



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION

**FACHABTEILUNG B:
STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

**DIE STRUKTUR- UND
KOHÄSIONSPOLITIK BIS 2020:
INSTRUMENTE ZUR BEWÄLTIGUNG
DER KRISE**

THEMENPAPIER

Dieses Dokument wurde auf Anfrage des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments erstellt.

KOORDINIERUNG

Marc THOMAS

VERFASSER

Albert MASSOT MARTI (Landwirtschaft)

Ana Maria NOGUEIRA (Kultur und Bildung)

Irina POPESCU (Fischerei)

Esther KRAMER (Regionalpolitik)

Marc THOMAS (Verkehr)

Piero SOAVE (Tourismus)

Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik
Europäisches Parlament
E-Mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDAKTIONELLE UNTERSTÜTZUNG

Nora REVESZ

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN, FR.

Übersetzungen: DE.

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Redaktionsschluss: November 2011.
Brüssel, © Europäische Union, 2011.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION

**FACHABTEILUNG B:
STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK BIS 2020: INSTRUMENTE ZUR BEWÄLTIGUNG DER KRISE

THEMENPAPIER

Inhalt

In diesem Themenpapier wird der entscheidende Beitrag der Struktur- und Kohäsionspolitik zur Strategie „Europa 2020“ dargestellt. Hervorgehoben wird ferner, welche Rolle das Parlament bei der Förderung dieser Politikbereiche spielen könnte, die unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen und bis 2014 umfassend reformiert werden.

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGEN	5
VERZEICHNIS DER TABELLEN	7
1. DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK: MOTOR DER ENTWICKLUNG	9
1.1. Wohlstand und Zusammenhalt der Europäischen Union müssen gestärkt werden	9
1.2. Die Strategie „Europa 2020“	10
1.3. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“	10
1.4. Struktur- und Kohäsionspolitik: leistungsstarke Instrumente	11
2. DIE LANDWIRTSCHAFT	13
2.1. Der Kontext 2011-2020: strategische Herausforderungen	13
2.2. Die institutionelle Herausforderung: dem Vertrag von Lissabon zum Erfolg verhelfen	14
2.3. Die Herausforderung der Landwirtschaft: die Neuausrichtung der GAP im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau (GAP 2020)	16
2.4. Die Herausforderung der Globalisierung der Landwirtschaft	19
2.5. Die Herausforderung des wirtschaftlichen Aufschwungs: von der Krise der GAP zur GAP der Krise	21
3. KULTUR UND BILDUNG	25
3.1. Rechtsgrundlage	25
3.2. Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020 - den Herausforderungen von Europa 2020 begegnen	26
3.3. Der europäische Zusatznutzen und die Wirkung der Kultur- und Bildungsprogramme der EU	28
3.4. Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	30
3.5. Kulturpolitik - mehr Kreativität in Europa	33
3.6. Kommunikationspolitik	34
3.7. Fazit	35
4. FISCHEREI	37
4.1. Hintergrund: die wichtigsten Entwicklungen	37
4.2. Wesentliche Herausforderungen: Reformierung der GFP	38
4.3. Finanzrahmen: der künftige Europäische Meeres- und Fischereifonds	40
4.4. Die Rolle des Europäischen Parlaments	42

5.	REGIONAL- UND KOHÄSIONSPOLITIK	45
5.1.	Rechtliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen	45
5.2.	Externe Herausforderungen	46
5.3.	Auswirkungen der Verhandlungen für den Haushalt 2020	47
5.4.	Interne Herausforderungen für die Kohäsionspolitik bis 2020	48
5.5.	Fazit	52
6.	VERKEHR	55
6.1.	Hintergrund	55
6.2.	Wichtigste Herausforderungen bis 2020	56
6.3.	Die Rolle des Europäischen Parlaments	60
7.	DER TOURISMUS	63
7.1.	Hintergrund	63
7.2.	Wichtigste Herausforderungen bis 2020	66
7.3.	Die Rolle des Europäischen Parlaments	69
7.4.	Fazit	70

ABKÜRZUNGEN

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AVMS	Audiovisuelle Mediendienste
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CO₂	Kohlendioxid
COMAGRI	Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
CULT	Ausschuss für Kultur und Bildung
ECTS	Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
EFF	Europäischer Fischereifonds
EHR	Europäischer Hochschulraum
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
EQF	Europäische Qualifikationsrahmen
ERTMS	Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem
ESA	Europäische Weltraumorganisation
ESF	Europäischer Sozialfonds
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FA	Fachabteilung
FPA	Fischereipartnerschaftsabkommen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik

GMO	Gemeinsame Marktorganisation
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INTA	Ausschuss für internationalen Handel
ISS	Internationale Raumstation
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LRIT	System zur Identifizierung und Verfolgung über große Entfernungen
MAP	Mehrjähriges Ausrichtungsprogramm
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MSS	Besonderer Schutzmechanismus
MSY	Höchstmöglicher Dauerertrag
NASA	Luft- und Raumfahrtbehörde der USA
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OMT	Welttourismusorganisation (WTO)
Projekt HOP!	Projekt „HOP! - Macro-economic impact of High Oil Prices“, kofinanziert durch die Europäische Kommission im Rahmen des 6. Forschungsrahmenprogramms
RFO	Regionale Fischereiorganisation
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz
SafeSeaNet	Zentrale europäische Plattform für den Austausch maritimer Daten
SESAR	Flugsicherungsforschung für den einheitlichen europäischen Luftraum
SIF	Binnenschiffahrtswirtschaftsinformationsdienste
TAC	Zulässige Gesamtfangmenge
TRAN	Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr
WTO	Welthandelsorganisation

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1 Staatsverschuldung der wichtigsten Weltmächte	9
Tabelle 2 Bedeutung der weltweit wichtigsten Volkswirtschaften	9
Tabelle 3 Entwicklung der Lebensmittelrohstoffe 2007/2011	22
Tabelle 4 Die Gemeinsame Agrarpolitik und die mehrjährigen Finanzrahmen	24
Tabelle 5 Bildung und Kultur: Gegenüberstellung der Finanzrahmen 2007-2013 und 2014-2020	36
Tabelle 6 Kohäsionspolitik - Vergleich der Finanzrahmen 2007-2013 und 2014-2020	53
Tabelle 7 Tabellarischer Überblick über die Struktur- und Kohäsionspolitik 2011-2020	72

1. DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK: MOTOR DER ENTWICKLUNG

1.1. Wohlstand und Zusammenhalt der Europäischen Union müssen gestärkt werden

Im Herbst 2011 entscheidet die Europäische Union, die sich in einer tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise mit ungewissem Ausgang befindet, über den Rahmen, der ihr Handeln zwischen 2014 und 2020 bestimmen wird.

Die Schwierigkeiten der vergangenen Jahre haben insbesondere zum Verlust von fast sieben Millionen Arbeitsplätzen geführt,¹ und Arbeitslosigkeit ist die Hauptsorge der Bürger²: Mitte 2011 waren 10 % der Erwerbsbevölkerung ohne Arbeit, bei den unter 25-Jährigen ist der Anteil doppelt so hoch. Hinter diesen statistischen Angaben verbergen sich fast 23 Millionen Männer und Frauen³.

Gleichzeitig ist die Staatsverschuldung stark gestiegen, von 59 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Union im Jahr 2007 auf 80 % im Jahr 2010.⁴

Tabelle 1: Staatsverschuldung der wichtigsten Weltmächte

	EU	USA	China	Japan
Staatsverschuldung 2010 (in % BIP)⁵	80 %	94 %	36 % (?) ⁶	200 %

Die wirtschaftliche Bedeutung der Europäischen Union liegt zwar weiterhin über der ihrer wichtigsten Partner, nimmt jedoch deutlich ab. Während der Anteil der Union 1990 am weltweiten Bruttoinlandsprodukt bei 27 % lag, waren es Ende 2010 nur noch etwas über 20 %.

Tabelle 2: Bedeutung der weltweit wichtigsten Volkswirtschaften

	EU	USA	China	Japan
BIP 2010 (in Milliarden USD)⁷	13 699	13 325	8 741	3 882
Anteil am weltweiten BIP (in %)⁸				
1990:	26,9 %	22,2 %	3,5 %	8,9 %
2010:	20,5 %	20 %	13,1 %	5,8 %

¹ Anfang 2008 waren 16 Millionen Europäer ohne Arbeit, dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 6,7 % (Eurostat, Unemployment Statistics, September 2011).

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.

² Auch wenn große Unterschiede zwischen den Ländern bestehen (im Sommer 2011 lag die Arbeitslosenquote in drei Mitgliedstaaten unter 5 %, in vier Staaten über 15 %), bezeichnen 80 % der Europäer die Beschäftigungslage in ihrem Land als schlecht. (Eurostat: Eurobarometer 74, Herbst 2010, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union).

³ Eurostat, Euroindikatoren 143/2011, September 2011.

⁴ Ende 2010 lag die kumulierte Staatsverschuldung der 27 Mitgliedstaaten bei etwa 9 828 232 Millionen EUR, das entspricht 80 % des Bruttoinlandsprodukts (zu Marktpreisen) der Union. (Eurostat, Euroindikatoren 60/2011, April 2011).

⁵ Als prozentualer Anteil am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (Eurostat, Euroindikatoren 60/2011, April 2011; OECD, öffentlicher Schuldenstand, Juni 2011).

⁶ Schätzung Agentur Moody's, Juli 2011.

⁷ BIP in Kaufkraftparitäten 2005, in Milliarden internationalen Dollar. (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), Panorama de l'économie mondiale, Dezember 2010).

⁸ Im gleichen Zeitraum (1990-2010) ist der Anteil des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN 10, China, Südkorea, Taiwan) von 8,8 % auf 20,5 % des weltweiten BIP angestiegen (CEPII, a.a.O.).

1.2. Die Strategie „Europa 2020“

Zur Bewältigung der derzeitigen enormen Schwierigkeiten hat die Union die Strategie „Europa 2020“⁹ beschlossen, mit der die Beschäftigungslage verbessert, Forschung und Innovation entwickelt, der Klimawandel bekämpft, der Bildungsstand gehoben sowie Armut und soziale Ausgrenzung beseitigt werden sollen. Für jeden dieser Bereiche wurden mit Zahlen versehene Ziele festgelegt. Im Jahr 2020 sollen

- 75 % der Erwachsenen zwischen 20 und 64 Jahren einen Arbeitsplatz haben, gegenüber 69 % derzeit;
- 3 % des Bruttoinlandsprodukts der Union in Forschung und Entwicklung investiert werden, gegenüber weniger als 2 % heute, um sich dem derzeitigen amerikanischen (2,6 %) bzw. japanischen Standard (3,4 %) anzunähern;
- die in der „Strategie 20-20-20“¹⁰ festgelegten Energie- und Klimaziele erreicht sein, das heißt eine Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990, ein Anteil der erneuerbaren Energieträger von 20 % am Endverbrauch und Steigerung der Energieeffizienz gegenüber den Prognosen aus dem Jahr 2007 um 20 %;
- der Anteil der Schüler, die das Bildungssystem ohne Abschluss verlassen, auf unter 10 % gesenkt werden (gegenüber derzeit 15 %), mindestens 40 % der Erwachsenen zwischen 30 und 34 Jahren sollten ein Hochschulstudium abgeschlossen haben (derzeit sind es 31 %);
- die Anzahl der Europäer, die unter den nationalen Armutsgrenzen leben, um ein Viertel gesenkt werden, das heißt um knapp 20 Millionen Menschen.

1.3. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“

Da „die Verwirklichung der Strategie „Europa 2020“ von wesentlicher Bedeutung ist und keinen fakultativen Charakter hat“,¹¹ wurde sie vom Europäischen Parlament zur Priorität erklärt.

Angesichts der Lehren, die aus den Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der „Strategie von Lissabon für Wachstum und Beschäftigung“ gezogen wurden, sollte das Parlament bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ sein ganzes Gewicht in die Waagschale werfen, damit „die Kluft zwischen ihren erklärten Zielen, den verfügbaren Mitteln und der verwendeten Methode überwunden werden“¹² kann, da es nunmehr die dafür erforderlichen Instrumente besitzt. Daher sollte es

- **die Steuerung** der Strategie „Europa 2020“ **verstärken**, indem es sich an ihrer Umsetzung, vor allem durch die Mitgliedstaaten, beteiligt: das „Europäische Semester“ und der neue Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ermöglichen es dem Parlament jetzt, die nationalen Initiativen besser zu überwachen.

⁹ KOM(2010) 2020, *Europa 2020. Eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.*

¹⁰ KOM(2007) 2, *Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2 Grad Celsius. Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus* (nicht im ABl. veröffentlicht).

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17.2.2011, P7_TA(2011)0068.

¹² *Ibid.*

- durch Übernahme der Prioritäten der Strategie „Europa 2020“ in den jährlichen Haushaltsrahmen und den Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 **eine ausreichende Finanzierung gewährleisten**. Es sollte ferner sicherstellen, dass diese Prioritäten in den nationalen Haushaltsplänen zum Ausdruck kommen. Zudem könnte es die Einrichtung von Ad-hoc-Rechtsrahmen fordern, um Privatinvestitionen zu begünstigen, die aufgrund der Verknappung öffentlicher Mittel notwendiger werden.
- **die Kohärenz** der gemeinsamen Politik und der Ziele der Strategie „Europa 2020“ **überwachen**, insbesondere bei der Prüfung der Reformen der wichtigsten Politikbereiche der Union – darunter der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Gemeinsamen Fischereipolitik, der Kohäsionspolitik oder der Leitlinien für die Finanzierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

1.4. Struktur- und Kohäsionspolitik: leistungsstarke Instrumente

Um die derzeitige Krise zu überwinden sowie Arbeit und Arbeitsplätze zu schaffen und ganz allgemein das Leben der Bürger zu verbessern verfügt die Europäische Union über die Struktur- und Kohäsionspolitik. Diese gemeinsamen Politikbereiche sind leistungsstarke Instrumente, die zur Entwicklung von Sektoren beitragen, in denen sich Europa auszeichnet und an denen der viel zitierte „gemeinschaftliche Zusatznutzen“ am besten deutlich wird:

- **Die Landwirtschaft, die Entwicklung des ländlichen Raums und die Fischerei** bilden einen Wirtschaftssektor und eine strategische Aufgabe, deren Bedeutung angesichts des Wachstums der Weltbevölkerung zunimmt; sie sind unmittelbar mit den heutigen Umwelt- und Energieproblemen verbunden.
- **Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts** trägt zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung bei, sie verleiht dem Solidaritätsprinzip, dem Fundament des europäischen Einigungswerks, konkreten Ausdruck.
- **Die Kultur- und Bildungspolitik** hat den dreifachen Vorteil, sich nur geringfügig auf den Gemeinschaftshaushalt auszuwirken, starke und populäre Symbole zu transportieren und dazu beizutragen, dynamische nationale Kultursektoren und audiovisuelle Sektoren zu erhalten.
- **Der Tourismus** ist ebenfalls ein wichtiger Wirtschaftssektor, wirkt sich positiv auf die individuelle Entwicklung aus und fördert die europäische Integration.
- **Der Verkehr** schließlich hat grundlegende Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt und ist sowohl eine große umweltpolitische Herausforderung als auch eine unverzichtbare Quelle von Wohlstand und Arbeitsplätzen.

Die Struktur- und die Kohäsionspolitik sind wichtige wirtschaftliche Hebel, die zur Bewältigung der derzeitigen Schwierigkeiten in besonderem Maße unverzichtbar sind und daher gestärkt werden müssen, um wirksam zum Erfolg der Strategie „Europa 2020“ beizutragen, deren Ziele sie alle abdecken.

Das Europäische Parlament kann eine entscheidende Rolle bei der Stärkung dieser Politikbereiche spielen, da diese künftig unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen.¹³

Marc Thomas

¹³ Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

2. DIE LANDWIRTSCHAFT

2.1. Der Kontext 2011-2020: strategische Herausforderungen

Der zu untersuchende Zeitraum (2011-2020) umfasst *zwei Wahlperioden* sowie die Aushandlung und die Umsetzung der nächsten *Finanziellen Vorausschau (2014-2020)*. In diesem Rahmen sind bereits zwei Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vorgesehen, im Jahr 2013 und im Jahr 2020. Sie betreffen ihre Ziele und werden die wichtigsten geltenden Mechanismen grundlegend verändern. Die *Legislativvorschläge für die Reform im Jahr 2013* wurden von der Kommission im Oktober 2011 vorgelegt.¹⁴

Neue *institutionelle Faktoren* werden sich auch nicht unerheblich auf die GAP nach 2013 auswirken:

- Das Inkrafttreten des *Vertrags von Lissabon*, mit dem das neue *Mitentscheidungsverfahren* in der Agrarpolitik (mit bestimmten Ausnahmen) sowie die Anwendung der neuen delegierten Rechtsakte eingeführt werden.
- *Die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“*, zu der die GAP einen großen Beitrag leisten dürfte, vor allem angesichts des Wachstums- und Beschäftigungspotenzials der ländlichen Gebiete. Ferner wird die Entwicklung der verschiedenen Teile der Strategie über die anderen gemeinsamen *Politikbereiche* mit Sicherheit Auswirkungen auf die neue GAP nach 2013 haben, insbesondere im Hinblick auf die Umwelt, den Klimawandel, die Artenvielfalt, die Regulierung des Derivatemarktes und die Forschung.
- Die Kommission hat am *29. Juni 2011* die *Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2014-2020* vorgestellt, zu der die Überprüfung des Eigenmittelsystems der Union gehört.¹⁵ Die GAP als größter Haushaltstitel wird mit dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen, der in hohem Maße der Entwicklung der Wirtschafts- und Finanzkrise unterliegt, grundlegend umstrukturiert. Zu erwarten ist bereits jetzt eine reale *Kürzung des Agrarhaushalts* (um *-9,2 %* zwischen 2013 und 2020 laut dem Vorschlag für die neue Finanzielle Vorausschau).¹⁶
- Die Verhandlungen und die Umsetzung des neuen *Protokolls über den Klimawandel*, welches das Kyoto-Protokoll ersetzt. Die Konferenz der Vereinten Nationen, die in *Durban* stattfindet, dürfte diesen neuen multilateralen Rahmen im Prinzip formalisieren. Angesichts der immer stärkeren Verbindungen zwischen Landwirtschaft, Energie und Klima wird die GAP mit einem echten „*Green Deal*“ konfrontiert sein, der im Laufe ihrer Reform im Jahr 2013 zu definieren ist.
- Der Abschluss der *Doha-Verhandlungsrunde* und die Unterzeichnung eines neuen multilateralen Übereinkommens über die Landwirtschaft werden wahrscheinlich nicht in naher Zukunft stattfinden. Die Verhandlungen über das „*Paket vom Dezember 2008*“ zu den „*Modalitäten der Verhandlungen über die Landwirtschaft*“ sind mehrfach gescheitert, und trotz der positiven Effekte, die der Erfolg der Doha-Runde auf den Welthandel und das Wachstum weltweit hätte, ist mit einer raschen Wiederaufnahme nicht zu rechnen. Eine eventuelle Unterzeichnung eines

¹⁴ KOM (2011)0625 bis 0630 (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_de.htm).

¹⁵ KOM (2011) 500, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_de.cfm. Eine Untersuchung der Vorschläge zum mehrjährigen Finanzrahmen nach Sektoren findet sich unter: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_de.htm.

¹⁶ Europäisches Parlament - Fachabteilung B: „*The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*“, I/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.067, Oktober 2011.

neuen Übereinkommens der WTO über die Landwirtschaft hätte für die GAP nach 2013 starke Spannungen zur Folge, insbesondere im Zollbereich.

- *Der vollständige Abschluss der letzten Erweiterungen* und der Ablauf der *Verhandlungen über neue Beitritte*, insbesondere den Kroatiens, der bereits für 2013 vorgesehen ist.

2.2. Die institutionelle Herausforderung: dem Vertrag von Lissabon zum Erfolg verhelfen

Vor der grundlegenden GAP-Reform, die für 2013 vorgesehen ist, stellt der neue AEUV für den Agrarbereich eine grundlegende Wende dar, bringt er doch bei *Rechtsvorschriften, Haushalt und Ausführung* große Änderungen *mit sich*.

Grundsätzlich erweitert wird durch diese Änderungen das Spektrum der Zuständigkeiten des EP in Bezug auf eine gemeinsame Politik, die bislang durch ihr besonderes Gewicht im Rahmen der Rechtsetzung und im Haushaltsplan gekennzeichnet war. Die den Landwirtschaftssektor betreffenden Bestimmungen des AEUV enthalten jedoch noch weitere Fragen, bei denen eine Klärung erforderlich ist.

Herausforderungen im legislativen Bereich

Im AEUV wird die Mitentscheidung als „*ordentliches Gesetzgebungsverfahren*“ der GAP anstelle des einfachen Konsultationsverfahrens anerkannt. Das Mitentscheidungsverfahren in der Agrarpolitik führt jedoch zu *beträchtlichen Auslegungsproblemen*, da Ausnahmen vom ordentlichen Verfahren zugunsten des Rates vorgesehen sind, insbesondere bei „*Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen*“ (Artikel 43 Absatz 3 AEUV) sowie im Rahmen der Wettbewerbsregeln (Artikel 42 Absatz 2, Unterabsatz 2 AEUV).

In Ermangelung einer klaren Abgrenzung der gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und des Rates im Landwirtschaftssektor ist mit rechtlichen und politischen Schwierigkeiten zu rechnen, auch wenn in der langjährigen Rechtsprechung eine enge Auslegung der Ausnahmen bestätigt wird. Es ist nicht denkbar, dass das Europäische Parlament sich mit Einschränkungen zugunsten des Rates einverstanden erklärt, die die mit dem neuen Vertrag zugestandenen Befugnisse im Bereich der Mitentscheidung Bedingungen unterwerfen oder gar ihres Inhalts berauben, was umso schwerer wiegt, als dies im Rahmen der grundlegenden Reformen der GAP geschehen würde, bei denen die Festsetzung der Beihilfen und Preise wesentliche Elemente sind.

Verhandlungen über den Umfang der Ausnahmen von Artikel 43 Absatz 3 AEUV laufen (November 2011) im Rahmen der *so genannten Anpassungsakte* der GAP an den Vertrag von Lissabon. Doch selbst wenn kurzfristig eine Einigung erreicht wird, wird die *Reform von 2013* wahrscheinlich die Diskussionen über die Rechtsetzungsbefugnisse des Rates neu entfachen.

Im Übrigen räumt der AUEV eine *geteilte Zuständigkeit* zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im gesamten Agrarbereich ein (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d). Auf dieser Grundlage wird das *Subsidiaritätsprinzip* angewendet, die *nationalen Parlamente* wachen über seine Einhaltung („Gelbe-Karte“- und „Rote-Karte-Verfahren“) (Artikel 12 Buchstabe b EUV und Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union).

Das Europäische Parlament muss daher angesichts der künftigen Reform der GAP (oder auch anderer Politikbereiche) die Verbindungen zu den nationalen Parlamenten intensivieren. Neben den bereits auf horizontaler Ebene und/oder auf Ebene der parlamentarischen Ausschüsse bestehenden, regelmäßigen Treffen wäre es wahrscheinlich ratsam, *begrenztere, effizientere und stabilere Koordinierungsstrukturen* zu schaffen. Überdies könnten „*nationale Sachverständige*“ aus den nationalen Parlamenten in diese beratenden Gremien einbezogen werden.

Haushaltspolitische Herausforderungen

Der Vertrag von Lissabon bringt auch umfassende Änderungen auf finanzieller Ebene mit sich. Erstens führt er ein *besonderes Gesetzgebungsverfahren* für die Annahme des Jahreshaushaltsplans ein, bei dem die derzeitigen zwei Lesungen durch eine einzige Lesung mit drei Abstimmungen des Parlaments ersetzt werden (Artikel 314 AEUV). Zweitens beschließen die beiden Teile der Haushaltsbehörde durch die Abschaffung der Unterscheidung zwischen „*obligatorischen Ausgaben*“ und „*nicht obligatorischen Ausgaben*“ künftig gemeinsam über alle Agrarausgaben. Und schließlich wird der *mehrfährige Finanzrahmen*, der implizit den Grundsatz der Haushaltsdisziplin im Agrarbereich einschließt, ein Gesetzgebungsakt, der die Zustimmung des EP erfordert.

Vor diesem Hintergrund wird der Agrarhaushalt ein wichtiges Thema der künftigen Finanzdebatten. Die in Artikel 322 Absatz 1 AEUV vorgesehene *Überprüfung der Haushaltsordnung* der Union (Verordnung EG Nr. 1605/2002, ABl. L 248 vom 16.9.2002) hat bereits stattgefunden (Verordnung EU Nr. 1081/2010, ABl. L 311 vom 26.11.2010). *Drei Bereiche* müssen jedoch noch festgelegt und damit vom Parlament im Allgemeinen und dem COMAGRI im Besonderen weiterverfolgt werden:

- Die Änderung der *Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik*. Die Kommission hat im Rahmen des Legislativpakets zur Reform der GAP 2013 bereits einen Vorschlag vorgelegt (KOM(2011)628).
- Die Überprüfung der *Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung* von 2006. Gemäß Artikel 17 Absatz 1 EUV ergreift die Kommission die Initiative, um eine neue interinstitutionelle Vereinbarung zu erreichen. Der Vorschlag wurde im Juni 2011 im Rahmen des Pakets der neuen Finanziellen Vorausschau 2014-2020 (KOM(2011)403) vorgelegt.¹⁷
- Überdies muss das *Sonderverfahren* für die *Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens* festgelegt werden. Dieser Vorschlag wurde ebenfalls in das Haushaltspaket 2014-2020 aufgenommen (KOM(2011)398).¹⁸

Herausforderungen bei der Anwendung der Rechtsvorschriften, die die Landwirtschaft betreffen

Mit dem AEUV werden neue Rechtsakte eingeführt, *delegierte Rechtsakte* und *Durchführungsrechtsakte* (Artikel 290-291).

Hinsichtlich der *Durchführungsrechtsakte* wurden gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren neue *Komitologievorschriften* angenommen, die an die Stelle der Beschlüsse 1999/468/EG und 2006/512/EG (Verordnung EU Nr. 182/2011, ABl. L 55 vom 28.2.2011) treten. Die Verwaltungs- und Regelungsverfahren, die im Rahmen der GAP

¹⁷ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/draft_IIA_2014_COM-403_de.pdf.

¹⁸ Siehe: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/proposal_council_regulation_COM-398_de.pdf.

häufig angewendet wurden, werden durch ein *Prüfverfahren* ersetzt. Das derzeitige Beratungsverfahren bleibt in Kraft.

Zu den *delegierten Rechtsakten* wird es eine schrittweise Anpassung bis 2014 geben: die Basisrechtsakte werden überarbeitet, der Umfang etwaiger Befugnisübertragung muss fallweise geprüft werden. Die Kommission hat sich in einer Erklärung gegenüber dem EP verpflichtet, die Änderungen von Rechtsvorschriften vorzunehmen, die nötig sind, um vor Ablauf der derzeitigen Wahlperiode delegierte Rechtsakte auszuarbeiten.

In Hinblick auf die GAP hat der COMAGRI die Anpassungsarbeiten mit der horizontalen technischen Unterstützung für die Personen aufgenommen, die für die legislative Koordinierung zuständig sind. Es bleibt jedoch noch viel zu tun: mehr als *vierzig Gesetzgebungsakte zur Landwirtschaft* sind von dieser Aktualisierung betroffen.

