch nur Einigkeit über die Bewertung der derzeitigen Situation und über die längerfristigen Ziele für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu erzielen. Wenn schon darüber keine Einigung erzielt und nicht die erforderliche politische und finanzielle Unterstützung gesichert werden kann, dann sollte dies in einem Verordnungsvorschlag auf EU-Ebene auch eingeräumt werden.

4.6 Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag andere Ziele verfolgt, einschließlich der Beseitigung der Probleme des doppelten Verwendungszwecks, der Abzweigung legaler Substanzen in der EU und der fehlenden Sicherheit für legale Marktteilnehmer. Diese werden in der Folgenabschätzung jedoch nicht quantifiziert und im Vorschlag nur unzureichend beachtet. Weitere Möglichkeiten, die Lücken anderer Rechtsvorschriften zu schließen, wurden gar nicht in Betracht gezogen. Deshalb ist schwer zu beurteilen, ob die Rechtsgrundlage des Vertrages (Artikel 114 AEUV) angemessen ist oder nicht. Um hier und in anderen Punkten zu einem Ergebnis zu gelangen, könnten die statistischen Daten über die 300 bislang erfassten Substanzen herangezogen werden.

4.7 Der EWSA ist der festen Überzeugung und hat wiederholt festgestellt, dass die Regulierung des Angebots nur ein Teil der Lösung ist und allein wahrscheinlich keine sinnvollen oder messbaren Ergebnisse bringen wird. Es muss mehr dafür getan werden, die Nachfrage zu verstehen, und es müssen bessere Möglichkeiten vorgeschlagen werden, wie diese mit dem geringstmöglichen Risiko bedient werden kann. Wie immer kann ein Risiko nicht gänzlich ausgeschlossen, jedoch erheblich verringert werden. Bessere und angemessen verbreitete Daten dürften allerdings hilfreich sein.

⁽⁶⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽⁷⁾ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (1988).

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 229/85 vom 31.7.2012.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA, ABl. C 76/54 vom 14.3.2012.

4.8 Der EWSA stellt auch fest, dass strafrechtliche Sanktionen, wenn überhaupt, nur gegen jene verhängt werden dürfen, die mit dem Verkauf von Substanzen kommerziellen Gewinn erzielen wollen, die bekanntermaßen bereits verboten sind oder der menschlichen Gesundheit schweren Schaden zufügen können. Dies gilt insbesondere für neue psychoaktive Substanzen, deren Risiken nach dem derzeitigen Kenntnisstand offenbar geringer sind als bei alten oder ausgeschlossenen psychoaktiven Substanzen. Konsumenten zu inhaftieren und sie damit zwangsläufig mit alten psychoaktiven Substanzen in Kontakt zu bringen, wäre die allerschlechteste Lösung für die Betroffenen selbst und für die Gesellschaft insgesamt. Dies muss in dem Vorschlag klar und deutlich zum Ausdruck gebracht werden, wenn die Maßnahmen bei den relevanten Bevölkerungsgruppen, vor allem den direkt betroffenen Jugendlichen, in der EU glaubwürdig sein sollen.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der Vorschlag enthält Definitionen einiger, jedoch nicht aller verwendeten Schlüsselbegriffe. Es wird jedoch nicht erläutert, wie sie auf diesen ungewöhnlich strukturierten, rasch wachsenden, teils legalen, teils illegalen, teils transparenten, teils regulierten Markt für Erzeugnisse anzuwenden sind, die größtenteils außerhalb der EU hergestellt werden. Der Begriff Wirtschaftsteilnehmer wird nicht definiert — dabei könnte es sich um einen legalen Händler (Direktverkäufer von neuen psychoaktiven Substanzen, über einen Headshop oder das Internet) oder einen illegalen Händler (Dealer, der verbotene Drogen verkauft) handeln. Was bedeutet „Bereitstellung auf dem Markt“ in Zeiten globalen Verkaufs über das Internet? Warum soll eine Mischung nur aus zwei oder mehr neuen psychoaktiven Substanzen bestehen, nicht aber beispielsweise aus einer neuen psychoaktiven Substanz sowie unterschiedlichen Mengen Tabak, Koffein, Kräutern oder Füllstoffen? Wäre es nicht besser, sich auf „Konsumenten“ als „jede Person, die neue psychoaktive Stoffe außerhalb ärztlicher Aufsicht konsumiert“ zu beziehen als auf die große Gruppe der „Verbraucher“ („jede natürliche Person, die zu Zwecken handelt, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen oder beruflichen Tätigkeit liegen“), die davon zum großen Teil nicht betroffen sind? Sollte der Vorschlag, der erklärtermaßen vorausschauend konzipiert ist, anstatt nur auf bereits bestehende Probleme zu reagieren, nicht auch neue psychoaktive Substanzen ins Visier nehmen, die „nach Einschätzung und Bewertung der Wissenschaft künftig auftauchen dürften“? Außerdem ist die kritische Frage zu stellen, warum die Beweislast von den Händlern, die doch eigentlich nachweisen müssten, dass ihre Produkte „risikoarm“ sind, auf die EBDD und die Kommission verlagert wurde, zumal nun der Eindruck entstehen könnte, dass die Produkte von letzteren genehmigt werden.

5.2 Auch die Definition des Begriffs neue psychoaktive Substanz sollte überarbeitet werden, wobei es statt „neu“ (im Rahmen dieses EU-Vorschlags) vielleicht „gemeldet“ heißen sollte, da sich „neu“ nur auf die vorhandenen UN-Übereinkommen bezieht. Da die Substanzen nicht routinemäßig im Rahmen von REACH oder anderen stoffbezogenen Rechtsvorschriften auf ihre psychoaktiven Eigenschaften getestet werden (und auch nicht getestet werden können und sollten), liegen kaum Informationen darüber vor, wie viele Stoffe letztlich solche Wirkungen in geringerem oder höherem Maße zeigen (oder mit dem Argument in Verkehr gebracht werden, dass sie diese Wirkung haben). Da man nur von psychoaktiven Substanzen spricht, wenn die entsprechenden Wirkungen beim Menschen auftreten, liegen die Einschränkungen im Hinblick auf Tierversuche auf der Hand.

5.3 Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass es in dem Vorschlag eher um Einzelsubstanzen als um Mischungen geht, die jedoch häufig in Verkehr gebracht werden. Es wurde eine Frist festgelegt, innerhalb derer die Agenturen reagieren müssen — nicht jedoch die Kommission, wenn es um den gemeinsamen Bericht oder die Risikobewertung geht. Das Verfahren läuft an, wenn „mehrere“ Mitgliedstaaten dieselbe neue psychoaktive Substanz identifizieren. Warum genügt nicht ein Mitgliedstaat, wenn es sich um einen schweren Fall handelt? Wie viele Mitgliedstaaten sind „mehrere“? Unklar ist auch, wie die Kommission in dem (wahrscheinlichen) Fall entscheiden wird, dass keine zusätzlichen Informationen der Agenturen vorliegen, was von entscheidender Bedeutung ist, wenn die Mitgliedstaaten keinen politischen Beitrag leisten. Zudem sind keine Maßnahmen im Rahmen anderer europäischer oder nationaler Rechtsvorschriften vorgesehen, z. B. Vorschriften über Etikettierung oder Verkauf, über allgemeinen Verbraucherschutz oder andere Rechtsvorschriften über Chemikalien, Arzneimittel, Gesundheitsschutz und Sicherheit. Headshops sollten, wenn sie denn weiterbestehen dürfen, die geltenden Vorschriften des Verbraucherschutzes ausnahmslos einhalten müssen.

5.4 Der EWSA ist insbesondere besorgt über den Mangel an zusätzlichen finanziellen Mitteln für dieses Vorhaben. Wenn eine Umsetzung mit den vorhandenen Mitteln möglich ist, warum werden diese Verfahren dann nicht jetzt schon angewandt? Ist es überhaupt möglich, echte Ergebnisse ohne zusätzliche Mittel zu erzielen? Ist eine Verordnung (die sich an die Mitgliedstaaten richtet) notwendig, um festzulegen, wie die unterschiedlichen EU-Agenturen zusammenwirken, oder können diese internen Verfahren im Lichte der bisherigen Erfahrungen rascher im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden?

5.5 Der EWSA stellt fest, dass es der Folgenabschätzung, auf der dieser Vorschlag beruht, an vergleichbaren Daten aller Mitgliedstaaten über den Konsum, die Auswirkungen und die Gesundheitskosten von neuen psychoaktiven Substanzen mangelt. Wenn sich zeigen ließe, dass diese Kosten allgemein anfallen und erheblich sind, dann würde das Tätigwerden der EU-Agenturen eine kosteneffiziente Lösung bieten. Der EWSA ist besorgt, dass der Vorschlag keine Mindeststandards für die Berichterstattung enthält, die wiederum eine stärkere Anerkennung und Unterstützung der größtenteils freiwilligen nationalen Anlaufstellen erfordern würde, die über REITOX wichtige Daten liefern.

5.6 Der EWSA teilt die Auffassung, dass die neuen psychoaktiven Substanzen auf der Grundlage vorab vereinbarter Kriterien intern in Stoffe mit geringem, mittlerem und hohem Risikopotenzial — nach den derzeit vorliegenden Daten — eingestuft werden sollten. Dies darf jedoch nicht als Genehmigung eines legalen oder sicheren Verkaufs verstanden werden, und aus sämtlichen öffentlich verfügbaren Aufstellungen sollte dies deutlich hervorgehen. Angesichts der wenigen verfügbaren Daten und der Schwierigkeiten einer quantitativen Risikobewertung geht der EWSA davon aus, dass zu gegebener Zeit eine Neueinstufung auf der Grundlage weiterer Daten erfolgt.

5.7 Der EWSA stimmt ferner dem geltenden Leitfaden der EBDD zur Risikobewertung von neuen psychoaktiven Substanzen zu, wonach andere alte oder ausgeschlossene, jedoch weit verbreitete und besser bekannte psychoaktive Substanzen in derselben Klassifizierung als Orientierungsparameter aufgeführt werden sollten, wie etwa Heroin, Kokain, Cannabis, Ecstasy, Alkohol und Tabak. Wenn dies trotz der leicht verfügbaren Daten nicht in Frage kommt, dann ist es auch für neue psychoaktive Substanzen nicht möglich, bei denen Daten kaum verfügbar, unvollständig und oft widersprüchlich sind. Neu auf den Markt gebrachte neue psychoaktive Stoffe haben möglicherweise nur geringes soziales, kriminelles oder ökologisches Wirkungspotential, können aber dennoch sehr gefährlich für die menschliche Gesundheit sein, wenn sie unkontrolliert konsumiert werden.

5.8 Der EWSA ist der Auffassung, dass ein solcher, ganzheitlicherer Ansatz in Fragen von Sucht und Drogenabhängigkeit auch zu besser ausgestatteten präventiven Konzepten und Behandlungsmethoden auf nationaler Ebene führen würde. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, die Lebensweise und Einstellungen verschiedener Altersgruppen (10-18, 18-25 und 25+) zu kennen. Soziale Medien und Online-Marketing- und Beratungsdienste sind schon jetzt entscheidend für die Herausbildung von Trends oder die Verbreitung von Warnungen und werden die persönlichen Entscheidungen in diesem Bereich zunehmend bestimmen. Projekte zur Beobachtung dieses Bereichs müssen gefördert und umfassend finanziert werden. Der angemessene Schutz der Gesundheit sollte wichtiger sein als Justiz und Binnenmarkt.

5.9 Der EWSA erkennt an, dass zu gegebener Zeit gesetzliche Vorschriften erforderlich werden könnten. Notwendigkeit und Form dieser Rechtsvorschriften sind aus heutiger Sicht jedoch bei weitem noch nicht abzusehen. Die Mitgliedstaaten nehmen unterschiedliche Probleme wahr, bevorzugen unterschiedliche Lösungen und müssen die Möglichkeit haben, nach verschiedenen Zeitplänen vorzugehen. Weltweit gibt es erhebliche Unterschiede zwischen restriktiven und permissiven Ansätzen. Hilfreich wäre es, die Entwicklungen in zwei benachbarten, wirtschaftlich und kulturell ähnlichen Ländern der südlichen Hemisphäre, nämlich Australien und Neuseeland, zu verfolgen. Eine enge Zusammenarbeit mit den USA und anderen Ländern mit weit verbreitetem Internetvertrieb wird in diesem Zusammenhang sehr wichtig sein. Auch in den Handelsgesprächen mit China und Indien sollten Maßnahmen erörtert werden, wie die Herstellung und der Verkauf alter, ausgeschlossener und neuer psychoaktiver Substanzen eingeschränkt werden könnte.

5.10 Dies ist vor allem ein wirklich globales Problem, und in jeder weiteren Folgenabschätzung und in jedem Verordnungsvorschlag sollte diese Dimension berücksichtigt und ein größeres Spektrum an Optionen geprüft werden, auch wenn diese zunächst einmal auf EU-Ebene schwer umsetzbar erscheinen. Die EBDD wird hier eine wichtige Rolle spielen. Wenn dazu zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich sind, sollten sie auch bereitgestellt werden. Einschlägige Forschungsprogramme sollten enger aufeinander abgestimmt werden, und ihre Ergebnisse sollten umfassender verbreitet werden. Wenn Rechtsvorschriften, auf welcher Ebene auch immer, erforderlich sind, wird hoffentlich eine solidere Datenbasis vorliegen, um die genannten Probleme zu lösen.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Paket „NAIADES II“, das folgende drei Dokumente umfasst: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 718/1999 des Rates vom 29. März 1999 über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschiffahrtsflotten der Gemeinschaft zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs

COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD)

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung technischer Vorschriften für Binnenschiffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD)

Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt — NAIADES II

COM(2013) 623 final

(2014/C 177/11)

Berichtersteller: **Jan SIMONS**

Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 10. September 2013 bzw. am 7. und 31. Oktober 2013 bzw. am 8. und 22. Oktober 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 91 Absatz 1 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„NAIADES II-Paket“,

das folgende drei Dokumente umfasst:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 718/1999 des Rates vom 29. März 1999 über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschiffahrtsflotten der Gemeinschaft zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs

COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD),

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung technischer Vorschriften für Binnenschiffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD),

Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt — NAIADES II

COM(2013) 623 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 18. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 140 gegen 2 Stimmen bei 10 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt und befürwortet die in der Mitteilung und den beiden Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission enthaltenen Maßnahmen, möchte jedoch folgende Empfehlungen dazu aussprechen.

1.2 Seiner Meinung nach ist die unzureichende politische und finanzielle Unterstützung der Binnenschifffahrt in den letzten Jahren dafür verantwortlich, dass dieser Sektor seinen Anteil am Verkehrsmarkt nicht ausbauen konnte.

1.3 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher auf, einen hinreichenden Anteil (der Ausschuss erwartet logischerweise mindestens 20 %) der Mittel der Fazilität „Connecting Europe“ und bestimmter (insbesondere der für Innovation vorgesehenen) Teile des Programms „Horizont 2020“ für die Binnenwasserstraßen und die Binnenschifffahrt bereitzustellen, um die Ziele von „NAIADES II“ zu erreichen; außerdem muss sie die Mitgliedstaaten bei der Infrastrukturerhaltung und -ausbau unterstützen und ihnen entsprechende Anreize schaffen. Darüber hinaus müssen neue Finanzierungsmechanismen entwickelt werden.

1.4 Da die Infrastruktur für die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Kommission von grundlegender Bedeutung ist, fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, ihrer Verantwortung in diesem Bereich nachzukommen. Diesbezüglich verweist der Ausschuss u. a. auf die „Donauraumstrategie“ zur Förderung der Entwicklung im Donauraum (2010) und auf die in diesem Zusammenhang im Juni 2012 unterzeichnete Erklärung.

1.5 Der Ausschuss befürwortet diese Strategie, weist jedoch darauf hin, dass sie genau wie die Erklärung aus dem Jahr 2012 bislang nicht ausreichend umgesetzt wird. Er fordert die Europäische Kommission daher auf, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die für die Einhaltung der in dieser Strategie bzw. Erklärung getroffenen Vereinbarungen Sorge trägt.

1.6 Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Durchführung der NAIADES-Maßnahmen zur Ökologisierung der Binnenschifffahrt und betont auch in diesem Zusammenhang, dass ausreichende finanzielle Mittel bereitgestellt werden müssen, um u. a. bei der Umsetzung des Programms „NAIADES I“ Versäumtes nachzuholen.

1.7 Unter Verweis auf seine frühere Stellungnahme zur sozialen Sicherheit in der Binnenschifffahrt fordert der Ausschuss alle Interessenträger auf, weitere Initiativen in dieser Frage auf den Weg zu bringen. Die angestrebte, auf dem sozialen Dialog beruhende Harmonisierung der Berufsprofile und die Abstimmungen der Berufsqualifikationen auf europäischer Ebene spielen dabei eine wichtige Rolle; die Europäische Kommission wird dieses Unterfangen in enger Zusammenarbeit mit Flusskommissionen, insbesondere der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR), in die Tat umsetzen.

1.8 Der Ausschuss erachtet die Vorschläge zur institutionellen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Flusskommissionen als wichtige Entwicklung. Er fordert alle betroffenen Stellen auf, die verschiedenen Regelwerke eng aufeinander abzustimmen und so die angestrebte Harmonisierung zu erreichen.

2. Einleitung

2.1 In der Binnenschifffahrt werden jährlich rund 500 Mio. t Ladung umgeschlagen, wofür auf der Straße 25 Millionen LKW erforderlich wären, was einer Verkehrsleistung von 140 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) entspricht. Die Binnenschifffahrt spielt außerdem eine wichtige Rolle im Personenverkehr — im Tourismus (Kreuzfahrtschiffe und Tagesauflüge) und in zunehmendem Maße auch im Stadt- und Nahverkehr (z. B. Fährdienste).

2.2 Traditionelle Verkehrsmärkte wie der Transport von Massengütern auf Langstrecken werden zunehmend durch neue innovative Dienste ergänzt, wodurch die Binnenschifffahrt auch auf kurzen Strecken immer mehr an Bedeutung gewinnt.

2.3 Aufgrund ihrer Größenvorteile und ihrer Energieeffizienz zeichnet sich die Binnenschifffahrt durch die niedrigsten externen Kosten, CO₂-Emissionen, Lärmpegel, Unfall- und Stauraten aus. Dank der weltweit höchsten Sicherheitsnormen ist dieser Verkehrsträger der größte Verbringer von Gefahrgütern in Europa.

2.4 Insgesamt sind rund 44 000 Menschen in der Binnenschifffahrt beschäftigt; außerdem sind noch weitere 12 000 indirekte Arbeitsplätze daran gebunden. Es gibt jedoch nicht genug qualifizierte Arbeitnehmer, weshalb die Binnenschifffahrt für Arbeitssuchende Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet. Aufgrund neuer Ausbildungsprogramme und guter Karriereaussichten bietet die Binnenschifffahrt auch jungen Menschen interessante Beschäftigungsmöglichkeiten.

2.5 Der Binnenschifffahrtsmarkt ist vollständig liberalisiert, leidet jedoch seit 2008 unter den Folgen der Wirtschaftskrise. Aufgrund des Konjunkturrückgangs ist das Transportvolumen in den letzten Jahren zurückgegangen, was zu Überkapazitäten und denn auch zu niedrigen Transportpreisen in der Binnenschifffahrt geführt hat. Verschiedene Studien kommen zu dem Schluss, dass diese Situation sich erst in einigen Jahren verbessern wird.