2.3. Die Herausforderung der Landwirtschaft: die Neuausrichtung der GAP im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau (GAP 2020)

Die *Legislativvorschläge für die GAP 2020* hat die Kommission im Oktober 2011 vorgelegt.¹⁹ Überschattet dürften die zu diesem Paket von Rechtsvorschriften einzuleitenden Verhandlungen durch die Debatten werden, die über die *neue Finanzielle Vorausschau 2014-2020* in einem von Rezession geprägten Umfeld geführt werden, wobei zu erwarten ist, dass die Mittel für die Landwirtschaft auf einem stabilen Niveau verharren.²⁰ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Kommissionsvorschläge unabhängig von agrar- und haushaltsstrategischen Erwägungen die Ziele und die Instrumente der neuen „GAP 2013“ bereits vorwegnehmen.

Ziele und neue Mechanismen der GAP 2020

Dieses Themenpapier hat nicht zum Ziel, die Leitlinien der neuen GAP zu erläutern. Zu diesem Thema wurden bereits vier Themenpapiere der Fachabteilung B sowie mehrere externe Studien veröffentlicht, um die Arbeiten des COMAGRI zu unterstützen.²¹ Aufgrund der Vorschläge und Entschlüsse des EP können jedoch bereits *einige Gedanken vorgetragen werden*, die bis 2013 erörtert werden:

- *Drei strategische Ziele* werden die Reformen bestimmen: Gewährleistung der langfristigen *Ernährungssicherheit* der Unionsbürger und Beitrag zur Reaktion auf den steigenden Bedarf an Nahrungsmitteln weltweit; *nachhaltige Erzeugung diversifizierter, hochwertiger Lebensmittel* bei Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Artenvielfalt; *Sicherstellung der Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete*. Um diese Ziele zu erreichen, werden die beiden Pfeiler der GAP beibehalten.

¹⁹ KOM (2011) 625 bis 630 (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm). Für eine Untersuchung der Vorschläge aus Sicht des Parlaments siehe das Themenpapier der Fachabteilung B: *The CAP towards 2020: An Analysis of the legislative proposals from the perspective of the European Parliament*, IP/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.070, Dezember 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>).

²⁰ *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*, IP/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.067, 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=49111>).

²¹ Themenpapiere PE 438.617, PE 460.067, PE 460.070. Alle internen Themenpapiere und externen Studien können abgerufen werden unter: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>.

- In Hinblick auf die *Mechanismen der Direktbeihilfe* wird es einen Übergang von der „Entkopplung“ (*decoupling*) zur „Ausrichtung“ (*targeting - tailoring*) geben. Auf die Phase der Entkoppelung der Agrarbeihilfen zugunsten einer allgemeinen Einkommensstützung, mit der 2003 begonnen wurde, wird eine Phase der Entkopplung eindeutig zielgerichteter Instrumente folgen. Die Betriebsprämien werden durch ein *System der stufenweisen Beihilfen* aus *fünf Bestandteilen* ersetzt: 1) eine entkoppelte und einheitliche „*Basisprämie*“ je Hektar in einem Mitgliedstaat oder einer Region, die im gesamten europäischen Gebiet jedoch unterschiedlich hoch ist; sie ist allein den aktiven Landwirten vorbehalten und entsprechend der Anzahl der Arbeitsplätze gedeckelt (*Deckelung der Zahlungen*); 2) eine ergänzende Unterstützung als Ausgleich für die Kosten der Bereitstellung *öffentlicher Umweltgüter*, die vom Markt nicht vergütet werden (*Ökologisierung*); 3) eine spezielle Beihilfe für *Junglandwirte*; 4) eine zusätzliche Einkommensstützung in *Gebieten mit naturbedingten Nachteilen*; 5) an Produktion *gekoppelte Beihilfen* (abhängig von der Anzahl der Hektar, der Leistung oder des Viehbestands) zugunsten bestimmter Gebiete oder Landwirtschaftsarten aus wirtschaftlichen und/oder sozialen Gründen. Darüber hinaus werden die *nationalen Zuweisungen* für Direktzahlungen teilweise zugunsten der Länder umverteilt, deren Hektarbeihilfe unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt.
- Bei den *öffentlichen Marktinterventionen* werden die bestehenden Instrumente in Form von „*Sicherheitsnetzen*“ angepasst und beschränken sich auf den Fall einer Preiskrise oder einer möglichen Störung der Märkte. Ferner wird mit der Reform die Abschaffung der Mechanismen zur Überwachung des Angebots erneut bekräftigt (Milch- und Zuckerquoten, Pflanzungsrechte im Weinsektor). Unter diesen Bedingungen ist mit einer Neuaustarierung der Nahrungsmittelkette zu rechnen. Um das Erwirtschaftete besser zu verteilen, werden die Erzeuger- und die Branchenorganisationen auf europäischer Ebene gestärkt, indem die gemeinsame Aushandlung der Preise innerhalb bestimmter Grenzen ermöglicht wird, ohne dabei die Wettbewerbsregeln in Frage zu stellen. Zudem ist vorgesehen, die Transparenz bei der Preisbildung und einen möglichen Rückgriff der Erzeuger auf Derivatemärkte zu verbessern.
- Bei der *Entwicklung des ländlichen Raums* wird durch die Reform das breite Spektrum an Instrumenten innerhalb des zweiten Pfeilers der GAP vereinfacht, der Schwerpunkt liegt nun auf der Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Niederlassung von Junglandwirten, dauerhafter Bewirtschaftung der Rohstoffe und ausgewogener territorialer Entwicklung. Die anzuwendenden Maßnahmen werden zu territorialen Paketen zusammengefasst, gleichzeitig werden quantifizierte Ziele festgelegt, die mit Anreizmaßnahmen verbunden werden könnten. Vorgesehen ist auch eine bessere Abstimmung der Maßnahmen für den ländlichen Raum mit dem übrigen Teil der Strukturfonds. Der zweite Pfeiler der GAP wird den Mitgliedstaaten ferner ein Instrumentarium für die „*individuelle Risikoverwaltung*“ (Versicherungen, Fonds auf Gegenseitigkeit usw.) zur Verfügung stellen.

Fahrplan für die parlamentarischen Arbeiten

Der offizielle Zeitplan der Reform sieht die Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 im *Dezember 2012* und die Annahme der Rechtsvorschriften zur Reform der GAP (sowie anderer Politikbereiche wie Kohäsion, Forschung und Fischerei) im *Frühjahr 2013* in Hinblick auf ihr Inkrafttreten im *Januar 2014* vor.

Dies ist ein sehr enger Zeitplan. Zudem bestehen nicht zu vernachlässigende Faktoren, die zu einer *Blockade der Verhandlungen* führen könnten: 1) Überschneidung der Verhandlungen über den Haushalt und die Landwirtschaft, 2) die noch laufenden Debatten über den Umfang der Ausnahmen vom Mitentscheidungsverfahren in der Landwirtschaft zugunsten des Rates, 3) das Fehlen bestimmter Schlüsselemente der Reform (insbesondere im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums: objektive Kriterien für die Aufteilung der Haushaltsmittel des zweiten Pfeilers, Einzelheiten zum integrierten strategischen Ansatz der Strukturfonds und des EFRE, neue Einstufung der benachteiligten Agrargebiete, neues Paket Förderung). Mögliche Blockaden würden die Einhaltung des Zeitplans durch die Organe der EU verhindern. In diesem Fall würde die geltende finanzielle Vorausschau verlängert.

Der COMAGRI hat mit Unterstützung der Fachabteilung B bereits einen ersten Fahrplan für die parlamentarischen Arbeiten ohne Berücksichtigung möglicher Verzögerungen oder eines Stillstands bei den Verhandlungen über den Haushalt und die Landwirtschaft ausgearbeitet:

- *Oktober 2011*: Benennung der Berichterstatte;
- *November 2011*: Treffen mit den Ministern des Rates Landwirtschaft und Erläuterung der wichtigsten Aspekte der mit den Legislativvorschlägen verbundenen Folgenabschätzung durch die Kommission;
- *Dezember 2011*: Erläuterung der von der Fachabteilung B untersuchten Legislativvorschläge für die MdEP (unter Ausschluss der Öffentlichkeit) und erste Aussprache im COMAGRI;
- *Januar 2012*: Fortsetzung der Aussprache im COMAGRI, möglicherweise unter Beteiligung von Sachverständigen und Vertretern des Agrarsektors;
- *Februar/März 2012*: Veranstaltung von sechs Workshops zu heiklen Themen der Reform mit Wissenschaftlern: neue Direktzahlungen, öffentliche Umweltgüter, Entwicklung des ländlichen Raums, Mechanismen für die Bekämpfung der Preisvolatilität, Wettbewerbspolitik im Agrarsektor;
- *Juli 2012*: Treffen mit den nationalen Parlamenten zur Reform der GAP;
- *Ende Frühjahr 2012*: Vorlage der Berichte des EP;
- *Anfang 2013*: Abstimmung über den Standpunkt des EP.

In diesem Kontext sollte das Europäische Parlament

- die legislative Kapazität (Änderungsanträge) und die Verhandlungskapazität des EP (Trilogie) stärken;
- ständige Strukturen für die Abstimmung mit den für die Reform zuständigen Dienststellen in der GD AGRI der Kommission einrichten;
- die Unterstützung der Neuausrichtung auf die Folgenabschätzung und der größeren Bedeutung, die der Arbeit des COMAGRI und der FA B zukommt, festlegen;
- der Präsident des EP könnte eine größere Veranstaltung (Konferenz) organisieren, um zu einem Nachdenken über die neue GAP unter Berücksichtigung der Vorschläge des COMAGRI und/oder des Plenums anzuregen, insbesondere im Fall eines Stillstands der Verhandlungen.

Sobald die *Reform angenommen* ist (2013 oder 2014), müsste auch eine sorgfältige Begleitung der Phase der Umsetzung der neuen GAP während des unter die finanzielle Vorausschau fallenden Zeitraums 2014-2020 vorgenommen werden (delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte). Ferner müsste es eine Kontrolle der *neuen*

Legislativvorschläge geben, die die Kommission während dieses Zeitraums vorlegen muss (zur Aufhebung der *Milch- und Zuckerquoten* und der *Pflanzungsrechte im Weinsektor*, zur Reform des *Obst- und Gemüsesektors* oder im Rahmen der *Halbzeitüberprüfung der Reform 2013*).

2.4. Die Herausforderung der Globalisierung der Landwirtschaft

Hintergrund

Durch die Globalisierung stellen sich auf institutioneller Ebene *drei echte Herausforderungen für die Landwirtschaft*: ein handelspolitischer Aspekt (im Rahmen der WTO), ein ökologischer Aspekt (im Rahmen von Kyoto) und der Aspekt der Ernährungssicherheit (im Rahmen der G20 festzulegen).

Bei der *vierten Ministerkonferenz der WTO*, die im November 2011 in *Doha* stattfand, wurde eine neue multilaterale Verhandlungsrunde eingeleitet. Ein neues Übereinkommen über die Landwirtschaft war innerhalb des „*Entwicklungsprogramms von Doha*“ vorgesehen. Die vereinbarten Fristen wurden jedoch nicht eingehalten. Das letzte Paket zu den *Modalitäten der Verpflichtungen* wurde im Dezember 2008 vorgelegt. Nach einigen Verhandlungstagen bestätigte Pascal Lamy, Generaldirektor der WTO, das Scheitern der Gespräche zu den vorgelegten Entwürfen. Die Landwirtschaft bleibt also (erneut) ein großes Hindernis für den Erfolg der Verhandlungen in der WTO.

Auch wenn bei der Mehrzahl der Fragen die Standpunkte übereinstimmten, konnten die Divergenzen beim *Besonderen Schutzmechanismus (BSM)* zugunsten der Entwicklungsländer (der es ermöglichen würde, der Zunahme von Einfuhren von Nahrungsmitteln entgegenzuwirken) nicht überwunden werden. Hier stehen auf der einen Seite die Länder, die einen höheren Schwellenwert fordern, um zu verhindern, dass die Schutzklausel nicht durch eine normale Zunahme des Handels ausgelöst wird (vor allem die USA), auf der anderen Seite die Gruppe der Länder, die einen niedrigeren Schwellenwert vorziehen würden (vor allem Indien und China).

Neben dem BSM standen beim Abbruch der Verhandlungen noch weitere Punkte zur Klärung aus: *Baumwolle* (strategisches Erzeugnis für einige afrikanische Exportländer), Fragen der *geographischen Angaben und der Patentrechte* im Zusammenhang mit genetischem Material und überliefertem Wissen im Bereich des geistigen Eigentums, *Bananen* (im Prinzip über ein getrenntes Übereinkommen zu regeln, an dem die EU, die AKP-Staaten und die Lieferanten aus Lateinamerika beteiligt sind).

Die Verhandlungen zur Überwindung des Stillstands wurden zwischen 2009 und 2011 wieder aufgenommen, brachten jedoch kein Ergebnis. Zurzeit wird über einen „*Plan B*“ gesprochen, der den Bereich Landwirtschaft ausnehmen könnte, doch es ist schwer vorstellbar, dass bei den multilateralen Verhandlungen die Landwirtschaft definitiv „fallen gelassen wird“. Ein neues Abkommen innerhalb der WTO hätte nicht unbeträchtliche Folgen für den Sektor, insbesondere im Hinblick auf den Schutz an den Grenzen (Zölle und Einfuhrkontingente).

Der Multilateralismus betrifft auch die *Umwelt* (im Rahmen der multilateralen Umweltübereinkommen) und vor allem den Bereich des *Klimawandels*. Bei der nächsten Konferenz von Durban dürfte das Protokoll von Kyoto durch ein anderes Übereinkommen über den Klimawandel ersetzt werden.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass die *weltweite Ernährungssicherheit* ein Thema von größter Bedeutung geworden ist. Um eine Weltbevölkerung zu ernähren, die im Jahr 2050 auf über 9 Milliarden Menschen angestiegen sein dürfte, müsste die Agrarproduktion der FAO zufolge weltweit um 70% und in den Entwicklungsländern um fast 100 % zunehmen. Dieser Herausforderung stehen die starken Spannungen auf den Agrarmärkten seit 2008 gegenüber, die in tiefgreifenden Krisen oder sogar Hungerrevolten zum Ausdruck kommen. Vor diesem Hintergrund hat die *G20* entschieden, erstmalig das Thema Landwirtschaft zu erörtern.

Ein neues Übereinkommen über die Landwirtschaft hätte beträchtliche Auswirkungen auf die GAP nach 2013

In den letzten Gesprächen von Genf waren umfassende Änderungen an der *internen Unterstützung* (Preise und Beihilfen) für die Landwirtschaft, dem *Zugang zu den Märkten* (Zölle) und dem *Ausfuhrwettbewerb* vorgesehen.

In den jüngsten europäischen Standpunkten wurde eine durchschnittliche Senkung der Zölle um 60 % im Rahmen des Zugangs zu den Märkten gebilligt, zweifellos *das heikelste Thema* für die GAP. Die EU machte ihr Angebot jedoch von den Angaben anderer Industrienationen zur Abschaffung verschiedener Formen von Ausfuhrsubventionen abhängig. Die EU hat zudem immer wieder ihren Wunsch nach Ausgewogenheit bei der Fortsetzung der Reform des internationalen Agrarhandelssystems bekräftigt und besondere Verpflichtungen zugunsten einiger „empfindlicher“ *Erzeugnisse* der europäischen Landwirtschaft sowie eine tatsächliche Berücksichtigung *nicht handelsbezogener Erwägungen* (zu Umwelt, ländlicher Entwicklung, Wohlergehen der Tiere und Schutz von Ursprungsbezeichnungen) zugesichert.

Das EP hat die Bemühungen der Vertreter der EU, die Doha-Runde voranzutreiben und ein ausgewogenes Übereinkommen zu erreichen, stets unterstützt. Eine *verstärkte Zusammenarbeit* zwischen den Ausschüssen COMAGRI und INTA wäre mit Blick auf die Begleitung der Verhandlungen von Doha wünschenswert. Ferner ist eine Zustimmung des Parlaments für das Inkrafttreten des neuen multilateralen Übereinkommens weiterhin erforderlich.

Unabhängig vom Ergebnis der laufenden Verhandlungen und vom Zeitpunkt ihres Abschlusses sollte das neue Übereinkommen über die Landwirtschaft *Teil der GAP 2020* sein. Notwendig ist es, die Folgen eines solchen Übereinkommens für die bereits im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Basisrechtsakte zur Landwirtschaft zu bewerten.

Die Erneuerung des Protokolls über den Klimawandel und die Landwirtschaft

Die vor 2013 erwartete Erneuerung des Protokolls von Kyoto muss in die Verhandlungen über die neue GAP aufgenommen werden. Dieser Rahmen könnte neue Umweltauflagen (Überwachung der Emissionen), eine direkte Unterstützung für die Kohlenstoffspeicher und/oder ein verstärkte Überwachung des CO₂-Fußabdrucks („*carbon print*“) in Lebensmitteln zur Folge haben.

Fortschritte in der G20 zugunsten der weltweiten Ernährungssicherheit

Bei den letzten G20-Gipfeltreffen zur Landwirtschaft konnten sich die Teilnehmer auf einen *Aktionsplan* zur Förderung der weltweiten Ernährungssicherheit einigen, der *fünf Ziele* beinhaltet: Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität, Verbesserung der Information und der Transparenz der Märkte, verstärkte Abstimmung der

internationalen Politik (insbesondere auf der Ebene der Lagerbestände), Begrenzung der Auswirkungen der Preisvolatilität auf die schwächsten Länder, Regulierung der Finanzmärkte, die mit den Rohstoffmärkten verbunden sind („*Derivatemärkte*“). Diese Fortschritte müssen jedoch künftig auf zwischenstaatlicher Ebene konkrete Gestalt annehmen.

2.5. Die Herausforderung des wirtschaftlichen Aufschwungs: von der Krise der GAP zur GAP der Krise

Hintergrund

Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise verändert mehrere Parameter der Gemeinsamen Agrarpolitik:

- Zunächst einmal wird die *systemische Volatilität der Agrarpreise* bestätigt. Abgesehen von den Auswirkungen des allgemeinen Wirtschaftsklimas ist sie auf folgende Faktoren zurückzuführen: 1) das starke Ungleichgewicht zwischen *Angebot und Nachfrage* bei Lebensmitteln weltweit, verstärkt durch punktuelle Klimaereignisse in den wichtigsten Erzeugerländern; 2) der sehr geringe Umfang der *weltweiten Bestände*; 3) die Wiederentdeckung der Rohstoffmärkte durch *die internationalen Finanzinvestoren* angesichts der Liquiditätsüberschüsse (*Hedge Fonds, Staatsfonds, Pensionsfonds*); 4) die zunehmende gegenseitige Abhängigkeit der *Energiemärkte (Erdöl) und der Agrarmärkte* aufgrund der steigenden Nachfrage nach Agrarerzeugnissen zur Herstellung von *Biokraftstoffen*; und 5) die Reaktionen einiger Staaten (Ausfuhrbeschränkungen, vermehrte Aufkäufe, um strategische Bestände zu bilden usw.). Die jüngsten Prognosen der OECD und der FAO für den Zeitraum *2011-2020* bestätigen, dass die Agrarpreise weiterhin gleichzeitig fest und volatil sein dürften. Untersuchungen zum *Klimawandel* zeigen, dass die ungewöhnlichen Wetterbedingungen wahrscheinlich zunehmen werden, was die Produktion, die auf bestimmte Regionen der Welt konzentriert ist, durch immer wieder eintretenden Mangel noch volatiler werden lässt. *Maßnahmen zur Regulierung und Stabilisierung der Agrarmärkte* sollten angesichts dieser Lage in der Politik (einschließlich der GAP nach 2013) und im multilateralen Rahmen verankert werden, der derzeit in der WTO ausgehandelt wird. Gleichzeitig sollten langfristig umfassende Maßnahmen zur *Kontrolle der Rohstoffmärkte* auf internationaler und europäischer Ebene angewendet werden (siehe das Paket Barnier zur Regulierung der Finanzmärkte und der Derivate).
- Berücksichtigt werden müssen auch die Auswirkungen der wirtschaftlichen Erwartungen auf die *Entwicklung der Märkte für landwirtschaftliche Rohstoffe* und insbesondere auf die *weltweite Nachfrage nach Nahrungsmitteln*. In diesem Zusammenhang ist bereits jetzt festzustellen, dass die Krise *der Explosion der Agrarpreise* im Zeitraum *2006-2008* ein Ende gesetzt hat. *Seit Juni 2008* sind die internationalen Kurse für Agrarerzeugnisse und Nahrungsmittel auf Werte vor 2006 gefallen (Tabelle 3). *Doch 2009* reichten einige unvorhergesehene Ereignisse für eine *erneute Erschütterung* der Agrarmärkte aus, so die Trockenheit in Südamerika, die Entschlossenheit der US-Regierung, die Ethanol-Programme voranzutreiben sowie die Prognose des Rückgangs der weltweiten Getreideerzeugung in den Jahren 2009/2010. Zwischen *Juni 2010 und Februar 2011* stiegen die Agrarpreise ununterbrochen bis auf Rekordhöhen an. Danach bewirkte die Aussicht auf eine mögliche Stagnation des Wirtschaftswachstums eine *Stabilisierung der Preise seit März 2011*, die bis heute anhält. Zum jetzigen Zeitpunkt kann eine *Schlussfolgerung* gezogen werden: Die Erwartung, dass es zu Wirtschaftswachstum kommt, wirkt sich

langfristig mit Sicherheit auf die Entwicklung der *Agrarmärkte* aus und bestätigt eine stärkere Volatilität der Preise. Den Schätzungen der OECD und der FAO für den Zeitraum 2011-2020 zufolge kann eine Veränderung des Wachstums des weltweiten BIP von etwa 1 % eine Schwankung von etwa 7 % bei den Erzeugerpreise auslösen. Anders gesagt, eine *erneute Rezession* (im Jahr 2012 oder 2013) würde zu einem Rückgang der weltweiten Nachfrage führen und dem derzeitigen starken Auftrieb der Agrarpreise entgegenwirken.

**Tabelle 3: Entwicklung der Lebensmittelrohstoffe 2007/2011
(zu konstanten Preisen 2000/2004 = 100)**



Quelle: FAO (Food Price Indices). Oktober 2011

<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/en/>

- Die *öffentlichen Finanzen*, d. h. sowohl der *Gemeinschaftshaushalt* (auf der Ebene der Eigenmittel und der Ausgaben) als auch die *nationalen Haushalte*, unterliegen auch einer (asymmetrischen, jedoch globalen) Auswirkung der Krise. Dadurch wurden die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Union und selbstverständlich auch über die Mittel für die GAP erheblich beeinflusst.
- Die Krise wirkt sich schließlich auch auf die *Einkommen* der Landwirte, die *Produktionskosten* und den Einsatz der *Produktionsfaktoren* aus. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass Rezessionen auch *Umstrukturierungen der Sektoren* bewirken. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig, diese Auswirkungen zu beziffern, die sich nach Sektoren, Produktionskapazitäten und finanziellen Kapazitäten der Betriebe sowie der Höhe ihrer Verschuldung sicherlich unterscheiden werden. Bei den verarbeiteten Erzeugnissen kann bereits ein Anstieg der Nachfrage nach *namenlosen Produkten (weiße Marken)* durch die Verbraucher festgestellt werden. Der Prozess der Konzentration von Betrieben und Genossenschaften wird sich ebenfalls beschleunigen. Ferner *wertet* die Krise *die stabilisierende Rolle der Beihilfen der GAP auf* (etwa 40 Mrd. EUR jährlich), vor allem angesichts der *spärlichen Ausreichung von Bankkrediten*. Die jährlichen garantierten Agrarbeihilfen sind also eine finanzielle Unterstützung ersten Ranges für die Betriebe. Ferner muss damit gerechnet werden, dass die *nationalen Beihilfen*, die bislang in den neuen Mitgliedstaaten als Ergänzung zu den Gemeinschaftsbeihilfen bereitgestellt wurden, aufgrund der schweren Krise der öffentlichen Finanzen in mehreren Ländern drastisch gekürzt werden.

Von der Krise der GAP zur GAP der Krise

Das *europäische Modell für die Zeit nach der Krise* muss überdacht werden. Franklin Roosevelt sagte 1933, man solle eine gute Krise nie ungenutzt lassen. Das Europäische Parlament mit seinen Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnissen, die der Vertrag von Lissabon gestärkt hat, darf dieser großen Herausforderung nicht gleichgültig gegenüberstehen. Abgesehen von den gebilligten zwischenstaatlichen Konjunkturprogrammen, der entscheidenden Rolle, die die EZB für die Stabilität des Finanzmarktes und der Banken spielt, und dem neuen Vertrag, der voraussichtlich in den kommenden Jahren angenommen wird, um die wirtschaftspolitische Steuerung des Euroraums zu stärken, fehlt es an einer europäischen Antwort auf die internationale Krise, bei der die *gemeinsamen Politikbereiche* (einschließlich der GAP) und der *Gemeinschaftshaushalt* als Katalysatoren für den Konjunkturaufschwung eingesetzt werden.

Über den *mehrwährigen Finanzrahmen 2014-2020* wird dieses Ziel erreicht werden. So wurde im Rahmen der GAP mit dem *Europäischen Konjunkturprogramm* (*European Recovery Plan*) bereits umfangreiche Mittel bereitgestellt, die der Europäische Rat im Dezember 2008 gebilligt hat. Landwirtschaftliche Darlehen in Höhe von 5 Mrd. EUR wurden für die Anlagen der Energieinfrastruktur, das Hochgeschwindigkeitsinternet in den ländlichen Regionen und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung vorgesehen. Der Erfolg der *Strategie „Europa 2020“* verlangt eine neue Kürzung des Agrarhaushalts zugunsten anderer Politikbereiche wie der Forschung, der Bildung und der Verkehrsinfrastruktur (vorgesehen ist für den Zeitraum 2014-2020 eine Erhöhung um 10 % gegenüber dem vorhergehenden Zeitraum), der Politik für die Bürger (+49 %) und der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik (+23 %).

Da es jedoch sehr wahrscheinlich ist, dass die Finanzlage der Mitgliedstaaten bis 2013 weiterhin problematisch sein wird (aufgrund des Haushaltsdefizits, der Staatsverschuldung, der Kosten der Arbeitslosigkeit, der bereits in den nationalen Konjunkturprogrammen übernommenen Verpflichtungen usw.), werden sich die Verhandlungen über den neuen mehrjährigen Finanzrahmen der Union voraussichtlich sehr schwierig gestalten (zumal nichts darauf hindeutet, dass die Krise zu diesem Zeitpunkt vorüber sein wird).

Was insbesondere die Landwirtschaft anbelangt, so hat die letzte Reform der GAP („Gesundheitscheck“) die bestehenden Systeme für die Regulierung und Überwachung des Angebots aufgeweicht. Die staatliche Intervention ist künftig ein *Sicherheitsnetz* für die wichtigsten Produktionsbereiche der Gemeinschaft. Parallel dazu wurden neue fakultative Instrumente für das Risikomanagement, insbesondere Ernteversicherungen und der Fonds auf Gegenseitigkeit für Krisen im Gesundheitsbereich, geschaffen. Der Erfolg dieser *neuen Mechanismen für das Risikomanagement* hängt jedoch sehr von der Verschlechterung der Kofinanzierungskapazität der Mitgliedstaaten ab. Mit dem „Gesundheitscheck“ wurde die Wirtschaftskraft der Landwirte innerhalb der Sektoren im Übrigen nicht wirklich gestärkt. Schließlich ist festzustellen, dass trotz des Verschwindens der staatlichen Intervention als eigenständiger Absatzmöglichkeit die *Terminmärkte* in Europa weiterhin noch ganz am Anfang stehen.