2.6 In dem umfangreichen europäischen Wasserstraßennetz mit rund 37 000 km an Flüssen und Kanälen bestehen ausreichende Kapazitäten für die Abwicklung eines höheren Verkehrsaufkommens. Dafür ist jedoch ein gut unterhaltenes Binnenwasserstraßennetz erforderlich. Doch selbst während der Laufzeit des Aktionsprogramms NAIADES I (2006-2014) wurden Wasserstraßen nicht genügend instandgehalten und bestehende Infrastrukturlücken nicht geschlossen; dies ist vor allem Sparmaßnahmen in den Mitgliedstaaten geschuldet. Darüber hinaus wird die Durchführung von Infrastrukturprojekten für Wasserstraßen durch lange und schwerfällige Verfahren und einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand erschwert.

3. Inhalt der Kommissionsmitteilung

3.1 Die Europäische Kommission hat am 10. September 2013 die Mitteilung „Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt — NAIADES II“ veröffentlicht, in der sie zu dem Schluss kommt, dass das Vorläuferprogramm NAIADES I zwar eine gewisse Dynamik bewirkt hat, die wirtschaftlichen und ökologischen Perspektiven für die Binnenschifffahrt sich jedoch verschlechtert haben und kaum Fortschritte betreffend die Verbesserung der Infrastruktur erzielt wurden. Außerdem befindet sich die Binnenschifffahrt in einer Wirtschaftskrise, die Überkapazitäten zur Folge hat.

3.2 Aufgrund der Chancen und Herausforderungen in Verbindung mit diesem Verkehrsträger beschloss die Europäische Kommission, ihr bisheriges Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt fortzusetzen. Mit NAIADES II möchte sie langfristig auf strukturelle Veränderungen in der Binnenschifffahrt hinwirken, ohne den freien Markt zu behindern.

3.3 In diesem Programm werden konkrete Maßnahmen in folgenden Bereichen verfolgt:

- Qualitätsinfrastruktur, u. a. auch bessere Vernetzung und Integration der Binnenschifffahrt mit anderen Verkehrsträgern. Hierfür spielen Häfen (See- und Binnenhäfen) als „Vernetzer“ eine wichtige Rolle;
- Innovation;
- ein reibungslos funktionierender Binnenmarkt;
- verbesserte Umweltqualität durch geringere Emissionen;
- qualifizierte Arbeitskräfte und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze;
- Integration der Binnenschifffahrt in die multimodale Logistikkette.

3.4 Dieses Aktionsprogramm wird von zwei Legislativvorschlägen flankiert, zum einen einem Vorschlag für technische Vorschriften für Binnenschiffe und zum anderen einem Vorschlag zur Änderung der Verordnung über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschifffahrtsflotten. Beide Rechtsinstrumente finden schon seit langem Anwendung auf die Binnenschifffahrt und sollen nun mit den neuen Kommissionsvorschlägen modernisiert werden. Außerdem ist der Kommissionsmitteilung ein ausführliches Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zur Ökologisierung der Binnenschifffahrtsflotte beigefügt.

3.4.1 Mit dem Kommissionsvorschlag für eine neue technische Richtlinie zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG soll für eine bessere Abstimmung der verschiedenen Regulierungsbehörden gesorgt werden; hierfür wird ein eigener Mechanismus eingerichtet. Dies ist die erste konkrete Maßnahme zur Verwirklichung der geplanten institutionellen Zusammenarbeit auf Ebene der Regulierungsbehörden.

3.4.2 In dem Kommissionsvorschlag zur Anpassung der Kapazitätsverordnung 718/1999 ist eine Ausweitung der Möglichkeiten für die Nutzung der Reservefondsmittel durch Binnenschifffahrtsverbände, u. a. für ökologische Maßnahmen, vorgesehen. Dieser Vorschlag reiht sich in das Gesamtpaket der vorgeschlagenen Maßnahmen ein.

3.5 Zur Verwirklichung der in der Mitteilung aufgelisteten Maßnahmen werden in dem Vorschlag verschiedene Akteure genannt. So sind die EU und die Mitgliedstaaten für den Bau der Qualitätsinfrastruktur ebenso verantwortlich wie für die Konzipierung eines besseren Rechtsrahmens zur Schaffung von Bedingungsähnlichkeit im Binnenmarkt. Die Verantwortung für Markttransparenz und Innovation wird dem Sektor zugewiesen.

3.6 In der Mitteilung wird außerdem eine bessere Lenkungsstruktur beleuchtet. Die Binnenschifffahrt fällt historisch unter verschiedene Regelwerke: Der freie Verkehr auf den großen europäischen Flüssen ist in internationalen Verträgen und darauf beruhenden Rechtsvorschriften verankert. Daneben verfügt auch die EU über Zuständigkeiten in der Binnenschifffahrt. Um diese teils überlappenden Zuständigkeiten und Arbeitsbereiche zu klären, schlägt die Europäische Kommission einen neuen Ansatz vor, in dem eine enge Zusammenarbeit mit der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) vorgesehen ist; zu diesem Zwecke wurde eine Verwaltungsvereinbarung unterzeichnet.

3.7 „NAIADES II“ ist mit keinen eigenen Haushaltsmittel zur Finanzierung der vorgestellten Maßnahmen ausgestattet. In der Mitteilung wird daher auf EU-Ebene auf die Fazilität „Connecting Europe“ für Infrastrukturmaßnahmen und „Horizont 2020“ für die Finanzierung von Forschung, Entwicklung und Innovation hingewiesen. Außerdem sollten diese beiden Instrumente auch politische Maßnahmen und die Ökologisierung der Flotte finanziell unterstützen.

3.8 Die Europäische Kommission will sich mit noch größerem Ehrgeiz für die Förderung der Binnenschifffahrt einsetzen, indem sie sich auf die Bereiche konzentriert, die den höchsten Mehrwert bringen. Hierbei erwartet sie auch einen Beitrag der Mitgliedsstaaten und des Sektors selbst.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss befürwortet ausdrücklich eine bessere Auslastung der Kapazitäten der Binnenschifffahrt, da diese enorme Vorteile im Sinne von Beförderungsleistung, Nachhaltigkeit und externe Kosten bietet. Aufgrund seiner Bedeutung und seines Potenzials weist dieser Sektor gute Entwicklungsperspektiven für den Waren- und auch den Personenverkehr auf. Neben Kreuzfahrten wird die Rolle des Schiffsverkehrs auch in dichtbevölkerten städtischen Gebieten, in denen Fährdienste angeboten werden, immer stärker anerkannt.

4.2 Der Ausschuss stimmt der Europäischen Kommission zu, dass die Binnenschifffahrt zu wenig genutzt wird, und unterstützt ihre Absicht, den Anteil dieses Sektors am Gesamtverkehr auszubauen. Allerdings trägt die Europäische Kommission bei ihrem Bestreben, die Binnenschifffahrt besser zu integrieren und hierfür die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, der Bedeutung einer konkreten finanziellen Unterstützung des Aktionsprogramms nicht ausreichend Rechnung. „NAIADES II“ ist ein ehrgeiziges neues Aktionsprogramm, dessen Finanzierung noch nicht hinreichend geklärt ist. Der Ausschuss sieht daher dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zur Finanzierung mit Spannung entgegen und fordert die Europäische Kommission auf, in diesem Dokument den bisherigen Schwachstellen Rechnung zu tragen.

4.3 In ihrer Bilanz, die die Europäische Kommission bei der Zwischenbewertung von „NAIADES I“ gezogen hat, ist festgehalten, dass dieses Aktionsprogramm eine gewisse Dynamik bewirkt und das Bewusstsein für das Potenzial dieses Sektors, vor allem bei politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene, geschärft hat.

4.4 Gleichzeitig haben die Erfahrungen mit „NAIADES I“ und den jüngsten TEN-V-Leitlinien gezeigt, dass die Mitgliedstaaten mit ihrer Befürwortung der Ziele der Mitteilung auch Verpflichtungen eingehen müssen. Der Ausschuss fordert daher das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission auf, dies klar und deutlich festzuhalten.

4.5 Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass für die Förderung der Binnenschifffahrt eine gute und enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den Flusskommissionen erforderlich ist. Er unterstützt die diesbezüglichen Vorschläge und verweist in diesem Zusammenhang auf die wichtige Rolle der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) für die Entwicklung der Binnenschifffahrt und ein hohes technisches und Sicherheitsniveau.

4.6 Der Ausschuss unterstreicht die große Bedeutung der Infrastruktur zur Verwirklichung der Ziele der Europäischen Kommission. Zur Förderung einer besseren Integration der Binnenschifffahrt und zur Gewährleistung ihrer Zuverlässigkeit ist ein gut instandgehaltenes und lückenloses Verbindungsnetz ohne Engpässe Grundvoraussetzung. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, ihrer Verantwortung in diesem Bereich nachzukommen.

4.7 Angesichts des begrenzten Haushalts der Fazilität „Connecting Europe“ erwartet der Ausschuss, dass die Europäische Kommission mindestens 20 % der verfügbaren Mittel für Binnenwasserstraßen bereitstellt und die Mitgliedstaaten bei der Instandhaltung und dem Ausbau dieser Infrastruktur unterstützt und ihnen hierfür entsprechende Anreize schafft. Im Gegensatz zur Straße und zur Schiene verfügen die europäischen Binnenwasserstraßen über ausreichende Kapazitäten, um ein Mehrfaches des aktuellen Transportvolumens aufzunehmen, weshalb mit Investitionen in die Wasserstraßen eine maximale Investitionsrendite erzielt werden kann.

4.8 Der Ausschuss nimmt die Pläne zur Kenntnis, eine Konsultation über Infrastrukturgebühren im Hinblick auf die Internalisierung der externen Kosten in der Binnenschifffahrt durchzuführen. Er weist darauf hin, dass die Frage der Internalisierung der externen Kosten in der Binnenschifffahrt mit äußerster Umsicht behandelt werden muss und dieses Instrument nur dazu dienen darf, das Transportvolumen in der Binnenschifffahrt zu erhöhen und ihre Wettbewerbsposition zu stärken.

4.9 Mit „NAIADES II“ sollen u. a. auch die Attraktivität der Binnenschifffahrt auf dem Arbeitsmarkt erhöht und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze geschaffen werden, um die Mobilität der Arbeitnehmer zu fördern. Hierfür sollen die Berufsprofile harmonisiert und die Berufsqualifikationen auf europäischer Ebene abgestimmt werden. Dies könnte zur Lösung des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in der Binnenschifffahrt beitragen.

4.10 In Verbindung mit der sozialen Sicherheit verweist der Ausschuss auf seine Stellungnahme aus dem Jahr 2005 (TEN/200), in der er die Ausarbeitung einer europäischen Sozialpolitik für die Binnenschifffahrt gefordert hat. Diese Forderung wurde in den letzten Jahren im Rahmen des sozialen Dialogs weiter vertieft und hat letztlich zu einer spezifischen Regelung für die Arbeitszeiten in der Binnenschifffahrt geführt, über die die Sozialpartner eine vertragliche Vereinbarung unterzeichnet haben. Der Ausschuss ermuntert zu weiteren Initiativen zur Erhöhung der Attraktivität einer Beschäftigung in der Binnenschifffahrt als Arbeitgeber im Rahmen des sozialen Dialogs.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 In Bezug auf die neuen TEN-V-Leitlinien fordert der Ausschuss die Europäische Kommission auf, bei der Durchführung des neuen multimodalen Korridorkonzepts auf eine starke Einbeziehung der Binnenwasserstraßen zu achten. Mit diesen Plänen für multimodale Korridore soll dafür gesorgt werden, dass alle Verkehrsträger ausreichend berücksichtigt werden. Der Binnenschifffahrt muss bei Verwirklichung dieser Pläne eine wichtige Rolle zugedacht werden.

5.2 Der Ausschuss erachtet es als sehr wichtig, dass alle Binnenwasserstraßen der Klasse IV und höher in das TEN-V-Kernnetz aufgenommen wurden. Damit sind die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die Instandhaltung und Verbesserung dieser Wasserstraßen zu gewährleisten und die Beseitigung von Engpässen nach Kräften zu unterstützen, um letztlich sämtliche freien Kapazitäten auf den europäischen Wasserstraßen auszuschöpfen. Der Ausschuss verweist diesbezüglich auf Flüsse, die noch über reichliche Kapazitätsreserven für die Aufnahme zusätzlichen Verkehrsvolumens verfügen wie die Donau und die Elbe. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, mit Unterstützung der Europäischen Kommission die Engpässe auf diesen Flüssen zu beseitigen und fehlende Verbindungen wie z. B. zwischen Seine und Schelde unverzüglich in Angriff zu nehmen.

5.3 Die Donau spielt für die Entwicklung des Verkehrs in Mittel- und Osteuropa eine besondere Rolle. Dies wurde auch von der Europäischen Kommission in der „Donauraumstrategie“ zur Förderung der Entwicklung im Donauraum anerkannt. Der Verkehr auf der Donau ist ein Grundpfeiler dieser Strategie und soll zum Wachstum der Binnenschifffahrt auf diesem wichtigen Strom beitragen. In diesem Zusammenhang haben sämtliche Donauanrainerstaaten (bis auf bedauerlicherweise eine Ausnahme) im Juni 2012 eine Erklärung unterzeichnet, in der sie sich zur Instandhaltung der Fahrrinneninfrastruktur auf der Donau gemäß einschlägiger Standards verpflichten, um in Zukunft Verkehrsunterbrechungen in der Binnenschifffahrt aufgrund unzureichender Fahrwassertiefe vorzubeugen.

5.4 Der Ausschuss befürwortet diese Strategie der Europäischen Kommission, weist jedoch darauf hin, dass ihre Ziele ebenso wie die Ziele der Erklärung aus dem Jahr 2012 bislang nicht ausreichend umgesetzt wurden. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher auf, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die für die Einhaltung der in dieser Strategie bzw. Erklärung getroffenen Vereinbarungen Sorge trägt, und die ermittelten Probleme ohne Einschränkung zu lösen, um die angestrebte Entwicklung der Binnenschifffahrt auf diesem wichtigen Korridor nicht zu gefährden.

5.5 Die Europäische Kommission hält fest, dass die Binnenschifffahrt in Sachen Innovation gegenüber anderen Verkehrsträgern hinterherhinkt, was u. a. auf die lange Lebensdauer der Betriebsmittel zurückzuführen ist. Außerdem mangelt es offenbar an Innovationskultur in diesem Sektor. Die Europäische Kommission fordert daher die Binnenschifffahrt auf, eine führende Rolle in dieser Frage zu übernehmen und eine Innovationspolitik auszuarbeiten.

5.6 Der Ausschuss stimmt diesen Aussagen zu, weist jedoch darauf hin, dass sowohl die lange Lebensdauer der technischen Ausrüstung als auch der hohen Investitionsaufwand Innovation in diesem Sektor bremsen. Aufgrund der hohen Investitionskosten muss Innovation durch ausreichende finanzielle und wirtschaftliche Anreize sowie einen besseren Finanzierungszugang gefördert werden, die in dem Programm bislang nicht in ausreichendem Maße vorgesehen sind.

5.7 Der Ausschuss betont, dass die Binnenschifffahrt selbst schon sehr zukunftssträchtige Innovationsinitiativen auf den Weg gebracht hat, z. B. die Einführung von LNG-Schiffen. Er fordert die zuständigen Einrichtungen auf, so schnell wie möglich hierfür sowie auch für Alternativtreibstoffe den entsprechenden Rechtsrahmen festzulegen und die notwendige Infrastruktur zu schaffen, um diese Innovation einer breiten Anwendung zuzuführen und weiter zu fördern.

5.8 Die Europäische Kommission hat ihrer Mitteilung ein Arbeitsdokument ihrer Dienststellen zur Ökologisierung der Flotte beigefügt, in dem sie Szenarien zur Verringerung von Schadstoffemissionen erläutert. Der Ausschuss hält fest, dass die Binnenschifffahrt einen viel niedrigeren CO₂-Ausstoß als der Straßen- und Schienenverkehr aufweist, was in diesem Dokument allerdings nicht weiter berücksichtigt wird.

5.9 Aufgrund der Schwerpunktsetzung auf andere Luftschadstoffe als CO₂ kommt die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass die Binnenschifffahrt nun zum umweltschädlichsten Verkehrsträger werden könnte. Der Ausschuss betont diesbezüglich, dass bei der Festlegung künftiger Emissionsnormen Wettbewerbsverzerrungen vorgebeugt und der Verfügbarkeit eines entsprechenden Angebots an geeigneten Motoren für die Binnenschifffahrt Rechnung getragen werden muss.

5.10 Nach Meinung des Ausschusses kann die Europäische Kommission eine wichtige Rolle spielen, um die Binnenschifffahrt zu Innovation und Ökologisierung zu bewegen; sie sollte hierfür beträchtliche finanzielle Unterstützung bereitstellen. Aufgrund des Nutzens einer besseren Umwelleistung der Binnenschifffahrt für die Gesellschaft insgesamt ist eine Unterstützung derartiger Maßnahmen aus europäischen und nationalen Fonds gerechtfertigt. Diese kann eine starke Katalysatorwirkung zeitigen.

5.11 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher auf, bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens der EU alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um Mittel aus der Fazilität „Connecting Europe“ und „Horizont 2020“ für die Durchführung von Maßnahmen zur Ökologisierung der Flotte und weiterer Maßnahmen aus dem NAIADES-Paket bereitzustellen.

5.12 Der Ausschuss fordert außerdem die Binnenschifffahrt auf, im Interesse ihres Images in der Öffentlichkeit die aus dem Reservefonds verfügbaren Mittel für Ökologisierungsmaßnahmen zu nutzen. Mit dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschifffahrtsflotten, die Teil des „NAIADES II“-Pakets ist, wird dies ermöglicht.

5.13 Die Professionalisierung der Binnenschifffahrt und eine engere Zusammenarbeit in diesem Sektor können sicherlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Position beitragen, nachdem die Wirtschaftskrise in jüngerer Vergangenheit strukturelle Überkapazitäten verursacht hat.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Neue Maßnahmen für den Telekommunikationsbinnenmarkt auf der Grundlage der folgenden zwei Vorlagen: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012

COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD)

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Telekommunikationsbinnenmarkt

COM(2013) 634 final

(2014/C 177/12)

Berichterstatterin: **Anna NIETYKSZA**

Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 23. September 2013 bzw. am 12. September 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Thema zu ersuchen:

Neue Maßnahmen für den Telekommunikationsbinnenmarkt, auf der Grundlage der folgenden zwei Vorlagen: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012

COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD),

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Telekommunikationsbinnenmarkt

COM(2013) 634 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 18. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 152 Stimmen gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung sowie die konkreten Maßnahmen, die die Bildung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation als Grundlage für ein dynamisches und nachhaltiges Wachstum aller Wirtschaftssektoren und die Schaffung neuer Arbeitsplätze beschleunigen. Auch ein hohes Verbraucherschutzniveau wird dadurch gewährleistet.

1.2 Nach Auffassung des EWSA wird der vorgeschlagene Abbau von Hindernissen für europäische Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste infolge

— der Einführung einer einheitlichen EU-weiten Genehmigung sowie

— der Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Verwaltung von Frequenzen

die Bereitstellung wettbewerbsfähiger und sicherer elektronischer Kommunikationsdienste für die einzelnen Bürger, Unternehmen und Institutionen in der gesamten EU erleichtern.

1.3 Der EWSA weist darauf hin, dass die Kommission erneut erwägen sollte, die Breitbanddienste in den Geltungsbereich der Universaldienstbestimmungen aufzunehmen.

1.4 Gleichzeitig betont der EWSA, dass der Abbau rechtlicher Hemmnisse die Märkte für kleinere Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste öffnen wird. Folgende Impulse werden am stärksten zur Entstehung von Betreiberunternehmen beitragen:

- die EU-weite Genehmigung,
- die vereinfachten Verfahren für Investitionen in Netze,
- die Möglichkeit, grenzübergreifende Dienste in jedem EU-Mitgliedstaat anzubieten, und
- die Investitionsanreize.

1.5 Der EWSA verweist darauf, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen und allgemeinen Anreize einer weiteren Fragmentierung des Marktes entgegenwirken müssen, da diese die Entwicklung der grenzüberschreitenden Dienste behindern und die EU im Vergleich zu ihren internationalen Wettbewerbern schwächen würde.

1.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass die zunehmende Verfügbarkeit und die Senkung der Kosten für den Bau und den Betrieb von Hochgeschwindigkeitsnetzen

- dazu beitragen werden, dass in europäischen Unternehmen Arbeitsplätze entstehen sowie KMU und neu gegründete Unternehmen innovative Produkte und Dienste entwickeln und auf dem Weltmarkt anbieten;
- die Entwicklung moderner Dienstleistungen in den Bereichen elektronischer Handel und Online — Unterricht sowie fortschrittlicher öffentlicher Dienstleistungen wie elektronische Behörden- bzw. Gesundheitsdienste beschleunigen werden;
- die Entwicklung moderner europäischer Dienste im Rahmen des Cloud Computing beschleunigen werden, was der Ausschuss in seiner Stellungnahme „Eine Cloud-Computing-Strategie für die EU“ (TEN/494) bereits erläutert hat,
- zur Nutzung der umfangreichen Möglichkeiten für die Schaffung neuer Dienste in Bereichen beitragen werden, die eine rasante Entwicklung versprechen, so z. B. das Internet der Dinge (IoT — Internet of Things) und der automatisierte Informationsaustausch M2M (Machine-to-Machine).

1.7 Der EWSA betont, dass die Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen Anreize für Investitionen in Vorhaben europäischer Anbieter von elektronischen Kommunikationsdiensten schaffen wird.

1.8 Der EWSA unterstützt die vorgeschlagene Harmonisierung des Schutzes der Verbraucher- und Nutzerrechte, darunter

- die Erleichterungen bei der Auswahl und beim Wechsel des Dienstleisters sowie
- die Abschaffung der hohen Roamingkosten in der Mobiltelefonie und für grenzübergreifende Festnetzverbindungen innerhalb der EU (Vgl. EWSA-Informationsbericht „Schluss mit den Roaminggebühren!“, CES5263-2013, Bericht-ersteller: Raymond HENCKS).

1.9 Der EWSA befürwortet die Harmonisierung der Vertragsbedingungen für die Endnutzer elektronischer Kommunikationsdienste in allen Mitgliedstaaten.

1.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass ein offener Netzzugang und die Möglichkeit, EU-weit moderne elektronische Kommunikationsdienste zu nutzen, die Mobilität der Verbraucher und Unternehmer steigern und den Zugang zu europäischen Kulturgütern sowie die Entwicklung der Kreativbranchen erleichtern werden.

1.11 Die künftige Verordnung muss für die Betreiber mehr finanzielle und rechtliche Sicherheit gewährleisten. Der EWSA empfiehlt, durch die Verordnung die Rechtssicherheit der Nutzer zu stärken, indem ihre Rechte darin besser geschützt werden.

1.12 Der EWSA betont die Bedeutung des Rechts auf einen ordnungsgemäßen Schutz personenbezogener Daten, des Rechts, vergessen zu werden, und anderer Rechte von Endnutzern elektronischer Kommunikationsdienste, auf die der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen verwiesen hat.⁽¹⁾

⁽¹⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 133, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 1, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 31.

1.13 Der EWSA weist darauf hin, dass die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) nachhaltige Wachstumsimpulse setzen und in allen Sektoren, in denen sie verwendet werden, zu einer Produktivitätssteigerung um 50 % beitragen. Auch wenn aufgrund ihres Einsatzes Stellen abgebaut werden, entstehen für zwei abgebaute Arbeitsplätze fünf neue (vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD), S. 2). Der EWSA betont die Notwendigkeit, Bildungs-, Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für alle unter Verwendung neuer Bildungsmechanismen bereitzustellen.

1.14 Der EWSA betont zudem die Notwendigkeit der Einhaltung von Wettbewerbsregeln sowie der Gewährleistung der Netzneutralität, insbesondere in Bezug auf die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste aus dem KMU-Sektor, da die Stärkung der größten Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste und die Konsolidierung der Frequenzressourcen die Wettbewerbsfähigkeit auf den Märkten der Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnten.

1.15 Die Regulierung virtueller Breitbandzugangsprodukte (Zugang zu Breitbandnetzen auf der Vorleistungsebene, bestehend aus einer virtuellen Anbindung über eine beliebige drahtgebundene oder drahtlose Zugangsnetzarchitektur (außer der physischen Entbündelung der Teilnehmeranschlüsse), aus einem Übertragungsdienst an festgelegte Übergabepunkte (einschließlich spezifischer Netzbestandteile und -funktionen und IT-Nebensysteme)) erscheint verfrüht. Nach Auffassung des EWSA wäre es zweckmäßig abzuwarten, bis die Bedingungen für die Erbringung der Dienstleistungen und ihre Preise vom Markt reguliert werden. Die Verpflichtung zur Bereitstellung des Konnektivitätsprodukts mit zugesicherter Dienstqualität (ASQ-Konnektivitätsprodukt) muss hingegen dergestalt geregelt werden, dass eine ausgewogene Aufteilung der Lasten zwischen den großen Betreibern und den kleineren Dienstleistern aus dem KMU-Sektor sichergestellt ist.

1.16 Der EWSA hat ernsthafte Bedenken bezüglich der spezifischen Lösungen für lokale Funknetze, und insbesondere in Bezug auf die Tatsache, dass Endnutzer anderen, unbekanntem und anonymen Nutzern Funknetze zur Verfügung stellen können.

1.17 Der EWSA gibt zu bedenken, dass die im Verordnungsvorschlag festgelegten Ziele sehr ehrgeizig sind. Angesichts des kurzen Zeitrahmens für die Umsetzung (ab 1. Juli 2014) werden die wichtigsten Interessenträger (Europäische Kommission, nationale Regulierungsbehörden im Bereich der elektronischen Kommunikation, die Kartellbehörden sowie europäische Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste) große Anstrengungen unternehmen müssen.

1.18 Angesichts der Notwendigkeit, die Geltungsbereiche und Verfahren für die Erteilung europäischer Genehmigungen sowie die Reservierung und die Bedingungen für die Nutzung von Funkfrequenzen zu koordinieren, empfiehlt der EWSA, bis zur Entscheidung über die Einrichtung einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde die Rolle des GEREK zu stärken.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1 Große Betreiber in den USA, Japan und Südkorea haben enorme Investitionen in die Infrastruktur für schnelle Breitbandfest- und -drahtlosnetze getätigt. Für die Europäische Union ist es von außerordentlicher Bedeutung, im Bereich der elektronischen Kommunikation weltweit konkurrenzfähig zu bleiben.

2.2 Ein zuverlässiger und schneller Breitbandzugang ist für die Bereitstellung innovativer elektronischer Kommunikationsdienste, darunter auch Dienste im Rahmen des Cloud Computing besonders wichtig. Deshalb liegt es im strategischen Interesse der EU, über einen leistungsfähigen Sektor für elektronische Kommunikation und, eigene Kapazitäten zur Bereitstellung moderner Dienste für die Bürger sowie umfassende Möglichkeiten zur Schaffung von Instrumenten, Lösungen und Diensten im Bereich der elektronischen Kommunikation zu verfügen.

2.3 Auf die digitale Wirtschaft und ihre Produkte entfällt ein zunehmender Anteil des BIP, und die elektronischen Kommunikationsdienste sind für das Produktivitätswachstum aller Wirtschaftszweige — vom Gesundheitswesen über die Energieversorgung bis hin zum öffentlichen Dienst — unerlässlich. Ein Schlüsselfaktor für die Entwicklung ist darüber hinaus die Möglichkeit, in drahtlose Netze (z. B. die vierte sowie nachfolgende Generationen mobiler Kommunikationstechnologie für mobilen Hochgeschwindigkeitsinternetzugang) und Hochgeschwindigkeitsfestnetze (FTTH (fiber-to-the-home)) zu investieren.

2.4 Für eine hohe Rentabilität der elektronischen Kommunikationsnetze ist die Gewährleistung eines ausreichenden Umfangs erforderlich. Mit über Tausend Festnetzbetreibern und mehreren Hundert Mobilfunknetzbetreibern ist der elektronische Kommunikationsmarkt der EU-Mitgliedstaaten jedoch sehr fragmentiert. Selbst die größten Betreibergruppen leisten ihre Dienste in bestimmten Ländern und bieten den Verbrauchern und kleineren Endnutzern keine grenzübergreifenden Dienstleistungen an (grenzübergreifende Dienste werden lediglich den größten Firmenkunden angeboten). Kein Betreiber ist in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten tätig. Mit über 1 500 Betreibern ist auch der Markt für Kabelfernsehtnetze fragmentiert.

2.5 Aufgrund der Zersplitterung des Marktes ist das Preisniveau hoch, insbesondere bei Verbindungen zwischen den einzelnen EU-Staaten (mobile Roamingverbindungen und internationale Festnetzverbindungen).

2.6 Funkfrequenzen sind eine begrenzte Ressource. Ihre effiziente Nutzung hat große Auswirkungen auf die Umsetzung der Digitalen Agenda für Europa und die Arbeitsbedingungen der Dienstleister. Indessen variieren die Bedingungen für die Nutzung der Frequenzen (Bestimmungen für die Zuweisung, Geltungsdauer der Reservierungen, Möglichkeiten der Neuaufteilung („Reframing“ — Umwidmung von Frequenzen, u. a. um dem Marktbedarf gerecht zu werden bzw. die Effizienz der Frequenznutzung zu steigern) und gemeinsamen Nutzung von Frequenzen) von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtlich. Unterschiede gibt es in Bezug auf die Zuweisungsbedingungen, die Geltungsdauer und die Verlängerung von Funkfrequenzreservierungen. Diese Unterschiede erschweren Investitionen und die Bildung integrierter grenzüberschreitender drahtloser Netze.

2.7 Obwohl Europa in den 1990er Jahren im Bereich der mobilen GSM-Telefondienste Weltmarktführer war, liegt es heute in Bezug auf die Umsetzung modernster mobiler Übertragungstechnologien hinter den vorgenannten Ländern zurück.

2.8 Die Zuwachsrate der europäischen IKT-Branche war in den letzten Jahren sehr verhalten (0,3 % jährlich), insbesondere im Vergleich mit dem Wachstum in den USA (15 %) und in den führenden asiatischen Ländern (26 %).

2.9 Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen Bereiche, die von Rechtsakten geregelt werden, die die Grundlage der elektronischen Kommunikation in der EU bilden: Richtlinien 2002/20/EG (Genehmigungsrichtlinie), 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie), 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie), 2002/58/EG (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 (Einrichtung des GEREK), Verordnung (EU) Nr. 531/2012 (Roaming) und Beschluss Nr. 243/2012/EU (Programm für die Funkfrequenzpolitik).⁽²⁾

3. Allgemeines Ziel der Verordnung der Europäischen Kommission

3.1 Allgemeines Ziel der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Verordnung ist die Schaffung eines Binnenmarktes der elektronischen Kommunikation, auf dem

- Bürger, Institutionen und Unternehmen Zugang zu elektronischen Kommunikationsdiensten im gesamten EU-Gebiet haben, und zwar zu einheitlichen Bedingungen, ohne Beschränkungen und ohne Zusatzkosten;
- die Betreiber und Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste außerhalb der Grenzen des Mitgliedstaates, in dem sie ihren Sitz haben, konkurrenzfähige Dienstleistungen erbringen und Verbraucher im gesamten EU-Gebiet erreichen können;
- die Grundlage für den digitalen Wandel der Wirtschaft geschaffen wird, welcher eine Stärkung und Konsolidierung des Wirtschaftswachstums, eine Stärkung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze in der digitalen Wirtschaft, den Kreativbranchen und in allen Wirtschaftsbereichen, für die die elektronische Kommunikation von großer Bedeutung ist, gewährleisten soll.

3.2 In ihrem Vorschlag für eine Verordnung schlägt die Europäische Kommission folgende Lösungen vor:

- Erteilung einer EU-weiten Genehmigung für europäische Anbieter elektronischer Kommunikation, basierend auf einer einzigen Anmeldung in dem Mitgliedstaat, in dem der Anbieter seinen Hauptsitz hat;
- Vereinheitlichung der verfügbaren Funkfrequenzen, der Zeitpläne für die Zuteilung und der Geltungsdauer der Funkfrequenznutzungsrechte;
- Einführung virtueller Breitbandzugangsprodukte und harmonisierter Konnektivitätsprodukte mit zugesicherter Dienstqualität (ASQ);
- Harmonisierung der Vorschriften über die Verbraucher- und Endnutzerrechte (Verpflichtung zu transparenten Informationen und Verträgen, genau festgelegte Bestimmungen über den Abschluss und die Kündigung von Verträgen, Netzneutralität, Gewährleistung einer angemessenen Dienstleistungsqualität, Erleichterungen beim Anbieterwechsel und bei der Rufnummernübertragung);
- Sanktionsbefugnisse für die zuständigen nationalen Behörden sowie Vorschriften bezüglich der Ermächtigung der Kommission, delegierte oder Durchführungsrechtsakte zu verabschieden;

⁽²⁾ ABl. C 123 vom 25.4.2001, S. 55, ABl. C 123 vom 25.4.2001, S. 56, ABl. C 123 vom 25.4.2001, S. 53, ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 131, ABl. C 133 vom 9.5.2013, S. 22.

- Bestimmungen über mobile Roamingverbindungen;
- Begrenzung der Tarife für unionsinterne Festnetzverbindungen, die nicht über den Tarifen für inländische Fernverbindungen liegen dürfen;
- Konsolidierung der Tätigkeit des GEREK als Beratungsorgan der Europäischen Kommission im Bereich der elektronischen Kommunikation.

3.3 Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. Oktober 2013 ist es für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten von ausschlaggebender Bedeutung, dass die Zersplitterung des elektronischen Kommunikationsmarktes überwunden und ein effektiver Wettbewerb gefördert wird sowie dank eines berechenbaren Rechtsrahmens Anreize für Privatinvestitionen geschaffen werden, wobei gleichzeitig ein hohes Maß an Verbraucherschutz und die Vereinheitlichung der Frequenzvergabe sicherzustellen sind (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. Oktober 2013 (EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7) — Ziffern 5 und 9).

3.4 Die zunehmende Verfügbarkeit und die Senkung der Kosten für die Nutzung von Hochgeschwindigkeitsverbindungen tragen dazu bei, dass alle Dienstleister, auch europäische KMU, innovative Produkte und Dienstleistungen auf dem Weltmarkt entwickeln und anbieten können.

4. Besondere Bemerkungen zur Verordnung der Europäischen Kommission

4.1 EU-weite Genehmigung

4.1.1 Nach Auffassung des EWSA wird derzeit die Erbringung grenzübergreifender Dienstleistungen durch den Verwaltungsaufwand erschwert, der auf die Fragmentierung der einzelstaatlichen Systeme in den Bereichen Erteilung von Genehmigungen, Vergabe von Funkfrequenzen, Regulierung der Zugangsprodukte und Verbraucherrechtsvorschriften zurückzuführen ist.

4.1.2 Die Betreiber profitieren von der Marktzersplitterung auf Kosten der Endnutzer, indem sie grenzübergreifende Dienstleistungen zu höheren Tarifen anbieten.

4.1.3 Nach Ansicht des EWSA fördert die vorgeschlagene Regulierung die Konsolidierung der Betreiber und trägt dazu bei, dass sie EU-weite elektronische Kommunikationsdienste anbieten werden. Dieser Prozess ist für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten auf den internationalen Märkten förderlich.

4.1.4 Die Stärkung der Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste und die einheitlichen rechtlichen Bedingungen machen die europäischen Dienstleister für institutionelle Finanzinvestoren (wie z. B. Private-Equity-Fonds) attraktiver. Die Kapitalzufuhr wird die Investitionsmöglichkeiten der Betreiber ausweiten.

4.1.5 Der EWSA begrüßt die Einführung einer EU-weiten Genehmigung als wesentliche Voraussetzung für ein besseres Funktionieren des Systems. Die Verfahren und Grundsätze für die Zusammenarbeit müssen genau festgelegt werden.

4.1.6 Der EWSA hätte einen Vorschlag zur Einführung einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde begrüßt, was er bereits in mehreren früheren Stellungnahmen befürwortet und argumentiert hat.

4.2 Koordinierung der Nutzung von Funkfrequenzen

4.2.1 Eine Harmonisierung der Frequenzwirtschaft auf der Grundlage einer Vereinheitlichung der Bedingungen für die Frequenznutzung (Zuweisungsbestimmungen, Geltungsdauer der Reservierungen, Möglichkeiten der Neuverteilung und gemeinsamen Nutzung von Frequenzen) wird die Einführung neuer Technologien im Bereich der drahtlosen Breitbandzugänge erleichtern (4G und folgende).

4.2.2 Nach Auffassung des EWSA nimmt die vorgeschlagene Verordnung die für 2016 geplante Überprüfung der Wirksamkeit der bisherigen Roaming-Regelungen sowie die Beschlüsse über die Zuweisung von Funkfrequenzen vorweg, die auf der Weltfunkkonferenz ITU-R 2015 (WRC-2015) getroffen werden sollen (ITU-R — Funkreferat der ITU, eines der drei Referate der Internationalen Fernmeldeunion, zuständig für die Funkkommunikation).

4.3 Europäische virtuelle Zugangsprodukte

4.3.1 Nach Auffassung des EWSA wird die Regelung über den virtuellen Breitbandzugang in einem Kontext großer Unsicherheiten in Bezug auf die Regulierung der NGN-/NGA-Netze („high speed Next Generation Networks/Next Generation Access“ — Hochgeschwindigkeitsnetze der nächsten Generation/Zugangsnetze der nächsten Generation) und die Unterschiede bei der Regelungspraxis der einzelnen Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Bei der Einführung fester Regelungsgrundsätze, die den Betreibern Anreize für Investitionen in die kostspielige NGN-/NGA-Infrastruktur bieten, ist große Vorsicht geboten, da die Regelungspraxis in diesem Bereich gerade erst entsteht. Bei der Entwicklung von Vorleistungsprodukten müssen die Anforderungen der Kunden auf den einzelstaatlichen Märkten berücksichtigt werden. Von einer Konzipierung für das „durchschnittliche europäische Land“ ist abzusehen.

4.4 Konnektivitätsprodukt mit zugesicherter Dienstqualität (ASQ-Konnektivitätsprodukt)

4.4.1 Die Einführung des Konnektivitätsprodukts mit zugesicherter Dienstqualität (ASQ) kann sich für die Konzipierung und Bereitstellung spezifischer fortschrittlicher digitaler Dienste als sehr zweckmäßig erweisen.

4.4.2 Nach Auffassung des EWSA muss die Verpflichtung zur Bereitstellung des ASQ-Konnektivitätsprodukts dergestalt geregelt werden, dass eine ausgewogene Aufteilung der Lasten zwischen den großen Betreibern und den kleineren Dienstleistern aus dem KMU-Sektor sichergestellt ist.

4.5 Harmonisierte Rechte der Endnutzer

4.5.1 Nach Auffassung des EWSA werden die harmonisierten Rechte der Endnutzer, die Verpflichtung zur Gewährleistung transparenter und für die Verbraucher verständlicher Informationen über Bedingungen, Qualität, Kompetenzen und Tarife sowie die Vorschriften über die Erleichterungen beim Anbieterwechsel sehr vorteilhafte Folgen für die Nutzer elektronischer Kommunikationsdienste haben. Sie werden ihre Stellung gegenüber den Dienstleistern stärken und die Informationsasymmetrie verringern.