In den Untersuchungen besteht zurzeit ein breiter Konsens darüber, dass Preisschwankungen in der Zukunft andauern werden, was die bereits genannten Prognosen der OECD und der FAO bestätigt. Diese Schwankungen sind auf die Öffnung und die Globalisierung der Märkte, den Klimawandel, durch den die Häufigkeit und die Intensität von Naturgefahren zunehmen werden, sowie den häufigen Krisen im Gesundheitsbereich zurückzuführen.

Angesichts dieser Lage muss bei der *Reform der GAP von 2012/2013* die Art und Weise behandelt werden, wie auf die systemische Instabilität der Agrarmärkte reagiert werden soll. Die Anwendung der neuen Mechanismen der GAP durch die Mitgliedstaaten muss aufmerksam überwacht werden, um die Preisvolatilität zu bekämpfen (Versicherungen, Fonds auf Gegenseitigkeit, Berufsverbände, Terminmärkte usw.). Da die Mehrzahl dieser Instrumente für die Staaten fakultativ ist, wäre es auch denkbar, die mit dem Vertrag von Lissabon formalisierten *Mechanismen für die verstärkte Zusammenarbeit* zu nutzen, um sie weiterzuentwickeln. Ferner muss das *neue WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft* Maßnahmen zur Stabilisierung der Weltmärkte vorsehen.

Überdies müssen langfristig Agrarbestimmungen zugunsten eines *neuen Wachstumsmodells* nach der Krise entwickelt werden, deren Schwerpunkt die *grüne Wirtschaft* ist. Hier müssen alle europäischen Politikbereiche (und insbesondere die GAP) eine echte *Grüne Wende* bewältigen (auf der Basis nachhaltiger Technologien, der Thermochemie und der Grünen Chemie, der Biokraftstoffe, der Nano-Lebensmittel, des Klimamanagements, der Biomaterialien usw.). Beim EP sollte eine *Gruppe für prospektive Analysen* eingerichtet werden, die Überlegungen zur wirtschaftlichen und technologischen Zukunft anstellt. STOA könnte mit ihrer Einrichtung beauftragt werden.

Tabelle 4: Die Gemeinsame Agrarpolitik und die mehrjährigen Finanzrahmen²²

	2007-2013	2014-2020 (Vorschlag Kommission)	Schwankung
Marktstützung und Direktbeihilfen	306 173	281 825	- 7,9%
Entwicklung des ländlichen Raums	98 148	89 895	- 8,4%
GAP INSGESAMT (Mio. EUR):	404 321	371 720	- 8%

Albert Massot

²² Europäisches Parlament, Haushaltsausschuss, Vermerk des Sekretariats vom 5. September 2011. Verpflichtungsermächtigungen in Millionen EUR zu konstanten Preisen 2011.

3. KULTUR UND BILDUNG

Im Europäischen Parlament ist für **Bildung, Kultur, Jugend, Sport und die kulturellen und bildungspolitischen Aspekte der Medienpolitik der EU** der **CULT-Ausschuss** zuständig.

Bei der Annahme neuer Gesetze und der Überwachung der Durchführung der EU-Programme in diesen Bereichen kommt dem CULT die gleiche Rolle wie den Regierungen der Mitgliedstaaten zu. Der Ausschuss hält außerdem regelmäßig öffentliche Anhörungen ab, um von Experten Fachinformationen zu verschiedenen Aspekten seiner Arbeit zu erhalten.

Deshalb stehen nachfolgend die Zuständigkeitsbereiche des Ausschusses für Kultur und Bildung²³ (CULT) entsprechend der Geschäftsordnung des EP im Mittelpunkt. Allerdings geht es um recht weit gefasste Themen, bei denen der CULT möglicherweise nicht immer federführend ist.

3.1. Rechtsgrundlage

Für die o. g. Bereiche trägt gemäß dem Subsidiaritätsprinzip jeder Mitgliedstaat die volle Verantwortung für die Gestaltung und den Inhalt der entsprechenden Politikmaßnahmen. Rechtsakte zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten sind aus dem Geltungsbereich der entsprechenden Artikel des Vertrags ausgeschlossen, so dass der EU nur eine unterstützende Rolle zukommt.

Der **Vertrag von Lissabon** hat auf dem Gebiet der Politik der allgemeinen und beruflichen Bildung (siehe Artikel 165 und 166 des neuen „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“) keine wesentlichen Änderungen gebracht, sondern die Rolle der Union in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung darauf begrenzt, *„Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen“*.

Gleichwohl gibt es Neuerungen, die erwähnenswert sind: So enthält der Vertrag von Lissabon eine Bestimmung, die in der Literatur als horizontale „Sozialklausel“ beschrieben wird. Artikel 9 AEUV besagt: *„Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit (...) einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung (...) Rechnung.“*

²³ Der Ausschuss ist zuständig für

1. die kulturellen Aspekte der Europäischen Union, insbesondere
 - a) die Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur,
 - b) den Schutz und die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt,
 - c) die Erhaltung und den Schutz des kulturellen Erbes, den Kulturaustausch und das künstlerische Schaffen;
2. die Bildungspolitik der Union, einschließlich des europäischen Hochschulwesens und der Förderung des Systems der Europäischen Schulen sowie des lebenslangen Lernens;
3. die Politik im audiovisuellen Bereich sowie die kulturellen und bildungspolitischen Aspekte der Informationsgesellschaft;
4. die Jugendpolitik und die Entwicklung einer Sport- und Freizeitpolitik;
5. die Informations- und Medienpolitik;
6. die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Kultur und Bildung sowie die Beziehungen zu den einschlägigen internationalen Organisationen und Institutionen.

Die Einbeziehung der Jugend als Konzept in die europäische Politik ist eine relativ neue Erscheinung; sie wird erstmals 1993 im Vertrag von Maastricht genannt.

Artikel 165 AEUV sieht einen Jugendaustausch und Austausch sozialpädagogischer Betreuer vor. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung im Rahmen von Artikel 166 schließen ausdrücklich auch Jugendliche ein.

Sport ist im **Vertrag erstmals explizit als EU-Kompetenz aufgeführt** (Artikel 165).

Maßnahmen der Europäischen Union für **Kultur** sind Gegenstand von Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Dort sind die Grundsätze und derzeitigen Rahmenbedingungen der europäischen Kulturpolitik festgelegt, einschließlich materieller Inhalte und der Beschlussfassungsverfahren.

Die **audiovisuelle Politik in der EU** ist hauptsächlich in den Artikeln 167 und 173 AEUV geregelt. Zentraler Rechtsakt der audiovisuellen Politik ist die „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“, die im Dezember 2007 in Kraft trat. Das wichtigste europäische Instrument zur Unterstützung dieser Branche (insbesondere im Bereich Film) ist nach wie vor das Programm MEDIA.

3.2. Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020 - den Herausforderungen von Europa 2020 begegnen

Die Strategie „Europa 2020“ enthält ehrgeizige Ziele für ein intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum, um ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau und einen starken sozialen Zusammenhalt zu erreichen. Um die Veränderungen und Auswirkungen der Krisen sowie die zunehmenden globalen Probleme zu bewältigen, wird in der Strategie gewürdigt, dass Europa auf eine Reihe von Stärken bauen kann, zu denen auch die „Begabung und Kreativität (seiner) Menschen“ gehören.

In Human- und Sozialkapital zu investieren ist eine grundlegende Voraussetzung, um diese ehrgeizigen Wachstumsziele zu erreichen. Solche Investitionen können sich noch mehr rentieren, wenn sie zielgerichtet für die junge Generation eingesetzt werden, die mit den notwendigen Fähigkeiten ausgerüstet werden muss, um unter zunehmend komplexen und sich rasant verändernden sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten zu bestehen, und die die Chance erhalten muss, ein Verantwortungs- und Zugehörigkeitsgefühl für ein gemeinsames Projekt zu entwickeln, an dem sie mitwirken kann. „Länder, die in ihre Jugend investieren, profitieren davon: Es gibt dort mehr Wachstum und bessere Voraussetzungen für kommende Generationen.“²⁴

Bei den Bildungsausgaben ist eine Aufstockung um insgesamt 60 % gegenüber dem MFR 2007-2013 geplant. Damit stünden der Europäischen Union mehr als 15 Mrd. EUR zur Verfügung, während es im laufenden MFR 8,7 Mrd. EUR sind (Rubrik 1: Intelligentes und integratives Wachstum).

Für Kultur- und Medientätigkeiten ist gegenüber dem derzeitigen MFR mit 1,2 Mrd. EUR eine Anhebung um 37 % und damit ein Gesamtbudget von 1,6 Mrd. EUR vorgesehen (Rubrik 3: Sicherheit und Unionsbürgerschaft).

²⁴ World Bank, *Child and Youth Development*, August 2010.

Diese Mittelausstattung wird durch die wichtige Förderung durch die Strukturfonds, vor allem den Europäischen Sozialfonds, ergänzt, dem mit Abstand größten finanziellen Beitrag aus dem EU-Haushalt für Humaninvestitionen.²⁵

In so schwierigen Zeiten wie jetzt bedeutet diese erhebliche Steigerung eine gute Perspektive nicht nur für Menschen, die von Mobilität profitieren können und deren Zahl sprunghaft ansteigen dürfte (von 400 000 auf 700 000 pro Jahr), sondern auch für höhere Investitionen in Humankapital und die Modernisierung von Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung, die dazu beitragen, die Europäische Union in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln.

Ein Großteil der Investitionen in Humankapital muss auf nationaler Ebene erfolgen, doch der neue MFR setzt ein klares Zeichen: **In Krisen ist gute Bildung umso wichtiger.**

Die Strategie „Europa 2020“²⁶ bekräftigt die zentrale Bedeutung der allgemeinen und beruflichen Bildung. Sie schlägt strategische Reformen vor, wozu auch die Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gehört, damit das Risiko verringert wird, dass die EU dauerhafte Wohlstandseinbußen, ein schleppendes Wirtschaftswachstum mit der Folge hoher Arbeitslosenzahlen und sozialer Spannungen sowie eine relative Bedeutungslosigkeit auf der Weltbühne erfährt. Diese Ziele lassen sich ohne vermehrte Investitionen in Humankapital nicht erreichen.

Fortschritte werden anhand von **fünf Kernzielen auf EU-Ebene** gemessen, die bis 2020 erreicht und in nationale Ziele übersetzt werden sollen. **Ein Kernziel²⁷ betrifft unmittelbar die allgemeine und berufliche Bildung:**

- Bis 2020 soll der Anteil der Schulabbrecher auf unter 10 % (von derzeit durchschnittlich 15 %) abgesenkt werden, und mindestens 40 % (derzeit 31 %) der jüngeren Generation (30–34-Jährige) sollen einen Hochschul- oder gleichwertigen Abschluss haben.

Außerdem sind fünf der Europa-2020-Leitinitiativen von der Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung abhängig: **Jugend in Bewegung, Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten** sowie die **Digitale Agenda für Europa, Innovationsunion** und die **Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut.**

Da sich immer mehr europäische Bürger außerhalb ihrer nationalen Grenzen um allgemeine und berufliche Bildungsmöglichkeiten bemühen, hat die EU die wichtige Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Chancen des Binnenmarktes allen zugutekommen.

Während die Mitgliedstaaten versucht sein könnten, blindlings Haushaltsmittel für die allgemeine und berufliche Bildung zu kürzen, geht der MFR in die entgegengesetzte Richtung: **Der Bereich Bildung und damit zusammenhängende Fragen kamen im langfristigen EU-Haushalt auf den höchsten anteiligen Zuwachs.**

²⁵ So flossen beispielsweise im Zeitraum 2007-2013 in allen europäischen Regionen rund 72,5 Mrd. EUR in die allgemeine und berufliche Bildung, und ein ähnliches Volumen ist auch für die Zukunft zu erwarten.

²⁶ EUROPA 2020 http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_de.pdf.

²⁷ Die beiden anderen Kernziele sind insbesondere **verbunden mit lebenslangem Lernen und der Fähigkeit von Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung, die Kompetenzen zu vermitteln, die Europa braucht, um wettbewerbsfähig zu bleiben, Arbeitsplätze zu schaffen und so die Armut zu verringern:** Die Beschäftigungsquote unter den 20- bis 64-Jährigen soll 75 % betragen; die Zahl der Armutsgefährdeten soll um 20 Millionen sinken.

Die Steigerung der Fördermittel für kulturelle Projekte fällt zwar nicht so hoch aus, ist aber natürlich dennoch von großer Bedeutung. Die kulturelle Vielfalt Europas gehört zu dessen größten Stärken. Sie bereichert und inspiriert die Bürger, schafft Arbeitsplätze, trägt zum sozialen Zusammenhalt, zu Innovation, zur nachhaltigen Entwicklung und zu anderen gemeinsamen Zielen der EU bei, bereichert und inspiriert die Bürger und führt zu echten wirtschaftlichen Vorteilen. Die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung der Kultur- und Kreativwirtschaft entspricht ganz und gar den Zielen von Europa 2020. Immerhin erwirtschaftet dieser Sektor jährlich 600 Mrd. EUR bzw. 2,6 % des EU-BIP²⁸, und auch die Wirtschaftskrise hat sein „exponentielles“ Wachstum nicht beeinträchtigt, nicht einmal im (kulturellen) Luxusgütersektor.

Somit ist die Anhebung der bereitgestellten Fördermittel überaus willkommen und die richtige Antwort auf die Europa-2020-Kernziele, ganz besonders in Zeiten schrumpfender Haushalte und drängenden Bedarfs. Doch der EU-Haushalt und die nationalen Haushalte werden im kommenden Jahrzehnt unter großem Druck stehen; die Europäische Union sollte die Gelegenheit nutzen und Anstrengungen für eine Straffung, eine Vereinfachung und für gezielte Maßnahmen zur Sicherung eines zusätzlichen Nutzens eines jeden investierten Euro unternehmen.

3.3. Der europäische Zusatznutzen und die Wirkung der Kultur- und Bildungsprogramme der EU

Die EU hat in den vergangenen Jahren auf dem Gebiet der Bildung (verglichen etwa mit der Kultur) erhebliche Fortschritte erzielt. Bei ihren bildungspolitischen Maßnahmen lässt sich die Union von der Maxime leiten, **die Mobilität für Lernende und Lehrende zu erleichtern und „lebenslanges Lernen“ zu unterstützen**²⁹. Wie bereits erwähnt, fördert die EU die Mobilität direkt durch die Bereitstellung von Zuschüssen an Einzelpersonen, insbesondere über Teilprogramme für Bildung und **Jugend in Aktion**.

Gemessen an anderen Bereichen hat die EU auf den Gebieten, für die der CULT-Ausschuss zuständig ist, mit ihrem Haushalt keinen besonders großen Einfluss. Allerdings bewirken die laufenden EU-Programme und -Maßnahmen, allen voran das Programm für lebenslanges Lernen, offenkundige Größenvorteile, indem Synergieeffekte maximiert und Mobilitätsprogramme organisiert werden, die die Mitgliedstaaten ohne Hilfe nicht finanzieren könnten. Diese Programme und Maßnahmen haben **spürbare praktische Auswirkungen auf das Leben der Europäer**. So sind beispielsweise die steigenden Zahlen von **mobilen Lernenden und Lehrenden**, die Schaffung des **Europäischen Hochschulraums (EHR)**³⁰ und andere Programme (wie Erasmus oder Comenius) recht gut bekannt und tragen zu einem positiven Bild von der EU in der Öffentlichkeit bei. Ebenfalls erwähnenswert sind die **Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)** und ihr Vorläufer „Fernsehen ohne Grenzen“, die der EU ermöglicht haben, einen funktionierenden Binnenmarkt für Fernsehdienste zu schaffen.

²⁸ Wie Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, MdEP, in ihrem Bericht „über die Erschließung des Potenzials der Kultur und –Kreativindustrien“ darlegt.

²⁹ Das heißt die Notwendigkeit, die eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse ein Leben lang auf formelle/informelle Weise zu verbessern.

³⁰ Zeitgleich mit dem zehnten Jahrestag des Bologna-Prozesses wurde auf der Ministerkonferenz von Budapest und Wien im März 2010 der Europäische Hochschulraum (EHR) eröffnet. Entsprechend dem Hauptziel des Bologna-Prozesses seit dessen Einleitung im Jahr 1999 soll der EHR vergleichbarere, kompatiblere und kohärentere Hochschulsysteme in Europa gewährleisten.

Die **Allgemeine und berufliche Bildung** spielt durch die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Förderung langfristigen Wachstums für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Rolle.

Andreas Schleicher³¹, Bildungsforscher der OECD, ist der Ansicht, dass *„in einer ganzen Reihe von Ländern die wirtschaftlichen Schäden infolge von Leistungsschwäche im schulischen Bereich bedeutend größer sind als die Kosten der Finanzkrisen“*, und die Länder zahlen den Preis dafür Jahr für Jahr.

Seit dem Jahr 2000 ermöglicht die Politikzusammenarbeit in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung auf europäischer Ebene eine wertvolle Unterstützung für die Bildungsreformen der Länder und hat zur Steigerung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden beigetragen, die europäische Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen gefördert und die Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert. Mobilität ist das Herzstück der europäischen Integration (des Arbeitsmarktes und der Unionsbürgerschaft) und kann unbestreitbar als eine der „Errungenschaften“ der Europäischen Union angesehen werden, auch wenn noch viel zu tun ist, um die Ziele vollständig zu verwirklichen.

Die EU hat versucht, insgesamt bessere Bedingungen für Mobilität zu schaffen, indem Vergleiche und Wechselbeziehungen (Kompatibilität) zwischen einzelstaatlichen Bildungssystemen erleichtert werden. Ein Beispiel ist das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS), bei dem Kurse in 'Anrechnungspunkte' (*credits*) aufgeschlüsselt werden, was es Studenten erleichtert, den Studiengang zu wechseln, und Hochschuleinrichtungen ermöglicht, ihre Programme untereinander zu vergleichen. Außerdem hat die EU Qualitätskontrollmechanismen entwickelt, damit die Länder den akademischen Standards der jeweils anderen vertrauen können. Ein anderer praktischer Beitrag ist der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR), ein System zum Vergleich von Qualifikationen verschiedener Länder.

Bei **Jugend in Aktion** hat die Evaluierung die Wirksamkeit des Programms zur Erreichung seiner Ziele für junge Menschen bestätigt. Insbesondere Jugendaustauschprogramme haben zu einem Zugehörigkeitsgefühl zur EU und Teilhabe am demokratischen Leben beigetragen; der EFD³² (Europäischer Freiwilligendienst) erbringt den höchsten Beitrag zu Beschäftigungsfähigkeit, persönlicher Entwicklung, Mobilität und Sprachkompetenzen, und speziell Jugendinitiativen tragen zur Förderung von Unternehmensgeist und Kreativität bei.

Ein erheblicher Anteil am europäischen Zusatznutzen ist offenbar der **kulturellen Zusammenarbeit** zuzuschreiben. Dementsprechend gehört sie zu den wichtigsten Präferenzkriterien in Kulturprogrammen, nach denen ein Kulturprojekt Fördermittel von der EU erhält. Das Konzept betrifft die praktischen Aspekte der Projektgestaltung, wie etwa die Beteiligung von Partnern oder die Ausrichtung auf Zielgruppen in ganz unterschiedlichen Teilen Europas. Gleichzeitig - und in Verbindung mit dem wichtigen **Kriterium der Öffentlichkeitswirkung** - ist sie verknüpft mit dem Vorhaben der Schaffung eines „Europäischen Kulturraums“ und einer „Europäischen (kulturellen) Identität“.

In Zeiten von Ausgabenbeschränkungen muss hervorgehoben werden, **dass in den Bereichen Kultur und Bildung die Wirkung europäischer Maßnahmen oft weit über die Finanzierung von Interventionen hinausgeht**. So zeigen beispielsweise Ergebnisse

³¹ Einer der Autoren der OECD/PISA-Studie 2010 *„The High Cost of Low Educational Performance“*.

³² [Europäische Kommission - Europäischer Freiwilligendienst](#)

einer Studie des Europäischen Parlaments³³, dass angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die den öffentlichen Haushalten beispiellose Beschränkungen aufzwingen, **nicht alle Interventionen erhebliche Investitionen erfordern**. Wie die Studie belegt, ist es wichtig, ein positives und förderndes schulisches Umfeld zu unterstützen, um die Gefahr des Schulabbruchs zu mindern. Einfache und gezielte Maßnahmen mit den richtigen Akteuren können oft mehr bewirken und länger anhaltende Ergebnisse bringen als Geld.

3.4. Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport

Das Programm für lebenslanges Lernen (PLL) der Europäischen Kommission ermöglicht Menschen in allen Lebensphasen, sich von Lernerfahrungen anregen zu lassen, und unterstützt die Entwicklung des Bildungssektors in ganz Europa.

Mit einem Haushalt von nahezu 7 Mrd. EUR (2007-2013) fördert das Programm eine Reihe von Maßnahmen wie Austauschprogramme, Studienbesuche und Netzwerkaktivitäten. Projekte stehen nicht nur einzelnen Studenten oder Lernenden, sondern auch Lehrkräften, Ausbildern und allen anderen Akteuren der allgemeinen und beruflichen Bildung offen. Darüber hinaus gibt es weitere Projekte, die alle Bildungsebenen betreffen, wie Sprachenlernen, IKT usw.

Die meisten Empfehlungen im Ergebnis von Evaluierungen/Bewertungen³⁴ der laufenden Programme weisen in dieselbe Richtung, nämlich die Notwendigkeit einer geschlosseneren und zielgerichteteren Programmarchitektur mit weniger kleinen und verstreuten Projekten, und die Vermeidung von Überschneidungen zwischen Maßnahmen. Kurzum, es besteht die dringende Notwendigkeit von Straffung und Vereinfachung, um Managementkosten zu senken und das Leben der Antragsteller leichter zu machen, damit gewährleistet ist, dass die Steuergelder den langfristigen Zielen der EU dienen. Deshalb schlägt die Europäische Kommission vor, formales und nicht formales Lernen einander anzunähern, ebenso wie EU- und internationale Programme, um möglichst die Synergien zwischen ihnen zu verstärken.

Die Programme werden alle Empfänger durch drei Leitaktionen unterstützen, bei denen der europäische Zusatznutzen am deutlichsten und weithin anerkannt ist:

- Lernmobilität von Einzelpersonen;
- Zusammenarbeit zur Förderung von Innovation;
- Unterstützung politischer Reformen.

Die Empfänger werden in folgende Gruppen unterteilt:

- Schulen einschließlich der Schüler und des Lehrkörpers;
- Jugendliche einschließlich ihrer Organisationen und deren Personal;
- berufliche Ausbildung einschließlich erwachsener Lernender;
- Hochschulbildung einschließlich tertiärer beruflicher Aus- und Weiterbildung.

³³ „Die Senkung der Schulabbrecherquote in der EU“
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=42311> (in deutscher Sprache: <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/11/EST44348.pdf>).

³⁴ Zwischenevaluierung des Programms für lebenslanges Lernen, KOM(2011)0413.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0413:FIN:DE:PDF>

Dieser strategische Ansatz wird den anhaltenden (und hoffentlich gesteigerten) Erfolg des derzeitigen Programms für lebenslanges Lernen (PLL) und der Programme Erasmus Mundus und „Jugend in Aktion“ sicherstellen, die auf den Anstieg der transnationalen Mobilität zu Lernzwecken fokussieren.

Darüber hinaus werden im Zeitraum 2014-2020 Maßnahmen für den Erwerb neuer Qualifikationen und die Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten (40 % in einigen Ländern) gefördert. Diesem Zweck dient das Leonardo-Programm, das Teilnehmern eine Aus- und Weiterbildung, auch eine berufliche Erstausbildung, in einem anderen EU-Mitgliedstaat ermöglicht und die Entwicklung und den Transfer innovativer Maßnahmen zwischen Mitgliedstaaten unterstützt. Des Weiteren schlägt die Kommission vor, unter Beteiligung der Europäischen Investitionsbank eine Bürgschaftsfazilität für Studiendarlehen für mobile Master-Studenten zu entwickeln (Erasmus Masters), da derzeit für Studierende, die ein Master-Programm in einem anderen Mitgliedstaat absolvieren möchten, kaum finanzielle Hilfen zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2008, vor Beginn der gegenwärtigen Rezession, lag die Arbeitslosenquote unter den 15-24-Jährigen in der EU-27 im Schnitt bei 15,5 % und bei den 25-74-Jährigen bei 5,9 %³⁵.

Im **September 2011** waren in den EU-27 **5,308 Millionen junge Menschen** (unter 25 Jahre) arbeitslos, davon 3,29 Millionen im Euro-Währungsgebiet. Die Jugendarbeitslosigkeit lag in den EU-27 um 41 000 und im Euro-Währungsgebiet um 71 000 über dem Stand vom September 2010. Im September 2011 betrug die Jugendarbeitslosenquote in den EU-27 21,4 % und in der Euro-Zone 21,2 %. Im gleichen Monat des Vorjahres waren es noch 20,9 % bzw. 20,8 %. Die niedrigsten Werte wurden für Österreich (7,1 %) und die Niederlande (8,0 %) und die höchsten für Spanien (48,0 %) und Griechenland (43,5 % im Juli) ermittelt. Im September 2011 verzeichneten die USA eine Arbeitslosenquote von 9,1 %. Im August 2011 lag der Wert in Japan bei 4,3 %.³⁶

Diese Zahlen machen deutlich, dass junge Menschen mit besonderen sozioökonomischen Problemen konfrontiert sind, sie zeigen aber auch auf, dass **jugendpolitische Maßnahmen** einen Kurswechsel, einen stärker integrierten Ansatz und auf jeden Fall mehr Engagement auf EU-Ebene und Unterstützung für die Mitgliedstaaten erfordern³⁷.

Unter den aktuellen schwierigen sozialen³⁸ und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden von jungen Menschen immer mehr Kenntnisse und **vielfältige Kompetenzen** verlangt, die vom formalen Bildungssektor allein nicht vermittelt werden können. „Der Erwerb allgemeiner und beruflicher Bildung in Schulen genügt nicht mehr für den „Rest“ des Lebens.

³⁵ Daten aus der Arbeitskräfteerhebung von Eurostat.

³⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics (in englischer Sprache).

³⁷ Laut Secours Catholique/Caritas France sind junge Menschen am stärksten von Armut betroffen: http://www.lemonde.fr/societe/article/2011/11/08/les-jeunes-sont-les-plus-touchees-par-la-pauvrete-selon-le-secours-catholique_1600255_3224.html (in französischer Sprache).

³⁸ **Die aktuellen Proteste der „Indignados“ („Empörten“) sollten sehr ernst genommen werden.** Es gibt ein Gefühl, dass **junge Menschen** europaweit eint, nämlich die Ansicht, dass sie nicht in der Lage sein werden, das gleiche Wohlstandsniveau wie ihre Eltern zu erreichen. Sie glauben, dass sie keine Zukunft haben. Sie sind gut ausgebildet und finden doch keine Arbeit. Dieses Gefühl schwelt seit Jahren in dieser Generation, die in einer von Wirtschafts- und anderen Krisen geprägten Welt aufwuchs, aber nie auf die Straße ging, um für ihre Interessen zu kämpfen. Die politischen Eliten reagieren oft mit Unbehagen, wenn die Menschen Demokratie ernst nehmen und beschließen, sie für sich selbst zu praktizieren. Tatsächlich besteht eine reale Gefahr, dass diese Bewegungen manipuliert werden, wenn man ihnen nicht genügend Beachtung schenkt.