4.5.2 Der EWSA begrüßt die Einführung spezifischer Informations- und Vertragsverpflichtungen, darunter:

- die Bereitstellung von Dienstleistungen für Endnutzer mit Behinderungen sowie ausführlicher Informationen über Produkte und Dienstleistungen;
- die Arten von Maßnahmen, mit denen der Anbieter auf Sicherheits- oder Integritätsverletzungen oder auf Bedrohungen und Schwachstellen reagieren kann;
- Kontrolle des Nutzungsumfangs der elektronischen Dienstleistungen durch die Endnutzer.

4.5.3 Der EWSA befürwortet die den Anbietern elektronischer Dienstleistungen auferlegte Verpflichtung, Informationen von öffentlichem Interesse zu folgenden Aspekten zu veröffentlichen:

- die häufigsten Formen einer Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste für unrechtmäßige Handlungen oder die Verbreitung schädlicher Inhalte mitsamt der rechtlichen Folgen;
- Mittel des Schutzes vor einer Gefährdung der persönlichen Sicherheit und vor dem unrechtmäßigen Zugriff auf personenbezogene Daten bei der Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste.

4.5.4 Der EWSA beklagt jedoch die mehrdeutige Formulierung der Kapitel IV und V des Verordnungsvorschlags, insbesondere in Bezug auf die subjektiven Faktoren, von denen bestimmte Verbraucherrechte weiterhin abhängen werden. Er hatte gehofft, dass diese Rechte verbindlich zugesichert würden. Dies betrifft in erster Linie Artikel 23 Absatz 3 sowie die Artikeln 27, 28 und 30 des Verordnungsvorschlags.

4.6 Roaming und internationale Verbindungen

4.6.1 Die Roaminggebühren sind in Europa nach wie vor überhöht und liegen weit über den Preisen, die für dieselben Dienste innerhalb eines Landes in Rechnung gestellt werden. Dabei besteht im Einklang mit der digitalen Agenda für Europa das endgültige Ziel darin, die Roamingentgelte gänzlich abzuschaffen und auf diese Weise einen Binnenmarkt für Mobilfunkdienste zu schaffen.

4.6.2 Da trotz der festgelegten Preisobergrenzen die von den Betreibern verlangten durchschnittlichen Roaminggebühren im Allgemeinen nur geringfügig unterhalb der auf Unionsebene vorgeschriebenen Höchstgrenze liegen und einen gesunden Wettbewerb behindern, sieht sich die Kommission gezwungen, im Rahmen eines neuen Legislativpakets die Abschaffung der Roaminggebühren für ankommende Anrufe ab 2014 vorzuschlagen, während die übrigen Roaminggebühren mittelfristig abgeschafft werden sollen, was zur Förderung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern oder zumindest zwischen den Zusammenschlüssen von Betreibern beitragen soll.

4.6.3 Der EWSA ist grundsätzlich für die Abschaffung aller Roaminggebühren (Gespräche, SMS, Daten) und nicht nur jener für ankommende Anrufe. Für die Schaffung eines echten europäischen Binnenmarktes für mobile elektronische Kommunikationsdienste wäre eine Überprüfung der Gebühren für mobile Transitkommunikationsdienste in der EU ebenfalls zweckmäßig.

4.6.4 Da die in der Verordnung von 2012 vorgesehenen Strukturreformen jedoch erst ab Juli 2014 greifen werden, ist der EWSA der Auffassung, dass die Abschaffung der Roaminggebühren in Abhängigkeit der Bewertung dieser Strukturreformen erfolgen muss, nachdem sie vollständig durchgeführt worden sind.

4.6.5 Diese Frist sollte es den Regulierungsbehörden ermöglichen, Präventivmaßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die Betreiber die ihnen durch die Abschaffung der Roaminggebühren entstehenden Verluste nicht durch eine Erhöhung der Inlandstarife wettmachen. Dies würde allen Verbrauchern zum Nachteil gereichen, und insbesondere jenen, die aus persönlichen Gründen ihr Wohnsitzland nicht verlassen und somit auch keine Roamingdienste nutzen.

4.6.6 Zur Gewährleistung einer größeren Preistransparenz (insbesondere bei Pauschalangeboten) schlägt der EWSA ferner vor, dass die Regulierungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Verbraucherorganisationen eine Art Muster-Merkblatt mit Informationen über die Preiszusammensetzung erarbeiten, um einen besseren Vergleich der unterschiedlichen Angebote zu ermöglichen und die Suche nach dem kostengünstigsten Angebot zu erleichtern.

4.6.7 Schließlich hat die Kommission strengstens darauf zu achten, dass im Rahmen der Partnerschaften zwischen den Betreibern, die sie so stark befürwortet, keine Absprachen getroffen werden bzw. dass diese Partnerschaften nicht zu Oligopolen werden, die die daraus resultierende marktbeherrschende Stellung missbrauchen.

4.7 *Änderungen am Status des GEREK*

4.7.1 Die vorgeschlagenen Änderungen am Status des GEREK — z. B. Leitung des Regulierungsrats durch einen hauptberuflichen Vorsitzenden — könnten sich angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit und der Notwendigkeit der Schaffung von Investitionsanreizen, insbesondere in den Bereichen Breitbandkommunikation und NGN-/NGA-Netze, als unzureichend erweisen.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Europäische Hochschulbildung in der Welt

COM(2013) 499 final

(2014/C 177/13)

Berichtersteller: **Mário SOARES**

Die Kommission beschloss am 11. Juli 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Europäische Hochschulbildung in der Welt

COM(2013) 499 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 17. Dezember 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 158 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA erachtet die strategischen Prioritäten, die die Kommission in ihrer Mitteilung zur Internationalisierung der Hochschulbildung vorschlägt, für zweckmäßig und ist mit ihnen einverstanden. Dazu gehören u. a. die Mobilität von Studierenden, Lehrkräften und Wissenschaftlern, die „interne“ Internationalisierung mittels Einbeziehung von Themen mit globalem Bezug in die Studienprogramme sowie die notwendige Stärkung der internationalen Zusammenschlüsse und Partnerschaften zwischen den Hochschuleinrichtungen zu einem Zeitpunkt, wo der Zugang zu Wissen durch das massive Aufkommen kostenloser internetbasierter Kurse wesentlich verändert wird.

1.2 Der EWSA begrüßt, dass in der Mitteilung die Notwendigkeit anerkannt wird, eine umfassende Strategie für die Internationalisierung der europäischen Hochschulbildung festzulegen. Er bedauert jedoch, dass diese sich darauf beschränkt, die von der Europäischen Union zwischenzeitlich auf den Weg gebrachten Maßnahmen ohne substanzielle Neuerungen wieder aufzugreifen, und den derzeitigen Wettbewerbsbedingungen in diesem Bereich nicht angemessen gerecht wird.

1.3 Desgleichen begrüßt der EWSA die Anerkennung der Tatsache, dass es sich nicht um eine rein wissenschaftliche oder technische Frage handelt, sondern um eine mit dem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Geschehen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene eng verknüpfte Frage.

1.4 Der EWSA erwartet von der Kommission Vorschläge und Maßnahmen, die die Präsenz der europäischen Hochschulen auf internationaler Ebene möglichst wirkungsvoll fördern und alle etwaigen Hindernisse beseitigen, die den Wissensaustausch und die Mobilität von Studierenden und Dozenten mit Hochschuleinrichtungen in Drittländern erschweren, insbesondere was die Visaerteilung und die Einwanderungspolitik generell angeht.

1.5 Die Mobilität von Studierenden, Lehrkräften und Wissenschaftlern erbringt einen Mehrwert sowohl für die Herkunftsländer als auch die Aufnahmeländer. Deshalb sollte eine wechselseitige Mobilität gefördert werden, um zu verhindern, dass qualifiziertes Humankapital, das für die gesellschaftliche Entwicklung unverzichtbar ist, verlorengeht.

1.6 Der EWSA regt an, eine wirkliche „europäische Schule“ zu schaffen, die auf der bereits bestehenden Zusammenarbeit zwischen verschiedenen europäischen Hochschulen aufbaut und die ein Raum der akademischen und wissenschaftlichen Exzellenz sein kann.

1.7 Der EWSA wiederholt nochmals seine in früheren Stellungnahmen abgegebene Empfehlung, im Zuge der Internationalisierung der Hochschulbildung die Werte, die die europäische Hochschulbildung kennzeichnen, zu bewahren und zu verbreiten. Auch müssen die Beiträge, Ungleichheiten und Besonderheiten aller beteiligten Parteien anerkannt werden, und es muss berücksichtigt werden, dass es nicht nur um akademische, sondern auch um politische, wirtschaftliche und kulturelle Interessen geht.

1.8 Der EWSA bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass es sich um ein strategisches Ziel handelt und deshalb die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereitgestellt werden müssen, die zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und zum Wohl aller Beteiligten beitragen.

1.9 Der EWSA ist daher ebenso wie viele Hochschuleinrichtungen sehr besorgt über die absehbaren negativen Folgen, die die Sparpolitik im Bildungssektor verursachen kann. Der EWSA fühlt sich verpflichtet, darauf hinzuweisen, dass diese Kürzungen im Bildungssektor die in der Kommissionsmitteilung gesteckten Ziele konterkarieren können.

1.10 Nach Auffassung des EWSA muss im Zuge dieses Internationalisierungsprozesses die Zusammenarbeit zwischen den Hochschuleinrichtungen und den Unternehmen durch die Schaffung von Synergien verstärkt werden, die die unternehmerischen und kreativen Fähigkeiten der Studierenden und Dozenten ebenso fördern wie auch das Innovationsumfeld, das unsere heutigen Gesellschaften so nötig brauchen.

1.11 Der kostenlose und massive Einsatz der neuen Technologien in den internationalen Programmen hat den Zugang zu Wissen deutlich verändert und ermöglicht Millionen Studierenden eine Mobilität, die sie ansonsten faktisch nicht hätten. Der EWSA weist jedoch auf die technischen, pädagogischen und ethischen Probleme hin, die dieser Einsatz mit sich bringen könnte, z. B. die Wahrung des geistigen Eigentums der Dozenten und Wissenschaftler, die die Unterrichtspläne erarbeiten, oder die Herausbildung zweier Formen der Anerkennung, die zwischen denjenigen, deren Internationalisierung „physischer“ Natur ist, und denjenigen, deren Internationalisierung „online“ erfolgt, differenzieren bzw. diskriminieren.

1.12 Der EWSA bekräftigt seine Überzeugung, dass die Internationalisierung der europäischen Hochschulbildung zur Wahrung der wesentlichen Werte der europäischen Kultur beitragen muss, wie z. B. der Verteidigung der Menschenrechte, der Anerkennung des Kulturerbes der verschiedenen Gesellschaften und der Förderung eines stärkeren sozialen Zusammenhalts.

1.13 Der EWSA ersucht die Kommission dringend, regelmäßig detaillierte Informationen über die Durchführung der in der Mitteilung eingegangenen Verpflichtungen vorzulegen, und vertritt die Auffassung, dass diese Frage Teil der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sein sollte.

1.14 Der EWSA empfiehlt schließlich, in den nächsten EU-Haushalten die für diesen Zweck bereitgestellten Mittel unter besonderer Berücksichtigung der Erfordernisse im Forschungsbereich substanziell zu erhöhen.

2. Einleitung

2.1 In einer globalisierten und wettbewerbsorientierten Gesellschaft wie der heutigen ist Wissen ein wichtiges Instrument für die menschliche Entwicklung in all ihren Dimensionen — sozial, wirtschaftlich und in Bezug auf die Lebensqualität. Selbstverständlich wird die Hochschulbildung auch weiterhin als ein wesentliches Element für die Gewinnung und Verbreitung von neuem Wissen und als ein Innovationsfaktor anerkannt, der zur Entwicklung des Einzelnen wie auch der Gesellschaft als Ganzes beitragen kann. Innovation und Wissen sind maßgebliche Faktoren für das Wirtschaftswachstum, aber auch für die soziale Entwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

2.2 Natürlich gab es schon immer große Unterschiede bei der Art und Weise des Erwerbs von Kenntnissen und Fertigkeiten, aber heutzutage wird eine ganz neue Dimension erreicht, nicht nur weil immer mehr Bürgerinnen und Bürger Zugang zur Schulbildung haben, sondern vor allem infolge der verstärkten Nutzung der neuen Technologien, was eine große Herausforderung für die europäischen Hochschuleinrichtungen bedeutet.

2.3 Nicht nur bei den politischen Maßnahmen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und technologischen Innovation stehen die Hochschulen im Mittelpunkt (bzw. sollten im Mittelpunkt stehen), sondern auch bei den Forschungsanstrengungen, die zur Schaffung von innovativen sozialpolitischen Ansätze, Maßnahmen für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt sowie wirkungsvolleren, wettbewerbsfähigeren und nachhaltigeren Unternehmensstrategien beitragen können.

2.4 In Europa gibt es ca. 4 000 Hochschuleinrichtungen mit über 19 Millionen Studierenden und 1,5 Millionen Beschäftigten (Dozenten und andere Mitarbeiter). Sie kooperieren und konkurrieren mit Hochschulen anderer Regionen und Kontinente im Bemühen um den Gewinn und Austausch von Kenntnissen, aber auch im Hinblick auf die Innovation und Wertschöpfung im Interesse der Gesellschaften, in die sie eingebettet sind.

2.5 Derzeit zählt die Hochschulbildung weltweit 99 Millionen Studierende, bis 2030 sollen es 414 Millionen werden. Immer mehr Hochschüler wollen ein Studium im Ausland aufnehmen oder abschließen. Dabei zieht es 45 % der Auslandsstudierenden nach Europa; und den Prognosen der Kommission zufolge wird ihre Zahl bis Ende des Jahrzehnts von 4 auf 7 Millionen steigen. Trotz dieser hohen Zahlen ist es möglich und wünschenswert, die einschlägigen Anstrengungen zu verstärken und zu verbessern. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Siehe die Daten des Statistischen Instituts der UNESCO (UNESCO Institute for Statistics).

2.6 Die Bildung und insbesondere die Hochschulbildung stehen im Mittelpunkt der Europa-2020-Strategie und der Bemühungen Europas um eine nachhaltige, intelligente und integrative Wirtschaft. Eine der Voraussetzungen für die Erreichung dieses Ziels ist die Neubelebung einer wirklichen Industriepolitik, die der Tatsache Rechnung trägt, dass die Ausbildung des Humankapitals absolut entscheidend ist. Auch aus diesem Grund wird die Bedeutung der Hochschulen weiter zunehmen.

2.7 Die internationale Zusammenarbeit spielt dabei eine besonders wichtige Rolle für die Ausbildung und Anziehung neuer Talente, die ja für eine im Umbruch befindliche Welt wesentlich sind.

2.8 In diesen Kontext fügt sich die „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Europäische Hochschulbildung in der Welt“ ein.

3. Zusammenfassung der Kommissionsmitteilung

3.1 Die Kommission unterstreicht in ihrer Mitteilung, dass drei strategische Prioritäten für die Hochschuleinrichtungen und für die Mitgliedstaaten im Sinne einer umfassenden Internationalisierungsstrategie definiert werden müssen: ⁽²⁾

- im Bereich der Mobilität: deutliche Ausrichtung der Internationalisierungsstrategien auf die wichtige Komponente der Mobilität der Studierenden, Wissenschaftler und Lehrkräfte im Rahmen hochwertiger Unterstützungs- und Beratungsdienste; Entwicklung von Programmen für die wechselseitige Mobilität mit Drittstaaten; Gewährleistung einer gerechten und formellen Anerkennung der Kenntnisse, die von Studierenden, Wissenschaftlern und Hochschulmitarbeitern im Zuge der internationalen Mobilität im Ausland erworben wurden;
- im Bereich der „internen“ Internationalisierung (Berücksichtigung globaler Aspekte im Rahmen der formellen und inhaltlichen Gestaltung der Lehrpläne und der Lehr-/Lernprozesse) und des digitalen Unterrichts unter Nutzung der internationalen Erfahrungen und Kompetenzen der in der Hochschulbildung tätigen Personen zur Erarbeitung internationaler Programme und Kurse, von denen sowohl die nicht-mobilen Studierenden als auch die mobilen Studierenden profitieren; neue Möglichkeiten für Studierende, Wissenschaftler und Lehrkräfte zur Erweiterung ihrer Sprachkenntnisse, insbesondere durch das Angebot von Kursen zum Erlernen der Landessprache, um die Vorzüge der Sprachenvielfalt Europas möglichst optimal zu nutzen; Förderung der internationalen Zusammenarbeit durch den Rückgriff auf IKT und OER (frei zugängliche Lehr- und Lernmaterialien);
- im Bereich der Partnerschaften: Stärkung der Fähigkeit der Hochschulbildung und der Forschung zur Ermittlung globaler Herausforderungen und Einrichtung internationaler innovationsorientierter Partnerschaften und Bündnisse; Überwindung der Hindernisse bei der Anerkennung von gemeinsamen Abschlüssen oder Doppelabschlüssen; Vorschlag innovativer Kurse, die den Unternehmergeist fördern, einschließlich der Möglichkeit der internationalen Ausbildung bei Unternehmern in der EU und in Drittstaaten; Aufrechterhaltung einer starken Kohärenz zwischen den Internationalisierungsstrategien und der EU-Politik für Entwicklungszusammenarbeit.

3.2 Die Kommission macht richtigerweise darauf aufmerksam, dass durch die Globalisierung und die technologische Entwicklung neue Akteure im Bereich der Hochschulbildung auf den Plan getreten sind, z. B. die Schwellenländer China, Indien und Brasilien.

3.3 Desgleichen unterstreicht die Kommission, dass eine Reihe zwischenzeitlich bereits laufender Initiativen (Bologna-Prozess, Programme wie Erasmus, Tempus, Erasmus Mundus und Marie Curie sowie bestimmte Transparenzinstrumente wie das Europäische System zur Anrechnung von Studienleistungen [ECTS] oder der Europäische Qualifikationsrahmen [EQR]) zu einer beträchtlichen innereuropäischen Internationalisierung beigetragen haben.

3.4 Sie bekräftigt die bereits in ihrer Mitteilung ⁽³⁾ „Verbesserung und Fokussierung der internationalen Zusammenarbeit der EU in Forschung und Innovation“ getroffene Feststellung, dass die internationale Mobilität den Hochschulen neue Möglichkeiten zur Schaffung strategischer Partnerschaften eröffnet.

⁽²⁾ Der litauische Ratsvorsitz hat gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine Konferenz zu diesem Thema veranstaltet, deren Schlussfolgerungen unter folgender Adresse abgerufen werden können: http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm.

⁽³⁾ COM(2012) 497 final.

3.5 Um zu den Internationalisierungsstrategien finanziell beizutragen, wird die Kommission über das neue Programm Erasmus+ und die Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen mehr Mittel bereitstellen, die die Mobilität von 135 000 Studierenden und Hochschulmitarbeitern, die Fortsetzung der Karriere von 15 000 Wissenschaftlern, 60 000 Hochschulstipendien und die Unterstützung von 1 000 Partnerschaften für den Kapazitätenaufbau zwischen Hochschuleinrichtungen aus der EU und aus Drittstaaten ermöglichen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA bedauert, dass die hier untersuchte Mitteilung de facto keine substanzielle Neuerung enthält, was die Internationalisierungsstrategie betrifft, die viele Hochschuleinrichtungen der EU bereits seit mehreren Jahren verfolgen. Dennoch begrüßt und befürwortet der EWSA die Tatsache, dass die Kommission mit dieser Mitteilung eine Zusammenfassung vornimmt, in der die Bedeutung einer umfassenden Internationalisierungsstrategie der europäischen Hochschulbildung anerkannt sowie die Hochschuleinrichtungen und die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert werden, diese Strategie weiterzuverfolgen und zu verstärken.