Humankapital bedeutet mehr denn je Lernen zu lernen, soziale Kompetenzen, Anpassungsfähigkeit usw.“³⁹

In Anbetracht des allgemeinen Ziels der Verbesserung der Synergieeffekte zwischen dem **Jugend**sektor und Aktivitäten des formalen Lernens werden Jugendaktivitäten in dem neuen Programm zusammengeführt, um über den Jugendaustausch Brücken zur formalen Bildung zu bauen: das Europäische Freiwillige Jahr, Ausbildung und Vernetzung für junge Arbeitnehmer, sowie der strukturierte Dialog mit Jugendorganisationen.

Sport ist im vorliegenden Dokument das einzige Beispiel (innerhalb des CULT-Bereiches) für ein Gebiet, bei dem das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen entscheidenden Unterschied in Bezug auf die verfügbaren Instrumente bewirken kann. **Durch den Vertrag wird der Sport nämlich erstmals zu einem ausdrücklichen Zuständigkeitsbereich der EU.** Das ist deshalb von Bedeutung, weil die Vertragsartikel zum freien Warenverkehr, zu „Unternehmen“ usw. - gemäß der Auslegung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union - erheblichen Einfluss auf den Berufssport haben, bei dem es sich nämlich um eine Wirtschaftstätigkeit handelt.

Für den Zeitraum 2014-2020 wird der Sport zum ersten Mal ein eigenes Kapitel und Budget haben, und zwar mit einer geplanten durchschnittlichen jährlichen Mittelausstattung von 30 Mio. EUR, die die EU für Themen verwenden kann, die auf nationaler Ebene nicht erfolversprechend behandelt werden können.

Das Programm wird Aktivitäten für die Entwicklung der europäischen Dimension des Sports unterstützen. Im Mittelpunkt wird die Förderung von Good Governance und der Wissensbasis in der EU stehen, um eine gesundheitsfördernde körperliche Betätigung zu fördern, das Potenzial des Sports zur Verbesserung der sozialen Integration zu nutzen, „doppelte Laufbahnen“ mit allgemeiner und beruflicher Bildung für Sportler zu fördern und gegen Gefahren wie Doping im Amateursport zu kämpfen.

„Erasmus für alle“ - ein EU-Programm für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport

Die derzeitigen Programme **Lebenslanges Lernen, Jugend in Aktion, Erasmus Mundus** und **Sport** werden in dem jetzt geplanten **alleinigen Programm** „Erasmus für alle“ zusammengeführt.

Statt einer Vielfalt von Markennamen für unterschiedliche Unterprogramme wird **Erasmus für alle** die Möglichkeit bieten, den Namen Erasmus zu nutzen, der in der Öffentlichkeit einen hohen Bekanntheitsgrad erlangt hat und für die Bürger inner- und außerhalb der EU als Synonym für Lernen und europäische Zusammenarbeit gilt.

Die Wahl dieses Namens liegt auf der Hand, haben doch nur wenige von der Europäischen Union aufgelegte Programme eine vergleichbare europäische Reichweite wie das ERASMUS-Programm⁴⁰ erlangt. Außerdem - und weil Mobilität den Kern von Erasmus bildet - stellt das neue integrierte EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung Mobilität (im weiteren Sinne) bei allen EU-Maßnahmen auf den Gebieten allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport in den Mittelpunkt.

³⁹ BEPA - Bureau of European Policy Advisers (Beratergremium für europäische Politik) (2007), *Investing in youth: an empowering strategy*.

⁴⁰ Die allermeisten europäischen Hochschulen beteiligen sich an Erasmus. Seit seinem Start im Jahr 1987 haben mehr als 2,2 Millionen Studenten und seit 1997 250 000 Hochschullehrer und sonstige Mitarbeiter teilgenommen.

Sprachenpolitik (Mehrsprachigkeit)

Die EU legt nur allgemeine Grundsätze (und einen „Aktionsplan“) zur Sprachenpolitik fest, da die Aufstellung der Lehrpläne Sache der Mitgliedstaaten ist. Kern des EU-Ansatzes ist das Konzept, dass Schulkinder ihre Muttersprache und zwei Fremdsprachen erlernen sollten. Diese „Muttersprache+2“-Politik wird in den meisten Mitgliedstaaten bereits verfolgt, und man kann sich nur schwer vorstellen, dass es in den nächsten zehn Jahren größere Änderungen geben wird.

Bis Ende 2012 wird die EU über eine Online-Beobachtungsstelle für Mehrsprachigkeit verfügen.

Poliglotti4.eu⁴¹ (so der Name) ist ein Projekt zur Förderung der Mehrsprachigkeit in Europa und das Ergebnis von Beratungen der EU Civil Society Platform on Multilingualism. Die Website des Projekts stellt nachahmenswerte Verfahren in der Sprachenpolitik und beim Sprachenlernen vor und gibt Politikern, Lehrenden, Lernenden und Organisationen der Zivilgesellschaft das richtige Werkzeug an die Hand, um ihre Arbeit im Bereich der informellen und nichtstaatlichen Bildung zu verbessern und zu vergleichen⁴².

3.5. Kulturpolitik - mehr Kreativität in Europa

Wie Kommissionsmitglied Androulla Vassiliou dem CULT-Ausschuss jüngst bei einem Meinungsaustausch mitteilte, plant die Kommission ein Rahmenprogramm, das die Markenidentitäten der wichtigen Teile des laufenden Kulturprogramms beibehalten wird: **Kultur, MEDIA, MEDIA Mundus und Kultur- und Kreativwirtschaft**.

Die Kommission schlägt die Einrichtung einer einheitlichen Anlaufstelle für die gesamte Kultur- und Kreativwirtschaft mit den Bereichen Kultur und MEDIA für die jeweiligen Sektoren und deren spezielle Bedürfnisse vor.

Ein neues Merkmal des Programms wird ein von der Europäischen Investitionsbank begebenes innovatives Finanzinstrument sein, das den Zugang der Kultur- und Kreativwirtschaft zu Finanzierungsmöglichkeiten verbessern soll.

Ein interessanter Aspekt des Kulturbereichs, bei dem das EP aktiv werden könnte, ist die Förderung **privater Investitionen im Kultursektor**⁴³. Die meisten europäischen Länder stoßen bei ihren Haushalten an Grenzen, vor allem angesichts der jüngsten Wirtschaftskrise, und dürften deshalb zunehmend bereit sein, Systeme privater Kulturförderung zu testen. Bisher wurden jedoch kaum **neue Politikmaßnahmen zur Förderung privater Investitionen im Kulturbereich** umgesetzt, was deutlich macht, dass die Politik mit ihren Antworten auf aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen hinterherhinkt.

Das jetzt von der Kommission vorgeschlagene neue Programm wird auf den guten Ergebnissen und Grundlagen des gegenwärtigen Programms aufbauen und folgende Ziele haben: Verbesserung der Fähigkeit der Kultur- und Kreativwirtschaft, grenzüberschreitend tätig zu werden; Unterstützung der grenzüberschreitenden Verbreitung kultureller und

⁴¹ <http://www.poliglotti4.eu/en/index.php>.

⁴² Das Projekt wird über das Programm für lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission finanziert.

⁴³ Siehe EP-Studie des IMO - Institute for International Studies: „Förderung privater Investitionen im Kulturbereich“.

kreativer Werke; Unterstützung der Akteure in dem Bemühen, neue Publikumsschichten in Europa und darüber hinaus anzusprechen; Stärkung der finanziellen Kapazitäten der Kultur- und Kreativbranche; Unterstützung der grenzüberschreitenden politischen Zusammenarbeit zur Förderung von Entwicklung, Innovation, Gewinnung neuer Publikumsschichten und neuer Geschäftsmodelle.

Der Bereich Kultur wird weiterhin Projekte mit grenzübergreifender Zusammenarbeit unterstützen. Für den Zeitraum 2014-2020 wird erwartet, dass sich an den Kooperationsprogrammen mindestens 8000 Kulturorganisationen beteiligen.

Der Bereich MEDIA wird weiterhin die Verbreitung europäischer Filme unterstützen und dem Sektor helfen, die Digitalisierung für sich zu nutzen und sich für neue Sektoren wie den Videospiele-Sektor zu öffnen.

Neben Digitalisierung und Vertrieb wird das EP vermutlich auch mehr Unterstützung für Untertitelung fordern.

Mit der Eingliederung des Programms MEDIA Mundus ist die Erwartung verbunden, dass der Bereich MEDIA Fachkräfte im audiovisuellen Sektor dazu ermutigt, auch außerhalb Europas tätig zu werden.

Das neue Programm für Kultur wird die Bezeichnung **Kreatives Europa** tragen.

3.6. Kommunikationspolitik

Der Vertrag von Lissabon hatte 2010 unmittelbare Folgen für die Arbeit der EU-Organe, da mit ihm insbesondere angestrebt wurde, eine gestraffte und demokratischere Beschlussfassung durchzusetzen und Ergebnisse für die Unionsbürger unmittelbarer zu erreichen. Gestärkt wurde die Rolle des Europäischen Parlaments (EP) bei der Gestaltung Europas.

Als Vertreter der Interessen der Unionsbürger hat das EP die Pflicht zu vermitteln, worum es bei Europa geht, und die Interessen der Bürger in Europa zu formulieren und danach zu handeln. In seinen Berichten hat das Parlament wiederholt ausführliche Vorschläge zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und ihren Bürgern unterbreitet.

So vertritt das EP seit vielen Jahren den Standpunkt, dass die Kommunikationspolitik anders als bislang eine spezielle Rechtsgrundlage im Vertrag haben sollte. In der Praxis haben die Organe der EU und die Mitgliedstaaten eine jeweils eigene Kommunikationspolitik entwickelt, auch wenn den Mitgliedstaaten oft nachgesagt wird, sie würden nicht genug tun, um ihren Bürgern die Arbeitsweise und Politiken der EU zu erklären.

Da die übergroße Mehrheit der EU-Bürger die EU als eine Einheit wahrnimmt und nicht zwischen den Organen unterscheidet, spricht viel dafür, eine einheitlichere EU-Kommunikationspolitik zu schaffen. Rat, Kommission und Parlament haben 2008 mit der Unterzeichnung einer „gemeinsamen Erklärung“ über eine „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“ den Anfang gemacht. Die drei Organe haben sich darin verpflichtet, jährlich eine bestimmte Zahl von Kommunikationsprioritäten zu ermitteln und die Arbeit der EU in der Medienberichterstattung stärker ins Blickfeld zu rücken.

Die Perspektive für den nächsten Zeitraum kann nur sein, dass entsprechend den aktuellen Entwicklungen und als Reaktion auf die wachsende Feindseligkeit oder Gleichgültigkeit gegenüber der EU unter den Unionsbürgern die **Kommunikationspolitik an Bedeutung gewinnen wird**.

Die derzeitige Finanzkrise und der offenkundige Mangel an Lösungen wie auch tragfähiger politischer Antworten seitens der führenden Köpfe der EU tragen nicht dazu bei, diese Entwicklung in eine andere Richtung zu lenken, wie die jüngste Eurobarometer-Umfrage „*Die Europäer und die Krise*“ zeigt, die vom 3. bis 18. September 2011 von TNS Opinion & Social durchgeführt wurde.⁴⁴

3.7. Fazit

Wie die meisten Beobachter stehen auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments vor der Herausforderung zu beurteilen, wie erfolgreich Konzepte und Reformen, die auf dem Papier sehr überzeugend aussehen, tatsächlich umgesetzt werden.

Die Schwierigkeit für das EP liegt darin, dass ein großer Teil der Arbeit, die in den vom CULT-Ausschuss abgedeckten Bereiche geleistet wird, von der Kommission und den Mitgliedstaaten über die „offene Koordinierungsmethode“ (OKM) durchgeführt wird, bei der es darum geht, gemeinsame Ziele zu setzen, Ideen auszutauschen und Fortschritte zu verfolgen. Der Natur der Sache folgend ist es für das Parlament schwierig, umfassend an langfristigen Reformbemühungen beteiligt zu sein, die nicht in erster Linie mit Gesetzgebung verbunden sind. Obwohl das EP bei der OKM formell keine Rolle spielt, wird es sicher beim neuen „Rahmen“ für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Kultur nach 2014 ein Wort mitreden wollen.

Wie vorstehend zur Bildung dargelegt, macht bei künftigen Herausforderungen der Umstand, dass ein Großteil der Arbeit zur Jugendpolitik auf EU-Ebene über die OKM erfolgt, eine EP-Mitwirkung schwierig. Allerdings kann das Parlament die Annahme von Initiativberichten und andere Instrumente nutzen, um seinen Standpunkt kundzutun. **Ihm muss besonders daran gelegen sein, im „strukturierten Dialog“ eine klarere Rolle für sich zu definieren.** Als gewähltes Gremium repräsentiert das Parlament bereits junge Menschen, aber es würde von einem intensiveren Kontakt mit Jugendverbänden profitieren.

In Bezug auf den MFR stellt sich die Frage, wie das geplante Budget für diese Bereiche auf die verschiedenen Programme und Maßnahmen aufgeteilt wird, nach welchen Kriterien dies geschehen soll, und inwieweit die Ergebnisse von Evaluierungen und Bewertungen in die Mittelzuweisungen einfließen werden. Jetzt wird für die nächsten zwei Jahre eine interinstitutionelle Debatte stattfinden. Die Botschaft des CULT-Ausschusses ist klar: nachdrückliche Zustimmung zur Mittelaufstockung, aber einige ernste Zweifel an bestimmten Merkmalen der neuen Programme (z. B. deren geänderte Namen).

Ein weiterer Punkt, der zu beachten ist, ist die **Rechenschaftspflicht**, insbesondere in Zeiten einer intensiven Kontrolle des EU-Haushalts durch die Bürger, die verlangen zu wissen, welche Ergebnisse die Investitionen zeitigen. Höchst willkommen sind transparente und ausführliche Berichte darüber, wohin das Geld fließt, und wie es verwendet wird.

Ana Maria Nogueira

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=40>

Tabelle 5: Bildung und Kultur: Gegenüberstellung der Finanzrahmen 2007-2013 und 2014-2020 (zu konstanten Preisen von 2011, in Mio. EUR)

2007-2013		2014-2020 (Vorschlag der Europäischen Kommission)		Unterschied
Lebenslanges Lernen	9,499	Erasmus für alle	15,210	+ 60 %
Jugend in Aktion				
Erasmus Mundus				
Sport				
Kultur	1,171	Kreatives Europa	1,600	+ 37 %
MEDIA				
MEDIA Mundus				
Kultur- und Kreativwirtschaft				

Hinweis: Diese Finanzierung wird (auch weiterhin) durch erhebliche Mittel aus den Strukturfonds ergänzt, vor allem aus dem Europäischen Sozialfonds, dem mit Abstand größten finanziellen Beitrag aus dem EU-Haushalt für Investitionen in Humankapital: Im Zeitraum 2007-2013 wurden in allen Regionen Europas für allgemeine und berufliche Bildung rund 2,5 Mrd. EUR ausgegeben, und mit Investitionen ähnlicher Größenordnungen ist auch in Zukunft zu rechnen.

Der Europäische Sozialfonds unterstützt Maßnahmen und Prioritäten, die zum Ziel haben, auf dem Weg zur Erreichung von Vollbeschäftigung voranzukommen, die Qualität und Produktivität bei der Arbeit zu verbessern, die geografische und berufsbedingte Mobilität innerhalb der Union zu erhöhen, die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verbessern, sowie die soziale Integration zu fördern und so zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beizutragen.

Ana Maria Nogueira

4. FISCHEREI

4.1. Hintergrund: die wichtigsten Entwicklungen

Die weltweite Nachfrage nach Fischereierzeugnissen wächst seit Jahrzehnten und nimmt immer noch zu. Gleichzeitig ist inzwischen allgemein bekannt, dass das Hauptproblem der globalen Fischerei der schlechte Zustand der Fischbestände ist. Die neuesten FAO-Statistiken, die auf Daten von 2008 basieren, zeigen beim Anteil überfischter, dezimierter oder sich erholender Bestände seit den 1970er Jahren eine steigende Tendenz, die bei 32 % der Bestände ihren Höhepunkt erreicht. Ferner wurde geschätzt, dass 53 % der Bestände vollständig genutzt werden und die aktuellen Fangmengen deshalb dort den höchstmöglichen Dauerertrag erreicht bzw. fast erreicht haben und für eine weitere Expansion kein Raum mehr besteht. Dieser kombinierte Anteil ist der höchste je verzeichnete Wert und bedeutet, dass lediglich schätzungsweise 15 % der Bestände nicht voll oder nur mäßig genutzt werden. Als Hauptursachen für den dramatischen Rückgang der Fischbestände wurden Überfischung, Verschmutzung, nachteilige Fangtechniken sowie die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU) identifiziert⁴⁵.

In Europa leidet Fischerei, die der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) unterliegt, sogar noch unter einer stärkeren Überfischung als im weltweiten Durchschnitt: 63 % der bewerteten Fischbestände im Atlantik und 82 % im Mittelmeer⁴⁶. In einer kürzlich von der Europäischen Kommission vorgenommenen Folgenabschätzung wird prognostiziert, dass bis 2022 nur 6 % der europäischen Fischbestände nachhaltig bewirtschaftet werden, wenn der aktuelle Stand beibehalten wird und die Fischerei weiter mit den aktuellen Mengen betrieben wird⁴⁷. Nach Überzeugung der Kommission selbst hat die derzeitige GFP bei der Verhinderung von Problemen wie Überfischung, Flottenüberkapazität, umfangreichen Finanzhilfen, wirtschaftlicher Anfälligkeit und rückläufigen Fängen der europäischen Fischer versagt.⁴⁸

Der Kernbereich der GFP - die Erhaltung von Fischbeständen - wurde Anfang der 1980er Jahre unter Umständen eingeführt, die sich von den heutigen erheblich unterscheiden: Bestehen eines wesentlich kleineren „gemeinsamen Teichs“, eine Gemeinschaft von nur zehn Mitgliedstaaten und vergleichsweise reiche Bestände an Grundfischen. Seit dieser Zeit hat die GFP in den Jahren 1992 und 2002 zwei Überprüfungen und anschließende Reformen durchlaufen und wird gegenwärtig erneut umgestaltet.

Die erste Überprüfung im Jahr 1992 scheint an der Art und Weise, wie die GFP durchgeführt wurde, kaum etwas verändert zu haben. Allerdings wurden ein langfristiges Management und eine Aufwandsregulierung, die jetzt als Instrumente gelten, mit denen eine erfolgreiche Erholung der Grundfischbestände erreicht werden kann, in die Verordnung von 1992 aufgenommen, aber erst am Ende des Zeitraums angewendet. Eine wichtige Neuerung in den 1990er Jahren war der Übergang zum Abbau von Überkapazitäten und zur Umstrukturierung der Flotten der Mitgliedstaaten durch mehrjährige Ausrichtungsprogramme (MAP); der Versuch einer leistungsorientierten Bewirtschaftung,

⁴⁵ FAO (2010), *The state of world fisheries and aquaculture*, S. 197 ff.

⁴⁶ Europäische Kommission (2011), Pressemitteilung: *Fangmöglichkeiten in EU-Gewässern 2012: ausgewogener Abbau der Überfischung*, 25. Mai 2011, Brüssel, IP/11/638.

⁴⁷ SEK(2011)0891, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Impact Assessment, Brüssel, 13. Juli 2011.

⁴⁸ KOM(2009)0163, Grünbuch: *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Brüssel, 22. April 2009.

bei der der Zugang zu Strukturfondsmitteln vom Erreichen der MAP-Ziele abhängig gemacht werden sollte, wurde abgebrochen⁴⁹.

Die Reformen von 2002 mit der abermaligen Betonung langfristigen Managements, der schrittweisen Übernahme eines ökosystembasierten Ansatzes und der Einrichtung regionaler Beiräte könnten als Markstein für den unumgänglichen Übergang von der bisherigen eher auf Sondierung ausgerichteten und nicht besonders gut koordinierten oder kohärenten Phase der Politikentwicklung zu einer tragfähigeren, strategischen und visionären Form der integrierten Bewirtschaftung in der Zukunft angesehen werden⁵⁰. Dieser Richtungswechsel zeigt sich nicht nur in der Neuorientierung der GFP, sondern auch in parallelen Initiativen zur Bewirtschaftung der Meeresumwelt⁵¹ und einem besser koordinierten Herangehen an die Entwicklung der maritimen Wirtschaft insgesamt⁵². Doch die Ergebnisse der Reform von 2002 sind ökologisch, wirtschaftlich wie auch sozial enttäuschend. Bei der Erholung der Fischbestände hat es keine wirklichen Fortschritte gegeben. Die Fangmengen sind weiter zurückgegangen, während die Fangkapazitäten der Flotten gestiegen sind und die wirtschaftliche Anfälligkeit des Sektors zugenommen hat. Probleme bereiteten auch wachsende Einfuhren, schwankende Treibstoffpreise und die Finanzkrise.

Trotz der bisherigen Reformen ist die GFP weitgehend ein Produkt der 1970er Jahre und hat ihren Charakter als hierarchisches Verfügungs- und Sicherungsinstrument des Fischereimanagements bewahrt. Paradoxerweise behindert die Subsidiarität diese Form des Fischereimanagements, denn die Kommission kann die Bewirtschaftung nur verfügen, nicht aber die Umsetzung sichern. Die Mitgliedstaaten sollen die GFP durch direkte Umsetzung in nationales Recht anwenden und sind für ihre Durchsetzung verantwortlich⁵³. Seit der Schaffung der GFP hat sich Vieles geändert: Der Zustand vieler Bestände hat sich verschlechtert, die Größe und Struktur des Fischsektors hat sich verändert, Umweltbelange haben eine unerwartete Bedeutung erlangt, und Konzepte der Good Governance haben sich entwickelt, ganz zu schweigen von der Erweiterung und Vielfalt der EU. Dennoch hat in all dieser Zeit kein grundlegendes Umdenken über den Charakter der GFP stattgefunden: Einzelheiten mögen sich verändert haben, doch die allgemeinen strukturellen Merkmale sind unverändert geblieben⁵⁴.

4.2. Wesentliche Herausforderungen: Reformierung der GFP

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die GFP auf den Prüfstand gestellt, um die neue Reform zu definieren. Im Jahr 2009 kam sie im Grünbuch über die Reform der GFP⁵⁵

⁴⁹ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*. In: Sissenwine M., Symes D., Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, S. 75 ff.

⁵⁰ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*. In: Sissenwine M., Symes D., Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, S. 75 ff.

⁵¹ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie).

⁵² KOM(2007)0575, Grünbuch: *Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union*, Brüssel, 10. Oktober 2007.

⁵³ Sissenwine, Michael (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 1 - Challenges, performance and the future*. In: Sissenwine M., Symes D., Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, S. 75 ff.

⁵⁴ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*. In: Sissenwine M., Symes D., Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, S. 75 ff.

⁵⁵ KOM(2009)0163, Grünbuch: *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Brüssel, 22. April 2009.

zu dem Schluss, dass die Politik ihre Hauptziele nicht erreicht hat: Die Fischbestände sind überfischt, die wirtschaftliche Lage von Teilen der Flotte ist trotz hoher Subventionen schwierig, Arbeitsplätze im Fischereisektor sind unattraktiv und die Situation vieler Küstengemeinden, die von der Fischerei abhängig sind, ist prekär. Das Ergebnis des Konsultationsprozesses, der auf das Grünbuch folgte, hat diese Analyse bestätigt⁵⁶.

Aufbauend auf diesem allgemein geschätzten Grünbuch schlug die Kommission im Juli 2011 ein GFP-Reformpaket vor, das sich wie folgt zusammensetzt:

- Legislativvorschlag für eine Grundverordnung (anstelle der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates)⁵⁷,
- Legislativvorschlag für eine Marktpolitik (anstelle der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates)⁵⁸,
- Mitteilung über die externe Dimension der GFP⁵⁹,
- Bericht zur Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates über die Kapitel *Bestandserhaltung und Nachhaltigkeit und Anpassung der Fangkapazitäten* sowie Artikel 17 Absatz 2 über den beschränkten Flottenzugang zur 12-Seemeilen-Zone⁶⁰.

Dieses Paket wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Annahme nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) vorgelegt. Ziel der Kommission sind Annahme und Inkrafttreten des neuen Rechtsrahmens bis zum 1. Januar 2013.

Im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Reform steht die Nachhaltigkeit, wobei nachhaltige Fischerei definiert wird als Fischen in Größenordnungen, die die Reproduktion der Bestände nicht gefährden und langfristig hohe Erträge gewährleisten. Die Kommission schlägt vor, dass entsprechend den internationalen Verpflichtungen⁶¹ die Bestände bis 2015 in nachhaltigen Größenordnungen genutzt werden, die höchstmögliche Dauererträge ergeben. Für alle Fischereien wird ein Ökosystemansatz mit langfristigen Bewirtschaftungsplänen basierend auf den besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten eingeführt. Die Kommission schlägt weiterhin vor, bis 2016 Rückwürfe von einwandfreien Fischen aus verwaltungstechnischen Gründen abzuschaffen. Außerdem vorgeschlagen wird eine neue Sichtweise auf die Entwicklung der GFP als Teil einer umfassenderen Meereswirtschaft, um kohärentere Politikmaßnahmen für die Meere und Küstengebiete der EU und eine bessere Lebensqualität in den Küstenregionen durchzusetzen.

Wie in der allgemeinen Mitteilung zur GFP dargelegt⁶², soll die Reform zur Europa-2020-Strategie beitragen, indem sie „die Weichen für ein nachhaltiges und integratives Wachstum, einen stärkeren Zusammenhalt in den Küstenregionen und eine robustere Wirtschaftsleistung der Unternehmen (stellt). Mit ihrer Zielsetzung einer nachhaltigen

⁵⁶ Europäische Kommission (2010), *Synthesis of the Consultation on the Reform of the Common Fisheries Policy*, SEK(2010)0428, 16. April 2010.

⁵⁷ KOM(2011)0425, *Vorschlag für eine Verordnung über die Gemeinsame Fischereipolitik*, Brüssel, 13. Juli 2011.

⁵⁸ KOM(2011)0416, *Vorschlag für eine Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur*, Brüssel, 13. Juli 2011.

⁵⁹ KOM(2011)0424, *Mitteilung der Kommission über die externe Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Brüssel, 13. Juli 2011.

⁶⁰ KOM(2011)0418, *Bericht der Kommission über die Berichterstattungspflichten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Brüssel, 13. Juli 2011.

⁶¹ Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Johannesburg, 2002.

⁶² KOM(2011)0417, *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Brüssel, 13. Juli 2011.

Nutzung der lebenden Meeresschätze ist die Reform zudem ein Schlüsselement der Leitinitiative ressourcenschonendes Europa⁶³.

Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich kaum voraussagen, wie genau die Integration der EU-Fischerei in die Strategie „Europa 2020“ erfolgen soll und welche endgültige Form das Reformpaket letztlich haben wird. In Anbetracht des düsteren Zustands der Fischbestände und damit verbunden des Fischereisektors geht die Reform große Schritte in die richtige Richtung, insbesondere in Bezug auf die Anerkennung von Referenzwerten für nachhaltige Fischerei und die stufenweise Abschaffung der Rückwürfe.

Nicht thematisiert wird im Vorschlag offenbar der Beschlussfassungsrahmen. Im Grünbuch von 2009 wurde überzeugend dafür plädiert, für die Beschlussfassung langfristige Prinzipien zugrunde zu legen, was in krassem Gegensatz zum derzeitigen Rahmen der GFP steht, in dem nicht zwischen Prinzipien und Umsetzung unterschieden wird: Sämtliche Entscheidungen werden im Rat auf der höchsten politischen Ebene getroffen. Dadurch stehen jetzt kurzfristige Erwägungen im Vordergrund (d. h. die jährliche Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge (TAC)), was auf Kosten der längerfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit der europäischen Fischerei geht⁶⁴ und politischen Entscheidungen Vorschub leistet, die eher auf Druck lokaler Wählerschaften als im Sinne des allgemeineren öffentlichen Interesses zustande kommen. Zudem werden Empfehlungen zu Erhaltungsmaßnahmen oft durch Ratsbeschlüsse abgeschwächt. Empfehlungen der Kommission an den Rat sind bisweilen schwächer als das wissenschaftliche Gutachten, weil dem Druck der Fischfangindustrie nachgegeben wird und/oder eine Empfehlung vermieden werden soll, bei der im Rat keine Aussicht auf Zustimmung besteht. Das hat zur Folge, dass Beschlüsse zu wenig auf Erhaltung abstellen, um Überfischung oder eine Erschöpfung der Bestände zu verhindern⁶⁵. Dennoch finden offenbar die im Grünbuch vorgebrachten Optionen zur Überwindung dieser Situation im Vorschlag der Kommission keine Berücksichtigung.

4.3. Finanzrahmen: der künftige Europäische Meeres- und Fischereifonds

Im Jahr 2008 wurden für den Fischereisektor knapp 0,8 % des EU-Haushalts aufgewendet. Davon fließen ca. 60 % in strukturpolitische Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Fischereifonds (EFF), 18 % in die Fischerei in internationalen Gewässern und das Seerecht, 6 % in Kontrollen, 5 % in die Bestandserhaltung und -bewirtschaftung, 4 % in Verwaltungsausgaben und 3 % in die gemeinsame Marktorganisation.

Im Dezember 2011 wird die Kommission einen neuen Finanzierungsmechanismus für die Fischerei- und Meerespolitik im Einklang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen vorschlagen. Diese Reform wird mit einer Neuorientierung der Finanzierung der Gemeinsamen Fischereipolitik und der integrierten Meerespolitik einhergehen, die Folgendes vorsieht⁶⁶:

⁶³ KOM(2011)0021, *Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie „Europa 2020“*, Brüssel, 26. Januar 2011.

⁶⁴ KOM(2009)0163, Grünbuch: *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik*, Brüssel, 22. April 2009.

⁶⁵ Sissenwine, Michael (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 1 - Challenges, performance and the future*. In: Sissenwine M., Symes D., Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, S. 75 ff.

⁶⁶ KOM(2011)0500, *Ein Haushalt für „Europe 2020“ - Teil II: Politikbereiche im Überblick*, Brüssel, 29. Juni 2011.

- Ineffiziente direkte Flottenbeihilfen werden in Einklang mit den Zielen der Strategie „Europa 2020“ umgeschichtet, wobei Anreize für die Fischereiwirtschaft geschaffen werden, Reformen durchzuführen, zu innovieren und nachhaltig zu fischen;
- der Innovationsrückstand, den die Fischerei gegenüber anderen Wirtschaftszweigen aufweist, wird aufgeholt, und die EU-Fischereiflotten werden rentabler und wettbewerbsfähiger und tragen zu Wachstum und Beschäftigung in den von der Fischerei abhängigen Gemeinden bei;
- der Übergang zu einer umweltverträglichen Fischerei mit Beendigung der Rückwürfe und nur noch geringen Auswirkungen auf die Meeresökosysteme wird erleichtert;
- es wird zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Meeresökosystemen und den von der Aquakultur abhängigen Ökosystemen beigetragen;
- die Unterstützung genossenschaftlicher Maßnahmen, einschließlich Vertrieb und Produktion, wird verstärkt und den Erzeugerorganisationen eine tragende Rolle zugewiesen;
- es wird mehr Gewicht auf die Lebensfähigkeit der von der Fischerei abhängigen Gemeinden an der Küste und im Binnenland gelegt, der Mehrwert von fischereibezogene Tätigkeiten gesteigert und die Diversifizierung in andere Sektoren der maritimen Wirtschaft gefördert;
- eine wettbewerbsfähige, nachhaltige Aquakultur versorgt die EU-Verbraucher mit gesunden, nahrhaften Produkten;
- Fischereiaufsicht und Datenerhebung werden verbessert, damit für eine bessere Einhaltung der Rechtsvorschriften und eine ausgereifte wissenschaftliche Politik gesorgt ist;
- die integrierte Meerespolitik konzentriert sich auf die Förderung nachhaltigen Wachstums in meeresbezogenen Sektoren und Regionen.

Im Mittelpunkt der neuen Meeres- und Fischereipolitik steht ein neuer Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der vier Säulen umfasst⁶⁷:

- Intelligente, umweltverträgliche **Fischerei** (gemeinsame Verwaltung): Unterstützt wird der Übergang zu nachhaltigem Fischfang, bei dem es keine Rückwürfe mehr gibt, der die Meeresökosysteme weniger schädigt, auf diese Weise zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Meeresökosysteme beiträgt sowie gezielt Innovation und Mehrwert fördert, so dass der Fischereisektor wirtschaftlich lebensfähig und widerstandsfähig gegen Schocks von außen und die Konkurrenz von Drittländern wird.
- Intelligente, umweltverträgliche **Aquakultur** (gemeinsame Verwaltung): Die Aquakultur soll wirtschaftlich lebensfähig, wettbewerbsfähig und umweltverträglich werden, sich der Konkurrenz auf dem Weltmarkt stellen können und den EU-Verbrauchern nahrhafte Qualitätsprodukte liefern.
- Nachhaltige und integrative **Raumordnung** (gemeinsame Verwaltung): Der wirtschaftliche Niedergang vieler von der Fischerei abhängiger Gemeinden an der Küste und im Binnenland soll aufgehalten werden, indem die Wertschöpfung im Fischfang und den mit der Fischerei zusammenhängenden Tätigkeiten gesteigert und die Diversifizierung in andere Zweige der maritimen Wirtschaft gefördert wird.

⁶⁷ KOM(2011)0500, *Ein Haushalt für „Europe 2020“ - Teil II: Politikbereiche im Überblick*, Brüssel, 29. Juni 2011.

- **Integrierte Meerespolitik** (zentrale Direktverwaltung): Die übergreifenden Prioritäten, die ein echtes Potenzial für Einsparungen und Wachstum haben, aber von den Mitgliedstaaten nicht allein verfolgt werden können (wie Wissen über die Meere, maritime Raumplanung, integriertes Küstenmanagement und integrierte Meeresüberwachung und Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf Küstengebiete), sollen gefördert werden.

Neben diesen vier Säulen schließt der EMFF flankierende Maßnahmen in den Bereichen Datenerhebung und wissenschaftliche Gutachten, Fischereiaufsicht, Entscheidungsfindung, Fischereimärkte (einschließlich Regionen in äußerster Randlage), freiwillige Zahlungen an regionale Fischereiorganisationen (RFO) und technische Hilfe ein. Die Grundlage bilden fischerei- und meerespolitische Maßnahmen, die im Rahmen der gemeinsamen Strategie für Forschung und Innovation gefördert werden.

Die Politik wird durch zwei internationale Instrumente ergänzt⁶⁸:

- Partnerschaftliche Fischereiabkommen, die den rechtlichen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Rahmen für Fangtätigkeiten von EU-Schiffen in den Gewässern von Drittländern bilden.
- Regionale Fischereiorganisationen als internationale Gremien, denen Staaten, Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration (die EU) und Rechtsträger im Fischereisektor angehören und die eingerichtet wurden, um die Erhaltung und Nachhaltigkeit der Fischereiressourcen auf Hoher See zu gewährleisten.

Die Architektur der Rechtsakte, auf denen die Programme beruhen, wird vereinfacht. Es wird ein einziger EMFF geschaffen, der alle bestehenden Fischerei- und Meeresinstrumente in einem Rahmen zusammenfasst, mit Ausnahme der internationalen Fischereiabkommen und der EU-Mitgliedschaft in RFO. Ferner soll der gemeinsame strategische Rahmen für alle Strukturfonds auch die Programmierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Meeres- und Fischereipolitik in anderen Fonds erlauben.

Die vorgeschlagene Mittelausstattung 2014-2020 (EMFF und internationale Fischereiabkommen/RFO) beläuft sich auf 6,7 Mrd. EUR.

4.4. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Die Fischerei spielt in der sektorbezogenen Politik der EU seit langem eine nahezu einzigartige Rolle, da es dort aufgrund des Ausschlusses des Europäischen Parlaments aus dem Entscheidungsprozess an direkter demokratischer Kontrolle fehlt. Das Parlament wurde innerhalb des Politiksystems praktisch ausgegrenzt: Zwar musste die Kommission das Parlament zu Legislativvorschlägen konsultieren, aber sie war in keiner Weise verpflichtet, dessen „Standpunkt“ zu akzeptieren. Ohne Zweifel hat das sehr eng gefasste System der Entscheidungsfindung in der Fischerei - bei dem die Kommission die „alleinige Zuständigkeit“ für die Gestaltung von Vorschlägen zur Erhaltungspolitik hatte und der Rat Beschlüsse ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments fasste - direkt zum Imageproblem der GFP beigetragen⁶⁹.

⁶⁸ Ebenda.

⁶⁹ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*. In: Sissenwine M., Symes D., Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, S. 75 ff.

Diese Situation endete mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. In einem Schritt, der die wichtigste Umstellung in der GFP-Entscheidungsfindung seit deren Beginn darstellte, ist aus der **Mitentscheidung** jetzt das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die GFP** geworden, das an die Stelle des bisherigen Konsultationsverfahrens tritt. Allerdings bereitet der Vertragstext einige Probleme hinsichtlich der Auslegung, da er auch Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorsieht, insbesondere im Hinblick auf die „Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen sowie zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei“ (Artikel 43 Absatz 3 AEUV). In der Rechtsprechung werden Ausnahmeregelungen meist enger ausgelegt, aber das Fehlen einer klaren Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments und des Rates im Bereich der Fischerei könnte zu politischen und rechtlichen Problemen führen. So wäre es beispielsweise für das Parlament schwierig, ein System genereller Vorbehalte für die Durchführung zugunsten des Rates zu akzeptieren, das die Auslegung der „Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei“ (TAC und Quoten) auf die Regulierung des Fischereiaufwands oder die Annahme technischer Maßnahmen erweitern würde. Derartige pauschale Auslegungen könnten bewirken, dass die Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments im Rahmen der GFP-Reform als solche oder der zur Erreichung von deren Zielen notwendigen Maßnahmen ausgehöhlt werden. Daher sollten die Begriffe „Festsetzung“ und „Aufteilung“ von Fangmöglichkeiten rein etymologisch verstanden werden und nur die Mengen bzw. Umfänge von TAC und Quoten betreffen.

Die Kommission hat wiederholt die Ansicht geäußert, das Parlament solle von der Zuständigkeit für sehr technische Angelegenheiten entbunden werden, um Blockierungen oder Verzögerungen bei Gesetzgebungsverfahren zu verhindern. Dies würde eine umfassendere Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen bedeuten. Eine solche Übertragung wäre nur für solche Elemente hinnehmbar, die im Rechtsakt keine zentrale Rolle spielen. Deshalb darf eine Übertragung von Befugnissen weder für die allgemeinen Orientierungen eines Rechtsakts noch für die allgemeinen Grundsätze gelten.

Um eine Abschwächung der institutionellen Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber und die Aushöhlung seiner Gesetzgebungsbefugnisse zu verhindern, sollten die Struktur und Entscheidungsebenen für die Vorschriften in der Fischerei abgeklärt werden. Insbesondere müssen für jeden Abschnitt der GFP die wesentlichen Elemente festgelegt werden, die nicht Gegenstand einer Durchführungsübertragung sein dürfen, und müssen von den nicht wesentlichen Elementen unterschieden werden. Letztere müssen unterteilt werden in solche, die zur Änderung oder Ergänzung übertragen werden können, und solche, die mit dem Durchführungsverfahren genauer gefasst oder geklärt (aber nicht geändert oder ergänzt) werden können.

Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist die **Zustimmung** des Parlaments für den Abschluss internationaler Abkommen mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union oder in Bereichen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, erforderlich. Daraus folgt, dass internationale **partnerschaftliche Fischereiabkommen** (PFA) gemäß dem Verfahren von Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV erst nach Zustimmung durch das Parlament geschlossen werden. Dies ist ein wichtiger Punkt, denn in der 6. Wahlperiode machten PFA immerhin 28 % der vom Fischereiausschuss angenommenen Berichte aus. Im Übrigen hat die Union bereits eine Vielzahl von Abkommen mit den Küstenstaaten Afrikas und des Pazifiks sowie mit nordischen Ländern (Norwegen, Island, Färöer Inseln und Grönland) geschlossen. Hinzu kommen noch Abkommen, die mit mehreren regionalen Fischereiorganisationen (RFO) unterzeichnet wurden.

Dennoch hätte das Parlament nur einen begrenzten Spielraum bei der Anwendung des Zustimmungsverfahrens auf PFA, da das Abkommen bereits ausgehandelt wäre und Abkommen dieser Art dem Parlament im Allgemeinen erst kurz vor ihrem Inkrafttreten vorgelegt werden. Daher könnte das Parlament nur eine politische Rolle spielen, die sich auf das Verhandlungsmandat und die Überwachung der Verhandlungen bis zu deren Abschluss bezieht. Auf diese Möglichkeit wird in Artikel 19 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen Parlament und Kommission verwiesen. Darüber hinaus besagt der Vertrag von Lissabon, dass das Parlament in allen Phasen des Verfahrens umfassend und unverzüglich zu unterrichten ist. Dies ist vor allem angesichts der Forderung des Parlaments nach Transparenz und Schnelligkeit bei der Weitergabe von Informationen über Verhandlungen wichtig. Außerdem fordert das Parlament die Teilnahme seiner Vertreter an den Koordinierungstreffen und an den Zusammenkünften in den regionalen Fischereiorganisationen und den gemeinsamen Ausschüssen, die im Rahmen bilateraler Abkommen eingesetzt werden.

Abschließend sei angemerkt, dass – wie bei der GAP – im Vertrag von Lissabon die Gelegenheit versäumt wurde, den allgemeinen Rechtsrahmen der GFP zu aktualisieren (Artikel 38 bis 44 AEUV), der angesichts der Entwicklungen seit seiner Schaffung inzwischen überholt ist. Zentrale Konzepte und Instrumente der GFP (wie *„Fischereiaufwand“*, *„Maßnahmen zur Erhaltung der Fischereiressourcen“*, *„internationale Fischereiabkommen“*, der *„Europäische Fischereifonds“* usw.) finden im Fischereikapitel des Vertrags immer noch keine Erwähnung. Eine umfassende Änderung des Primärrechts in diesem Sektor wäre jetzt wünschenswert. Dafür könnten mit Sicherheit die in Artikel 48 Absatz 6 und 7 AEUV vorgesehenen vereinfachten Änderungsverfahren genutzt werden, möglicherweise durch Einführung einer von der GAP unabhängigen *Blaues Europa*-Politik.

Irina Popescu

5. REGIONAL- UND KOHÄSIONSPOLITIK

5.1. Rechtliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Die Kohäsionspolitik ist seit Mitte der 1980er Jahre eines der zentralen politischen Anliegen der EU. Dies belegen zum einen die Höhe der für diesen Politikbereich bereitgestellten EU-Gelder und zum anderen der hohe Stellenwert, den die Kohäsionspolitik im Rahmen der Förderung des europäischen Integrationsprozesses erlangt hat.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde in Teilbereichen eine verbesserte Rechtsgrundlage für die Kohäsionspolitik geschaffen. Das Europäische Parlament ist nun gleichberechtigter Mitgesetzgeber, und das horizontale Konzept des „territorialen Zusammenhalts“ ist formal als grundlegendes Ziel in allen Bereichen der EU-Politik anerkannt. Der Vertrag beinhaltet auch eine genauere und umfassendere Definition von „Kohäsionspolitik“ als zuvor, indem festgelegt wird, dass alle ländlichen oder abgelegenen Gebiete sowie „vom industriellen Wandel betroffene“ Gebiete Anspruch auf Kohäsionsmittel haben.⁷⁰ Darüber hinaus schafft der Vertrag von Lissabon die Rechtsgrundlage für ein effizienteres System der mehrstufigen Kompetenzordnung. Dies gilt für die EU-Politik im Allgemeinen und die Kohäsionspolitik im Besonderen, wobei in erster Linie das neue Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommt, das nun auch regionale und lokale Körperschaften einschließt und dessen Einhaltung von den nationalen Parlamenten überwacht werden soll.⁷¹

All diese Faktoren können das Konzept der Kohäsionspolitik stärken. Doch vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise und der EU-2020-Strategie steht sie sowohl intern als auch extern vor vielfältigen Herausforderungen. Zwar wird die Politik seit 1988 kontinuierlich modifiziert - zuletzt mit der „Lissabonisierung“ -, doch die Debatte über ihre nächste Reform für den Zeitraum 2014-2020 hat bereits vor einiger Zeit begonnen und seit 2009 spürbar an Fahrt aufgenommen.

Ziel der 2010 an die Stelle der Lissabon-Strategie getretenen „**EU-2020-Strategie**“ ist zum einen die Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise und zum anderen eine für alle Seiten nutzbringende bestmögliche Kooperation zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Daraus ergeben sich drei Prioritäten:

- Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wirtschaft;
- Förderung einer ressourceneffizienteren, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft;
- Förderung einer Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsgrad und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt.⁷²

⁷⁰ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 174: „Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.“

⁷¹ Siehe Kramer, Esther (2010), *The Role of National Parliaments in Regional Policy under the Treaty of Lisbon*, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Europäisches Parlament, Brüssel.

⁷² In diesem Zusammenhang erarbeitet die Fachabteilung B gegenwärtig eine Studie mit dem Titel *How to integrate the EU flagship initiatives into Cohesion policy*.

5.2. Externe Herausforderungen

Die regionale Entwicklung ist ein maßgeblicher Faktor zur Erreichung dieser Ziele, weshalb die wichtigsten „**externen**“ **Herausforderungen**, vor denen die europäischen Regionen in den kommenden Jahren stehen werden, gemeistert werden müssen: Globalisierung, demografischer Wandel, Klimawandel sowie nachhaltige und wettbewerbsfähige Energie.⁷³

Die Globalisierung macht eine wirksame Zusammenarbeit regionaler, nationaler und europäischer Körperschaften immer wichtiger, um Europa eine starke Stimme auf der Weltbühne zu geben. Für die Regionen der EU eröffnet sie zugleich neue Märkte und Chancen, an denen sie ihre Fähigkeit unter Beweis stellen müssen, strukturelle und soziale Veränderungen vorzunehmen.

Der Bevölkerungsrückgang und die Überalterung, insbesondere in EU15-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Italien, bilden ein komplexes Bündel aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Herausforderungen, die die regionale Entwicklung in der gesamten EU beeinflussen. Fragen wie die Definition und das Management von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse - die vorrangig auf regionaler und lokaler Ebene erbracht werden - gewinnen für das wirtschaftliche und soziale Wohl der EU zunehmend an Bedeutung.

Der Klimawandel ist generell eine der größten globalen Herausforderungen, mit denen Entscheidungsträger konfrontiert sind, und die Regionalentwicklungspolitik ist mit den Maßnahmen zur Verhinderung von Klimaveränderungen (z. B. der Förderung einer „grünen“ Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen, Energieeffizienz und erneuerbaren Energiequellen) bzw. zur Anpassung an den Klimawandel (Maßnahmen nach Katastrophen, Raumplanung) ein wichtiges Instrument zu seiner Bekämpfung. Ein integriertes Politikkonzept, z. B. mit Strukturfondsmitteln für die Ausrichtung des Verkehrs auf nachhaltige Konzepte, ist für die künftige EU-Politik auf diesem Gebiet unverzichtbar.⁷⁴

In Verbindung mit dem Klimawandel und der Sicherung der Energieversorgung der EU stellt eine **wettbewerbsfähige und effiziente Energieerzeugung und -infrastruktur** eine weitere zentrale Herausforderung für die erfolgreiche Entwicklung der EU dar, die durch die Kohäsionspolitik mit ihrem ortsbezogenen Ansatz und ihrer Nähe zu regionalen Kapazitäten und Bedürfnissen gefördert werden kann.

Eine weitere „externe“ Herausforderung, die die Kohäsionspolitik betrifft, ist die **Erweiterung** der EU. Die Erweiterung der EU um 12 neue Mitgliedstaaten seit 2004 hat das Gefälle zwischen den EU-Regionen vergrößert. Der mögliche Beitritt von einem oder mehreren Kandidaten im Zeitraum bis 2019 könnte den Fortgang der Regionalentwicklung erneut EU-weit beeinflussen, da das Pro-Kopf-BIP in den Bewerberländern zumeist unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt. Sollten sie in die EU eintreten, wären sie im Rahmen des derzeitigen Ziels „Konvergenz“ förderungsberechtigt, was natürlich erhebliche haushaltsmäßige Auswirkungen hätte.⁷⁵

⁷³ Europäische Kommission (2008), Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Regionen 2020 - Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen*, Brüssel.

⁷⁴ Siehe Europäische Kommission (2011a), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Beitrag der Regionalpolitik zum nachhaltigen Wachstum im Rahmen der Strategie „Europa 2020“*, Brüssel, KOM (2011)0017.

⁷⁵ Der Beitritt Kroatiens, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Islands und Montenegros dürften wegen der geringen Größe dieser Länder haushaltsmäßig nicht allzu sehr ins Gewicht fallen. Bei der Türkei wäre es jedoch anders.

Die jüngste Neuorientierung der Kohäsionspolitik auf die EU-2020-Ziele war notwendig, bereitete aber den Boden für neue Konflikte zwischen der traditionellen strukturpolitischen Finanzhilfe und der Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Für die Zukunft lautet die wichtigste Frage, wie sich die Kohäsionspolitik in den Rahmen der oben angeführten Herausforderungen und Prioritäten einfügt, das traditionelle Solidaritätskonzept bewahrt und gleichzeitig den Etatzwängen gerecht wird, denen sich die EU gegenüber sieht.

5.3. Auswirkungen der Verhandlungen für den Haushalt 2020

Die Verhandlungen über die jüngsten Haushaltsvorschläge für „Europa 2020“ werden offenkundig einen maßgeblichen Einfluss auf die Kohäsionspolitik nach 2013 haben.⁷⁶ Im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014-2020 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, der Rubrik 1 („Intelligentes und integratives Wachstum“) 36,7 % der Mittel für die Kohäsionspolitik zuzuteilen und den größten Teil der Kohäsionsmittel in den ärmeren Regionen und Mitgliedstaaten einzusetzen.

Ohne auf diese Haushaltsvorschläge im Einzelnen einzugehen, lässt sich eine leichte Verringerung der Finanzmittel für die Kohäsionspolitik erkennen.⁷⁷ Das regionale Wirtschaftswachstum im vorhergehenden Programmplanungszeitraum, möglicherweise neue Vorschriften über die Begrenzung der Höhe der Kohäsionsförderung und die Zugrundelegung von nunmehr EU27-Durchschnittswerten könnten eine geringere Abdeckung der Konvergenzregionen zur Folge haben.

Zur **Förderungsberechtigung** und zur geografischen Abdeckung der Kohäsionsförderung ist festzustellen, dass alle Regionen auch über 2013 hinaus förderungsberechtigt sein werden. Allerdings schlägt die Kommission vor, eine neue Kategorie von Übergangsregionen zu schaffen, deren BIP bei 75 % bis 90 % des durchschnittlichen BIP der EU liegt. Diese „**Übergangsregionen**“ sollten auch weiterhin zwei Drittel ihrer bisherigen Fördermittel erhalten, selbst wenn sie das „Konvergenzziel“ bereits erfüllt haben. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass diese Regionen ihren Aufholprozess noch nicht vollständig abgeschlossen haben und noch immer vor großen Herausforderungen stehen. Mehrere dieser Regionen liegen in Deutschland, Spanien und Polen. Der Anteil ihrer Einwohner an der Gesamtbevölkerung der EU15 wird auf ca. 11 % geschätzt. Dieses neue System könnte, wenn man sich darauf einigt, die derzeitige Praxis des „Phasing in/Phasing out“ ersetzen, wonach Regionen mit vergleichbarem BIP unterschiedlichen Kategorien zugeordnet waren. Allerdings wird derzeit im Europäischen Parlament und andernorts kontrovers diskutiert, ob die „Übergangszuteilungen“ auf Kosten anderer Regionen gehen würden.

Darüber hinaus schlägt die Kommission angesichts der Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten bei der **Ausschöpfung** der Strukturmittel und der Suche nach Quellen für die notwendige Kofinanzierung vor, Kohäsionsfördermittel in Zukunft **auf maximal 2,5 % des BIP** zu begrenzen.⁷⁸ Die derzeitige Obergrenze liegt bei 3,8 % des nationalen BIP. Diese Kürzung

⁷⁶ Europäische Kommission (2011b), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Ein Haushalt für „Europa 2020“*, KOM(2011)0500, Brüssel, 29. Juni 2011.

⁷⁷ Europäisches Parlament (2011), *Vergleichende Studie zu den Perspektiven und Möglichkeiten der Kohäsionspolitik nach 2013*, European Policies Research Centre (University of Strathclyde), Fachabteilung B, Brüssel, S. 44 ff.

⁷⁸ Europäische Kommission (2011d), Vorschlag für eine *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen*

wäre ein drastischer Einschnitt und könnte die Mittel für die Hauptbegünstigten des Konvergenzziels und des Kohäsionsfonds deutlich verringern.⁷⁹

Vor dem Hintergrund der schwierigen und komplizierten Haushaltslage sollte das Europäische Parlament den besonderen Wert der Kohäsionspolitik als das beste Instrument herausstellen, um in wirtschaftliches, soziales und territoriales Wachstum und Zusammenhalt zu investieren, die derzeitige Krise auf diese Weise zu überwinden und die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Um aber diesen besonderen Wert zu erbringen, müssen nicht nur die vorgenannten „externen“, sondern auch verschiedene „interne“ Herausforderungen in Bezug auf die Instrumente, die Umsetzung und die Ziele der Kohäsionspolitik bewältigt werden.⁸⁰

5.4. Interne Herausforderungen für die Kohäsionspolitik bis 2020

Ziele der Kohäsionspolitik

Die drei Hauptziele der Kohäsionspolitik - „Konvergenz“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ - werden in den kommenden Jahren beibehalten. Das übergeordnete oberste Ziel, der Abbau der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichheiten zwischen den europäischen Regionen, wird nach 2013 enger mit dem Beitrag zu den EU-2020-Zielen verbunden sein, wofür es insbesondere einer klareren thematischen Konzentration und Verbesserungen im System der Umsetzung der Kohäsionspolitik bedarf.

Thematische Konzentration, Instrumente und strategische Kohärenz

Zur Unterstützung der Umsetzung der EU-2020-Ziele wurde für die Kohäsionspolitik eine Ausrichtung auf weniger thematische Ziele festgelegt. Dabei dürfen jedoch die territorialen Merkmale der Regionen nicht vernachlässigt werden, um ein **ausgewogenes Verhältnis zwischen sektorspezifischer und regionaler Politik** zu gewährleisten. Alle relevanten Entscheidungsebenen - lokal, regional, national und europäisch - sollten an der Festlegung der thematischen Ziele beteiligt sein und das Europäische Parlament sollte eine zentrale Rolle spielen.