4.2 Bereits in einer früheren Stellungnahme hat der EWSA sein Interesse an diesem Thema bekundet und erklärt, dass es seiner Auffassung nach „(...) von grundlegender Bedeutung (ist), die europäischen Hochschulen für Studierende aus aller Welt attraktiv zu machen und so zur Bekanntheit der Exzellenz der europäischen Hochschulbildung und Forschung beizutragen.“⁽⁴⁾

4.3 Die Anziehung neuer Talente ist heutzutage von entscheidender Bedeutung, um die Wirtschaft anzukurbeln und Perspektiven für ein nachhaltiges Wachstum der Gesellschaften zu eröffnen. Dazu müssen die europäischen Hochschulen ihre Zusammenarbeit verstärken, damit die Internationalisierung der Hochschulbildung auch weiterhin im Sinne einer hohen Wettbewerbsfähigkeit vorantgetrieben wird und der EU als Ganzes wie auch alle anderen beteiligten Akteuren zugutekommen kann.⁽⁵⁾

4.4 Diese Zusammenarbeit kann auch durch eine engere und bessere Koordinierung zwischen den weltweit präsenten Hochschuleinrichtungen der einzelnen europäischen Länder verstärkt werden. Die Schaffung einer wirklichen, aus dieser Zusammenarbeit hervorgegangenen „europäischen Schule“ könnte ein wichtiger Schritt sein, um die Position der EU als Raum für Spitzenleistungen zu festigen.

4.5 Im Rahmen dieser Internationalisierungsstrategie sollte der geografischen Vielfalt und der Vielzahl der möglichen Ansätze wie auch den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen oder akademischen Interessen Rechnung getragen werden. Bei der Internationalisierung der Hochschulbildung sollten auch die Interessen einer Fakultät oder sogar eines bestimmten Fachbereichs berücksichtigt werden, sofern dies ihrer Forschungs- und Innovationsstrategie dient.

4.6 Im Übrigen muss angesichts der jüngsten Versuche einer angeblichen Hierarchisierung der Wissenschaften vermieden werden, dass die Sozial- und Geisteswissenschaften marginalisiert und anderen Wissensbereichen untergeordnet werden.

4.7 Außerdem müssen die Belange der Studierenden, Lehrenden und Wissenschaftler Berücksichtigung finden, wenn ein ganzheitliches Internationalisierungskonzept erreicht werden soll. In dieser Hinsicht ist es entscheidend, die unterschiedlichen Hindernisse zu überwinden, die einer effektiven Verwirklichung der Mobilität aller Betroffenen im Wege stehen. Deshalb verdienen die Anerkennung und Aufwertung der in den Bereichen Forschung, Unterricht und Ausbildung erworbenen Kenntnisse besondere Aufmerksamkeit.

4.8 In diesem Zusammenhang ist es unbedingt notwendig, verstärkt bilaterale Abkommen über die Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen umzusetzen sowie einschlägige Klauseln zu prüfen und in die verschiedenen Abkommen über den Kultur- und Bildungsaustausch mit Drittstaaten und ihren Hochschulen aufzunehmen. Diese Abkommen müssen regelmäßig unter Beteiligung von Bildungsexperten bewertet werden.

4.9 Im Übrigen müssen bestehende Asymmetrien zwischen den Bildungssystemen der Aufnahme- und der Herkunftsländer anerkannt werden, um die besten Lösungen zu finden. Gleiches gilt für die Anerkennung der wissenschaftlichen Beiträge und der soziokulturellen Werte im Rahmen des Austauschs von Lehrkräften und Wissenschaftlern, die von allen beteiligten Gesellschaften als Bereicherung im weitesten Wortsinne betrachtet werden sollten.

⁽⁴⁾ ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 103.

⁽⁵⁾ Laut der Europäischen Kommission verteilen sich 63 % der Studierenden aus Drittländern in der EU auf drei Länder — Vereinigtes Königreich, Frankreich und Deutschland.

4.10 Darum hält es der EWSA für sehr positiv, dass auf die geteilten Zuständigkeiten zwischen Kommission, Rat, Mitgliedstaaten, Bildungswesen und teilnehmenden Drittstaaten und ihren Hochschulen Bezug genommen wird.

4.11 Die Kohärenz der Strategien der EU, der Mitgliedstaaten, der Hochschulen, der Unternehmen und anderer Gesellschaftsbereiche hinsichtlich der Internationalisierung ihrer eigenen Interessen ist für den globalen Erfolg der Internationalisierung der Hochschulbildung von maßgeblicher Bedeutung. In dieser Hinsicht ist der Übergang von einer sektorspezifischen internationalen Aktion hin zu einer institutionellen Internationalisierungsstrategie ein wichtiger Schritt, der unterstützt werden muss.

4.12 Die Internationalisierung der Hochschulbildung muss an eine hochwertige Forschung gebunden werden, die dem Gemeinwohl und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dient. Sie erfordert auch die Beteiligung von Lehrkräften und Wissenschaftlern im Rahmen demokratisch gewählter Strukturen in allen europäischen und außereuropäischen Hochschuleinrichtungen und Forschungszentren wie auch von anderen Akteuren (Studentenvereinigungen, Unternehmen und Unternehmensverbände, lokalen und/oder regionalen Gebietskörperschaften usw.).

4.13 Schließlich bekräftigt der EWSA seine Überzeugung, dass die Internationalisierung der europäischen Hochschulbildung zur Wahrung wesentlicher Werte der europäischen Kultur beitragen muss, wie z. B. der Verteidigung der Menschenrechte, der Erhaltung des Kulturerbes und der Förderung eines stärkeren sozialen Zusammenhalts.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass in der Mitteilung das Subsidiaritätsprinzip (nationale Zuständigkeit) anerkannt wird, ohne die Bedeutung des Beitrags der EU außer Acht zu lassen, insbesondere wenn es um die Internationalisierung des europäischen Hochschulwesens geht.

5.2 Eines der Instrumente, über die die EU verfügt, besteht darin, bei der Festlegung der Prioritäten für die Finanzierung der Projekte eine besondere zusätzliche Unterstützung für die Arbeit vorzusehen, die die für die Internationalisierung der Hochschulbildung zuständigen nationalen Agenturen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten leisten, und die Errichtung derartiger Agenturen in den Ländern zu fördern, in denen sie noch nicht existieren. Nach Auffassung des EWSA wäre die Stärkung der Kooperation zwischen diesen Agenturen ein geeigneter Impuls für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Hochschulen.

5.3 Eine der wichtigsten Fragen für die Internationalisierung der europäischen Hochschulbildung und die Anziehung junger Talente aus Drittländern betrifft die Einwanderungspolitik und die Erteilung von Visa für Studierende und Lehrkräfte aus dem außereuropäischen Ausland. Der EWSA dringt darauf, die bereits seit langem bekannten Hemmnisse zu überwinden, die viele Studierende, Dozenten und Wissenschaftler davon abhalten, sich für Europa zu entscheiden.

5.4 Der EWSA hat stets den Standpunkt unterstützt, dass die Mobilität von Studierenden, Dozenten und Wissenschaftlern sowohl für die Herkunfts- als auch die Aufnahmeländer von Nutzen ist. Daher muss die wechselseitige Mobilität gefördert werden, um zu verhindern, dass qualifiziertes Humankapital, das für die gesellschaftliche Entwicklung unverzichtbar ist, verloren geht.

5.5 Statt über die Mobilität von Studierenden und Lehrkräften Buch zu führen, wäre es jedoch wichtiger, ihre Resultate zu analysieren. Deshalb muss der Löwenanteil der Investitionen vor allem in die Kooperationsprogramme fließen, zu denen auch die Mobilitätsstipendien gehören und die die Bildung von Netzen mit hohem Multiplikatoreffekt ermöglichen.

5.6 Der EWSA unterstreicht desgleichen die Notwendigkeit einer stärkeren Beteiligung von Frauen insbesondere an der Forschungsmobilität, weil die Zahl von Wissenschaftlerinnen in akademischen Führungspositionen (z. B. als Leiterinnen von Wissenschafts- und Hochschuleinrichtungen) trotz eines Anstiegs in den letzten Jahren weiterhin sehr niedrig ist.

5.7 Die Mobilität muss für diejenigen, die sie nutzen, auch eine kulturelle und sogar sprachliche Bereicherung sein, so wie sie nur Europa als multikultureller und vielsprachiger Raum bieten kann. Die Aufnahme von Kursen der Landessprache in die Lehrpläne der ausländischen Studierenden, Lehrkräfte und Wissenschaftler sowie die Festlegung einer Strategie für die Integration dieser Migranten in die örtlichen Gemeinschaften würde ihnen daher sicherlich wichtige kulturelle Horizonte eröffnen und auch die Möglichkeit geben, die Alltagswirklichkeit während ihres Studien- bzw. Forschungsaufenthalts tatsächlich kennenzulernen.⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ „Deshalb sollte jeder die Möglichkeit haben, sich selbst in der Sprache seiner Wahl auszudrücken und seine Arbeiten zu erstellen und zu verbreiten, insbesondere in seiner Muttersprache; jeder hat Anspruch auf eine qualitativ hochwertige Bildung und Ausbildung unter voller Achtung seiner kulturellen Identität.“ Allgemeine Erklärung der UNESCO von 2001 zur kulturellen Vielfalt.

5.8 Eine weitere Frage, die für den Erfolg der Internationalisierung der Hochschulbildung wesentlich ist, betrifft die Anerkennung, Bescheinigung und Validierung der erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen. Der EWSA hat in einer unlängst verabschiedeten Stellungnahme folgendes festgehalten: *„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.“*⁽⁷⁾

5.9 Die Kommission weist in ihrer Mitteilung auf die Bedeutung der Schwellenländer bei der Globalisierung und Internationalisierung der Hochschulbildung hin. Der EWSA stimmt zwar zu, dass diese neuen Akteure auf der internationalen Bühne gebührend berücksichtigt werden müssen, hält es aber für notwendig, die neuen „Konkurrenten“ permanent im Blick zu behalten, die in anderen Ländern und geografischen Gebieten erwachsen könnten, zu denen einige europäische Länder seit langem aus unterschiedlichsten Gründen privilegierte Beziehungen unterhalten.

5.10 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass in der Kommissionsmitteilung nur spärlich auf die notwendige Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Unternehmen eingegangen wird, bei der zwar die Autonomie und besondere Funktionsweise der beiden Sektoren respektiert werden muss, deren Zusammenspiel jedoch einen wichtigen Beitrag zu Innovation sowie wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung leisten kann.

5.11 Auch auf internationaler Ebene muss die Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen und Unternehmen gefördert werden. Die Hochschulen müssen bei ihren internationalen Aktivitäten die Forschungsergebnisse nutzen, die Innovation im pädagogischen Bereich ankurbeln und das kreative und innovative Potenzial ihrer Studierenden und Dozenten fördern. Der EWSA weist allerdings auf die Gefahr hin, dass die Grundlagenforschung zugunsten eventueller sofortiger Anwendungsmöglichkeiten der wissenschaftlichen Arbeit hinten angestellt wird.

5.12 Der EWSA begrüßt die Anerkennung der Tatsache, dass es sich nicht um eine rein wissenschaftliche oder technische Frage handelt, sondern um eine mit dem politischen Geschehen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU eng verknüpfte Frage.

5.13 Der EWSA zeigt sich deshalb tief besorgt über die aktuelle Haushaltslage einiger Mitgliedstaaten, insbesondere jener, die derzeit Gegenstand von EU- oder IWF-Interventionen sind: Die damit verbundenen sehr erheblichen Mittelkürzungen für die Hochschulen können hier die in der Mitteilung verfolgten Absichten konterkarieren. Die Attraktivität der europäischen Hochschulen beruht vor allem auf ihrer Qualität und der Exzellenz ihrer akademischen Abschlüsse.

5.14 Der EWSA unterstreicht, dass zuverlässige und vergleichbare europäische Statistikdaten verfügbar sein müssen, um auf einer soliden Grundlage einen Dialog mit den Partnern in Drittstaaten zu führen und so zu echten Wissensallianzen zu gelangen.

5.15 Die Überwachung der Situation der Hochschulbildung und ihrer Internationalisierung sollte nach Ansicht des EWSA in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des europäischen Semesters angegangen werden.

5.16 Wie in der Mitteilung unterstrichen wird, könnte der Einsatz der neuen Technologien in den internationalen Programmen Millionen von Studierenden eine Mobilität ermöglichen, die sie effektiv nicht besitzen. Tatsächlich verändert die große Zahl der kostenlosen internetbasierten Kurse den Zugang zu Wissen substanziell und schafft neue Chancen, aber auch neue pädagogische und methodische Herausforderungen.

5.17 Der EWSA weist jedoch auf die technischen und ethischen Fragen hin, die dieser Einsatz mit sich bringen könnte, z. B. die Wahrung des geistigen Eigentums der Dozenten und Wissenschaftler, die die Unterrichtspläne erarbeiten, oder die Herausbildung zweier Formen der Anerkennung, die zwischen denjenigen, deren Internationalisierung „physischer“ Natur ist, und denjenigen, deren Internationalisierung „online“ erfolgt, differenzieren bzw. diskriminieren.

5.18 Die Kommission sieht ab 2014 die Einführung eines neuen Rankingmodells für Hochschuleinrichtungen — *U-Multirank* — vor, das die Vielfalt der unterschiedlichen Profile widerspiegelt, um mehr Transparenz zu schaffen. Der EWSA ist mit den einschlägigen Zielen einverstanden, fragt sich jedoch, ob damit angesichts der bereits anerkannten anderen Systeme die gewünschte Wirkung erzielt werden kann und ob es sinnvoll ist, in Zeiten wirtschaftlicher und finanzieller Schwierigkeiten hierfür derart umfangreiche Mittel bereitzustellen.

⁽⁷⁾ ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 85.

5.19 Der EWSA begrüßt, dass die hochrangige Gruppe zur Modernisierung des Hochschulwesens die Tatsache anerkennt, dass die größere kulturelle, wirtschaftliche und soziale Vielfalt der Studierenden die Notwendigkeit einer spezifischen pädagogischen Ausbildung erkennen lässt. So wie die EU ein quantitatives Ziel festgelegt hat, dem zufolge 40 % der jungen Europäer 2020 über einen Hochschulabschluss verfügen sollten, sollte zu diesem Zeitpunkt auch jeder Dozent fachlich in der Lage sein, die Qualität der Unterrichtsinhalte und der verliehenen Titel zu gewährleisten.

5.20 Der Internationale Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet die Staaten dazu, ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Bildung voll und ganz gerecht zu werden. Wörtlich heißt es, dass *„der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss“*.

5.21 Die von der Kommission für die Strategie zur Internationalisierung der Hochschulbildung im Haushaltsrahmen 2014-2020 veranschlagten Mittel belaufen sich auf 3 Mrd. EUR (von insgesamt 16 Mrd. EUR, die für die Erasmus +-Programme vorgesehen sind). Mit dieser Finanzierung verpflichtet sich die Kommission dazu, die Mobilität von 135 000 Studierenden und Lehrkräften, 15 000 Wissenschaftlern und 60 000 Teilnehmern an hochwertigen Master- und Promotionsprogrammen zu gewährleisten. Der EWSA hofft, regelmäßig genaue Informationen über die Umsetzung dieser Verpflichtung zu erhalten, und empfiehlt, die zu diesem Zweck vorgesehenen Mittel künftig aufzustocken.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

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 — Konsultative Mitteilung zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor

COM(2013) 517 final

(2014/C 177/14)

Berichtersteller: **David SEARS**

Die Europäische Kommission beschloss am 8. Juli 2013, 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 — Konsultative Mitteilung zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor

COM(2013) 517 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 7. Januar 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 21. Januar) mit 155 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1.1 Diese konsultative Mitteilung ist Teil einer umfassenden Debatte darüber, wie die EU auf kosteneffiziente und umweltverträgliche Weise ihre Versorgung mit kritischen Rohstoffen sicherstellen kann, die für die Wirtschaft und das Leben von Mensch und Tier in einer immer stärker bevölkerten, von Wettbewerb und Globalisierung geprägten Welt wichtig sind. Sie bietet einen sachkundigen, ausgewogenen und erschöpfenden Lagebericht zu Einfuhr und Einsatz phosphorbasierter Erzeugnisse bei der Lebensmittelherstellung und anderen wesentlichen Anwendungen.

1.2 Die Kommission stellt 11 Fragen, zu denen der Ausschuss hier Antworten und spezifische Empfehlungen abgibt. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Europäische Phosphorplattform (ESPP) und voraussichtlich auch die Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit einen Beitrag leisten werden. Der Ausschuss befürwortet diese Initiativen und geht davon aus, dass ihre Arbeiten umfassend berücksichtigt werden.

1.3 Der Ausschuss heißt den von der Kommission gewählten Ansatz gut, der nicht notwendigerweise auf konkrete Rechtsvorschriften abhebt. Es ist womöglich zielführender, die richtigen Fragen zu stellen und zu gewährleisten, dass die relevanten Informationen zur Verfügung stehen, damit Betroffene sachkundige Entscheidungen treffen können. Bewährte Verfahrensweisen müssen erkannt und verbreitet werden, sodass sie von anderen übernommen werden können.

1.4 Womöglich sind dazu eine kurzfristige Marktstützung zur Einführung neuer Technologien und ggf. eine längerfristige regulatorische Unterstützung erforderlich, um die Veränderungen herbeizuführen, die einvernehmlich als wesentlich erachtet werden. Ziele für einen verantwortungsvollen Umgang mit Phosphor und seine Wiederverwertung dürften hilfreich sein; ihre Umsetzung auf nationaler Ebene sollte jedoch den Betroffenen überlassen werden.

2. Einleitung

2.1 Phosphor ist ein für alle Lebewesen essenzielles Mengenelement. Es lässt sich unendlich recyceln, aber nicht ersetzen. In der Natur kommt Phosphor verbreitet in Mineralien der Erdkruste vor, doch nur wenige Länder, die bis auf eines (Finnland) alle außerhalb der EU liegen, besitzen wirtschaftlich abbaubare Phosphatgestein-Reserven.

2.2 Pflanzliche, tierische und menschliche Abfallprodukte einschl. Biofeststoffe enthalten Phosphor und werden in unterschiedlichem Maße zu Dünger recycelt, um das Abfallvolumen zu verringern und landwirtschaftliche Erträge zu steigern. In einigen Gegenden kommt es aufgrund einer Überversorgung mit Phosphor zu einer Verschlechterung der Wasserqualität und zu Eutrophierung (Pflanzenwachstum aufgrund eines Nährstoffüberangebots), in anderen aufgrund einer Unterversorgung zu Ertragsverlusten. Veränderungen in der Konzentration der Bevölkerung und der Tierhaltung verschärfen die Probleme.

2.3 In den ersten 50 Jahren des Abbaus von Phosphatgestein fanden weder die sich aus dem Umgang mit Phosphat ergebenden Probleme noch die sich abzeichnenden Möglichkeiten größere Beachtung. Die Vorkommen schienen auszureichen, die Preise waren auf niedrigem Niveau stabil, Ernteerträge und tierische Leistungen stiegen deutlich an. 2008 änderte sich dies schlagartig. Aus Furcht vor einer Verknappung im eigenen Land verhängte China einen Ausfuhrzoll auf Phosphor; in der Folge stiegen die Weltmarktpreise dramatisch an, auch die Lebensmittelpreise stiegen in die Höhe, und das Phosphor-Fördermaximum („Peak Phosphorus“) wurde heraufbeschworen.

2.4 Zwei Jahre später wurden die globalen Reserven neu bewertet, auf ein Zehnfaches veranschlagt, und das Problem schien gelöst — indes blieben Zweifel, ob die Lage wirklich unbedenklich war. In jedem Fall war es an der Zeit, einige ernsthafte Fragen zu stellen.

3. Antworten auf die gestellten Fragen

3.1 *Sind Sie der Auffassung, dass angesichts der geografischen Verteilung von Phosphatgestein Anlass zur Sorge in Bezug auf die Versorgungssicherheit in der EU besteht? Wenn ja: Was sollte getan werden, um dieses Problem gemeinsam mit den Förderländern zu bewältigen?*

3.1.1 Phosphor, mit dessen Hilfe Ernteerträge und tierische Leistung gesteigert und dadurch immer mehr Menschen ernährt werden können, kommt zunächst in Phosphatgestein vor. Die bekannten Phosphatgestein-Reserven sind in einigen wenigen Ländern konzentriert. Nur diejenigen von ihnen, die über mehr Reserven verfügen als sie selbst benötigen, werden diese auch exportieren. Es wird vermutet, dass nur ein kleiner Teil (16 %) der abgebauten Menge in den Handel gelangt (Rosemarin u. Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, März 2013). Viele der Lieferländer gelten als politisch instabil. Der Markt ist nicht vollständig transparent und funktioniert auch nicht reibungslos. Die EU verfügt nicht über ausreichende eigene Vorkommen und hat Arbeitsplätze verloren, da die Herstellung der Fertigprodukte (Düngemittel und phosphorhaltige Chemikalien) in die Lieferländer verlagert worden ist.

3.1.2 Nur eine globale Lösung ist tragbar; wenn ein bevölkerungsreiches und/oder wohlhabendes nachfragestarkes Land seine Rohstoffversorgungslage einschl. seiner Versorgung mit Nahrungsmitteln als kritisch bewertet, dann sind auch alle anderen importabhängigen Länder oder Regionen gefährdet. Die aus den Rohstoffen hergestellten Verarbeitungserzeugnisse sind ebenfalls betroffen. Dem muss in jeder Studie Rechnung getragen werden, insbesondere dann, wenn sich Verarbeitungsabläufe verschoben haben und die Primärnachfrage nun von Drittländern ausgeht.

3.1.3 Die erste Frage ist eindeutig zu bejahen. Die Herausforderung liegt darin, auf kostenwirksame Weise den Selbstversorgungsgrad zu verbessern. Nach dem Preisanstieg um 700 % im Jahr 2008 haben wichtige Entwicklungen stattgefunden. Zwar sind die Preise seither wieder gefallen, doch hat die Sensibilisierung für das Gefährdungspotenzial Investitionen über die gesamte Versorgungskette hinweg bewirkt. Es ist auch wichtig, das Bewusstsein für Umweltfolgen auf allen Stufen der Versorgungskette zu schärfen und in der Lage zu sein, diese auf kosteneffiziente Weise soweit wie möglich zu begrenzen. Die Forschungsförderung der Kommission und die Einbindung der Interessenträger über die EIP und ESPP werden unerlässlich sein.

3.1.4 75 % der bekannten Phosphatgestein-Reserven befinden sich in Marokko/Westsahara (Rosemarin u. Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, März 2013). Marokko ist der weltweit größte Phosphat-Exporteur. Wesentliche Phosphatproduzenten, die die EU beliefern, sind u. a. noch Tunesien und Syrien. Russland liefert vor allem Phosphatgestein und Verarbeitungserzeugnisse. Jordanien und Ägypten sind wichtige Exportländer. Daraus ergibt sich ein offenkundiger Anreiz, die Nachbarschaftsverträge und andere bilaterale Verträge zu stärken.

3.1.5 Dieser Aspekt ist in der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Sicherstellung von für die EU wichtigen Einfuhren durch die derzeitige EU-Handelspolitik und verwandte Politikbereiche“⁽¹⁾ vom Oktober 2013 ausführlich erörtert worden. Die Notwendigkeit eines kohärenten, gemeinschaftlichen, umfassenden, daten-basierten, zeitgerechten, politisch sensiblen und planvoll umgesetzten Ansatzes der EU-Institutionen im Namen der Mitgliedstaaten liegt ebenfalls auf der Hand.

3.2 *Ist die Situation in Bezug auf Angebot und Nachfrage in diesem Dokument korrekt beschrieben? Könnte die EU die Versorgungsrisiken beispielsweise durch die Förderung des nachhaltigen Abbaus oder den Einsatz neuer Abbautechniken abschwächen?*

3.2.1 Der Ausschuss hält es für richtig, dass die Kommission ihre Überlegungen auf die aktuell (d. h. nach 2010) verfügbaren Daten zur Angebots- und allgemein auch zur Nachfragesituation stützt, würde die Lagebeschreibung jedoch eher als „richtungsweisend“ denn als „korrekt“ bezeichnen. In Anbetracht der Tatsache, dass die bekannten Phosphat-Vorräte weniger als 1 Millionstel des Phosphor-Gesamtgehalts in der Erdkruste betragen, erachtet der Ausschuss es als äußerst unwahrscheinlich, dass alle aggregierten und abbaubaren Lagerstätten bereits entdeckt worden sind — und als noch viel unwahrscheinlicher, dass die Abbau- und Wiederverwertungstechniken nicht noch weiter verbessert werden. Die Nachfrage kann durch die weitere Reduzierung von Phosphaten in Wasch- und Reinigungsmitteln, einen effizienteren Einsatz in Düngemitteln, eine Umstellung auf eine fleischarme Ernährung oder die Stabilisierung des Bevölkerungswachstums gesenkt werden.

⁽¹⁾ ABl. C 67, vom 6.3.2014, S. 47-52.

3.2.2 Angesichts der vielen Variablen und der Unwägbarkeiten in Verbindung mit der Einschätzung der tatsächlichen Reserven erscheinen Hubbert-Kurven und die Vorhersage des Phosphor-Fördermaximums als nicht eben hilfreich, um kurzfristige Prognosen aufzustellen.

3.2.3 Der Ausschuss unterstützt die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit Lieferländern, um neue Vorkommen zu erschließen, um die Umweltfolgen des Abbaus, der Verteilung und der Verarbeitung zu reduzieren, um die erforderliche Infrastruktur einschl. Schienenverkehrs- und Hafeninfrastruktur aufzubauen und um die Weiterverarbeitung vor Ort zu Düngemittelerzeugnissen mit höherem Mehrwert zu fördern.

3.2.4 Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die vorrangigen Ziele der EU-Politik im Bereich Phosphor — Verbesserung der Selbstversorgung innerhalb der EU und Milderung der Auswirkungen der Übernutzung. Verbesserte Daten über die Phosphor-Ströme innerhalb der EU und insbesondere in Mitgliedstaaten mit steigender Nachfrage sind unerlässlich, um kostenwirksame Verfahren und Maßnahmen zu entwickeln. Davon hängt auch die Verwirklichung einer nachhaltigen Ernährungssicherheit ab.

3.3 *Sind Sie der Ansicht, dass die Informationen über das weltweite Angebot und die weltweite Nachfrage für Phosphatgestein und Düngemittel ausreichend verfügbar, transparent und zuverlässig sind? Wenn nicht: Was wäre der beste Weg, um transparentere und zuverlässigere Informationen auf europäischer und weltweiter Ebene zu erhalten?*

3.3.1 Die weltweiten Daten über insbesondere Phosphatgestein-Reserven werden vom United States Geological Survey unter Beitrag des International Fertilizer Development Center sowie anderer Organisationen wie des Australian Joint Ore Resources Committee zusammengestellt. In Anbetracht der Vorkommnisse in den letzten Jahren steht zu hoffen, dass sie ihre Informationsleistung verbessern werden. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen ist auf zuverlässige Daten angewiesen; die EU könnte ihre Anstrengungen hierauf konzentrieren und gleichzeitig eine Senkung der Nachfrage in verbrauchsintensiven Ländern, vor allem in Asien, fördern sowie eine Neubewertung der Reserven in allen Lieferländern unterstützen.

3.3.2 Auch bessere Daten über Nachfrageströme und Möglichkeiten für eine Optimierung von Angebot und Nachfrage in Europa sind unabdinglich; hier bietet sich die Europäische Phosphorplattform (ESPP) als offenkundiges Medium an. Weiterhin wird es auf sachkundige und aktuelle Informationen aller beteiligten Interessenträger, u. a. auch von Fertilisers Europe, ankommen.

3.4 *Wie sollten wir in der EU mit dem Risiko der Bodenkontamination im Zusammenhang mit der Phosphorverwendung umgehen?*

3.4.1 Phosphatgestein enthält in unterschiedlichem Ausmaß Spuren von Metallen, u. a. Cadmium, Uran und Chrom. Diese Schadstoffe können im Hinblick auf die Nahrungsmittelerzeugung und für technische Verwendungszwecke entfernt werden, doch sind die Verfahren aufwändig und verursachen Abfälle. Sedimentäres Phosphatgestein enthält im Allgemeinen 25-150 mg Cd/kg P_2O_5 . Magmatisches Phosphatgestein (in Russland, Finnland und Südafrika) enthält ca. 10 mg Cadmium/kg P_2O_5 . In die EU importierte Phosphorerzeugnisse weisen üblicherweise einen niedrigen Cadmiumgehalt auf, doch kann ein Eintrag über lange Zeit hinweg zu einer Anreicherung in Böden, Pflanzen und Tieren führen und dadurch ein gesundheitliches Risiko darstellen. Die Entfernung von Cadmium führt zu Kostensteigerungen für EU-Landwirte und beeinträchtigt ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber importierten Agrarerzeugnissen, die keinen entsprechenden Auflagen genügen müssen. Phosphate aus menschlichen und tierischen Abfällen enthalten wenig Cadmium, können aber mit verschiedenen anderen Schadstoffen belastet sein. Daher müssen unbedingt sichere Grenzwerte für alle Schadstoffe festgesetzt werden.

3.4.2 Der Ausschuss empfiehlt der Kommission deshalb, alle noch anhängigen Studien zu Ende zu führen, erforderlichenfalls neue Risikobewertungen vorzunehmen und geeignete Empfehlungen zu unterbreiten, insbesondere zu den verfügbaren Verfahren zur Cadmium-Entfernung, den damit verbundenen Kosten und ihre Anwendbarkeit auf verschiedene Produktionswege.

3.4.3 Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass landwirtschaftliche Praktiken häufig ortsspezifisch sind und sich nicht vereinheitlichen lassen. Technische Beratung und bewährte Verfahren werden ständig weiterentwickelt, aber nicht immer gut vermittelt. Die Bereitschaft zum Wandel ist ohne starken finanziellen Anreiz meist nicht besonders ausgeprägt. Bei Verkauf und Einsatz von NPK-Mischdüngern werden feldspezifische Erfordernisse nicht berücksichtigt. Wie in anderen Bereichen auch ist lebensbegleitendes Lernen unerlässlich.

3.4.4 Deshalb ist eine Umstellung auf Präzisionsackerbau erforderlich, bei dem sowohl Natur- als auch Kunstdünger eingesetzt und auf Standort, Pflanzenbestand und bedarfsgerechte Ausbringung abgestimmt werden, wobei der Wandel durch geeignete Anreize zu fördern ist. Den für Forschung und für Landwirtschaft zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission kommt hierbei eine wichtige Rolle zu.

3.5 Welche Technologien bieten insgesamt das größte Potenzial für die Verbesserung der nachhaltigen Verwendung von Phosphor? Wie gestalten sich Kosten und Nutzen?

3.5.1 Phosphor ist ein stabiles, nicht radioaktives Element und kann unendlich recycelt und wiederverwendet werden. Phosphor kann sich nicht in der Atmosphäre anreichern, aber durch Erosion freigesetzt und in wässriger Lösung transportiert werden, und wird meist im Meer abgelagert. Die Rückgewinnung aus Wasserläufen wird als Reinigungsstufe untersucht; die Rückgewinnung mit dem Ziel der Wiederverwendung bedarf mehr Aufmerksamkeit.

3.5.2 Eine nachhaltige Verwendung erfordert eine Ökobilanz vom Abbau über den „Acker“ zum „Teller“ bis zur Ablagerung im Meer. Beim Abbau von Phosphatgestein werden große Mengen an Wasser und Energie verbraucht, wobei in den Abbaugebieten häufig beides knapp ist. Für Transport und Verarbeitung werden Kohlenwasserstoffe benötigt und Klimagase freigesetzt. Die Verluste entlang der Phosphorkette sind hoch und derzeit gelangen nur etwa 15 % des durch Abbau gewonnenen Phosphors in die für Verzehr verfügbaren Lebensmittel (20-25 % gemäß Rosemarin u. Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, März 2013; nur 15 % laut der Europäischen Phosphorplattform ESPP). Phosphor ist jedoch ein lebenswichtiger Nährstoff. Er kann effizienter verwendet, nicht aber ersetzt werden.

3.5.3 Anders ist das bei der Verwendung von Phosphor im Non-Food-Bereich. Wasch- und Reinigungsmittel können phosphatfrei hergestellt werden, und der Phosphateinsatz ist dabei stark zurückgegangen. Die Gewinnung von Biokraftstoffen aus Kulturpflanzen stellt eine wesentlich größere Gefahr dar. Die Energiekosten und Vorteile müssen auf allen Stufen besser bemessen werden. Der Ausschuss hat sich mit einigen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen befasst; nun ist es dringend erforderlich, eine umfassende Ökobilanz unter Berücksichtigung von Phosphor aufzustellen und, wo nötig, politische Nachbesserungen vorzunehmen.

3.5.4 In jedem Fall müssen Anstrengungen unternommen werden, den Verbrauch von primär aus Rohphosphaten gewonnenem Phosphor zu senken und die sekundäre Gewinnung durch die Wiederverwendung von organischen Stoffen (Lebensmittel, Verarbeitungsabfälle und Kompost) und die sichere Verwertung von stark phosphorhaltigen, bislang als Abfälle eingestuftem Materialien (tierische und menschliche Exkremente, Abwasser und Klärschlamm) zu fördern. Für bei der Verarbeitung anfallende Nebenprodukte müssen Verwendungszwecke entwickelt werden.

3.5.5 Es müssen geeignete Wege gefunden werden, um all dies zu erreichen und um Regulatoren, Lieferanten, Landwirte, Einzelhändler und Verbraucher zu erziehen, damit sie die erwünschten neuen Produkte und Verfahrensweisen annehmen. Es wird an wirtschaftlich tragfähigen Lösungen gearbeitet. Die Europäische Phosphorplattform ESPP und andere Gremien arbeiten diesbezüglich eng mit der Kommission zusammen.

3.5.6 Die Kommission und die anderen Institutionen, Agenturen und beratenden Einrichtungen der EU sollten weiterhin prüfen, ob Rechtsvorschriften aufgrund von Erfahrungen oder veränderten externen Anforderungen überarbeitet oder besser umgesetzt werden müssen. Das gesamte Abfallkonzept muss überprüft werden bzw. wird bereits überprüft. Wie in der Mitteilung vermerkt, ist der derzeitige Ansatz fragmentiert und wenig hilfreich und behindert eine erfolgreiche Wiederverwendung und Verwertung.

3.6 Welche weiterführenden Forschungsarbeiten und Innovationen im Bereich der nachhaltigen Verwendung von Phosphor sollte die EU fördern?

3.6.1 Die Kommission sollte Forschungsarbeiten in den Bereichen fördern, in denen die gewünschten Ergebnisse dadurch behindert werden, dass es keine eindeutigen marktbasierenden wirtschaftlichen Anreize gibt (weil bspw. Phosphor aus Primärquellen immer noch relativ preisgünstig angeboten wird), dass es womöglich ungelöste Interessenskonflikte gibt (bspw. hinsichtlich Qualitätsstandards für Phosphordüngemittel aus Primär- und aus Sekundärquellen), dass sich die Verfahrensweisen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten erheblich voneinander unterscheiden (bspw. bei den derzeitigen Phosphat-Verwendungszwecken und der Verbrauchsentwicklung) oder dass sich offenkundige Synergien nicht leicht realisieren lassen (bspw. der Transport von tierischen und anderen stark phosphorhaltigen Abfällen von überversorgten zu unterversorgten Mitgliedstaaten).

3.6.2 Der Notwendigkeit, die Kommunikation zwischen den betroffenen Sektoren zu verbessern, den verschiedenen einschlägigen Rechtsvorschriften sowie den verteilten Zuständigkeiten und teilweise Kompetenzkonflikten innerhalb der Kommission und anderer Regelungsinstanzen sollte ebenfalls Rechnung getragen werden.

3.7 Sind Sie der Ansicht, dass die verfügbaren Informationen über die Effizienz der Phosphornutzung und die Nutzung wiederverwerteten Phosphors in der Landwirtschaft angemessen sind? Wenn nicht: Welche weiteren statistischen Informationen könnten erforderlich sein?

3.7.1 Hier lautet die Antwort „nein“. Es herrscht ein klarer Bedarf an verlässlichen, weniger fragmentierten und vollständigeren Informationen über weitere Schadstoffe, ihre Quellen und ihre Präsenz in Lebensmitteln, wie Schwer- und Leichtmetalle, Arzneimittel und Metaboliten, Pathogene, gebundene Nährstoffe, Verfügbarkeit, Ausbringungsmuster, agronomische Wirksamkeit, Recyclingverfahren, Umweltauswirkungen usw.

3.7.2 Statistische Daten, so vorhanden, wären eine gute Grundlage. Erziehung im Hinblick auf Zueigenmachen und Akzeptanz des Wandels ist unverzichtbar. Eine Partnerschaft zwischen der Kommission und Organisationen wie der ESPP dürfte diesbezüglich am vielversprechendsten sein.

3.8 Wie könnte die europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ zu einer Verbesserung der nachhaltigen Verwendung von Phosphor beitragen?

3.8.1 Im Rahmen der Europa-2020-Strategie sind fünf EIP aufgelegt worden. Drei dieser EIP — zu Landwirtschaft, zu Rohstoffen und zu Wasser — sind für den Agrarsektor im Allgemeinen und Phosphor im Besonderen relevant, die anderen beiden EIP — zu intelligenten Städten und zu aktivem und gesundem Altern — in geringerem Maße. Da die Phosphorfrage eine neue Problemstellung ist, könnte dem Lösungskonzept eine Modellfunktion zukommen.

3.8.2 Jede Partnerschaft wird von einem hochrangigen Lenkungsausschuss geleitet und folgt einem mehrjährigen strategischen Arbeitsplan (Strategic Implementation Plan — SIP). Das Konzept wird erfolgreich sein, wenn die Interessenträger zusammenarbeiten und sofern alle Interessenvertreter vertreten und aktiv einbezogen sind. Im Mittelpunkt stehen innerhalb der EU mögliche Maßnahmen — praktisch vom „Acker“ zum „Teller“ 0151 —, sodass einige o. g. Aspekte nicht erfasst werden.

3.8.3 Der Ausschuss befürwortet den umfassenden und übergreifenden Inhalt des strategischen Arbeitsplans, bemängelt jedoch unklare Prioritätensetzung sowie fehlende Streitschlichtungsverfahren und Zeitpläne. Es wird kaum angesprochen, in welchen Bereichen laufende Maßnahmen der EU oder der Mitgliedstaaten (Förderung, Nichtförderung oder gar Verbot spezifischer Tätigkeiten zur Verwirklichung anderer Ziele) zu wirtschaftlich nicht nachhaltigen oder unerwünschten Auswirkungen innerhalb oder außerhalb der EU geführt haben.

3.8.4 Der Ausschuss hofft, dass die EIP ihre Ziele plangemäß erreicht, denn dies würde dem Phosphor zugutekommen. Die Diskussion sollte sich auch auf die Nährstoffaufnahme, die Wirksamkeit der Düngemittel, Wiederverwertung, Schadstoffgehalt, Dungaufbereitung und Behandlung anderer organischer Abfälle, Transport und Verwendung erstrecken. Dies sollte das Arbeitsprogramm der ESPP unterstützen. Es wäre sinnvoll, wenn beide ineinandergreifen würden.

3.9 Was könnte getan werden, um eine bessere Düngewirtschaft und eine verstärkte Verarbeitung von Dung in Gebieten mit Überversorgung sicherzustellen und eine stärkere Nutzung von verarbeitetem Dung außerhalb dieser Gebiete zu fördern?