Ähnlich wie die drei Hauptziele werden auch die jetzigen Strukturfonds und der Kohäsionsfonds weiterbestehen. Sie sollen durch eine neu eingeführte **Fazilität „Connecting Europe“** ergänzt werden, von der man erwartet, dass sie die Entwicklung der Infrastruktur (Verkehr, Energie und IKT) EU-weit beschleunigt. Diese Fazilität wird über eine neue Rubrik des Haushalts verwaltet und finanziert, und zwar mit verschiedenen hohen Kofinanzierungssätzen für die „Konvergenzregionen“ und die „Wettbewerbsregionen“. Noch

Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung(EG) Nr. 1083/2006, KOM(2011)0615, Brüssel, 6.10.2011, S. 11. In den Vorschlägen für den Haushalt 2020 vom Juni 2011 hatte die Kommission sogar eine Deckelung bei 2,5 % des BNE (Bruttonationaleinkommen) geplant.

⁷⁹ Siehe die in Fußnote 8 zitierte Studie. Die Fachabteilung B hat jetzt eine Analyse der Auswirkungen der Haushaltsvorschläge auf die Kohäsionspolitik in Auftrag gegeben.

⁸⁰ Das folgende Kapitel beruht auf dem Entwurf eines Gesetzgebungspaketes für die Kohäsionspolitik 2014-2020, das die Kommission am 6. Oktober 2011 veröffentlicht hat und das insgesamt acht Vorschläge für Verordnungen enthält. Weitere nützliche Einblicke vermittelt Europäische Kommission (2011c), Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, Begleitdokument zu den Haushaltsvorschlägen für Europa 2020: *A Budget for*

bevor die Beratungen zu den neuen Verordnungen beginnen, hat dieser Vorschlag bereits kritische Reaktionen seitens der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie der Vertreter der Regionen ausgelöst, die befürchten, dass die Mittel für diese Fazilität von anderen Fonds abgezogen und sie von den nationalen Behörden bei der Mittelzuweisung nicht einbezogen werden. Außerdem könnte eine solche zentral verwaltete Fazilität den Grundsatz der geteilten Verwaltung und die integrierten regionalen Entwicklungsprogramme untergraben.

Die Erfahrungen aus dem laufenden Programmplanungszeitraum haben gezeigt, wie entscheidend eine verstärkte **strategische Kohärenz** für die Kohäsionspolitik ist. In Zukunft soll dies durch eine engere Koordinierung zwischen den europäischen, den nationalen und den regionalen Entscheidungsebenen sowie zwischen sämtlichen Strukturfonds (d. h. einschließlich des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und des Europäischen Fischereifonds) erreicht werden.⁸¹ Als zentrale Instrumente zur Gewährleistung von mehr Kohärenz werden zum einen bindende **Partnerschaftsverträge** mit den einzelnen Mitgliedstaaten und zum anderen ein **gemeinsamer strategischer Rahmen** für alle Strukturfonds zur Verfügung stehen.

Generell soll eine **strategischere Programmplanung** dafür sorgen, dass die Finanzmittel in Zukunft besser auf Politikmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten ausgerichtet sind. Die Planung im Rahmen der Kohäsionspolitik, die nationalen Reformprogramme und die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme müssen von den Mitgliedstaaten eng miteinander verknüpft werden.

Laut den Vorschlägen der Kommission sollen Übergangsregionen und Wettbewerbsregionen die gesamten Mittel, die ihnen im Rahmen der Kohäsionsförderung zugewiesen werden (mit Ausnahme der des Europäischen Sozialfonds (ESF)), vorrangig in die Bereiche **Energieeffizienz und erneuerbare Energien (mindestens 20 %), Wettbewerbsfähigkeit der KMU und Innovation** investieren. Konvergenzregionen können entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen freier über die Mittelverwendung bestimmen.

Das Europäische Parlament sollte darüber wachen, dass diese thematische Schwerpunktsetzung **nicht die Flexibilität** der Politik **beeinträchtigt**, die viele Mitgliedstaaten und Regionen als überaus wichtig betrachten, und dass die spezielle Qualität der Kohäsionspolitik mit ihrem ortsbezogenen, integrierten Politikansatz erhalten bleibt.

Die **europäische territoriale Zusammenarbeit** wird auch in den Jahren bis 2020 eine Rolle bei der Förderung der grenzüberschreitenden, länderübergreifenden Zusammenarbeit spielen. Die Vorschläge für den Haushalt 2020 beinhalten unter anderem eine deutliche Erhöhung (um rund 30 %) der für dieses Ziel bereitgestellten Mittel. In der „Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020“ vom Mai 2011⁸² sind die wichtigsten Aufgaben auf regionaler Ebene dargelegt, zum Beispiel eine entschiedene Politik zur Förderung der Stadtentwicklung (Europäische Agenda der Stadtpolitik), die Nutzung territorialer Vorteile zur Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Verflechtung der

Europe: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholder consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues, SEK(2011)0868, Brüssel, 29.6.2011, S. 50-89.

⁸¹ Siehe Europäische Kommission (2011d).

⁸² Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020, *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, vereinbart auf dem informellen Treffen der für Raumordnung zuständigen Minister, 19. Mai 2011, Gödöllő (Ungarn).

Regionen, Gemeinden und Unternehmen. Auch makroökonomische Strategien sind eine durchaus ausbaufähige Option.

Wie bei anderen Themen wird auch in diesem Bereich darüber diskutiert, wie sinnvoll es ist, die territoriale Zusammenarbeit den EU-2020-Zielen unterzuordnen, besteht doch eines der großen Anliegen darin, den Städten/Regionen genügend Spielraum für die Festlegung ihrer spezifischen Prioritäten zu lassen. Das Gleiche gilt für die Bewertung des **Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit** (EVTZ). Hier sind einige Änderungen der derzeitigen Bestimmungen vorgesehen, die den Einsatz dieses Instruments vereinfachen und fördern sollen.

Auch der **ESF** wird seine Arbeit in gewohnter Weise fortsetzen, wobei für jede Zielkategorie ein Mindestförderanteil festgelegt werden soll: 25 % für Konvergenzregionen, 40 % für Übergangsregionen und 52 % für Wettbewerbsregionen.

Umsetzung, Effektivität und Konditionalität

Eine der Hauptaufgaben der Kohäsionspolitik besteht darin, quantifizierbare Ergebnisse hervorzubringen und einen sinnvollen Beitrag zum Erreichen der EU-2020-Ziele zu leisten. In diesem Sinne wurden jetzt verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung vorgelegt, die vermutlich im Mittelpunkt der interinstitutionellen Verhandlungen zum Gesetzgebungspaket für die Kohäsionspolitik 2014-2020 stehen werden.

Die Vorschriften werden unter anderem neue Anforderungen an **Überwachung, Bewertung und Folgenabschätzungen** (ex ante und ex post) der Ausgaben im Rahmen der Kohäsionsförderung umfassen. Dieser Themenkomplex ist eng mit der Diskussion über gemeinsame, moderne **EU-Indikatoren und geeignete Evaluierungsmethoden** verknüpft. All dies sind Fragen, die die politischen Verantwortlichen in naher Zukunft mit Blick auf eine baldige Entscheidungsfindung erörtern müssen.⁸³ Die Unzulänglichkeiten der Verwendung des BIP als Index für die Messung der sozioökonomischen Entwicklung sind seit Jahren ein zentrales Thema in der öffentlichen Diskussion. Für jede Priorität sollte eine begrenzte Gruppe von Kernindikatoren, Referenzwerten und Zielvorgaben festgelegt werden. Das Europäische Parlament könnte diese Gelegenheit nutzen, um eine Reform des aktuellen Systems von Wohlstandsindikatoren voranzutreiben.

Zudem wurden die **Verwaltung und die finanzielle Kontrolle** der Kohäsionspolitik – basierend auf dem System der geteilten Mittelverwaltung – von vielen als zu komplex und bürokratisch kritisiert. Auch eine zu geringe Ausschöpfungskapazität und zahlreiche Fehler bei der Umsetzung wurden als Kritikpunkte vorgebracht, unter anderem vom Europäischen Rechnungshof. Die Kommission hat als Reaktion auf diese Kritik relativ weitreichende Vorschläge unterbreitet: Neben der Verbesserung der Evaluierungskapazitäten schlägt sie im Wesentlichen vor, die Vorgehensweise im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Kohäsionspolitik zu übertragen, z. B. jährliche Akkreditierung, Rechnungsabschluss und Berichtspflicht. Des Weiteren gäbe es nur zwei – anstelle der bisherigen drei – Instanzebenen: eine oder mehrere akkreditierte Stelle(n) pro Land, die sowohl für Management- als auch für Zertifizierungsfragen zuständig ist/sind, sowie eine Prüf- und Kontrollinstanz.

⁸³ Beispielsweise sind kontrafaktische Ansätze zur Bewertung der Wirksamkeit von Interventionen und Programmen in der Kohäsionspolitik verglichen mit anderen Politiken unterentwickelt.

In den Mitgliedstaaten und Regionen scheinen diese Vorschläge auf großen Widerstand zu stoßen. Die Mitgliedstaaten sind gegen eine Zurückverlagerung dieser Zuständigkeiten auf die nationale Ebene und eine Zunahme ihrer Verpflichtungen in diesem Bereich. Ihrer Meinung nach sind die damit verbundenen institutionellen und administrativen Änderungen noch bürokratischer und kostenintensiver als das derzeitige System. Die nationalen und regionalen Entscheidungsträger wollen einen stabilen rechtlichen und institutionellen Rahmen, begrüßen aber eine Vereinfachung der Verfahren und Kontrollen sowohl für die mittelverwaltenden Behörden als auch für die Begünstigten. Das Europäische Parlament könnte versuchen, diese gegensätzlichen Standpunkte der EU-Ebene und der nationalen Politik in Einklang zu bringen.

Der Kommission ist sehr daran gelegen, in den nächsten zehn Jahren mittels vielschichtiger Konditionalitäten zu einer **ergebnisorientierteren Kohäsionspolitik** zu kommen. Alle derzeit erörterten Optionen – ex ante, Strukturreform und makroökonomische Konditionalität – werden von der Kommission explizit als machbar eingestuft. Die politischen Entscheidungsträger werden also auch in diesem Bereich mit Grundsatzdiskussionen konfrontiert werden.⁸⁴

Vor allem die **makroökonomische Konditionalität**⁸⁵ (und die damit verbundenen Sanktionen) wird von den MdEP und Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert. Sie existiert für den Kohäsionsfonds bereits, kam aber bisher noch nicht zur Anwendung. Für den Zeitraum 2014-2020 wird ihre Ausweitung auf alle Fonds vorgeschlagen. Generell sollten neu eingeführte Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik

- primär auf größere Wirksamkeit der Kohäsionspolitik abzielen;
- unmittelbar in Zusammenhang mit den Ausgaben im Rahmen der Kohäsionsförderung stehen;
- von den politischen Verantwortlichen mitbestimmt werden können;
- in ihrer Anzahl begrenzt sein;
- den Grundsatz der Subsidiarität wahren und
- auf einer gemeinsamen Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission beruhen.⁸⁶

Ein weiteres Instrument zur Gewährleistung einer ergebnisorientierteren Politik wäre eine **leistungsgebundene Reserve**. Die Kommission schlägt vor, 5 % der Kohäsionsfördermittel für jedes Land in eine Reserve einzustellen und die endgültige Zuweisung von der erfolgreichen Umsetzung der Partnerschaftsverträge abhängig zu machen. Vor dem Hintergrund der „Flexibilitätsdiskussion“ ist es nicht weiter verwunderlich, dass dieser Vorschlag nicht nur auf Zustimmung stößt und manche Länder nur eine nationale Reserve akzeptieren würden.

⁸⁴ Europäische Kommission (2011c), hier S. 65 und 72.

⁸⁵ Europäische Kommission (2011d), S. 42-45.

⁸⁶ Siehe Europäisches Parlament (2011), S. 94.

5.5. Fazit

Die Kohäsionspolitik der EU ist der sichtbarste Ausdruck der gemeinschaftlichen Solidarität und das wirksamste Instrument, um viele scheinbar widersprüchliche Ziele in einem auf Komplementarität basierenden Policy-Mix zu vereinen. Diese Fähigkeit erklärt die komplizierte Struktur der Politik und begründet ihre zentrale Rolle bei der Erfüllung der EU-2020-Ziele.

In den Jahren bis 2020 müssen die politischen Entscheidungsträger versuchen, das Spannungsfeld zwischen einer auf die EU-2020-Prioritäten ausgerichteten thematischen Konzentration und dem klassischen Ziel der Kohäsionspolitik, der Verringerung des Ungleichgewichtes zwischen den einzelnen EU-Regionen, möglichst klein zu halten. Das gilt ebenso für den Konflikt zwischen einem kohärenten Politikansatz durch gemeinsame Regeln und Grundsätze einerseits und der Beibehaltung einzelstaatlicher Flexibilität und traditionell regional ausgerichteter Politik andererseits.

Die MdEP befinden sich in einer besonders günstigen Position, um diese gegensätzlichen Pole im Gleichgewicht zu halten. Sie sollten für die Vorteile und Werte der Politik wie den Partnerschaftsgrundsatz⁸⁷, die Entscheidungsfindung auf mehreren Ebenen und den integrierten Politikansatz eintreten. Gleichzeitig sollten sie zu den notwendigen Reformen zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Politik sowie zur strategischen Kohärenz und Unterstützung der EU-2020-Strategie beitragen, die unumgänglich sind, wenn Europa eine zentrale Stellung im internationalen Gefüge behaupten will. Die Stärke der EU entspringt ihrer einzigartigen Fähigkeit, lokale, regionale, nationale und europäische Interessen und Leistungen zusammenzuführen, und die Kohäsionspolitik ist dabei der Dreh- und Angelpunkt.

Esther Kramer

⁸⁷ Europäisches Parlament (2008), *Governance und Partnerschaft in der Regionalpolitik*, ÖIR-Managementdienste GmbH für die Fachabteilung B, Brüssel.

Tabelle 6: Kohäsionspolitik - Vergleich der Finanzrahmen 2007-2013 und 2014-2020 (zu Preisen von 2011)

Ziele/Regionen	2007-2013		2014-2020		Differenz
	in Mrd. EUR	Anteil in %	in Mrd. EUR	Anteil in %	
Konvergenz	202,3	57,5	162,6	48,4	-19,6%
Übergang	26,2				
	14,3 (Phasing-out)	4,1	39	11,6	+48,9%
	11,9 (Phasing-in)	3,4			
Wettbewerbsfähigkeit	44,3	12,6	53,1	15,8	+19,9%
Territoriale Zusammenarbeit	8,6	2,5	11,7	3,5	+36%
Kohäsionsfonds	70,3	20,0	68,7	20,4	-2,3%
Regionen in äußerster Randlage und dünn besiedelte Regionen	k.A. ⁸⁸		0,926		-
MITTELZUWEISUNG INSGESAMT für die Struktur- und den Kohäsionsfonds	351,7	100	336	100	-4,5%
<i>Fazilität „Connecting Europe“ (für Verkehr, Energie und IKT)</i>			40 (+ 10 vom Kohäsionsfonds in Abzug zu bringen)		

Quelle: Zusammengestellt von der Verfasserin auf der Grundlage von Europäisches Parlament (2011).

⁸⁸ Im Zeitraum 2007-2013 wurden keine Verpflichtungsermächtigungen für Regionen in äußerster Randlage und dünn besiedelte Regionen desaggregiert.

6. VERKEHR

6.1. Hintergrund

6.1.1. Ein Sektor von großer wirtschaftlicher Bedeutung⁸⁹

Europa und die Mobilität hängen untrennbar zusammen: im Jahr 2009 wurden mehr als 3630 Milliarden Tonnenkilometer⁹⁰ Güter in der Union befördert (knapp die Hälfte auf der Straße, ein gutes Drittel auf dem Seeweg) und mehr als 6503 Milliarden Personenkilometer⁹¹ in Kraftfahrzeugen geleistet (auf Personenkraftwagen entfielen drei Viertel der Fälle).

Der Verkehrssektor ist heute aufgrund dieser wichtigen Rolle im Leben der Gesellschaft ein Sektor von großer wirtschaftlicher Bedeutung, der **2008 etwa 8 % des Bruttoinlandsprodukts der Union entsprach**,⁹² **etwa neun Millionen Arbeitnehmer beschäftigte** und einen Anteil von 13 % an den Ausgaben der Haushalte stellte (etwa 900 Mrd. EUR).

Diese Bedeutung spiegelt sich auch auf internationaler Ebene wider: die Verkehrsdienstleistungen stellen ein Viertel des Werts des internationalen Handels mit Dienstleistungen dar, drei Mitgliedstaaten der Union gehören zu den zehn wichtigsten Akteuren des Sektors.⁹³

6.1.2. Umsetzung der Strategie „Europa 2020“

Der Verkehrssektor bietet Einkommen, Arbeitsplätze und Innovationen und stellt gleichzeitig eine große ökologische Herausforderung dar.⁹⁴ Er muss also einen erheblichen Beitrag zur Strategie „Europa 2020“ leisten.

Die Ziele der Strategie wurden im Übrigen in das „Weißbuch“ übernommen, das die Europäische Kommission Anfang 2011 angenommen hat,⁹⁵ und das als Orientierung für die gemeinsame Verkehrspolitik bis 2050 dienen soll. Vorgesehen sind:

- die Vollendung des Binnenmarktes durch Beseitigung der noch bestehenden Hindernisse;
- die Verwirklichung eines echten europäischen Verkehrsnetzes, das sich auf neue Regeln für die Finanzierung und Preisgestaltung der Infrastrukturen stützt;

⁸⁹ Europäische Kommission (2011), *EU-Verkehr in Zahlen*.

⁹⁰ Ein Tonnenkilometer (tkm) entspricht der Beförderung einer Tonne Waren über einen Kilometer.

⁹¹ Ein Personenkilometer (pkm) entspricht der Beförderung einer Person über einen Kilometer.

⁹² International Transport Forum (2011), *Transport for Society, 2011 Annual Summit Background paper*.

⁹³ 2008 stellte der Verkehr 25 % des internationalen Handels mit Dienstleistungen dar, das heißt 900 Mrd. USD, damit war er der wichtigste Sektor vor dem Tourismus. Zusammen hatten Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich einen Anteil von 17,4 % an den Ausfuhren und von 15,4 % an den Einfuhren des Sektors. (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (2010), *Panorama de l'économie mondiale*).

⁹⁴ Der Verkehr trägt zu etwa einem Viertel der anthropogenen Emissionen von Kohlendioxid (CO₂) bei, diese Emissionen steigen stetig: +26 % in Europa zwischen 1990 und 2007, ohne internationalen Flug- und Seeverkehr. Siehe insbesondere: Europäische Umweltagentur, Bericht Nr. 2/2010, *Towards a resource-efficient transport system*.

⁹⁵ KOM(2011)0144, *Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*.

- die Senkung der Treibhausgasemissionen über die Verlagerung von Verkehrsvolumen und neue Technologien;
- die Verringerung der Abhängigkeit von Erdöl ohne Einschränkung der Mobilität;
- Integration des Verkehrssektors in den Weltmarkt, um dort die europäischen Interessen zu wahren.

6.2. Wichtigste Herausforderungen bis 2020

Die Ziele des Weißbuchs werden nicht leicht zu erreichen sein. Das Jahrzehnt bis zum Jahr 2020 hat nicht unter den günstigsten Vorzeichen begonnen und die großen wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten, die derzeit bestehen, werden sich sicherlich auf den Verkehrssektor auswirken.⁹⁶

Zudem müssen Lehren aus der Vergangenheit gezogen werden. Viele dieser Ziele sind die alten nicht erreichten Ziele des vorherigen Weißbuchs⁹⁷, das zwischen 2001 und 2010 (mangelhaft) umgesetzt wurde, das heißt in einem Zeitraum, der verglichen mit den heutigen Schwierigkeiten größtenteils ein Paradies des Wohlstands war.

Bis zum Jahr 2020 ist angesichts der wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen, die mit der gemeinsamen Verkehrspolitik bewältigt werden müssen, um zum Erfolg der Strategie „Europa 2020“ beizutragen, Realismus also ebenso gefragt wie Ehrgeiz, wobei die „Einschränkung von Mobilität (...) keine Option“ ist.⁹⁸

6.2.1. Das Potenzial des Verkehrsbinnenmarkts richtig ausschöpfen

Durch die Harmonisierung der Verwaltungsvorschriften kann die Funktionsweise des Verkehrssystems (bei geringeren Kosten) verbessert werden. Der Europäische Rechnungshof hat gezeigt, dass auf der Eisenbahnstrecke Berlin-Verona ein Zeitgewinn von 25 Minuten erreicht werden kann, wenn für 2336 Millionen EUR zwischen Nürnberg und Ingolstadt eine neue Hochgeschwindigkeitsstrecke gebaut wird oder wenn die technische Kontrolle wegfällt, die das italienische Eisenbahnunternehmen für nach Italien einführende Züge vorschreibt, da es die Kontrollen, die auf deutscher Seite vor der Abfahrt vorgenommen werden, nicht anerkennt.⁹⁹ Für die Beseitigung derartiger Hindernisse, die bei allen Verkehrsträgern bestehen, wäre zuweilen nicht mehr als der Wille nötig, die geltenden Bestimmungen anzuwenden.

Die Harmonisierung der technischen Vorschriften, d. h. die Normierung der technischen Anlagen und der Verfahren, ist für die Interoperabilität der Netze und Betriebsanlagen notwendig. Eine solche Harmonisierung, die für die Luftfahrtprodukte mit Erfolg vorgenommen wurde,¹⁰⁰ müsste für alle Verkehrsträger erfolgen, vor allem den

⁹⁶ Während das BIP der Union zwischen 2008 und 2009 um 4,2 % abnahm, gingen die Personenkilometer um 0,7 %, die Tonnenkilometer um 11,2 % zurück (*EU-Verkehr in Zahlen*, a.a.O.).

⁹⁷ KOM(2001) 370, *Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft*.

⁹⁸ Weißbuch, Ziffer 18.

⁹⁹ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8/2010, *Verbesserung der Verkehrsleistung auf den transeuropäischen Verkehrsachsen: Waren die EU-Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur wirksam?* Die Eisenbahnstrecke Berlin-Verona-Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo bildet das prioritäre Projekt TEN-V Nr. 1.

¹⁰⁰ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 und ihre Durchführungsverordnungen.

Eisenbahnverkehr, dessen Entwicklung noch von nationalen Systemen behindert wird, die relativ „eigenständig“ sind.¹⁰¹

Für die reibungslose Arbeitsweise des Binnenmarktes ist auch eine Harmonisierung der **Arbeitsbedingungen** wichtig, um u. a. Sozialdumping zu verhindern. Ferner ist die Qualität der beruflichen Bildung ein Sicherheitsfaktor sowohl für die Beschäftigten als auch die Nutzer aller Verkehrsträger.

Der freie Verkehr im Binnenmarkt muss mit einem einheitlichen und hohen Niveau des Schutzes der Nutzer einhergehen. **Die gemeinsamen Sicherheitsbestimmungen** sollten daher ausgeweitet und ihre Anwendung sorgsam überwacht werden.

Viele dieser Fragen sind künftig von den in den vergangenen zehn Jahren eingerichteten Regulierungsbehörden für den Verkehr zu behandeln.¹⁰²

Schließlich verlangt die Entwicklung der Intermodalität der Verkehrsträger und des grenzüberschreitenden Handels, die **Rechte der Nutzer** aller Verkehrsträger zu harmonisieren, zu verstärken und tatsächlich anzuwenden.

6.2.2. Vollendung des Transeuropäischen Verkehrsnetzes

Knapp 20 Jahre nach den „Projekten von Essen“¹⁰³ muss das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) noch vollendet werden:¹⁰⁴ die grenzüberschreitenden Verbindungen und die Anbindung der Binnenregionen, insbesondere durch die Schiene und Binnenschiffahrtswege, wurde vernachlässigt, die nationalen Betriebsvorschriften und technischen Normen behindern die Interoperabilität, die intermodale Integration ist weiterhin die Ausnahme, beim Ausrüstungsniveau bestehen zwischen dem Osten und dem Westen Europas noch große Unterschiede. Das TEN-V 2011 ist eher ein aus nebeneinander bestehenden „nationalen“ Elementen bestehendes Ganzes als ein wirkliches Netz.

Um diese Zersplitterung zu überwinden, schlägt die Kommission vor, das Augenmerk und die gemeinschaftlichen Finanzmittel auf ein prioritäres, multimodales Infrastrukturnetz zu richten, das die großen städtischen und wirtschaftlichen Zentren Europas verbindet (das „Kernnetz“¹⁰⁵).

Für dieses Netz gäbe es ein neu einzurichtendes besonderes Finanzierungsinstrument, die Fazilität „Connecting Europe“, für die im Zeitraum 2014-2020 31,7 Mrd. EUR bereitgestellt werden sollen (davon 10 Mrd. EUR aus dem Kohäsionsfonds). Der übrige Teil des TEN-V, der aus eher „nationalen“ Infrastrukturanlagen besteht, würde weiterhin über die derzeitigen Instrumente finanziert werden, das heißt den Kohäsionsfonds und den Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (Höhe der Beträge noch nicht festgelegt).

¹⁰¹ In der Union bestehen beispielsweise fünf verschiedene Spurweiten! (Siehe: Europäische Kommission (2010), *Situation and Perspectives of the Rail Market*).

¹⁰² Europäische Agentur für Flugsicherheit, Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, Europäische Eisenbahagentur.

¹⁰³ Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das transeuropäische Verkehrsnetz begründet. 1994 in Essen wurden 14 „prioritäre Projekte“ des TEN-V festgelegt. 2004 wurde die Zahl der prioritären Projekte im Anschluss an die Erweiterung der Union auf 30 erhöht.

¹⁰⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu dem Grünbuch über die künftige Politik im Bereich der transeuropäischen Netze (P6_TA(2009)0258).

¹⁰⁵ Das „Kernnetz“ umfasst 83 Häfen, 37 Flughäfen, 38 Korridore, 15 000 km für Hochgeschwindigkeit geeignete Schienenwege, 35 grenzüberschreitende Projekte.

Die Union finanziert das transeuropäische Verkehrsnetz über verschiedene Instrumente: den eigentlichen Haushalt für das TEN-V (ein kleiner Teil), den Kohäsionsfonds für die betroffenen Staaten (macht den größten Teil der Gemeinschaftsfinanzierung aus), den Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (hauptsächlich in den Konvergenzregionen) sowie Darlehen und Garantien der Europäischen Investitionsbank (EIB). Insgesamt würden sich diese Finanzmittel auf etwa 52 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013¹⁰⁶ belaufen (hinzu kämen 53 Mrd. EUR in Form garantierter Darlehen der EIB). Für den gleichen Zeitraum erhoffte die Kommission einen Beitrag der Mitgliedstaaten von 285 Mrd. EUR;¹⁰⁷ bei ihnen liegt folglich der Großteil der Belastung.

Die Kommission schätzt ferner, dass für die Vollendung des TEN-V bis 2020 500 Mrd. EUR notwendig sind, davon 250 Mrd. EUR für das „Kernnetz“. Anders gesagt, das Kernnetz wird weiterhin sehr von den Finanzmitteln der Mitgliedstaaten abhängig sein, die zurzeit aber vor allem gezwungen sind, ihre defizitären Staatshaushalte in Ordnung zu bringen und die Ausgaben zu beschränken. Mehr als je zuvor wird im gerade beginnenden Jahrzehnt Geldmangel das Hauptproblem des TEN-V sein.

6.2.3 Bekämpfung der Umweltverschmutzung

Im Jahr 2020 dürfte sich das europäische Verkehrssystem kaum vom heutigen System unterscheiden. Für den Bau neuer, häufig recht umfangreicher Anlagen der Verkehrsinfrastruktur werden Zeit (und Geld) benötigt. Die Mehrzahl der Fahrzeuge, die in zehn Jahren auf dem Boden, auf dem Meer oder in der Luft unterwegs sein werden, sind heute schon im Dienst. Die Tendenz der Verstädterung dürfte ebenfalls nicht mehr zu leugnen sein; damit einher gehen eine Zunahme der Verkehrsbelastung in den Ballungsräumen und eine Überlastung der Infrastruktur. Die Nachfrage nach Mobilität dürfte, wenn nichts Außergewöhnliches geschieht, nicht abnehmen.¹⁰⁸

Bis 2020 und darüber hinaus wird der Verkehrssektor also mit dem Problem der Verkehrsüberlastung, der Abgasbelastung und der Lärmbelastung sowie des Preisanstiegs bei den Kraft- und Treibstoffen aus Erdöl konfrontiert sein.¹⁰⁹

Mit einer besseren Nutzung der bestehenden Anlagen der Infrastruktur könnte die Zunahme des Verkehrs ganz oder teilweise aufgefangen werden. Die Optimierung dürfte durch die Entwicklung von Systemen für das Verkehrsmanagement und die Information der Nutzer erleichtert werden, da sie eine Verbesserung der Effizienz der Verkehrsnetze ermöglichen und damit dazu beitragen, die Überlastung der Verkehrssysteme und die damit verbundene Umweltverschmutzung zu bekämpfen. Die Leistungsfähigkeit dieser Systeme wird mit der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien zunehmen, während die Nutzungskosten weiter sinken. Die IKT dürften sich also weiter durchsetzen, und zwar sowohl für die Straße als auch für die Schiene (ERTMS), den Seeverkehr (LRIT und SafeSeaNet) und die Binnenschifffahrt (SIF). Parallel dazu dürfte mit der operativen

¹⁰⁶ Haushalt TEN-V: 8 Mrd. EUR, Kohäsionsfonds: 35 Mrd. EUR, EFRE: 9 Mrd. EUR.

¹⁰⁷ Insgesamt 337 Mrd. EUR im Zeitraum 2007-2013. Zur Erinnerung: Die Investitionen in die Anlagen der Verkehrsinfrastruktur beliefen sich im Zeitraum 2000-2006 (EU 25) auf etwa 860 Mrd. EUR, davon 810 Mrd. von den Mitgliedstaaten, 40 Mrd. von der Union und 10 Mrd. des Privatsektors. (Europäische Kommission (2009), *Ex Post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006, Transport, First Intermediate Report*).

¹⁰⁸ Abgesehen von den Unsicherheiten aller Voraussagen prognostiziert die Kommission, dass die Gesamtzahl der beförderten Personenkilometer sich in den kommenden 40 Jahren verdoppeln dürfte, was, unter ansonsten gleichen Bedingungen, eine Erhöhung der CO₂-Emissionen um 35 % und eine Verdopplung der durch Staus verursachten Kosten zur Folge haben würde. (Europäische Kommission (2011), *Horizon 2020 - The framework programme for research and innovation* (Entwurf)).

¹⁰⁹ 96 % des Energiebedarfs des Sektors werden heute durch Erdölzeugnisse gedeckt (Weißbuch, Ziffer 7).

Phase der Programme GALILEO¹¹⁰ und SESAR¹¹¹ begonnen werden, sofern (umfangreiche) angemessene Finanzmittel weiterhin bereitgestellt werden.

SESAR wird dazu beitragen, die Einsatzfähigkeit der Flughäfen zu verbessern, die auch von einer Reform des Mechanismus für die Zuteilung der **Zeitnischen** auf den Flughäfen profitieren werden. Obwohl bestimmte Pisten und Vorfeldbereiche zu den Spitzenzeiten nahezu überlastet sind, lässt die derzeit geltende Vorschrift¹¹² zu, dass 20 % ihrer Kapazität „vergeudet“ wird, was nicht hinnehmbar ist.

Die Wasserwege und der Kurzstreckenseeverkehr, mit denen umfangreiche Tonnagen befördert werden können, könnte ebenfalls stärker genutzt werden.¹¹³

Die Mobilität in den städtischen Gebieten bleibt eine zentrale Frage, da die Verstädterung fortschreiten dürfte,¹¹⁴ und sich die Städte wie „Ölflecken“ weiter ausbreiten, allerdings bei abnehmender Bebauungsdichte mit steigender Entfernung vom Zentrum.¹¹⁵ Bei der städtischen Mobilität dürfte es in den kommenden zehn Jahren jedoch keine revolutionären Veränderungen geben, die bereits erprobten Lösungen sollten weiter vorangetrieben werden, das heißt öffentlicher Verkehr, Taxis, Fahrgemeinschaften, Gehen oder Radfahren.

Die Anpassung der Ballungsgebiete an Fußgänger und Radfahrer wäre sicherlich die beste Lösung und die rentabelste Investition. Gehwege sind das am häufigsten benutzte „Verkehrsnetz“, da in Europa in den Städten ein gutes Drittel der Strecken von mehr als fünf Minuten Dauer zu Fuß oder mit dem Rad zurückgelegt werden¹¹⁶ (wie nahezu alle Strecken unter fünf Minuten Dauer). Die Anlage und die Unterhaltung sauberer, sicherer und möglichst angenehmer Fuß- und Radwege kostet jedoch einen Bruchteil des Baus einer Straßenbahn oder U-Bahn.

Die traditionellen öffentlichen Verkehrsmittel können jedoch den Mobilitätsbedarf in städtischen Gebieten mit großer Fläche jedoch geringer Bevölkerungsdichte nicht ausreichend decken, in denen feinmaschige Netze zu kostspielig wären.¹¹⁷ In diesen Gebieten wird der Individualverkehr im Jahr 2020 ebenso wie heute vorherrschen; kleine, umweltfreundliche Fahrzeuge wären sicherlich eine gute Alternative und eine wichtige Innovations- und Einnahmequelle.

Die „Dekarbonisierung“ des Verkehrs eröffnet umfangreiche Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung, sofern die kleinen und mittleren Unternehmen über die Mittel

¹¹⁰ GALILEO ist das europäische satellitengestützte Ortungssystem, das ab 2014 funktionsfähig sein dürfte.

¹¹¹ Das Programm SESAR (*Single European Sky ATM Research*) ist der technische und industrielle Teil des einheitlichen europäischen Luftraums, geschaffen durch die Verordnung (EG) Nr. 549/2004 vom 10. März 2004. Etwa ein Drittel des Programms betrifft den Flughafenbetrieb.

¹¹² Geänderte Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993; sie ist Gegenstand eines Änderungsvorschlags, den die Kommission am 1. Dezember 2011 angenommen hat (KOM(2011)0827).

¹¹³ In der Union gibt es mehr als 37 000 km Wasserstraßen, die sich über 20 der 27 Mitgliedstaaten verteilen.

¹¹⁴ Der Anzahl der Stadtbewohner in Europa wird von 74 % im Jahr 2010 auf 85 % im Jahr 2050 steigen (United Nations, Department of Economic and Social Affairs/Population Division (2009), *World urbanisation prospects*).

¹¹⁵ Europäische Umweltagentur (2006), Bericht Nr. 10/2006: *Urban sprawl in Europe*.

¹¹⁶ Europäisches Parlament (2010), *L'avenir des transports dans les zones urbaines*. Siehe auch: Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) (2011), *répartition modale et mobilité dans les villes françaises*.

¹¹⁷ Siehe beispielsweise: Europäische Kommission (2009), *Transvisions, Schlussbericht, Ziffer 6.3.1. Passenger transport: Urbanisation and transport*. Siehe auch: European Metropolitan Transport Authorities (EMTA), *Barometer 2008: Der öffentliche Verkehr hat in den Zentren der europäischen Städte einen durchschnittlichen Anteil an der motorisierten Fortbewegung von über 46 %, betrachtet man jedoch die Ballungsräume insgesamt, fällt der Anteil auf 30 %*.

verfügen, ihre Kreativität auszuschöpfen und zu großen Unternehmen zu werden, deren Wachstum mit dem der Märkte von morgen einhergeht.

Forschung und Innovation im Verkehrsbereich sollten daher fortentwickelt werden, um die energiepolitischen und ökologischen Herausforderungen zu bewältigen, die sich in diesem Sektor stellen; dabei muss die Position der Union in den Sektoren, in denen sie bereits Spitzenleistungen hervorbringt, ausgebaut werden.

Um diese Ziele zu erreichen, sollte sich die Union auch bemühen, ihre technischen Normen so weit wie möglich zu **exportieren**, indem sie in den großen internationalen Regelungsgremien¹¹⁸ mit einer Stimme spricht; sie sollte überdies den Abschluss geeigneter Übereinkommen mit Drittländern fortsetzen, insbesondere im Luftverkehr.¹¹⁹ Es geht um die Verteidigung ihrer wirtschaftlichen und handelspolitischen Interessen ebenso wie um den Erfolg ihrer Umweltziele; die europäischen Bemühungen um eine Senkung der Treibhausgasemissionen wären sinnlos, wenn sie nicht an anderen Orten auf der Erde übernommen würden.

Vor diesem Hintergrund sollte die **Internalisierung der externen Kosten** für alle Verkehrsträger ein (sehr ehrgeiziges) Ziel der gemeinsamen Politik bleiben, um gegen die Verzerrungen des Marktes zu kämpfen und Forschung und Investitionen in die Infrastruktur und neuartige, umweltfreundliche Erzeugnisse zu finanzieren.

6.3. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Die Kommission hat den Zeithorizont für ihr Weißbuch über den Verkehr bis zum Jahr 2050 ausgedehnt. Durch die Festlegung des Haushaltsrahmens für die Jahre 2014 bis 2020 sowie die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ sind jedoch andere Fristen vorgesehen.

Die bis zum Jahr 2020 zu erreichenden Ziele sollten daher auch für die gemeinsame Verkehrspolitik gelten und sich mit denen der genannten Strategie decken.

Damit die Ziele realisierbar sind, sollten **angemessene Finanzmittel** bereitgestellt werden, die im mehrjährigen Haushaltsrahmen und in den Jahreshaushalten festgelegt sind, wie dem der europäischen Agenturen für die Regelung des Verkehrssektors. Um die voraussichtlichen Kürzungen der nationalen öffentlichen Mittel auszugleichen, müssten auch neuartige Finanzinstrumente geschaffen werden, um Privatinvestitionen zu fördern.

Durch die **Einführung von EU-Anleihen zur Finanzierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes** könnten beispielsweise die Kommission und die EIB einen Teil der Risiken übernehmen, die mit den zu finanzierenden Projekten verbunden sind.¹²⁰

Um die Finanzierung des TEN-V zu sichern, sollten auch die Beträge, die die Kommission für die **Fazilität „Connecting Europe“** vorgesehen hat, beibehalten werden, insbesondere die

¹¹⁸ Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), Internationale Maritime Organisation (IMO), Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF).

¹¹⁹ Die „Arbeitsmodalitäten“, die die Europäische Agentur für Flugsicherheit mit den Partnern aus Drittländern geschlossen hat, erleichtern die Zertifizierung von Luftfahrtprodukten. Die Übereinkommen über die gegenseitige Anerkennung der Zertifikate, die die Union mit ihren wichtigsten Luftverkehrspartnern geschlossen hat, vereinfachen den Handel mit diesen Erzeugnissen. Die „horizontalen“ oder „globalen“ Luftverkehrsabkommen oder die Einrichtung eines gemeinsamen Luftraums mit den Nachbarländern erleichtern den Luftverkehr und tragen dazu bei, die europäischen Normen zu verbreiten.

¹²⁰ KOM(2011)0659 und KOM(2011)0660.

10 Mrd. EUR, die für das „Kernnetz“ innerhalb des Kohäsionsfonds bereitgestellt sind. Diese Beträge sind in der **Verordnung zur Schaffung dieses Finanzinstruments**¹²¹ festgelegt, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden muss.

Soll das transeuropäische Verkehrsnetz vollendet werden, darf das „Kernnetz“ nicht durch die Interessen der Mitgliedstaaten verformt werden, die auf seine Ausweitung drängen. Die Festlegungen für dieses Netz werden durch die **Verordnung über die Leitlinien für die Entwicklung des TEN-V**¹²² getroffen, die ebenfalls nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen wird.

Das Parlament muss auf dem gleichen Weg auch Stellung zu einem Vorschlag für eine Rechtsvorschrift¹²³ zur **Entwicklung von GALILEO und des Programms EGNOS**¹²⁴ im Zeitraum 2014-2020, zur Verordnung über die Einrichtung eines **Programms für die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen**¹²⁵ und zu den Vorschlägen zur Reform¹²⁶ der **Zeitnischenzuweisungsmechanismen** und der **Organisation von Bodenabfertigungsdiensten** auf europäischen Flughäfen nehmen.

Die Annahme des **Rahmenprogramms für Forschung und Innovation** für den Zeitraum 2014-2020¹²⁷ könnte eine Möglichkeit sein, die notwendigen Mittel für ein ehrgeiziges Forschungs- und Entwicklungsprogramm zum Thema Mobilität bereitzustellen. Mit dieser Verpflichtung könnte die wirtschaftliche Stellung der Union in den Sektoren Fahrzeuge und Verkehrsinfrastruktur gestärkt werden. Ferner sind die Verbesserung des Verkehrsflusses, die Stärkung der Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems, die Verwendung neuer Energiequellen und die Verbesserung des Sicherheitsniveaus Fragen, die heute immer dringlicher werden und nur über die wissenschaftliche und technologische Entwicklung beantwortet werden können.

Marc Thomas

¹²¹ KOM(2011) 665/3 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ und KOM(2011)0612 für den Kohäsionsfonds.

¹²² KOM(2011) 650/2.

¹²³ KOM(2011)0814.

¹²⁴ EGNOS (Europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems) ist das europäische „GPS“.

¹²⁵ KOM(2011)0834.

¹²⁶ KOM(2011)0823, KOM(2011)0824 und KOM(2011)0827.

¹²⁷ Das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation mit dem Titel „Horizont 2020“ wurde von der Europäischen Kommission am 30. November 2011 angenommen. Siehe KOM(2011)0808 bis 0812.

7. Der Tourismus

7.1. Hintergrund

7.1.1. Rechtsrahmen

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestand für die Tourismuspolitik keine Rechtsgrundlage. Allerdings wird die Art der Befugnisse der Union in diesem Bereich durch den neuen Vertrag nicht geändert.

So ist im ersten Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehen, dass der Tourismus zu den „*Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten*“ gehört, d. h. in den Bereich der ergänzenden Zuständigkeiten der EU fällt (ex Artikel 6 Buchstabe d). Im dritten Teil des Vertrags wird dieses Konzept in Artikel 195 ausgeführt. Demnach ergänzt die Union die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor, insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen in diesem Sektor. Eine eigenständige europäische Tourismuspolitik gibt es somit nicht. Die EU hingegen will die Schaffung eines günstigen Umfelds für die wirtschaftliche Entwicklung fördern und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich durch den Austausch bewährter Praktiken erleichtern.

Darüber hinaus ist in Artikel 195 Absatz 2 AEUV einerseits der Rückgriff auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, im Wesentlichen die Mitentscheidung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat, vorgesehen, wobei Letzterer mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Andererseits wird eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 Buchstabe d ausgeschlossen.

In diesem Rechtsrahmen, in dem der Schwerpunkt der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf bestimmten wirtschaftlichen Aspekten zu liegen scheint, kann davon ausgegangen werden, dass andere, stärker politische Aspekte im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit des Tourismus auf anderen Rechtsgrundlagen, wie Artikel 114 AEUV zur Angleichung der Rechtsvorschriften oder Artikel 192 AEUV in Bezug auf Umweltfragen, beruhen.

Es sollte dabei auch bedacht werden, dass es dem Tourismus mit seiner sektorübergreifenden Komponente nicht geschadet hat, dass er über einen langen Zeitraum hinweg über keine eigene Rechtsgrundlage verfügte. Tatsächlich war der Tourismus bereits vor und nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht Gegenstand spezifischer und vielfältiger Rechtsvorschriften, wie der Richtlinie 90/134/EG über Pauschalreisen und der Richtlinie 94/47/EG in Bezug auf Teilzeitnutzungsrechte - beide von Artikel 95 EGV abgeleitet und ebenfalls ergiebige Quellen für die Rechtsprechung zum Gemeinschaftsrecht.

7.1.2. Aktuelle institutionelle Entwicklungen

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben die Organe der EU einen neuen politischen Kurs eingeschlagen, auf dem einige Meilensteine bereits passiert wurden: im April 2010 in Madrid mit der Erklärung des Rates der Europäischen Union für einen nachhaltigen und sozial verantwortlichen Tourismus, im Juni 2010 mit der Mitteilung der Kommission zu Europa als herausragendem Reiseziel, in der 21 konkrete Maßnahmen

vorgesehen sind, im November 2010 mit dem Plan zur Umsetzung der neuen Politik, der von der Kommission beim Europäischen Tourismusforum in Malta angekündigt wurde und eine Reihe prioritärer Maßnahmen für die nächsten zwei Jahre umfasst.

Zwischen 2001 und 2010 veröffentlichte die Kommission fünf Mitteilungen über ihre politischen Leitlinien für die Entwicklung des Tourismussektors. Die für die Zukunft bedeutendsten sind die Mitteilung vom Oktober 2007 mit dem Titel „Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus“¹²⁸ („Agenda 21“), in der die Kommission die Möglichkeit der nachhaltigen Entwicklung als ein Mittel zur Sicherung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors bezeichnet und die dreijährige Maßnahme zur Förderung herausragender europäischer Reiseziele „**EDEN**“ ankündigt, und die Mitteilung vom Juni 2010 mit dem vielsagenden Titel „Europa - wichtigstes Reiseziel der Welt“¹²⁹. In dieser Mitteilung, der ersten politischen Erklärung nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, werden die Faktoren und Hindernisse für die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus und seine nachhaltige Entwicklung im Einzelnen untersucht: demografischer Wandel und Klimawandel, Energie- und Wasserknappheit und auch bestimmte Ereignisse höherer Gewalt (z. B. die Sperrung des Luftraums aufgrund von Vulkanasche). Erklärtes Hauptziel bleibt die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus mit Blick auf die Sicherung der Qualität des Angebots und dessen Vereinbarkeit mit einer nachhaltigen Entwicklung.

Anlässlich des Welttourismustages am 27. September 2011 nahm das Parlament eine **Entschließung**¹³⁰ zur Unterstützung der auf 21 Maßnahmen fußenden politischen Strategie der Kommission an, um einen wettbewerbsfähigen, modernen, hochwertigen und nachhaltigen Tourismus auf der Grundlage der multikulturellen und für alle zugänglichen Dimension Europas zu fördern. Im ersten Initiativbericht nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von Carlo Fidanza wird unter anderem auf die Bedeutung der in anderen Bereichen ergriffenen Maßnahmen hingewiesen, die deutliche Auswirkungen auf den Tourismus haben können, wie die Rechtsvorschriften in den Bereichen Beschäftigung, Steuern oder Verbraucherrechte. Darüber hinaus wird auf neue Konzepte wie „*Interregionalität*“ und „*Komplementarität*“ hingewiesen, die die Synergien zwischen touristischen Dienstleistungen einer berücksichtigten regionalen Einheit, sei es zwischen den Grenzregionen der verschiedenen Mitgliedstaaten oder unter einem bestimmten thematischen Profil zwischen Regionen, die durch Gemeinsamkeiten verbunden sind, fördern sollen. Schließlich hebt das EP die Koordinierung und die Sichtbarkeit der verfügbaren Ressourcen sowie die Identifizierung neuer Finanzierungsquellen in der finanziellen Vorausschau 2014-2020 als wichtige Probleme hervor.

7.1.3. Der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung

Der Tourismus ist als **Instrument für die Bürgerschaft, die Demokratie und die Förderung des Individuums** anerkannt. Er war gleichzeitig Experimentierfeld und Nutznießer wichtiger Etappen des europäischen Aufbauwerks, wie des freie Personen- und Dienstleistungsverkehrs oder der Währungsunion. Die Touristen aus den Ländern der

¹²⁸ Mitteilung der Kommission vom 19. Oktober 2007 mit dem Titel „Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus“ KOM(2007)0621.

¹²⁹ Mitteilung der Kommission vom 30. Juni 2010 mit dem Titel „*Europa - wichtigstes Reiseziel der Welt*“, KOM(2010)0352, und der dazugehörige Aktionsplan: siehe [Implementation plan of the Communication on Tourism 2010](#).

¹³⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zu „*Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus*“, T-0407/2011, 27. September 2011, angenommen auf der Grundlage des Initiativberichts von C. Fidanza, A7-0265/2011 (2010/2206 (INI)).

Eurozone wie auch jene aus Übersee sind Zeugen und Protagonisten der Verdienste des Euro. Darüber hinaus können Touristen aus der EU das Funktionieren des Binnenmarktes selbst überwachen und die rechtlichen Mechanismen zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts durch ihre Beschwerden und Petitionen in Gang setzen¹³¹. Zudem ist der Tourismus **eine wichtige Quelle für Devisen**. Um Europa als Reiseziel zu fördern, finanziert die Kommission in diesem Zusammenhang ein Portal, auf dem das erstklassige europäische Tourismusangebot vorgestellt wird¹³².

7.1.4. Statistiken und Umfragen

Die Tourismuswirtschaft im engeren Sinne umfasst Reiseveranstalter, Reiseführer, Reisebüros, Anbieter von Freizeit- und Unterhaltungsdienstleistungen, das Gaststättengewerbe, spezialisierte Beförderungsunternehmen und das Beherbergungsgewerbe. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Unternehmen, die ihre Waren und Dienstleistungen den Touristen direkt anbieten. Zusammen mit dem Handelssektor, dem Bausektor, Transportunternehmen im Allgemeinen und dem Kultursektor erwirtschaftet der Tourismus **10 % des BIP der EU** und kommt für **12 % der Arbeitsplätze** auf. Damit ist er der **drittgrößte sozioökonomische Zweig** in der EU und wird aufgrund seiner positiven Beschäftigungsentwicklung der letzten zehn Jahren in den kommenden zehn Jahren wahrscheinlich weiter wachsen. Zudem erweist sich **Europa als wichtigstes Reiseziel der Welt**¹³³.

Die jüngste Flash-Eurobarometer-Umfrage zur Einstellung der Unionsbürger gegenüber dem Tourismus (EB Nr. 328 vom Februar 2011) sagt viel über die Vorlieben der im Zeitraum 2010/ 2011 befragten Kunden aus. Von denjenigen, die ihr Urlaubsziel bereits im Jahr 2011 ausgewählt hatten (rund 74 %), bleiben 38 % lieber im eigenen Land, während diejenigen, die eine Reise in ein anderes EU-Land oder ein außereuropäisches Land planen, weniger zahlreich sind (20 % bzw. 16 %). Wir erfahren auch, dass Europäer eher aus kulturellen Gründen als zu Erholungszwecken dazu neigen, nationale Grenzen zu überqueren.

In der Regel sind die Ergebnisse der beliebtesten Ziele relativ stabil: Italien (12 %), Spanien (9 %) und Frankreich (8 %), gefolgt von Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Griechenland und Polen. Die USA, die Türkei und Kroatien bleiben die beliebtesten

¹³¹ Der Gerichtshof befasst sich regelmäßig mit Rechtssachen und Vorabentscheidungen im Hinblick auf die Tourismusindustrie. Die Angleichung der Rechtsvorschriften im Bereich Tourismus wird auf diese Weise vorangetrieben. Siehe: EuGH 26. Februar 1992, Rechtssache C-280/90, Elisabeth Hacker/ Eurorelais GmbH, Slg. 1992, EuGH. 26. Februar 1991, Rechtssache C-180/89, Europäische Kommission/ Republik Italien, Slg. 1991, EuGH. 29. Mai 2001, Rechtssache C-263/99, Europäische Kommission/ Republik Italien, Slg. 2001, EuGH. Quelle: „Le droit européen du tourisme“, Journal de droit européen, April 2008, 101-111. In Bezug auf Pauschalreisen siehe EuGH 8. Oktober 1996, Rechtssache C-178/98, E. Dillenköfer/ BRD, Slg. 1996, I-4845; EuGH. 12. März 2002, Rechtssache C-168/00, Simone Leitner/ TUI Deutschland GmbH & Co. KG, Slg. 2002, I-2631, Ersatz des immateriellen Schadens, aus „Chronique de jurisprudence européenne en droit du tourisme“, CMS De Backer, 15. Mai 2007.

¹³² www.visiteurope.com Europe, a never-ending journey: 35 Länder, 16 Regionen, 3 Themenschwerpunkte.

¹³³ Europa liegt weit voran mit 475,8 Millionen Anreisen im Jahr 2010, gefolgt von Asien und dem Pazifikraum mit 204 Millionen Besuchern, Amerika mit 149,7 Millionen, dem Nahen Osten mit 60,7 Millionen und Afrika mit 49,6 Millionen. Die Zahl der internationalen Touristen stieg um knapp 7 % auf 940 Millionen. Im ersten Halbjahr 2011 nahm das Wachstum in Europa im Schlepptau der MOEL (+9,4) weiter signifikant zu (+6,4 %), während es in Amerika um 5,6 % stieg und Südamerika mit 15,4 % einen Spitzenwert erreichte. Im Nahen Osten und in Nordafrika wurde ein deutlicher Rückgang des Wachstums verzeichnet (-11 % bzw. -13 %). Der europäische Tourismus macht zwei Drittel des weltweiten Tourismus aus. Der Mittelmeerraum ist das wichtigste Reiseziel der Welt und erwirtschaftet ein Drittel aller weltweiten Einnahmen aus dem Tourismus <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/tourism-eng/introduction.html>. Nähere Informationen finden Sie hier: *UNWTO Barometer Interim Update August 2011*, und *WTO Long-term Forecast Tourism 2020 Vision* <http://www.unwto.org/facts/eng/vision.htm>.

Reiseziele außerhalb der EU. Ein weiteres interessantes Ergebnis betrifft die Informationsquellen, die EU-Bürger bei der Planung ihrer Reise bzw. ihres Urlaubs nutzen: 58 % der Befragten vertrauen Freunden und Kollegen, 45 % nutzen das Internet und 29 % entscheiden sich aufgrund eigener Erfahrungen. Der Anteil des Internets als Quelle ist in zwei Jahren um 7 % gestiegen¹³⁴.

7.2. Wichtigste Herausforderungen bis 2020

7.2.1. Die variablen Faktoren des nächsten Jahrzehnts

Nach der Definition der Welttourismusorganisation (UNWTO) umfasst der Begriff Tourismus alle Aktivitäten und Beziehungen von Personen, die in der Freizeit oder geschäftlich reisen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Tourismussektor weniger unter der Krise gelitten hat als andere Sektoren, zeigt die Schlussfolgerung, die sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den Statistiken ziehen lässt, dass die Europäer dazu neigen, ihre Ausgaben für Reisen zu senken (durch eine Verkürzung der Reisedauer oder des Reisewegs oder die Reduzierung der Zahl der Reisen), aber keineswegs ganz auf sie verzichten. Darüber hinaus würde sich ein erneuter Ölpreisanstieg auf den Personenverkehr und damit unvermeidbar auch auf den Tourismus auswirken¹³⁵. In dieser Hinsicht deuten Prognosen¹³⁶ auf einen Rückgang der Nachfrage im Fluggastmarkt von 20 % im Zeitraum 2014-2020 hin, der teilweise durch eine deutliche Zunahme im Schienenpersonenverkehr kompensiert wird. Bestätigt sich diese Entwicklung, könnte sie paradoxerweise zur Förderung der Entdeckung neuer Formen des Reisens in Richtung eines umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Tourismus führen.

Unabhängig von wirtschaftlichen Variablen haben die demografische Entwicklung und die Sozialstruktur Einfluss auf den Sektor. Die Alterung der Bevölkerung einerseits sowie eine höhere Kaufkraft und der bessere Gesundheitszustand älterer Menschen andererseits dürften zu einer Zunahme von Reisen führen, und zwar nicht nur, weil ein stärkeres Bedürfnis nach Kultur und Natur besteht, sondern auch, weil mehr Gewicht auf das eigene Wohlbefinden und die eigene Gesundheit gelegt wird. Andere Faktoren, die die Nachfrage nach touristischen Dienstleistungen beeinflussen, ergeben sich aus der Scheidungsrate, der späteren Eheschließung, dem Vorhandensein von Familien mit nur einem Elternteil oder homosexueller Familien und der Ausbreitung einer sozialen Sensibilität gegenüber der Umwelt, insbesondere in Bezug auf den Klimawandel, sowie aus einer großen Verantwortung gegenüber indigenen Völkern. Tatsächlich sind touristische Aktivitäten in hohem Maße von den **Wetterbedingungen** und der langfristigen **Entwicklung des Klimas** abhängig. So hat die ausbleibende Reduzierung der Treibhausgasemissionen negativen Einfluss auf die Einnahmen des Tourismussektors.

Schließlich kann die Anfälligkeit des Sektors gegenüber bestimmten Ereignissen höherer Gewalt, wie Terroranschlägen, regionalen Konflikten und politischen Revolutionen, wie z. B. denen in den arabischen Ländern, sozialen Unruhen wie denen in Spanien, Notfallsituationen wie bei der Vogelgrippe (2007), im Fall der Vulkanasche (2010) und bei Naturkatastrophen im Zusammenhang mit Atomunfällen (2011), den Aufschwung im

¹³⁴ Eurobarometer Nr. 328, Mai 2011.

¹³⁵ Optimistische Stimmen (IEA, USA, einige Ölkonzerne) gehen davon aus, dass das Ölfördermaximum frühestens 2020 erreicht wird. Pessimistische Stimmen (wie die Mitglieder der ASPO (Association for the Study of Peak Oil and Gas-2001) rechnen hingegen damit, dass das Erreichen des Ölfördermaximums unmittelbar bevorsteht bzw. es bereits erreicht ist.

¹³⁶ „The Impact of Oil Price Fluctuations on Transport and its Related Sectors“, im Auftrag des Europäischen Parlaments entwickelte Studie, März 2009, S. 73.

Tourismussektor abbremsen, und zwar insbesondere dann, wenn mehrere dieser Faktoren zusammenwirken oder Krisenfaktoren hinzukommen¹³⁷.

7.2.2. Antworten auf die Herausforderungen

Die verschiedenen Formen des **verantwortungsbewussten oder ethischen Tourismus** bieten in Bezug auf die Umwelt wie auch in Bezug auf die lokale Bevölkerung in den touristischen Zielländern der Dritten Welt oder in den Entwicklungsländern künftig Möglichkeiten des solidarischen und nachhaltigen Handelns seitens der Reisenden. Dies könnte bewirken, dass die neuen wirtschaftlichen, ökologischen und sicherheitsbedingten Zwänge den Massentourismus, wie er sich in den ersten 50 Jahren der Nachkriegszeit (1946-1991) herausgebildet hat, bis 2020 eine Richtung einschlagen lassen, für die rationalisierte und partizipative Touristenströme kennzeichnend sein werden. Vor diesem Hintergrund greift **die EU-2020-Strategie**, die die frühere Strategie 2000-2010 abgelöst hat. Ihre Ziele sind auf ein „**intelligentes, nachhaltiges und integratives**“ Wachstum ausgerichtet¹³⁸. Zu diesem Zweck stützt sie sich auf eine bessere Koordinierung zwischen nationalen und europäischen Politiken. Während sie ebenso ambitioniert ist wie die Vorgängerstrategie, hat sie den Vorteil, dass sie von einem Krisenszenario ausgeht und der Tourismus zu einer wichtigen Figur auf ihrem Schachbrett werden kann.

Regionen sind die Institutionen oder Gebietskörperschaften, die über die besten Voraussetzungen für eine nachhaltige Planung und Entwicklung des Tourismus und die gleichzeitige Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Reiseziele verfügen. In dieser Hinsicht spielen sie eine Schlüsselrolle. So sind Gemeinden und Regionen oft Vorreiter der nachhaltigen Entwicklung des Tourismus. In einem regionalen Kontext, in dem es mehr Partizipation und Bürgernähe gibt, scheint es zunehmend möglich, auf europäischer Ebene Kohärenz und eine schrittweise Annäherung an Themen, die für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Tourismus von zentraler Bedeutung sind, wie soziale und ökologische Verantwortung der Akteure und Empfänger, Lebensqualität der Bürger, Schutz von Identitäten, Senkung der Saisonabhängigkeit, Verkehr und Mobilität, zu gewährleisten¹³⁹.

Neben einem ökologischen und integrativeren Bewusstsein seitens der Reiseveranstalter und Reisenden von morgen können wir bereits die Geburt eines Trends voraussehen, der das Gegenteil von Hypermobilität ist. In Zukunft könnte **der langsame Tourist** den „**Low-cost-Globetrotter**“ ablösen. Im Moment ist es noch eine Idee, die immer mehr Anhänger findet: Wandern, Tourismus auf dem Wasser, Wallfahrten und nicht zu vergessen neue Trends wie *Wwoofing* oder *Couchsurfing*, denen es gelingt, die Lust am Reisen mit der Achtung der Umwelt und dem Schutz der Ursprünglichkeit der besuchten Reiseziele zu

¹³⁷ Die WTO hatte ihre Wachstumsprognose von durchschnittlich 4,1 % der weltweiten Touristenströme von 1995 bis 2020 auch nach dem 11. September 2001 unverändert beibehalten und sagt nun 1,6 Milliarden internationale Touristen im Jahr 2020 voraus. Siehe die Prognosen der „*WTO Long-term Forecast Tourism 2020 Vision*“: „Die Gesamtzahl der für 2020 erwarteten touristischen Aufenthalte beträgt 1,56 Mrd. (Europa: 717 Mio.). Für Europa wird ein Rückgang von 60 % im Jahr 1995 auf 47 % im Jahr 2020 erwartet, während Asien, Afrika und Amerika ihre Anteile steigern“.

¹³⁸ Mitteilung der Europäischen Kommission vom 3.3.2010, KOM (2010)2020. Dieser Schlussfolgerung entspricht Artikel 3 „Tourismus als Faktor für eine nachhaltige Entwicklung“ im *Global Code of Ethics for Tourism* (in 10 Artikeln), der von der Generalversammlung der WTO im Oktober 1999 angenommen und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21.12.2001 anerkannt wurde.

¹³⁹ Ein erster Schritt dieses Ansatzes war die Gründung eines offenen Netzwerks europäischer Reiseziele im Juli 2009, das zur Koordinierung von Forschungsprogrammen und als Plattform für den Austausch von Wissen und innovativen Lösungen auf dem Gebiet des nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Tourismus dienen soll. NECSTouR: *Netzwerk europäischer Regionen für nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Tourismus: Die europäischen Regionen als Faktoren nachhaltigen Wandels*. <http://www.necstour.eu/necstour/home.page>

verbinden¹⁴⁰. Der langsame Tourismus könnte so zu einem Weg werden, um „Einschränkungen eine positive Sichtweise abzugewinnen“.

7.2.3. Der bestehende Finanzrahmen

Derzeit organisiert die Kommission **vorbereitende Maßnahmen** zu klar definierten Schwerpunktthemen, wie der Förderung nachhaltiger Reiseziele oder des sozialen Tourismus¹⁴¹ im Rahmen eines mehrjährigen Programms für eine neue Tourismuspolitik. Die europäische Tourismuspolitik wird vor allem aus Mitteln der Strukturfonds finanziert: aus dem EFRE für nachhaltige Tourismusprojekte, dem ESF für Programme zur allgemeinen oder beruflichen Bildung oder Gründungszuschüsse für Kleinunternehmen, aus dem ELER für touristische Aktivitäten zur Diversifizierung ländlicher Tätigkeiten, aus dem EFF für den Ökotourismus oder die Umstellung tourismusrelevanter Berufe mit Ausnahme der Hochseefischerei; dazu kommen Mittel für KMU unter dem 7. CIP-Rahmenprogramm (für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation 2007-2013). In Ermangelung einer gemeinsamen Politik verfügt der Tourismus jedoch nur über ein moderates Budget, das zwischen fünf und sechs Millionen Euro pro Jahr schwankt¹⁴².

7.2.4. Der neue Finanzrahmen des Tourismus

Im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau 2014-2020 kann der Tourismus, und können insbesondere die KMU, mit Haushaltsmitteln in Höhe von insgesamt 2,4 Mrd. EUR (zu konstanten Preisen im Jahr 2011), die unter dem Titel **„Programm für Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und für KMU“** von der Kommission vorgeschlagen wurden, rechnen. Die künftigen Maßnahmen werden dazu beitragen, das grenzüberschreitende Tourismusangebot zu diversifizieren sowie aufstrebende und nicht traditionelle europäische Reiseziele bekannter zu machen.

Zu diesem Zweck unterstützt das EP in seiner EntschlieÙung vom September 2011 ein spezifisches Programm für den Tourismus, dessen Fokus auf Kleinunternehmen und KMU liegt und in dem unter anderem die Modernisierung der im Niedergang begriffenen Reiseziele als vorrangiges Ziel bezeichnet wird. Der Schritt, der letztendlich vom Parlament gefordert wird, ist die Schaffung eines neuen Finanzrahmens für Initiativen im Bereich des Tourismus durch die Verbesserung der Sichtbarkeit der Marktfinanzierung und die Erhöhung der für die Zielprojekte vorgesehenen Mittel¹⁴³.

¹⁴⁰ „Es ist daher wünschenswert, den Tourismus zu verlangsamen, um mehr mit weniger - CO₂ - zu tun und die Möglichkeit des Reisens für Viele zu erhalten“, Ghislain Dubois in „Le long chemin vers le tourisme lent“, Cahier Espaces 100, März 2009.

¹⁴¹ Unter anderem der Plan für das Eden-Projekt (herausragende europäische Reiseziele, 2011, mit dem Schwerpunkt Regeneration von physischen Stätten) - Calypso oder sozialer Tourismus (Senkung der Saisonabhängigkeit und Erhöhung der Reisemobilität von Senioren, benachteiligten jungen Erwachsenen, Behinderten und mittellosen Familien) - thematische Reiserouten auf dem Iron Curtain Trail (Radwanderwege entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs, aber auch auf Straße und Schiene) - 50 000 Touristen, eine neue Initiative zur Schaffung eines Austauschs der Touristenströme zwischen der EU und Lateinamerika, die auf 25 000 Touristen je Seite ausgerichtet ist (2012-2013).

¹⁴² Nach den neuesten Daten der Kommission für 2012 (der Betrag für das Jahr 2012 wird im Dezember 2011 vom Ad-hoc-Verwaltungsausschuss festgelegt).

¹⁴³ Siehe insbesondere: EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zu Europa - wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, Ziffern 67-71.

7.3. Die Rolle des Europäischen Parlaments

7.3.1. Anregungen für weitere Überlegungen zur Zukunft des Tourismus

Ein erster Schritt in Bezug auf den thematischen Ansatz zur Entwicklung eines nachhaltigen und diversifizierten Tourismus erfolgte im Anschluss an die jüngste Annahme des oben erwähnten (7.1.2.) Initiativberichts, in dessen Ziffer 39 die Bedeutung thematischer Reiserouten/-programme hervorgehoben wird, *„die nicht nur die kulturellen und historischen Wurzeln und Traditionen unseres Kontinents zur Geltung bringen, sondern auch zur Entwicklung eines alternativen, für alle zugänglichen und nachhaltigen Tourismus beitragen“*. Weitere aktuelle Themen im Bereich Tourismus könnten die Themen der kommenden Welttourismustage¹⁴⁴ sein, die jedes Jahr von der UNWTO festgelegt werden: 2011 die *„Annäherung der Kulturen“*, 2012 *„Energie für die nachhaltige Entwicklung“* und 2013 *„Wasser für die gemeinsame Zukunft“*. **Ein historischer Themenschwerpunkt** könnte im Hinblick auf den hundertjährigen Jahrestag des „Großen Krieges“ festgelegt werden. Beispielsweise könnte der Themenschwerpunkt **„Tourismus innerhalb der ehemaligen Grenzlinien des Kalten Krieges“** zur Verknüpfung von Gedenkortern und umweltschonenden Verbindungen führen; ein Beispiel dafür ist der Radwanderweg entlang der ehemaligen Berliner Mauer¹⁴⁵. Zudem könnte **„Tourismus und Demokratie“** der Name einer neuen Gemeinschaftsmaßnahme sein, die der Entdeckung von Orten des Gedenkens und von Stätten mit besonderer Bedeutung für das vereinte Europa durch touristische Einrichtungen gewidmet ist.

7.3.2. Kontrolle der Anwendung und Überarbeitung der tourismusrelevanten Rechtsvorschriften

Im Bereich des Personenverkehrs befürwortet das Parlament einen rechtlichen Status für Reisende in der EU. In seiner Entschließung vom September 2011¹⁴⁶ fordert es die Kommission auf, *„einen ehrgeizigen und kohärenten Rechtsrahmen mit gemeinsamen Regelungen für alle Verkehrsträger vorzulegen, der um spezifische Regeln ergänzt wird, die den Besonderheiten eines jeden Verkehrsträger gerecht werden“*. Der Gerichtshof der EU ging beispielhaft voran, indem er eine sich festigende Rechtsprechung zur Auslegung der Fluggastrechte erarbeitete¹⁴⁷.

Das Parlament sollte auch prüfen, ob **der rechtliche Status der Reisenden in Europa** tatsächlich in die Vertragsbereiche und die Praktiken der Online-Ticket-Buchung Einzug gehalten hat. Demselben proaktiven Geist entsprang die Forderung nach einer Überarbeitung der Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen, um das System der Verantwortlichkeit aller Dienstleister unter Wahrung der Interessen der Verbraucher und eines fairen Wettbewerbs zu aktualisieren. In demselben Zusammenhang sprach sich das Parlament jüngst für die Einführung eines „Europäischen Siegels für hochwertigen

¹⁴⁴ 27. September 2010 in Guangzhou (China) zum Thema „Tourismus und Biodiversität“; Ein weiterer Impuls könnte von den Themen des internationalen Tages des nachhaltigen Tourismus (2. Juni) im Jahr 2010 ausgehen: Tourismus und Kulturerbe im ländlichen Raum, im Jahr 2011: welche Garantien? (über die Frage der Zertifizierung).

¹⁴⁵ [Iron Curtain Trail](#).

¹⁴⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zu Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, Ziffer 36.

¹⁴⁷ Urteil vom 10.7.2008 in der Rechtssache C-173/07; Urteil vom 22.12.08 in der Rechtssache C- 549/07; Urteil vom 19.11.09 in den Rechtssachen C-402/07, C-432/07 und C-83/10 zum Ersatz des immateriellen Schadens: für eine Gesamtübersicht siehe die Studie des EP zu den *„Kundenrechten im zivilen Luftverkehr“*, November 2010, S. 101.

Tourismus“ aus, das auch zu einer Steigerung des Bekanntheitsgrads des Umweltzeichens „*Beherbergungsbetriebe*“ beitragen könnte¹⁴⁸.

7.3.3. Eine langfristige Perspektive

In einem anderen tourismusrelevanten Zusammenhang in Bezug auf die Entwicklungen in Forschung und Raumfahrt könnte das Parlament gemeinsame Initiativen mit der ESA in Zusammenarbeit mit Investoren oder privaten Stiftungen anstoßen, um das Spektrum der Nutzer des Weltraums zu erweitern¹⁴⁹. Das Ziel wäre, europäische Touristen auf Suborbitalflüge oder an Bord von Raumfahrzeugen in der Erdumlaufbahn oder per Shuttle zur ISS zu schicken. Die große Herausforderung besteht darin, den weniger Begüterten den Zugang zum Weltraum mithilfe kostengünstigerer und damit wiederverwendbarer Fortbewegungsmittel zu ermöglichen¹⁵⁰.

7.4. Fazit

Die Zukunft einer sektorbezogenen Politik wie der Tourismuspolitik kann vom wirtschaftlichen Aufschwung – der sich schleppend und in den Mitgliedstaaten ankündigt – nur profitieren; sie muss jedoch mit einem neuen Umweltbewusstsein und einer Ethik auf Seiten der Anbieter und der Nutzer touristischer Dienstleistungen einhergehen. Touristische Aktivitäten können Menschen motivieren, sich in ihrer Freizeit dafür einzusetzen, die Lebensgrundlagen künftiger Generationen wenn nicht zu verbessern, so doch zumindest so zu bewahren, wie sie uns hinterlassen wurden.

Ein grundlegendes Ziel der künftigen Tourismuspolitik muss es sein, die Präferenz der Touristen und Urlauber aus Drittländern für die Länder der Europäischen Union als dem wichtigsten Reiseziel der Welt zu erhalten, obwohl die UNWTO (Tourism 2020 Vision) hier eine rückläufige Entwicklung bis 2020 voraussagt.

Die derzeitigen Turbulenzen auf den Devisenmärkten, die sich im Fall des Ausstiegs eines oder mehrerer Länder der Eurozone aus der gemeinsamen Währung weiter verstärken könnten, hätten unmittelbare Auswirkungen auf die Einnahmen des Tourismussektors und in noch unvorhersehbarem Umfang auf die Zahl der Länder und Regionen der Europäischen Union, die am stärksten betroffen sein werden, sowie die Zeit, in der die Schwierigkeiten andauern. Es reicht, sich das griechische Szenario im Fall der Rückkehr zur Drachme vor Augen zu führen: Der Tourismus (mit einem Anteil von mehr als 15 % am BIP) könnte davon durchaus profitieren, vorausgesetzt, die Ordnung im Land wird aufrechterhalten. Zeigen die Medien aber immer wieder Bilder von Streiks und Demonstrationen in Griechenland, werden Touristen aus Nordeuropa einen Urlaub in Griechenland kaum in Betracht ziehen. Nicht eingerechnet ist hier der Bumerang-Effekt, den das Fehlen einer

¹⁴⁸ Einführung des EU-Umweltzeichens für „Beherbergungsbetriebe“ durch die Entscheidung der Europäischen Kommission Nr. 2003/287/EG vom 9.7.2009; In Bezug auf das europäische Siegel für hochwertigen Tourismus siehe Ziffer 25 der Entschließung des EP vom 27. September 2011.

¹⁴⁹ Derzeit planen *Virgin Galactic* und *Astrium* (100 % EADS) Raketenflugzeuge auf der Grundlage des legendären *SpaceShipOne* (Juni 2004) mit der Bezeichnung „*VSS entreprise*“ bzw. „*Spaceplane*“, die wiederverwendbar sein werden (im Gegensatz zu den derzeitigen Trägerraketen) und die abgesehen von der Tatsache, dass sie Weltraumtouristen zu einem relativ günstigen Preis befördern würden, für einen neuen Boom des Luftverkehrs der Zukunft sorgen könnten. Tatsächlich bezahlten die sieben für die Reise per Sojus-Shuttle zur *ISS* im Zeitraum 2001-2009 zugelassenen, „*spaceflights participants*“ genannten Teilnehmer zwischen 20 und 35 Mio. US-Dollar: unter anderem A. Ansari, die 2006 als erste Frau zur *ISS* flog.

¹⁵⁰ Auf der anderen Seite des Atlantiks ist der Wettbewerb bereits eröffnet: „*Space X*“ hat mit dem Flug der Rakete „*Falcon 9*“ experimentiert, während „*Bigelow Aerospace*“ den Plan verfolgt, 2012 ein aufblasbares Modul einzuführen, das als erste kommerzielle Raumstation dienen könnte.

gemeinsamen Währung für den Aufenthalt von Touristen aus Übersee in der ehemaligen Eurozone auslösen würde.

Ebenso ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die Organe der EU **weder über die erforderlichen Rechtsetzungsbefugnisse noch über ausreichend Finanzmittel verfügen**, um **ohne die Einbeziehung von Staaten und Regionen** bewährte Verfahrensweisen im Bereich des Tourismus entwickeln zu lassen.

Das Parlament könnte sicherstellen, dass die der Kommission bis 2012 abverlangte integrierte Strategie für den Tourismus Institutionen genauso einbezieht wie die Gebietskörperschaften und soziale und wirtschaftliche Akteure. Mit einem sozialen Dialog und Beratungen auf regionaler Ebene ist es daher möglich, die europäischen Ziele, die im Rahmen der EU-2020-Strategie ergänzt oder noch festgelegt werden müssen, wie die **schrittweise Senkung der Saisonabhängigkeit des Tourismus** oder die **Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Reiseziele** im Zusammenhang mit der **Nachhaltigkeit der eingesetzten Verkehrs- und Energieträger**, zu erreichen.

Piero Soave

Tabelle 7: Tabellarischer Überblick über die Struktur- und Kohäsionspolitik 2011-2020

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
2009 2010	<p>Der Vertrag von Lissabon tritt in Kraft.</p> <p>Die Kommission stellt die „Europa-2020“-Strategie vor.</p>	<p>Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als ordentliches Gesetzgebungsverfahren</p> <p>Abschaffung der Unterscheidung zwischen „obligatorischen Ausgaben“ und „nicht-obligatorischen Ausgaben“</p>	<p>Die Europäische Union erhält eine neue Befugnis: Sport</p> <p>Kulturpolitik: qualifizierte Mehrheit ersetzt Einstimmigkeit</p> <p>Die Jugendpolitik wird auf die Bürgerbeteiligung ausgeweitet</p> <p>Das EP bekommt zusätzliche Befugnisse im Bereich des Handels mit Kulturgütern</p>	<p>Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als ordentliches Gesetzgebungsverfahren</p>	<p>Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für die Allgemeine Verordnung zu den Strukturfonds</p> <p>Einführung des Ziels des territorialen Zusammenhalts</p>	<p>Keine wesentlichen Änderungen</p>	<p>Rechtsgrundlage für die Tourismuspolitik (für die die Europäische Union nur eine ergänzende Zuständigkeit besitzt)</p>
2011	<p>Katastrophe von Fukushima</p> <p>7 Mrd. Erdbewohner</p> <p>Verschärfung der Wirtschafts- und Finanzkrise</p> <p>Projekt Finanzielle Vorausschau (2014-2020)</p> <p>Projekt Rahmenprogramm im Bereich Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014-2020</p>	<p>Beginn der Verhandlungen über die neue GAP</p>	<p>Beginn der prälegislativen Arbeiten mit Blick auf die Zeit nach 2013</p> <p>Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020: Erhöhung der Mittel für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Sport und Kultur</p> <p>„Erasmus für alle“ - das EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung,</p>	<p>Mögliche Auswirkungen auf bestimmte Beihilfen, internationale Abkommen oder den Zollschatz</p> <p>Vorschlag und Annahme von Rechtsvorschriften zur Reform der GFP</p> <p>Spannungen wegen der Abkommen (PFA) mit Drittstaaten</p> <p>Aufstieg und Macht</p>	<p>Beginn der prälegislativen Arbeiten mit Blick auf die Zeit nach 2013</p> <p>Allgemeine Bewertung der Kohäsionspolitik 2007-2010</p> <p>Aussprache über Leistungsfähigkeit und Auflagen der Kohäsionspolitik</p> <p>Mitteilung: „Beitrag der Regionalpolitik zum nachhaltigen Wachstum im Rahmen der Strategie „Europa 2020““</p>	<p>Weißbuch zur gemeinsamen Verkehrspolitik bis 2050</p> <p>Vorschlag für eine Verordnung über die neuen Leitlinien für die Entwicklung eines trans-europäischen Verkehrsnetzes mit zwei Finanzierungsvorschlägen (Fazilität „Connecting Europe“ und EU-Initiative für projektbezogene Anleihen)</p>	

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
			Jugend und Sport (2014-2020) „Kreatives Europa“ - das Rahmenprogramm für den Kultur- und Kreativsektor (2014-2020)	Chinas in der Hochseefischerei	6. Oktober: Vorstellung des Legislativpakets für die Zeit nach 2013 durch die Kommission Jahresende: Vorstellung des „gemeinsamen Strategierahmens“		
2012		Konferenz zur neuen GAP, veranstaltet durch das EP		(ISL) Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands in Bezug auf die GFP (Mittelzugang)	Interinstitutionelle Verhandlungen	„Flughafenpaket“: Legislativvorschläge zu Zeitnischen, Bodenabfertigung und Lärm und eine Mitteilung zu Kapazitäten Legislativvorschlag zur Beseitigung von Hindernissen für Kabotage auf der Straße Strategie zur Erleichterung der Entwicklung und Einführung „sauberer Fahrzeuge“	Bewertung aller Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Tourismus auf der Grundlage der Agenda 21 für den Tourismus Ende der Laufzeit des mehrjährigen Programms
2013	Möglicher Beitritt Kroatiens zur EU	Abkommen über die neue GAP		Annahme der Grundverordnung über die GFP	Verhandlungen über „Partnerschaftsverträge“ zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten Anpassung der allgemeinen Verordnung sowie der Verordnungen über die Strukturfonds	Neues „Eisenbahnpaket“ zur Steigerung der Attraktivität des Eisenbahnverkehrs für seine Benutzer wie für private Investoren Ende der	

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
					und den Kohäsionsfonds und die territoriale Zusammenarbeit	Entwicklungsphase des SESAR, der technologischen Komponente des „einheitlichen europäischen Luftraums“ Ende der Laufzeit des Aktionsplans „NAIADES“ zur Förderung der Binnenschifffahrt (2006-2013)	
2014	Wahlen zum Europäischen Parlament Neue Finanzielle Vorausschau (2014-2020) Interinstitutionelle Rahmenvereinbarung mit der neuen Kommission	Neue Haushaltsrubrik	Die neuen Programme „Erasmus für alle“ und „Kreatives Europa“ treten in Kraft		Beginn des neuen Zeitraums der Kohäsionspolitik 2014-2020	GALILEO wird in Betrieb genommen Beginn der Einführungsphase des SESAR Ende des Jahres Inbetriebnahme von e-call (automatischer Notruf bei Verkehrsunfällen)?	Pilotaktionen zum Thema Tourismus in der Demokratie aus Anlass des hundertsten Jahrestages des 1. Weltkriegs
2015				Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber den Vereinten Nationen, den höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) auf den Fischereisektor anzuwenden			

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
2016							Mögliche EU-Initiative für den Weltraumtourismus
2018						Ende der Umsetzung der Seeverkehrsstrategie (2009-2018)	
2019	Wahlen zum Europäischen Parlament						
2020	Ende der Umsetzung der Europa-2020-Strategie			Durch die Rahmenrichtlinie „Strategie für die Meeresumwelt“ festgelegte Frist, innerhalb derer die Mitgliedstaaten einen guten Umweltzustand herstellen sollen; Anwendung des Ökosystem-Ansatzes			