3.9.1 „Abfall“ hat für seine unmittelbaren Besitzer keinen Wert bzw. verursacht Kosten; sobald Abfall ein Wert zugesprochen wird, wird er zum handelbaren Gut. In einem wirklich effizienten System würden alle Reststoffströme verwertet und genutzt. Durch die Globalisierung ist die Problemstellung komplizierter, aber ihre Lösung auch dringlicher. Flüssige und feste pflanzliche, tierische und menschliche Abfälle müssen künftig als handelbare Wertstoffe und nicht als kostspieliges Problem betrachtet werden.

3.9.2 Das ist leichter gesagt als getan. Es bedarf dazu Forschung und neuer Technologien; es sollte für Klarheit und inhaltliche Vorhersehbarkeit der geltenden Bestimmungen für grenzüberschreitende und interne Verbringungen gesorgt werden. Finanzielle Anreize müssen klar formuliert werden. Lokale Lösungskonzepte für die Verwendung von Wirtschaftsdünger und Kunstdünger dürften die größten Erfolgsaussichten haben. Durch gemeinschaftliche oder regionale Vorhaben könnten spezifische Probleme gelöst, eine effiziente Mittelnutzung sichergestellt und Umweltfolgen auf ein Minimum begrenzt werden.

3.9.3 Die Interessenträger der EIP oder der ESPP werden eine wichtige Rolle dabei spielen, übergreifende Lösungen an die realen Möglichkeiten auf Ebene der Höfe, Gemeinschaften, Gemeinden oder Regionen anzupassen; die Mitgliedstaaten und andere Vertreter der Zivilgesellschaft müssen umfassend eingebunden werden.

3.10 Was kann getan werden, um die Rückgewinnung von Phosphor aus Lebensmittelabfällen und anderen biologisch abbaubaren Abfällen zu verbessern?

3.10.1 Lebensmittelverschwendung kann am besten vermieden werden, indem dafür gesorgt wird, dass die Lebensmittel von denjenigen, die Nahrung benötigen, im Rahmen einer ausgewogenen und gesunden Ernährung verzehrt werden. Die Etikettierungsvorschriften und Einzelhandelspraktiken bezüglich „Qualität“ (Form, Aussehen, Größe, Geschmack, Nährstoffgehalt), Portionierung, Mindesthaltbarkeitsdatum, Verkaufsdatum und Entsorgung nicht verkaufter Lebensmittel müssen allesamt überarbeitet werden. Gewerbliche Großverbraucher (Lebensmittelverarbeiter, Caterer und Restaurants) sollten das Abfallaufkommen aus rein wirtschaftlichen Gründen auf ein Minimum beschränken und dazu verpflichtet werden, alle nicht unmittelbar verwertbaren Reste zu kompostieren. Sektorielle, den Einzelhandel umfassende Initiativen sollten gefördert werden. Die Lebensmittelverschwendung der Haushalte sollte durch sinnvolles Einkaufsverhalten und rechtzeitigen Verbrauch auf ein Minimum beschränkt werden — und das lässt sich in erster Linie durch Verbrauchererziehung erreichen. Private Kompostierung ist in ländlichen Gebieten einfacher als in Städten.

3.10.2 Die getrennte Sammlung von Biomüll außer Gartenabfällen findet allgemein nicht verbreitet statt und hängt von den jeweiligen finanziellen Voraussetzungen und Prioritäten ab. Die Kompostierung aller nicht verzehrbaren organischen Abfälle bewirkt, dass der Phosphor in der Lebensmittelkette verbleibt und erforderlichenfalls die Bodenqualität verbessert wird. Es muss darauf geachtet werden, dass der Abfall einen Zusatznutzen bringt und nicht nur einfach beseitigt wird.

3.11 Sollte eine Form der Phosphor-Rückgewinnung aus Abwässern vorgeschrieben oder gefördert werden? Was kann getan werden, um die Verfügbarkeit oder die Akzeptanz von Klärschlamm oder biologisch abbaubaren Abfällen für den Ackerbau zu erhöhen?

3.11.1 Es gibt bereits Lösungen für kleine Haushaltsanlagen, mit denen vor allem in abgelegenen Gebieten die Eutrophierung stehender Gewässer aufgrund eines Überangebots an Phosphor vermieden werden soll. Sie sind jedoch teuer und offenbar nicht für dichter besiedelte städtische Gebiete geeignet. Die Lösungsmöglichkeiten hängen häufig von der Größe der Städte ab.

3.11.2 Die Vorschriften für die Entsorgung kommunaler Abwässer heben auf die Qualität der Abwässer ab und nicht auf den potenziellen Wert bestimmter Inhaltsstoffe. Dies sollte dringend geändert werden. Die Nachrüstung von Abwasserentsorgungssystemen kann sich als kostspielig erweisen; es könnte sinnvoller sein, neue Anlagen zu entwerfen, in die sich für die Betreiber zu investieren lohnt. Beim Einsatz von Biofeststoffen als Dünger ist auf Ertragsoptimierung und die Einhaltung von Grenzwerten zu achten.

3.11.3 Es bedarf neuer Standards für ihre Verwendung bei der Nahrungsmittelerzeugung, beispielsweise um im Ackerbau ihren Einsatz neben Kunstdüngern (deren Qualität und Leistung leichter zu überwachen ist) zu ermöglichen. Non-Food-Anwendungen (Parkanlagen, Golfplätze, im Landschaftsbau für Städte und Industrie, Flächensanierung, Forstwirtschaft, Bodenschutz, Küstenschutz usw.) sind unkomplizierter.

3.11.4 Es herrscht weiterhin ein Bedarf an gezielter Forschung und der Entwicklung neuer kosteneffizienter Technologien. Es liegt im Interesse der Allgemeinheit, dies auf EU-Ebene zu fördern, zu finanzieren und zu propagieren und durch die Ermittlung und Weitergabe bewährter Verfahren zu unterstützen. Erfolgreiche Technologien schaffen Arbeitsplätze und öffnen Märkte. Größere Effizienz bei der Lebensmittelerzeugung, -verteilung und —verwendung sowie in der Abfallwirtschaft tragen zur Senkung der Verbraucherkosten und zur Umsetzung anderer Energie- und Klimaziele bei.

3.11.5 Fortschrittshemmnisse sollten beseitigt werden. Harmonisierte Kriterien für das „Ende der Abfalleigenschaft“ und ein neuer Ansatz für die Definition und die Bewirtschaftung von Abfällen tun Not. Die REACH-Chemikalienverordnung, die Boden- und Wasserrahmenrichtlinien, die Düngemittelrichtlinie, die Lebensmittelrichtlinien und die Abfallrahmenrichtlinie sollten überprüft werden, um sicherzustellen, dass ihre Zielsetzungen nach wie vor relevant und vollständig sind und den Prioritäten der EU in der heutigen, von Globalisierung geprägten Zeit entsprechen. Eine korrekte, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende Umsetzung auf nationaler und lokaler Ebene ist wichtig. Der Ausschuss ist bereit, dazu seinen Teil beizutragen.

Brüssel, den 21. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten

COM(2013) 620 final — 2013/0307 (COD)

(2014/C 177/15)

Berichterstatter: **Georges CINGAL**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 12. September 2013 bzw. am 20. September 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten

COM(2013) 620 final — 2013/0307 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 7. Januar 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 22. Januar) mit 143 gegen 1 Stimme bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission und das Vorhaben eines gemeinschaftlichen Rechtsinstruments, das umso mehr notwendig ist, als infolge des Klimawandels eine natürliche Wanderbewegung in nördliche Breiten zu beobachten ist, hebt jedoch hervor, dass diese Reaktion womöglich in den Augen derjenigen, die bereits vor langer Zeit gewarnt haben, zu spät kommt. Nach Ansicht des EWSA sollte die Kommission dafür Sorge tragen, dass der Titel der Mitteilung in den verschiedenen Amtssprachen der EU wissenschaftlichen Ansprüchen genügt. Der EWSA spricht sich für den Begriff „invasive gebietsfremde Arten“ aus.⁽¹⁾

1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bekämpfung invasiver Arten als eine große Aufgabe von europäischer Dimension anzusehen ist. Er begrüßt das Vorgehen der Kommission, die ein allgemeines Verfahren zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten einrichten will. Der EWSA rät der Kommission jedoch, die Gründe, die zu diesem Problem geführt haben, näher zu erläutern, damit die Notwendigkeit einer großangelegten Mobilisierung der entsprechenden Akteure deutlich wird und die zuständige Behörde jede notwendige Unterstützung erhält. Der EWSA empfiehlt der Kommission zudem, auf die bereits durchgeführten Maßnahmen und die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Ausbreitung eingeführter problematischer Arten hinzuweisen, etwa im Rahmen des LIFE-Programms. Der Ausschuss bezweifelt, dass es berechtigt ist, die Liste der invasiven Arten auf 50 zu beschränken.

1.3 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, die Bevölkerung in die Bekämpfung der Ausbreitung der derzeit bekannten gebietsfremden Arten einzubeziehen. Die Kommission sollte jedoch auch die Bürger dazu auffordern, sich zu informieren und an Präventivmaßnahmen zu beteiligen. Der EWSA betont die große Bedeutung, die den Organisationen der Zivilgesellschaft insbesondere bei der Kontrolle von Natur- und Erholungsgebieten zukommt.

1.4 Der EWSA fordert daher die Kommission auf, die Möglichkeit der Errichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für invasive gebietsfremde Arten zu prüfen, die zum einen für die Erstellung eines europäischen Statusberichts und zum anderen für den Austausch mit Drittländern zuständig wäre. Unter „Beobachtungsstelle“ versteht der Ausschuss eine zentrale, eindeutig bezeichnete Stelle, die Wissenschaftler und EU-Bürger zu Maßnahmen gegen konkrete Probleme zusammenbringt. Hierdurch könnten örtliche Initiativen größeres Gewicht erlangen, und die Gemeinsamkeiten ließen sich in einem formlosen Kommunikationsprogramm (Internetportal) hervorheben. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich die Schaffung einer Beobachtungsstelle für bereichs- und fachübergreifende Fragen wahrscheinlich günstig auf die notwendige Mitwirkung von Fachleuten, örtlich ansässigen Naturschützern und Projektträgern auswirken würde.

1.5 Der EWSA hofft, dass ein solches System im Laufe der aktuellen Wahlperiode des Europäischen Parlaments vorgestellt wird, damit es noch vor 2016 seine Arbeit aufnehmen kann. Das vorgeschlagene Überwachungssystem sollte von Wissenschaftlern geprüft werden und zur Erstellung einer Liste von Indikatoren beitragen, wie sie in dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt, insbesondere im Ziel 9 empfohlen werden: „Bis 2020 sind die invasiven gebietsfremden Arten und ihre Einschleppungswege identifiziert und nach Priorität geordnet, prioritäre Arten kontrolliert oder beseitigt und Maßnahmen zur Überwachung der Einfallswere ergriffen, um eine Einschleppung und Ansiedlung zu verhindern.“ Der EWSA fordert die Kommission dazu auf, die Einrichtung einer wissenschaftlichen Studiengruppe (Scientific Study Group) auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 338/97 in Erwägung zu ziehen, die eine Änderung dieser Liste vornehmen könnte.

⁽¹⁾ Anm. d. Übers.: In der deutschen Sprachfassung des Kommissionsdokuments wird durchgehend der Ausdruck „invasive gebietsfremde Arten“ verwendet.

1.6 Der EWSA ist erfreut darüber, dass sich die Kommission über die Problematik der invasiven Arten auch mit Ödland befasst (nicht nutzbare Böden, ehemalige Eisenbahntrassen usw.), auf dem sich die entsprechenden Arten häufig ansiedeln und ausbreiten und das Ausgangspunkt für die weitere Vermehrung ist. Der EWSA hofft, dass die Vernichtung der problematischen Pionierpflanzen zum Aufbau dementsprechend spezialisierter Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen wird.

2. Hintergrund und Zusammenfassung der Mitteilung

2.1 Invasive gebietsfremde Arten haben erhebliche Auswirkungen auf die Biodiversität; sie sind eine der Hauptursachen für Biodiversitätsverlust und Artensterben und nehmen diesbezüglich an Bedeutung zu. Hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen können invasive gebietsfremde Arten Krankheitsüberträger sein oder direkt Gesundheitsprobleme verursachen (z. B. Asthma, Dermatitis und Allergien). Sie können — um nur einige Beispiele zu nennen — Schäden an Infrastrukturen und Freizeit-/Erholungsanlagen anrichten, die Forstwirtschaft beeinträchtigen oder zu Verlusten in der Landwirtschaft führen. Schätzungen zufolge entstehen durch solche Arten in der Union Kosten von jährlich mindestens 12 Mrd. EUR, und die Schadenskosten steigen weiter.⁽²⁾

2.2 Die Mitgliedstaaten treffen bereits Maßnahmen, um gegen invasive gebietsfremde Arten vorzugehen, doch sind diese Maßnahmen überwiegend reaktiv und darauf ausgerichtet, bereits aufgetretene Schäden zu minimieren, ohne dass der Prävention oder der Ermittlung und der Abwehr neuer Bedrohungen genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Maßnahmen sind uneinheitlich und häufig schlecht koordiniert; zudem sind viele Arten nicht erfasst. Invasive gebietsfremde Arten machen nicht vor Grenzen Halt und können sich leicht von einem Mitgliedstaat in einen anderen ausbreiten. Auf nationaler Ebene getroffene Maßnahmen reichen daher nicht aus, um die Union vor der Bedrohung, die von einigen dieser Arten ausgeht, zu schützen. Außerdem kann dieses uneinheitliche Vorgehen dazu führen, dass die in einem Mitgliedstaat durchgeführten Maßnahmen durch Untätigkeit in benachbarten Mitgliedstaaten zunichte gemacht werden.

2.3 Ziel des Vorschlags ist die Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Prävention, Minimierung und Abschwächung der negativen Folgen, die invasive gebietsfremde Arten für Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen haben können. Außerdem sollen die sozialen und wirtschaftlichen Schäden begrenzt werden. Erreicht werden soll dies durch Maßnahmen zur Gewährleistung eines koordinierten Handelns und eine Konzentration der Mittel auf prioritäre Arten und auf präventive Maßnahmen entsprechend dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt und den Tier- und Pflanzengesundheitsvorschriften der EU. Konkret sollen diese Ziele gemäß dem Vorschlag durch Maßnahmen erreicht werden, die die absichtliche Einbringung invasiver gebietsfremder Arten in die Union und ihre absichtliche Freisetzung in die Umwelt, die unabsichtliche Einschleppung und Freisetzung solcher Arten, die erforderliche Schaffung eines Frühwarnsystems mit Sofortmaßnahmen sowie die erforderliche Kontrolle der Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten in der gesamten Union betreffen.

2.4 In der „Bürgerinfo“, die nach der Anhörung erstellt wurde und auf dem Internetportal der Kommission zu finden ist, wird der Sachverhalt deutlich erklärt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Kommission reagiert auf alarmierende Rufe von Umweltschützern und Naturliebhabern, die sehr häufig von Journalisten aller Medien aufgegriffen wurden. Die Kommission reagiert nun auch gegenüber den verantwortlichen Stellen der Gebietskörperschaften, die vor Ort bereits erste Maßnahmen ergriffen haben. Sie schlägt eine wohlüberlegte Anwendung des Vorsorgeprinzips vor, um Präventivmaßnahmen festzulegen, wenn ein Risiko oder ein neues Problem festgestellt wurde. Der Ausschuss zeigt sich hierüber umso mehr erfreut, als die Mitteilung, der enormen Aufgabe entsprechend, ambitioniert ausfällt. Die Stellungnahme NAT/433⁽³⁾ wurde am 11. Juni 2009 ohne Gegenstimme verabschiedet. Der EWSA hat bereits sinnvolle Empfehlungen ausgesprochen. Er bedauert, dass die Umsetzung von Aktionsplänen für biologische Vielfalt so lange Zeit beansprucht, insbesondere da funktionierende Ökosysteme Voraussetzung für zahlreiche soziale und wirtschaftliche Aktivitäten sind.

3.2 Der Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, die Bekämpfung biologischer Invasionen auf dem Wege einer Verordnung zu ermöglichen. Bei der biologischen Invasion handelt es sich um die Verbreitung eingeführter Arten, die ein Gebiet besiedeln und dort Schäden anrichten (Definition der Internationalen Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Ressourcen IUCN). Man unterscheidet drei Arten von Schäden: Bedrohung der biologischen Vielfalt der Ökosysteme, Gesundheitsgefährdung bestimmter Bevölkerungsgruppen, Gefährdung bestimmter Wirtschaftsaktivitäten. Die Verbreitung einer Art, die aus einer bestimmten Region stammt und in einer anderen Probleme verursacht, sollte unmittelbar von den Mitgliedstaaten kontrolliert werden; so sollten etwa Probleme durch Welspopulationen jeweils einzeln und unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips behandelt werden.

3.3 Der Ausschuss begrüßt die pädagogischen Maßnahmen der Europäischen Umweltagentur und der GD Umwelt. Letztere hat kürzlich eine Broschüre über invasive gebietsfremde Arten veröffentlicht (Science For Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species, 18/09/2013).

⁽²⁾ COM(2013) 620 final.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Hin zu einer EU-Strategie für den Umgang mit invasiven Arten“, ABL C 306 vom 16.12.2009, S. 42.

3.4 Die Kommission wählt als Leitprinzip eine anfängliche Begrenzung auf die oberen 3% der etwa 1 500 in Europa vorkommenden invasiven gebietsfremden Arten. Der EWSA weist darauf hin, dass diese Wahl jeglicher wissenschaftlicher Grundlage entbehrt und lediglich der Knappheit der finanziellen Mittel geschuldet ist. Der EWSA würdigt die Bemühungen der Kommission auf internationaler Ebene und den Dialog mit den Mitgliedstaaten, die bereits Erfahrungen im Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten haben. Der EWSA fordert die Kommission dazu auf, die Einrichtung einer wissenschaftlichen Studiengruppe (Scientific Study Group) auf der Grundlage der Verordnung (EG) 338/97 in Erwägung zu ziehen, die eine Änderung dieser Liste vornehmen könnte.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Die Kommission hat eine gelungene Untersuchung aller Probleme vorgelegt, wobei jedoch in der französischen Fassung (und womöglich auch in den anderen Sprachfassungen) die Terminologie fragwürdig erscheint. Es muss unterschieden werden zwischen invasiven Arten und gebietsfremden invasiven Arten: eine gebietsfremde invasive Art kommt aus einer anderen Region, während es sich bei einer invasiven Art auch um eine heimische Art handeln kann, die sich so stark vermehrt, dass sie ein bestimmtes Umfeld stark dominiert und eine Gefahr für dessen Artenvielfalt darstellt. Legt man diese Definition zugrunde, so müsste die Mitteilung in der französischen Fassung einen allgemein akzeptablen Titel erhalten. Die Kommission hat in ihrer „Bürgerinfo“ den Begriff „invasive gebietsfremde Arten“⁽⁴⁾ verwendet. Es ist jedoch darauf zu achten, dass der (im Französischen) häufig verwendete Ausdruck „invasive exotische Art“ (zum Beispiel Wallonien) bei den auf dieses Thema spezialisierten Biologen nicht auf Ablehnung stößt. Die hier für die französische Sprachfassung aufgeworfenen Fragen sollten auch für die anderen Sprachversionen geprüft werden.

4.2 Aus der Mitteilung sollte zudem deutlicher hervor gehen, weshalb die Situation so schwerwiegend ist und vor allem, dass sich die Lage noch weiter zuspitzen wird. Es muss unbedingt erläutert werden, dass sich eine Art hauptsächlich dann verbreiten kann, wenn sie keine natürlichen Feinde hat (Räuber), wenn sie menschliche Aktivitäten nicht beeinträchtigt (städtische Gebiete) und wenn sie sich in schwer zugänglichen Gebieten entwickelt. In jedem Fall haben wir es bei diesen Arten mit wahren Epidemien zu tun: Heusenkraut, Tausendblatt-Arten, Japanischer Staudenknöterich sind in Feuchtgebieten, Pampasgras, Schmetterlingsstrauch, Eschenahorn, Lackbaum u. a. überall anzutreffen. Umgekehrt wird in der Mitteilung jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass einige dieser Arten durchaus erwünscht waren. An dieser Stelle kann daran erinnert werden, dass die genannten Arten aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit beliebt waren: noch immer sehr geschätzt wird die falsche Akazie (*Robinia pseudoacacia*): Holzpfosten, widerstandsfähiges Holz für Möbel im Außenbereich, Honig usw. Der EWSA bedauert indes, dass der Riesenbärenklau (*Heracleum* spp.) als Silofutter Verwendung gefunden hat, da die Ausbreitung dieser Art die biologische Vielfalt gefährdet und ihr Gift schwere Verbrennungen verursachen kann.

4.3 Die Kommission weist nicht ausreichend auf die Umweltprobleme hin, die jedoch beträchtlich sind und zum Beispiel von den Verantwortlichen der Natura-2000-Gebiete eindeutig festgestellt wurden. Der EWSA fragt sich, ob hier nicht unerschwerlich ein Schuldgefühl mitschwingt. Die NGO haben jahrelang vergeblich gefordert, die Einfuhr exotischer Schildkröten zu verbieten. Dieser Forderung kam man erst nach, als nachgewiesen wurde, dass diese Arten sich in natürlicher Umgebung vermehren können. Der EWSA ist der Meinung, dass diese Mitteilung zwar recht spät veröffentlicht wird, begrüßt sie aber dennoch, da es zur Besserung nie zu spät ist.

4.4 Die Kommission erwähnt die in anderen Ländern geltenden Vorschriften. Obwohl diese Hinweise zu begrüßen sind, wäre auch das eindeutige Bekenntnis zu den Erfahrungen in den Mitgliedstaaten als Inspirationsquelle angebracht gewesen. Die internationale Initiative „Ragweed Day“, die jeweils am ersten Samstag des Sommers veranstaltet wird und der Bekämpfung allergener Pflanzen gewidmet ist, sollte ebenfalls Erwähnung finden (Ragweed, d. h. die Ambrosiapflanze (*Ambrosia artemisiifolia* L) ist eine Pionierpflanze, die sich überall ausbreitet, wo sie auf keine allzu starken Konkurrenten trifft). In der Industrie hat die EU den Weg vorgegeben, indem sie die Mitgliedstaaten dazu auffordert, die jeweils besten verfügbaren Techniken (engl. BAT) zu ermitteln und als Orientierung zu nutzen.

4.5 Die Kommission unterstreicht, dass „die bestehenden EU-Maßnahmen auf die meisten invasiven gebietsfremden Arten nicht eingehen“. Der EWSA bedauert diese Situation ebenso wie die Kommission, möchte letztere jedoch daran erinnern, dass Umweltschutz in alle Politikbereiche aufgenommen werden sollte. Der EWSA würde es begrüßen, wenn die Kommission zum Beispiel erklären würde, wie die Frage im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik behandelt werden könnte; so müsste etwa das Problem des sich auf Naturwiesen ausbreitenden Heusenkrauts (*Ludwigia grandiflora*) gelöst werden.

4.6 Die Kommission analysiert das Problem sehr richtig, allerdings sehr abstrakt. Der EWSA fragt sich, ob es nicht sinnvoll wäre, die einzelnen Fälle anhand von Beispielen zu illustrieren: so können etwa der Asiatische Marienkäfer (*Harmonia axyridis*) oder die Spätblühende Traubenkirsche (*Prunus serotina*) als Beispiele für eine beabsichtigte Einführung dienen und die Algenart *Caulerpa taxifolia* sowie die asiatische Hornisse (*Vespa velutina*) als Beispiele für unbeabsichtigte Einführung. Auch die aktuellen Fälle der unverantwortlichen Einführung von Welsen sollten genannt werden (ein Sonderfall der beabsichtigten Einführung). Im Übrigen rät der EWSA der Kommission, ihre eigenen Arbeiten zu zitieren (die hervorragende Publikation vom Mai 2009) und Links zu aufschlussreichen Internetseiten einzufügen.

4.7 Die in dem Vorschlag für eine Verordnung genannten Modelle sind verständlich und der Grund für die Wahl der Option 2.4 liegt auf der Hand: diese würde die Mitgliedstaaten bei Feststellung eines neuen Problems zu sofortigen Maßnahmen verpflichten (Weitergabe von Informationen, Untersuchung der Situation Maßnahmenvorschläge).

⁽⁴⁾ Anm. d. Übers.: In der deutschen Sprachfassung des Kommissionsdokuments wird durchgehend der Ausdruck „invasive gebietsfremde Arten“ verwendet.

4.8 Die rechtlichen Aspekte erscheinen angemessen, und der Vorschlag muss der Bewältigung aller früheren, aktuellen und künftigen Problemsituationen gerecht werden. Der Ausschuss bezweifelt, dass es berechtigt ist, die Liste der potenziell für die EU schädlichen invasiven gebietsfremden Arten auf 50 zu beschränken.

4.9 Unter finanziellem Aspekt erscheint der Vorschlag hingegen allzu optimistisch. Mit der Einführung dieses Systems werden die zuständigen Behörden mit Sicherheit Schwierigkeiten haben, der eingehenden Datenflut Herr zu werden. In diesem Fall wird die Kommission den Preis für den Erfolg ihrer Maßnahme zahlen müssen.

4.10 In der aktuellen Phase des Verordnungsvorschlags sind noch nicht alle Einzelheiten geklärt; es wird Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, konkrete Lösungen für einzelne Fragen zu finden, wobei die häufigste Frage wohl die nach dem geeignetsten Mittel zur Vernichtung eines lebenden Artenbestandes sein dürfte. Der EWSA befürchtet, dass dies vor Ort zu Kontroversen führen wird.

4.11 Die Frage der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit wird in Kapitel 5 des Vorschlags im Zusammenhang mit den bereichsübergreifenden Aspekten des Problems behandelt. Die Prävention darf nicht den Fachleuten überlassen bleiben; der EWSA weist darauf hin, dass es häufig Akteure vor Ort waren, die sich mit Warnungen direkt an Regierungen und/oder die GD Umwelt gewandt haben. Es wäre sinnvoll, wenn auch Bürger mit ihren Anfragen einen aktiven Beitrag leisten könnten, auch wenn sie ungeachtet der Bitte von Forschungseinrichtungen um Übermittlung von Daten, häufig keinen unmittelbaren Zugang zu diesen Einrichtungen haben. Am Fall der asiatischen Hornisse zeigt sich überdies die ganze Problematik: sie ist Konkurrent der europäischen Hornisse, attackiert Menschen und tötet Bienen in unmittelbarer Nähe der Bienenstöcke. Bürger haben händeringend nach Mitteln gesucht, den Eindringling zu vernichten, und mussten sich geschlagen geben. Bei der Suche nach einem möglichst umweltschonenden chemischen Mittel (SO_2) fand man schließlich heraus, dass es für den biologischen Schutz der Bienenstöcke ausreicht, Hühner in der Nähe frei herumlaufen zu lassen. Der EWSA fordert daher die Kommission dazu auf, die Bevölkerung über ihre Organisationen (Gewerkschaften, NGO usw.) soweit wie möglich mit einzubinden.

4.12 Die Durchführung der Verordnung (Artikel 27) erscheint akzeptabel, wenn die EU hier nicht mehr die Fristen anwendet, die in anderen Fällen, etwa bei bestimmten chemischen Produkten, zu Problemen geführt haben. Die Vernichtung von Artenbeständen, die geringen kommerziellen Wert haben, und die Änderung der Verfahren für die übrigen Arten erscheinen gut durchdacht.

Brüssel, den 22. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Hauptberichterstatter: **Jan SIMONS**

Das Europäische Parlament beschloss am 24. Oktober 2013 und der Rat am 18. November 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz am 12. November 2013 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 495. Plenartagung am 21./22. Januar 2014 (Sitzung vom 22. Januar) Jan SIMONS zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 173 gegen 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Im Interesse der Rechtssicherheit für Luftfahrzeugbetreiber und nationale Behörden empfiehlt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Annahme der Vorschläge, den Aussetzungsbeschluss auf 2013 auszudehnen sowie die Frist für die Einreichung der Berichte und die Abtretung von Emissionsrechten für 2013 um ein Jahr zu verlängern.

1.2 Ebenso sollten angenommen werden: die Freistellung kleiner nichtgewerblicher Luftfahrzeugbetreiber mit sehr geringen CO₂-Emissionen sowie die Möglichkeit vereinfachter Verwaltungsverfahren für kleine Luftfahrzeugbetreiber, die nicht unter die Freistellungsregelung fallen.

1.3 Dies gilt allerdings nicht für die Teile des Vorschlags, die sich auf Flüge von und nach Drittländern im Zeitraum 2014-2020 beziehen. Es ist im Interesse aller Beteiligten, einen Luftfahrt- und/oder Handelskrieg zu vermeiden und daher bei der Suche nach einer weltweiten Lösung zuerst auf Verhandlungen zu setzen.

1.4 Da Flüge zwischen Flugplätzen innerhalb des EWR weiterhin unter die EU-EHS-Regelung für den Luftverkehr fallen sollen, fordert der EWSA die Institutionen des EWR auf,

- unverzüglich den einheitlichen europäischen Luftraum zu vollenden, um unnötige Emissionen aufgrund von flugsicherungsbedingten Umwegen und Verspätungen zu verhindern⁽¹⁾;
- intensive multilaterale und bilaterale Gespräche zu führen, damit neben dem MBM-System des EWR bis 2016 weitere solche überregionale Systeme in der Welt geschaffen werden.

2. Einleitung

2.1 Emissionen aus dem Luftverkehr sind trotz ihres relativ geringen Anteils von rund 5 % an der Gesamtmenge eine der am schnellsten wachsenden Quellen von Treibhausgasemissionen und haben sich in den letzten 20 Jahren nahezu verdoppelt. Dabei verfügt der Luftverkehrssektor nur über ein begrenztes technisches Potenzial für Emissionsreduktionen, doch Fluggesellschaften weltweit können durch marktbasierte Maßnahmen (MBM) zur Emissionsminderung beitragen und sind auch bereit dazu, indem sie als Beitrag zum Ausgleich ihres starken Emissionswachstums Emissionsreduktionen in anderen Sektoren finanzieren.

⁽¹⁾ EG/549/2004.
EG/1070/2009.

2.2 Unter anderem auf Betreiben der EU, durch Maßnahmen wie die Anfang 2013 beschlossene Aussetzung der Richtlinie 2008/101/EG (zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten) für Fluggesellschaften, die Flüge in den und aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durchführen, beschloss die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) am 4. Oktober 2013, mit Hilfe des angenommenen Fahrplans bis 2016, dem Jahr der nächsten, alle drei Jahre stattfindenden ICAO-Versammlung, einen weltweiten marktbasieren Mechanismus für die Emissionen des internationalen Luftverkehrs zu entwickeln und im Fall seiner Annahme ab 2020 anzuwenden. Bis dahin können Länder oder Gruppen von Ländern wie etwa die EU Übergangsmaßnahmen anwenden, über deren Modalitäten im Einzelnen aber kein Kompromiss erzielt werden konnte.

2.3 Diese Entwicklungen stehen im Einklang mit früheren Stellungnahmen ⁽²⁾ des EWSA, z. B. von 2006: „Um für die weltweite Anwendung eines Systems verhandelbarer Emissionsrechte (EHS) zu sorgen, sollte die Einführung dieses Systems über die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) erfolgen; als erster praktischer Schritt könnte — falls dies während der Verhandlungen zweckmäßig ist — die Einführung eines EU-internen Emissionshandelssystems eine gut umsetzbare Option darstellen“ und 2007: „Durch die Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem (EHS) erfährt das System selbst eine potenzielle Stärkung und wird als das herausragende Modell zur Bewältigung der CO₂-Emissionen auf globaler Ebene gefestigt“. Weiter begrüßte der Ausschuss 2013 „... die Initiative, die Anwendung des Emissionshandelssystems auf Luftfahrtgesellschaften, die Flüge in den und aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durchführen, so lange aufzuschieben, bis die internationalen Verhandlungen abgeschlossen sind“.

3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

3.1 Die Europäische Kommission schlägt vor, angesichts der Ergebnisse der Versammlung der UN-Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO) vom 24. September bis 4. Oktober 2013 die geografische Reichweite des EU-Emissionshandelssystems für den Luftverkehr bis zur Einführung eines weltweiten Handelssystems anzupassen.

3.2 Mit dem Kommissionsvorschlag sollen weitere Anstöße für die Entwicklung eines weltweiten Systems gegeben werden. In dem Vorschlag werden die Fluggesellschaften gleichbehandelt, ohne Ansehen des Landes, in dem sie ihren Sitz haben.

3.3 Das EU-Emissionshandelssystem galt ursprünglich für alle Flüge von und nach Flughäfen innerhalb des EWR und für Flüge von und nach Drittländern. Seit 2012 galt das System laut dem Aussetzungsbeschluss Nr. 377/2013/EU (dem sog. Stop-the-Clock-Beschluss) vorübergehend nur für Flüge innerhalb des EWR, nicht aber für Flüge von und nach Drittländern.

3.4 Die Kommission schlägt vor, diesen Anwendungsbereich auch für 2013 beizubehalten. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Frist für die Einreichung der Berichte und die Abtretung von Emissionsrechten für 2013 durch die Fluggesellschaften um ein Jahr zu verlängern.

3.5 Der vorgeschlagene Anwendungsbereich für die Zeit zwischen 2014 und 2020 bezieht sich — ergänzend zu dem genannten Anwendungsbereich für 2013 — auch auf den Teil von Flügen von und nach Ländern außerhalb des EWR, der über das Hoheitsgebiet von Ländern des EWR führt. In dem Vorschlag werden Möglichkeiten der praktischen Umsetzung beschrieben.

3.6 Darüber hinaus würden sich aus dem Vorschlag drei weitere Folgen ergeben:

- Flüge zwischen Flugplätzen innerhalb des EWR würden weiterhin, wie im Rahmen der ursprünglichen Richtlinie und des Beschlusses Nr. 377/2013/EU vorgesehen, in vollem Umfang erfasst.
- Flüge von und nach Drittländern, die keine Industrieländer sind und weniger als 1 % der globalen Luftverkehrsemissionen verursachen, würden ausgenommen. Damit würden auf diskriminierungsfreie Weise die Flugstrecken nach rund 80 Ländern ausgenommen.
- Ab 2014 werden bei Flügen von und nach Drittländern nur die Emissionen der Flugstrecke erfasst, die nicht über die EWR-Länder hinausgeht. Für die Berechnung des jeweils durch das EU-EHS erfassten Emissionsanteils eines gegebenen Flugs wird ein vereinfachtes Verfahren vorgeschlagen. Demnach können die Luftfahrzeugbetreiber zwischen verschiedenen Ansätzen für die Einhaltung der Methoden des MRV-Systems (System für die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung — Monitoring, Reporting, Verification) wählen.

⁽²⁾ ABl. C 185 vom 8.8.2006, S. 97; ABl. C 175 vom 8.8.2006, S. 47; ABl. C 133 vom 8.8.2006, S. 30.

3.7 Schließlich schlägt die Kommission vor, kleine, nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber mit sehr geringen CO₂-Emissionen vom EU-EHS freizustellen. Für kleine Fluggesellschaften, die nicht unter die Freistellungsregelung fallen, ist die Möglichkeit vorgesehen, vereinfachte Verwaltungsverfahren in Anspruch zu nehmen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Laut dem Aussetzungsbeschluss gilt das EU-EHS-System für den Luftverkehr vorübergehend nur für Flüge innerhalb des EWR, nicht aber für Flüge von und nach Drittländern. Die Kommission schlägt vor, diesen Anwendungsbereich auch für 2013 beizubehalten. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Frist für die Einreichung der Berichte und die Abtretung von Emissionsrechten für 2013 um ein Jahr zu verlängern. Der EWSA hält diese Vorschläge im Interesse der Rechtssicherheit für Luftfahrzeugbetreiber und nationale Behörden für sehr sinnvoll und empfiehlt daher deren Annahme.

4.2 Da Flüge zwischen Flugplätzen innerhalb des EWR unter der EU-EHS-Regelung weiterhin in vollem Umfang erfasst werden, fordert der EWSA die Institutionen der EU und des EWR auf, unverzüglich den einheitlichen europäischen Luftraum⁽³⁾ zu vollenden, um unnötige Emissionen aufgrund von flugsicherungsbedingten Umwegen und Verspätungen zu verhindern.

4.3 Der Ausschuss begrüßt außerdem die Freistellung kleiner nichtgewerblicher Luftfahrzeugbetreiber mit sehr geringen CO₂-Emissionen sowie die Möglichkeit vereinfachter Verwaltungsverfahren für kleine Luftfahrzeugbetreiber, die nicht unter die Freistellungsregelung fallen.

4.4 Dies gilt allerdings nicht für die Teile des Vorschlags, die sich auf Flüge von und nach Drittländern im Zeitraum 2014-2020 beziehen. Es ist im Interesse aller Beteiligten, einen Luftfahrt- und/oder Handelskrieg zu vermeiden und daher bei der Suche nach einer weltweiten Lösung zuerst auf Verhandlungen zu setzen.

4.4.1 Bereits aus den Daten der Folgenabschätzung über die 2013 angestellten Überlegungen in der ICAO lässt sich schlussfolgern, dass angesichts der Verhältnisse und Standpunkte ein umsichtiges Vorgehen geboten ist, um schließlich 2016 das angestrebte weltweit geltende Ergebnis zu erreichen. Dieses Ziel ist nun greifbarer als je zuvor, aber angesichts der Geschichte von Verzögerungen müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass der Erfolg nicht garantiert ist.

4.4.2 Den Drittländern bereits heute direkt und indirekt anzukündigen — und das einseitige Handeln der EU käme, falls dieser Vorschlag angenommen wird, faktisch einer solchen Ankündigung gleich —, dass ihre Fluggesellschaften für die CO₂-Emissionen im Luftraum des EWR zur Kasse gebeten werden, wäre ein kühner Schritt und sollte nur nach bilateralen und/oder multilateralen Verhandlungen gemäß Art. 16 a) der ICAO-Entschießung erwogen werden, um die Gefahr eines weltweiten Luftfahrt-/Handelskrieges zu vermeiden.

4.4.3 Der EWR ist zwar rechtlich befugt, die Bestimmungen der Vorschläge anzuwenden, doch ist die US-Regierung ebenso berechtigt, auf der Grundlage ihres Rechtsakts zum Verbot des Emissionshandels (Emissions Trading Scheme Prohibition Act, sog. „Thune Bill“) den in den USA registrierten Fluggesellschaften die Teilnahme am EU-EHS zu untersagen, ganz zu schweigen von den Reaktionen Chinas und Indiens mit ihrem Widerstand gegen die ICAO-Entschießung vom 4. Oktober 2013. Zurzeit besteht allerdings keine Notwendigkeit einer inhaltlichen Modifizierung des Vorschlags der Europäischen Kommission.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Allem Anschein nach liegt in Anlage I, dem Glossar der Folgenabschätzung (SWD(2013) 430 final, S. 51 der englischen Fassung), eine Verwechslung der Definitionen von Flügen innerhalb des EWR und von Flügen darüber hinaus vor.

Brüssel, den 22. Januar 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽³⁾ EG/549/2004.
EG/1070/2009.

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE