

# Amtsblatt

## der Europäischen Union

C 339



Ausgabe in  
deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen 53. Jahrgang  
14. Dezember 2010

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen</i>	
	STELLUNGNAHMEN	
	<b>Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss</b>	
	<b>459. Plenartagung am 20. und 21. Januar 2010</b>	
2010/C 339/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Frühkindliche Betreuung und Bildung“ (Initiativstellungnahme) .....	1
2010/C 339/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachhaltige Entwicklung der Küstenregionen“ (Initiativstellungnahme) .....	7
	III <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	<b>Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss</b>	
	<b>459. Plenartagung am 20. und 21. Januar 2010</b>	
2010/C 339/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft“ KOM(2009) 634 <i>endg.</i> — 2009/0176 (COD) .....	13
2010/C 339/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten (2011-2013)“ KOM(2009) 223 <i>endg.</i> — 2009/0070 (COD) .....	14
2010/C 339/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen“ KOM(2009) 346 <i>endg.</i> .....	20

DE

Preis: 4 EUR

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	<u>Inhalt (Fortsetzung)</u>	<u>Seite</u>
2010/C 339/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Weiterverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik“ KOM(2009) 362 endg. — 2009/0099 (COD) .....	24
2010/C 339/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum“ KOM(2009) 248 endg. ....	29
2010/C 339/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorschlägen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken“ KOM(2009) 499 endg. — 2009/0140 (COD) „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde“ KOM(2009) 501 endg. — 2009/0142 (COD) „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung“ KOM(2009) 502 endg. — 2009/0143 (COD) „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde“ KOM(2009) 503 endg. — 2009/0144 (COD) .....	34
2010/C 339/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen“ KOM(2009) 511 endg. — 2009/0139 (CNS) .....	41
2010/C 339/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse“ KOM(2009) 234 endg. ....	45
2010/C 339/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG“ KOM(2009) 363 endg. — 2009/0108 (COD) .....	49
2010/C 339/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung: Die Rolle des Fairen Handels und handelsbezogener nichtstaatlicher Nachhaltigkeitssicherungskonzepte“ KOM(2009) 215 endg. ....	53



## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

## 459. PLENARTAGUNG AM 20. UND 21. JANUAR 2010

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Frühkindliche Betreuung und Bildung“**

(Initiativstimmungnahme)

(2010/C 339/01)

Berichterstatte: **Mária HERCZOG**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2009 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Frühkindliche Betreuung und Bildung“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. Dezember 2009 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 194 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

**Einleitung**

Die Mitgliedstaaten sind verantwortlich für die Bildung und Betreuung aller in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Kinder. Es gibt unterschiedliche Betreuungs- und Bildungsformen, und ihre Bezeichnungen, Inhalte und Ziele waren in den letzten 15 Jahren Veränderungen unterworfen. Die im Bereich der frühkindlichen Betreuung verwendeten Definitionen und Begrifflichkeiten haben sich gewandelt. Kindliche Bildung und Betreuung umfasst nicht nur die Gewährleistung eines sicheren Umfelds für das Kind, sondern auch die Förderung und Betreuung, die das Kind braucht, um zu gedeihen und mithilfe der notwendigen emotionalen, physischen, sozialen und pädagogischen Unterstützung seine eigenen Fähigkeiten zu entwickeln. Frühkindliche Bildung und Betreuung beinhaltet eine Reihe umfassender Leistungen, die für Kinder vom

Neugeborenen bis ins Vorschulalter angeboten werden. Außer-schulische Betreuung bezeichnet jene Leistungen, die Schulkindern außerhalb der Unterrichtszeiten - d.h. nachmittags, am Wochenende und während der Schulferien - angeboten werden.

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erkennt die von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen zum Auf- und Ausbau einer qualitativ hochwertigen, erschwinglichen und allgemein zugänglichen Kinderbetreuung, einschließlich frühkindlicher Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, an und unterstützt diese Bemühungen. Gleichzeitig muss noch mehr getan werden, um sicherzustellen, dass diese Leistungen allen Kindern offenstehen.

1.2 Der Ausschuss erkennt die Bedeutung eines ganzheitlichen und umfassenden Ansatzes in Kinderbetreuungsfragen an, um zusammenhängende Vorgänge besser verstehen zu können und eine menschliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten müssen Einzelpersonen und Familien die Möglichkeit geben, persönliche Optionen und Entscheidungen zu treffen und ihre Präferenzen in Bezug auf Form und Dauer der Betreuung ihrer Kinder zu äußern. In diesem Zusammenhang sollten die politischen Entscheidungsträger verschiedene Bedürfnisse, konkurrierende Werte und Interessen in folgenden Bereichen berücksichtigen:

- Wohl des Kindes <sup>(1)</sup>;
- Unterstützung der Eltern, Elternbildung und -stärkung;
- demografische Fragen (u.a. niedrige Geburtenraten und schneller Anstieg der Rentnerzahlen);
- Arbeitsmarkterfordernisse;
- Bildung und lebenslanges Lernen;
- Chancengleichheit für Frauen und Männer;
- Unterschiede in der geographischen Verteilung (Städte, ländliche Gegenden, abgelegene Gebiete);
- Vereinbarkeit von Berufs-, Familien- und Privatleben;
- allgemein zugängliche, erschwingliche und qualitativ hochwertige Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder;
- aktive Bürgerbeteiligung;
- Solidarität zwischen den Generationen;
- Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

1.3 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass auf nationaler Ebene unterschiedliche Familien- und somit Kinderbetreuungspolitiken verfolgt werden. Die in Barcelona formulierten Zielsetzungen und andere einschlägige EU-Dokumente geben jedoch recht einheitliche Ziele vor <sup>(2)</sup>.

1.4 Der Ausschuss betont, dass das Hauptaugenmerk auf besondere Gruppen von Kindern gerichtet werden muss, vor allem auf die am stärksten Benachteiligten mit besonderen Bedürfnissen wie Kinder mit Behinderungen, mit Migrationshintergrund, aus ethnischen Minderheiten oder sozial ausgegrenzten Familien bzw. ohne ihre Eltern lebende Kinder, für die die Kinderbetreuung bei der Vorbereitung auf die Schule und für die Erreichung schulischer Erfolge eine wichtige Rolle spielt. Auch plädiert der Ausschuss dafür, zusätzliche Unterstützung für die Eltern dieser Gruppen von Kindern zur Verfügung zu stellen.

<sup>(1)</sup> Vor dem Hintergrund der am 4. Juli 2006 veröffentlichten *Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie* ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/r12555\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/r12555_de.htm)).

<sup>(2)</sup> Auf seiner Tagung im März 2002 in Barcelona erkannte der Europäische Rat die Bedeutung der Kinderbetreuung für Wachstum und Chancengleichheit an und rief die Mitgliedstaaten dazu auf, „Hemmnisse [zu] beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt [zu] sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“

1.5 Im Einklang mit der Sozialagenda und anderen einschlägigen politischen Dokumenten betrachtet der Ausschuss eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung als Möglichkeit zur Steigerung der Lebensqualität und als Beitrag zur Vereinbarung von Berufs-, Privat- und Familienleben für alle Mitglieder der Familie. Außerdem wird dadurch die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt gestärkt und das Familieneinkommen erhöht.

1.6 Der Ausschuss begrüßt, dass diverse Betreuungs- und Dienstleistungsangebote für Kinder verschiedener Altersgruppen bestehen, die sich nicht nur an Kinder im Vorschulalter richten, sondern auch Aktivitäten im außerschulischen Bereich, in der Freizeit und im Rahmen der informellen Bildung umfassen. Es sollten allgemein zugängliche, erschwingliche und qualitativ hochwertige Leistungen für alle Kinder angeboten werden.

1.7 Der Kinderbetreuungssektor verzeichnet ein rasches Wachstum. Gleichwohl sind in Bezug auf die Qualifikationen und deren Anerkennung, das Geschlechtergleichgewicht, das Ansehen und das Arbeitsentgelt der in der formellen und vielmehr noch der informellen Kinderbetreuung beschäftigten Arbeitskräfte weitere Verbesserungen und Unterstützungsmaßnahmen vonnöten, um ein differenzierteres, den verschiedenen Bedürfnissen entsprechendes Leistungsangebot bereitstellen zu können. Zwar besteht das Ziel darin, allen Kindern Bildung und Betreuung zu ermöglichen, doch muss auch daran erinnert werden, dass ein flexibler, nachhaltiger und sensibler Ansatz erforderlich ist, um eine breite Palette an Leistungen bieten zu können, die den Rechten und Bedürfnissen verschiedener Gruppen von Kindern gerecht werden.

1.8 Die Bedürfnisse von Familien und Kindern, die in benachteiligten, abgelegenen Gebieten und Regionen leben, sollten besser und auf vielschichtiger Weise berücksichtigt werden, unter anderem durch Einbeziehung des Gemeinwesens und Unterstützung durch die öffentliche Hand. Mit verschiedenen Betreuungsangeboten - integriert, im häuslichen Umfeld, Unterstützung der Eltern usw. - kann auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kinder und ihrer Familien eingegangen werden.

1.9 Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich die Anerkennung der Verantwortung der Mitgliedstaaten und das zunehmende Engagement der Sozialpartner zur Verbesserung universeller und flexibler Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für alle Kinder und würdigt die Tatsache, dass sie alle gangbaren Wege beschreiten, damit diese Möglichkeiten verfügbar und von Erfolg gekrönt werden. Arbeitgeber können selbst Kinderbetreuungseinrichtungen anbieten oder sie finanziell unterstützen, während Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen ihren Beitrag leisten können, indem sie auf die Bedeutung solcher Angebote hinweisen und die laufende Analyse und Bewertung unterstützen. Die Mitgliedstaaten können Arbeitgebern, die sich um die Bereitstellung von Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bemühen, steuerliche Anreize bieten.

1.10 Im Einklang mit den gemeinsamen Grundsätzen und dem lebenszyklusbezogenen Ansatz der Flexicurity ist der Ausschuss der Auffassung, dass der Vorschlag vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den Betreuungs- und Bildungsbedürfnissen von Kleinkindern unter drei Jahren und von Kindern nach dem Einschulungsalter betrachtet werden muss. Die Inanspruchnahme flexibler Arbeitszeiten für Eltern, die von sämtlichen Partnern ausgehandelt wurden, hat sich in diesem Rahmen bewährt.

1.11 Den Sozialpartnern kommt insofern eine wichtige Rolle zu, als sie die Umsetzung bildungs- und betreuungsrelevanter Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten sowie einen umfassenden Ansatz unterstützen können.

## 2. Hintergrund

2.1 Die Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung (92/241/EWG), in der nahegelegt wurde, Qualitätskriterien für die Kinderbetreuung festzulegen, machte bereits 1992 die wichtige Rolle der Kinderbetreuung deutlich; seitdem haben sich Umfang und Bandbreite der Kinderbetreuung jedoch stark gewandelt. So konzentrierte sich das „Netzwerk Kinderbetreuung“ der Europäischen Kommission im Jahr 1996 auf qualitative Zielsetzungen für Leistungen der Kleinkinderbetreuung und nicht auf die Zahl oder den Anteil von Kindern, die Einrichtungen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) besuchen.

2.2 In der EU-25<sup>(3)</sup> wurde die Zahl der Kinder bis zum schulpflichtigen Alter auf rund 30 Millionen geschätzt. Davon besuchten weniger als 25 % der unter Dreijährigen formale Kinderbetreuungseinrichtungen, wohingegen dieser Prozentsatz bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Einschulungsalter auf über 80 % stieg. Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestanden beträchtliche Unterschiede, je nach der jeweiligen politischen Ausrichtung, den geltenden Regelungen für Mutterschafts- und Elternurlaub, den Traditionen und Werten. Auch gibt es große Unterschiede zwischen den Formen der Betreuung und ihrer Qualität sowie in Bezug auf die dort verbrachten Zeiträume und Tage.

2.3 Frühkindliche Förderungs- und Betreuungseinrichtungen befinden sich in den EU-Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Entwicklungsstufen und sind nach wie vor einer der am rasantesten wachsenden Märkte für Betreuungsangebote in Europa. Dies hängt teilweise mit den Zielsetzungen von Barcelona zusammen, doch muss noch mehr Engagement an den Tag gelegt werden, um zu gewährleisten, dass allen Kindern eine Vielfalt an Betreuungsformen offensteht. Hierbei sind die unterschiedlichen Hintergründe und Bedürfnisse der Kinder und Familien zu berücksichtigen.

2.4 Die Bedeutung qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungsmöglichkeiten als wesentlicher Faktor für die Erreichung der Geschlechtergleichstellung und die Erhöhung der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen wurde vom Europäischen Rat und von der Kommission hervorgehoben und in die 2002 formulierten Zielsetzungen von Barcelona aufgenommen. Dies kam 2000 und 2008 auch in der Lissabon-Strategie zum Ausdruck. In dem Bericht der Kommission über die Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter wurden Errungenschaften und weitere Aufgabenstellungen in diesem Bereich analysiert. „Die Mitgliedstaaten sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder

unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“<sup>(4)</sup> In einigen Ländern bedarf es größerer Anstrengungen, um die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu verwirklichen.

2.5 In der Mitteilung der Europäischen Kommission zum demografischen Wandel werden die Faktoren genannt, die zu einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung in Europa führen: niedrige Geburtenraten haben einen Rückgang der Erwerbsbevölkerung und eine wachsende Belastung der öffentlichen Ausgaben zur Folge<sup>(5)</sup>. Der Europäische Rat betonte im März 2006 die Notwendigkeit einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Privatleben, damit Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden können, und billigte den Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter<sup>(6)</sup>. In einer weiteren Mitteilung zur Förderung der Solidarität zwischen den Generationen befasst sich die Kommission mit der Frage des demografischen und gesellschaftlichen Wandels, einschließlich möglicher Schwierigkeiten bei der Finanzierung und dem Angebot von Waren und Dienstleistungen, unter anderem auch Kinderbetreuungsleistungen<sup>(7)</sup>.

2.6 Die von der Kommission angehörten Bürgerinnen, Bürger und Vertreter der Zivilgesellschaft zeigten sich darüber besorgt, dass die Berufsaussichten von Müttern sehr viel stärker beeinträchtigt werden als die von Vätern. Die Beschäftigungsquote von Frauen mit unterhaltsberechtigten Kindern liegt bei nur 65 % im Vergleich zu 91,7 % bei den Männern. Auch haben Frauen mit Stereotypen in Bezug auf ihre häuslichen Pflichten und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu kämpfen<sup>(8)</sup>. Dies kann dazu führen, dass weniger Frauen nach der Geburt ihres Kindes auf den Arbeitsmarkt zurückkehren.

2.7 Kinderarmut in Europa<sup>(9)</sup> und das Ziel der EU-weiten Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UNKRK)<sup>(10)</sup> sind entscheidende Themen, da die Kommission in ihrer Mitteilung feststellt, dass Armut und soziale Ausgrenzung von Eltern die Möglichkeiten und Lebenschancen der Kinder ernsthaft beeinträchtigen. Ein Durchbrechen dieses Armutskreislaufes ist daher von entscheidender Bedeutung<sup>(11)</sup>.

<sup>(4)</sup> Bericht der Kommission „Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter“. KOM(2008) 638, Brüssel.

<sup>(5)</sup> Mitteilung der Kommission: „Die demografische Zukunft Europas - Von der Herausforderung zur Chance“, KOM(2006) 571 endg., <http://ec.europa.eu/employment>.

<sup>(6)</sup> Siehe Anlage II zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 23./24. März 2006 in Brüssel, abrufbar unter [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf).

<sup>(7)</sup> Mitteilung der Kommission „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, KOM(2007) 244 endg.

<sup>(8)</sup> Mitteilung der Kommission „Bürgerinfo - Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch bessere Vorschriften für den Mutterschaftsurlaub“

(<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=611&langId=de>); Gemeinsamer Standpunkt der Sozialplattform in Bezug auf die Überarbeitung der Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Januar 2009.

<sup>(9)</sup> Europäische Kommission, *Child Poverty and Well-Being in the EU - Current status and way forward*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2008.

<sup>(10)</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes.

<sup>(11)</sup> Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie, KOM(2006) 367 endg., Brüssel 2006.

<sup>(3)</sup> Kinderbetreuung in der EU im Jahr 2006, Eurostat/08/172; Bulgarien und Rumänien traten der EU am 1. Januar 2007 bei und wurden im Vorfeld nicht zur Datenerhebung aufgefordert.

2.8 Zwischen 1986 und 1996 sollte sich die von der Kommission eingesetzte länderübergreifende Gruppe „Netzwerk Kinderbetreuung“ im Wesentlichen drei speziellen Bereichen widmen: Leistungen für Kinder, Elternurlaub und die Rolle der Männer bei der Betreuung. Die 40 qualitativen Zielsetzungen, die das Netzwerk erarbeitet hat, stecken den Rahmen für die künftige Politik ab. Dies bedeutet, dass die EU eine politische Verpflichtung in Bezug auf die Kinderbetreuung und ihrer Ziele einget.

2.9 Dank zahlreicher Studien, Strategiepapiere und Analysen konnte man sich ein Bild von den Bedürfnissen der Kinder und Familien sowie von den verfügbaren und künftigen Einrichtungen machen<sup>(12)</sup>. Frühkindliche Betreuung und Bildung wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten erörtert und beleuchtet, so u.a. in den Dokumenten, die die Europäische Kommission und ihre Agenturen in den letzten Jahren veröffentlicht haben. Dazu gehören eine Kinderrechtsstrategie<sup>(13)</sup>, Bildungsfragen<sup>(14)</sup>, die aktuelle Situation und Zukunft der Kinderbetreuung in der EU<sup>(15)</sup>, das Symposium zur Verbesserung der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE)<sup>(16)</sup>, die sozialpolitische Komponente der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit Blick auf die am stärksten benachteiligten Gruppen von Kindern sowie Forschung und Projektevaluierung<sup>(17)</sup>.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 In einer Mitteilung aus dem Jahr 2006<sup>(18)</sup> erklärt die Kommission, dass Kinderrechte für die EU ein vorrangiges Anliegen sind und dass die Mitgliedstaaten zur Einhaltung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UNKRK)

(12) *Starting Strong* (Ein guter Start ins Leben), OECD, 2001 / Kinderbetreuung in Europa, Foundation Findings, 2009 / *Families and childcare services* (Familien und Kinderbetreuungseinrichtungen), Eurofound, 2009 / *Early Childhood education and care – key lessons for policy makers* (Frühkindliche Bildung und Betreuung: Erkenntnisse aus der Forschung für Politiker), NESSE, 2009 / *The Provision of childcare services, Comparative review of 30 European countries*, Europäische Kommission, 2009 / *Child Poverty and well being in the EU* (Kinderarmut und Wohlergehen von Kindern), Europäische Kommission, 2008 / *Changing Childhood in a Changing Europe*, ESF, 2009 / *Babies and Bosses* (Babys und Chefs), OECD, 2007 / *Education Today, the OECD perspective* (Auf welchem Stand ist die Bildung heute?), 2009 / Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa: ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten, Eurydice, 2009 / *Out of school care services for school aged children*, Eurofound, 2007 / *Employment developments in childcare services for school-aged children*, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2006 / UNICEF-Bericht Nr. 8, *The Childcare Transition*, Florenz, 2008 / Von der Kommission veranstaltetes Symposium zur FBBE mit dem Titel „Early matters“, Brüssel, 2008.

(13) Mitteilung im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie, 2006.

(14) Mitteilung der Kommission „Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung“, KOM(2006) 481 endg.

(15) *Childcare services in the EU- what future?*, Eurofound.

(16) Von der Kommission veranstaltetes Symposium zur FBBE mit dem Titel „Early matters“, Oktober 2008, Brüssel.

(17) Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa: ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten, Eurydice, 2009, *Early Childhood education and care – key lessons for policy makers* (Frühkindliche Bildung und Betreuung: Erkenntnisse aus der Forschung für Politiker), NESSE, 2009.

(18) Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie, KOM(2006) 367 endg.

und der dazugehörigen Fakultativprotokolle sowie zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele verpflichtet sind. Im März 2006 ersuchte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten, „die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Kinderarmut rasch in erheblichem Maße zu verringern und damit allen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die gleichen Chancen zu bieten“<sup>(19)</sup>. Im Zusammenhang mit dem hier zu behandelnden Thema bedeutet dies, dass allen Kindern die Möglichkeit einer angemessenen frühkindlichen und außerschulischen Betreuung und Bildung entsprechend ihren Entwicklungsbedürfnissen und familiären Verhältnissen gegeben wird und dass sie mindestens bis zum Alter von 14 Jahren Zugang zu allgemein offenstehenden, flexiblen, qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen erhalten.

3.2 Der Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ermöglicht den Eltern eine bessere Vereinbarung von Beruf, Familie und Privatleben. Dies betrifft vor allem Frauen, die aufgrund unangemessener Kinderbetreuungsmöglichkeiten häufiger ihre Arbeit aufgeben müssen, keine Arbeit finden bzw. geeignete Arbeitsformen nicht in Anspruch nehmen können. Somit werden sie daran gehindert, ihr Potenzial voll zu entfalten und ihre Familie vor Armut zu schützen. Dies steht in engem Zusammenhang mit dem demografischen Wandel, da mangelnde Möglichkeiten der Vereinbarung von Arbeit und Familie zu niedrigeren Geburtenraten führen.

3.3 Der Rechtsrahmen der EU verbietet durch eine Reihe legislativer Maßnahmen die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Häufig reduzieren Frauen jedoch ihre Arbeitszeiten oder unterbrechen ihre Berufstätigkeit für längere Zeit, um sich um ihre Kinder zu kümmern, was zu einer geringeren Bezahlung und niedrigeren Renten sowie zu Armut trotz Erwerbstätigkeit führt, insbesondere in Einelternfamilien oder kinderreichen Familien. Auch wenn die Verringerung von Arbeitszeiten eine persönliche Entscheidung ist, kann diese z.B. auch mit dem Mangel an angemessenen Kinderbetreuungsmöglichkeiten zusammenhängen.

3.4 Eltern sollten wählen können, wann sie ihren Elternurlaub nehmen, und diesen möglichst mit ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten verbinden können. Diesbezüglich müssen aber auch Faktoren wie einzelstaatliche Politiken, Prioritäten, Bedürfnisse der Unternehmen, sozialer Druck und Bedürfnisse der Kinder berücksichtigt werden, und Veränderungen müssen so behutsam gestaltet werden, dass Raum für spezifische Maßnahmen bleibt.

3.5 In der EU erklären mehr als 6 Millionen Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahren, dass sie aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen an einer Erwerbstätigkeit gehindert sind oder lediglich einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können, wobei mehr als ein Viertel von ihnen als Grund den Mangel an Betreuungseinrichtungen für Kinder oder die Kosten dafür angibt<sup>(20)</sup>.

(19) Siehe Ziffer 72 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2006 (Referenz s.o. unter Fußnote 8).

(20) Kinderbetreuung in Europa, Foundation Findings, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin, 2009. S. 9, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

3.6 Der Zugang zu qualitativ hochwertiger, erschwinglicher und allgemein zugänglicher frühkindlicher Förderung und Betreuung und zu außerschulischen Programmen, ist nicht nur eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Kinder ihre Zeit in einer an ihre Entwicklungsbedürfnisse angepassten lebenswerten Umwelt verbringen, sondern ermöglicht auch den Eltern (insbesondere den Frauen), einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Eine hochwertige Kinderbetreuung wirkt sich auf die Lebensqualität und die Zukunft der Kinder, der Eltern, der Familien und des Gemeinwesens aus.

3.7 Die verschiedenen Ziele der EU-Strategien für die Umsetzung der Lissabon-Strategie, die in Barcelona und darüber hinaus formulierten Zielsetzungen, aber auch die demografische Situation, die Solidarität zwischen Generationen, die Chancengleichheit für Männer und Frauen sowie eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben können zum Teil auch durch Kinderbetreuungsangebote erreicht werden. Damit diese Möglichkeiten zum Wohl des Kindes gewährleistet werden können, sind größere Anstrengungen erforderlich.

3.8 Der schnell wachsende Kinderbetreuungssektor bietet auch immer mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und Männer<sup>(21)</sup>, da die Bildungs- und Ausbildungsanforderungen, das Ansehen und die Löhne steigen.

3.9 Damit Beruf, Privatleben und Familie besser vereinbart werden können, hat ein Großteil der Mitgliedstaaten Maßnahmenpakete entwickelt, die die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelstaatlichen Arbeitsmärkte sowie die Vielfalt der in Europa bestehenden Traditionen und Kulturen widerspiegeln. Eine umfassende und flexible Kinderbetreuung ist neben anderen Instrumenten in diesem Bereich Teil eines umfassenderen Konzepts. Hierzu gehören Programme zur sozialen Eingliederung, flexible Arbeitszeitregelungen, Elternurlaub und andere Urlaubsformen zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Privat- und Berufsleben, Kinderrechte und dadurch Fortschritte bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 In der EU ist die Kinderbetreuung eine schnell wachsende und sich rasch entwickelnde Branche mit einer Reihe von Mindeststandards. Die Bedürfnisse des Kindes insbesondere in den wichtigen ersten Lebensjahren, der Aspekt der Investition beim Angebot von Leistungen, wie die Vorbereitung auf die Schule, eine erfolgreiche Bildung und ein gelungenes Erwachsenenleben, ebenso wie eine unbeschwerte Kindheit sind Inhalt eines relativ neuen Konzepts, das vor allem dem Wohl des Kindes, aber auch der Gemeinschaft und der Gesellschaft als Ganzes dient<sup>(22)</sup>.

4.2 Bis vor kurzem waren die öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung häufig vor allem auf Kinder von drei Jahren bis zum Einschulungsalter gerichtet, um diese auf die Schule vorzubereiten. Investitionen in die Kinderbetreuung müssen aber in einem noch früheren Alter ansetzen und sich auch auf Schulkinder bis zu 14 Jahren erstrecken. Dies impliziert nicht nur das

Angebot einer besseren Tagesbetreuung, während die Eltern arbeiten, sondern auch das Angebot von Aktivitäten, außerschulischer Betreuung und Bildung sowie von Freizeittätigkeiten für alle. Diese Maßnahmen bieten erwiesenermaßen nicht nur eine sichere und unbeschwerte Kindheit, sondern auch eine sehr wirksame Vorbereitung auf das Erwachsenenleben.

4.3 Die Sozialisierung und die Entwicklung eines Wertesystems sind entscheidende Elemente des familiären Umfelds eines Kindes, das durch die formelle frühkindliche Bildung und Betreuung ergänzt wird. Außerdem tragen Anbieter informeller Bildung - wie nichtstaatliche Kinder- und Jugendorganisationen sowie Kinder- und Jugendzentren - zur Aneignung von Fähigkeiten für das praktische Leben bei und sind für den Prozess des lebenslangen Lernens von Bedeutung. 70 % unseres Wissens und unserer Fähigkeiten sind auf informelle Bildung zurückzuführen. Alle Formen der Bildung sollten anerkannt und gefördert werden.

4.4 In besonderen Fällen wie bei Kindern mit Behinderungen, Migrantenkindern oder Eltern mit psychischen Problemen kann durch Kinderbetreuung ermöglicht werden, dass die Kinder in ihren Familien bleiben statt von ihnen getrennt zu werden. Die Verfügbarkeit vielfältiger Kinderbetreuungsformen ist ein wichtiges Element der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und spielt eine entscheidende Rolle in benachteiligten Gebieten, für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und für vergleichsweise schlechter gestellte Haushalte. Kinderbetreuungseinrichtungen können bei der Bewältigung sozialer, wirtschaftlicher und gesundheitsbezogener Probleme solcher benachteiligter Haushalte helfen und zur sozialen Integration ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen beitragen.

4.5 Die Kommission sollte mit Blick auf die UN-Konvention über die Rechte des Kindes<sup>(23)</sup> eine Parallelstudie durchführen, in der untersucht wird, welche Folgen die vorgeschlagenen Maßnahmen für die Kinder haben. Es muss gewährleistet sein, dass Kinder gut betreut aufwachsen können und ihr persönliches Wohlergehen gesichert ist. Das Wohlbefinden von Kindern und der Wert der Kindheit in diesem äußerst wichtigen Lebensabschnitt sind von entscheidender Bedeutung, aber gleichzeitig stellen Kinder die Arbeitskräfte der Zukunft dar, und mangelnde Pflege und Unterstützung in diesem frühen Lebensabschnitt können zu Schulversagen und später zu mangelnder gesellschaftlicher Integration führen.

4.6 Obgleich die Kinderbetreuung traditionell überwiegend für Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, sind Gleichstellung und eine Durchmischung der Geschlechter am Arbeitsplatz durch einen höheren Anteil an männlichen Beschäftigten wünschenswert. Hochwertige Ausbildung und Qualifizierung, Kontrolle und bessere Anerkennung durch höhere Gehälter garantieren bessere Dienstleistungen und tragen zur Geschlechtergleichstellung bei den Beschäftigten bei.

(21) Und zwar durch die oben genannte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung.

(22) P. Reid, D. White: Eurofound, *Out of school care services for children living in disadvantaged areas* (Original EN, etwa: Außerschulische Betreuungseinrichtungen für Kinder in benachteiligten Gebieten), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2007

(23) Übereinkommen über die Rechte des Kindes, am 20. November 1989 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet (Resolution 44/25) und im Einklang mit Artikel 49 am 2. September 1990 in Kraft getreten. Der Wortlaut ist u.a. abrufbar unter: [http://www.unicef.de/fileadmin/content\\_media/projekte/themen/PDF/UN-Kinderrechtskonvention.pdf](http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/projekte/themen/PDF/UN-Kinderrechtskonvention.pdf).

4.7 Entsprechend den in Barcelona formulierten Zielsetzungen sollen bis 2010 mindestens für 33 % der Kinder unter 3 Jahren und für 90 % der Kinder zwischen 3 Jahren und dem schulpflichtigen Alter Tagesbetreuungsplätze zur Verfügung stehen, aber es gibt keine einschlägigen Bestimmungen für die verschiedenen Formen der Kinderbetreuung. Deshalb wird dringend eine europäische Plattform benötigt, die sich mit deren Klassifizierung und Verbesserung anhand der Grundsätze der Qualität, Flexibilität, Zugänglichkeit und Erreichbarkeit befasst. Die Frage ist: Was geschieht mit Kindern, die trotz eines benötigten Betreuungsplatzes nicht untergebracht werden können? Für die Erörterung dieser Fragen und mögliche Antworten sind Untersuchungen und geeignetere Daten erforderlich.

4.8 Zur Qualität der Kinderbetreuung, die zu Hause geleistet wird, liegen nur wenige Informationen vor. Viele der Anbieter

sind unqualifiziert, nicht offiziell gemeldet und nicht durch anerkannte Kontrollsysteme erfasst. Diese Arbeitnehmer fallen nicht unter die offiziellen Beschäftigungsstrukturen und genießen somit keinen ordnungsgemäßen Schutz am Arbeitsplatz. Die Mitgliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften sollten sich verpflichten, für hochwertige Betreuung in jeglicher Form zu sorgen. Durch diese inoffiziellen Betreuungsformen werden auch die Kinder gefährdet. Die Sozialpartner sollten sich für Bestimmungen und Transparenz nicht nur für die professionelle Kinderbetreuung, sondern für alle informellen Formen der Betreuung zu Hause einsetzen, indem sie Ausbildungen und Kontrollen unterstützen und fordern. Steueranreize könnten zur Schaffung von mehr qualitativ hochwertigen Betreuungseinrichtungen beitragen. Angesichts der hohen Zahl von Frauen, die im Pflege- und Betreuungsbereich tätig sind, wäre die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Qualifikationen auch der Gesamtstrategie der EU auf diesem Gebiet <sup>(24)</sup> förderlich.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Mario SEPI

---

<sup>(24)</sup> Stellungnahme des EWSA, ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 102.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachhaltige Entwicklung der Küstenregionen“

### (Initiativstimmungnahme)

(2010/C 339/02)

Berichtersteller: **Stéphane BUFFETAUT**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 26. Februar 2009 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Nachhaltige Entwicklung der Küstenregionen“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. Oktober 2009 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 138 Ja-Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss betont, dass die 136 000 km Küste der EU ein wertvolles Gut sind, doch kann der demografische, bauliche, landwirtschaftliche, wirtschaftliche und touristische Druck, der auf den Küstenregionen lastet, ihre Attraktivität und ihre Zukunft gefährden. Nur Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Entwicklung sowohl in wirtschaftlicher als auch ökologischer Hinsicht ausgerichtet sind, können eine erfolgreiche Zukunft der Küstenregionen sichern.

1.2 Der Ausschuss spricht diesbezüglich folgende Empfehlungen aus:

#### 1.2.1 Umweltschutz

- Einrichtung eines europäischen Netzes der mit der Verwaltung der Meeresschutzgebiete beauftragten Gremien und Einführung eines europäischen Gütezeichens für diese Gebiete;
- Aufbau einer europäischen Datenbank der Mitgliedstaaten über bewährte Rechts- und Verwaltungsverfahren zum Schutz der Küstenregionen;
- erhöhte Aufmerksamkeit für das allzu lange ignorierte Problem der Verbauung der Küstenregionen (mit Ausnahme der baulichen Maßnahmen zum Schutz des natürlichen, historischen oder kulturellen Erbes bzw. der Bevölkerung) und Einrichtung eines europäischen Beobachtungsnetzes der marinen Forschungseinrichtungen, um die Auswirkungen der Bauten auf aus der See gewonnenem Land zu überwachen;
- Einrichtung eines wissenschaftlichen und technischen Ausschusses der maritimen Regionen, um den Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels und - für die Polarregionen - der Abschmelzung der Polkappen vorweg zu begegnen und Lösungen vorzuschlagen;
- Verbreitung von Informationen und Sensibilisierung für die Meeresumwelt.

#### 1.2.2 Verkehr

Der Ausschuss bekräftigt seine Unterstützung für das TEN-V-Programm, dessen Umsetzung auch die europäische Wirtschaft fördern wird. Im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung der Küstenregionen betont der Ausschuss insbesondere die Bedeutung von folgenden Vorhaben: Hochgeschwindigkeitsseewege (Ostsee, Atlantischer Bogen, Südosteuropa, westliches Mittelmeer), Eisenbahnachse „Rail Baltica“ und Eisenbahnachse im intermodalen Korridor Ionisches Meer/Adria. Diese Verlagerung auf den See- und Schienenverkehr ist sinnvoll, doch muss gleichzeitig auch die damit einhergehende Umweltverschmutzung unter Kontrolle gehalten werden.

#### 1.2.3 Küstennahe Wirtschaftstätigkeiten in Schwierigkeiten

Der Ausschuss betont, dass die Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Fischereifonds (EFF) auf diejenigen Küstenregionen ausgerichtet werden müssen, die mit besonderen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, um ihnen den Übergang zu neuen Wirtschaftstätigkeiten zu erleichtern.

Er verweist auf die Kosten, die die Mitgliedstaaten und die Europäische Union für die Investitionen und baulichen Vorkehrungen zur Eindämmung des prognostizierten Anstiegs der Meeresspiegel zu tragen haben, für die umfangreiche Haushaltsmittel bereitgestellt werden müssen.

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Küstenregionen könnten auch zur Abwanderung der Bevölkerung führen, die wiederum Folgen auf sozialer Ebene und für die Beschäftigung nach sich zieht, die in den Planungen berücksichtigt werden müssen.

#### 1.2.4 Tourismus

Der Ausschuss empfiehlt die Abhaltung einer regelmäßigen europäischen Konferenz des verantwortungsbewussten Bade-tourismus, z.B. unter gemeinsamer Federführung von AdR und EWSA, auf der bewährte Verfahren in der EU erörtert werden könnten.

Er befürwortet außerdem die Festlegung von Umweltqualitätskriterien für Badeorte, Häfen und Marinas in der gesamten EU.

### 1.2.5 Klimawandel

Der Ausschuss plädiert für die Auflage eines europäischen Kooperationsprogramms, um die Möglichkeiten für die Küstenregionen zur Anpassung an den Anstieg des Meeresspiegels zu untersuchen, sowie für die Einrichtung eines Informationsnetzes der Forschungseinrichtungen und eines europäischen wissenschaftlichen und technischen Ausschusses, der diesem Anstieg des Meeresspiegels vorweg begegnen und konkrete Lösungsmöglichkeiten entwickeln soll.

### 1.2.6 Sensibilisierung für die Meeresumwelt

Der Ausschuss empfiehlt die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Sensibilisierung für die Meeresumwelt und ihre Bedeutung für das Wohlergehen unserer und künftiger Generationen. Diese Maßnahmen müssen in erster Linie auf Schulen und die breite Öffentlichkeit ausgerichtet sein und könnten während der Urlaubssaison in den Küstenregionen durchgeführt werden.

## 2. Einleitung

2.1 Die Bevölkerungen des 21. Jahrhunderts wenden sich dem Meer zu. Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Trend, und einige Megametropolen wie Shanghai, Tokio, Osaka und Hongkong breiten sich an Meeresküsten, vor allem an Flachwasserküsten, aus. Prognosen zufolge wird sich diese Entwicklung auf allen Kontinenten fortsetzen.

2.2 Dieses Phänomen macht auch vor der Europäischen Union nicht Halt. Die EU muss sich daher damit auseinandersetzen, zumal da sie über 136 000 Kilometer Küste verfügt. Die maritimen Regionen, in denen 40 % der Unionsbürger leben, erwirtschaften knapp 40 % des BIP.

2.3 Die Küstenregionen werden daher nicht nur als Quelle wirtschaftlichen Wohlstands, sondern auch hoher Lebensqualität und sozialen Wohlergehens angesehen. Ungeachtet ihrer Anziehungskraft sind zahlreiche Tätigkeiten auf engem Raum konzentriert, und zwar Tourismus, Fischerei, Landwirtschaft, Häfen und Flughäfen, Städte im Wachstum, Wirtschaftstätigkeiten, Verkehrsinfrastruktur usw. All diese Tätigkeiten setzen den Ökosystemen oftmals schwer zu. Die Küstenregionen sind ein Raum, in dem verschiedenste Nutzungszwecke in Verbindung mit menschlichen Tätigkeiten miteinander konkurrieren. Unter den marinen Ökosystemen weisen die küstennahen Flachgewässer bei weitem die größte ökologische Vielfalt auf.

2.4 Die menschlichen Tätigkeiten konzentrieren sich auf die *per definitionem* begrenzten und außerdem durch den Anstieg des Meeresspiegels und Erosion bedrohten Küstenstreifen. Daraus ergibt sich eine Bedrohung der Lebensqualität, der Natur sowie der Ökosysteme auf der Land- und Seeseite.

Die Europäische Union konnte angesichts dieser Entwicklungen und wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen nicht untätig bleiben.

2.5 So hat die Europäische Kommission 2000 eine Mitteilung über eine Europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) vorgelegt, die in die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa mündete. Im Juni 2007 hat die Europäische Kommission einen Bericht zur Bewertung des integrierten Küstenzonenmanagements in Europa veröffentlicht, in dem sie zu dem Schluss kommt, dass sich die Empfehlung der EU zwar positiv ausgewirkt hat, der europäischen IKZM-Politik aber neue Impulse verliehen werden müssen.

2.6 Die EU hat ihre Maßnahmen jedoch nicht allein auf diesen Aspekt beschränkt. Im Oktober 2007 hat die Europäische Kommission die Mitteilung „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“ vorgelegt.

2.7 Im Juni 2008 wurde schließlich die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie angenommen, in der die einzelnen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten und den benachbarten Drittstaaten zur Ausarbeitung von Strategien für ihre Meeresgewässer verpflichtet werden. Ziel ist, „[spätestens bis zum Jahr 2021] einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen, ihren Schutz und ihre Erhaltung auf Dauer zu gewährleisten und eine Verschlechterung der Umweltqualität zu vermeiden“.

2.8 Das Europäische Parlament hat seinerseits im November 2008 eine einschlägige Entschließung zu den Auswirkungen des Fremdenverkehrs in Küstenregionen – Aspekte der regionalen Entwicklung angenommen.

2.9 Die EU hat auf die mannigfaltigen Fragen im Zusammenhang mit den Küstenregionen mit ebenso vielen Dokumenten und Initiativen geantwortet, deren Durchführung Aufgabe der Mitgliedstaaten und der betroffenen lokalen Gebietskörperschaften ist.

2.10 Darüber hinaus wird das wirtschaftliche und soziale Leben in den Küstenregionen auch durch die gemeinsame Fischereipolitik beeinflusst.

2.11 Jedwede Politik zur nachhaltigen Entwicklung der Küstenregionen muss daher sektorspezifische Politiken (z.B. die gemeinsame Agrarpolitik) und Konzepte umfassen, die aufeinander abgestimmt und miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Dies ist allerdings keine leichte Aufgabe, da die Interessen und Anliegen sowohl auf der Land- als auch auf der Seeseite durchaus widersprüchlich sein können.

2.12 Die Politik der Europäischen Union für die Küstenregionen stützt sich somit auf fünf Rechtsinstrumente:

- 1) das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM), das auf einer Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments (2002) beruht. Mit dem IKZM sollen eine nachhaltige Entwicklung gefördert und die Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung nationaler Strategien angehalten werden. Es gibt den Rahmen für den Austausch bewährter Verfahren und Initiativen vor und unterstützt diesen;
- 2) die integrierte Meerespolitik für die Europäische Union, die detaillierter ist und besonders wichtige Handlungsbereiche umfasst, und zwar
  - den Europäischen Seeverkehrsraum ohne Hindernisse,
  - die Europäische Strategie für Meeresforschung,

- die integrierten Meerespolitiken der Mitgliedstaaten,
  - das europäische Netzwerk für die Meeresüberwachung,
  - den Fahrplan für die maritime Raumordnung,
  - die Strategie zur Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels in den Küstenregionen,
  - die Reduzierung der von Schiffen ausgehenden Umweltverschmutzung,
  - die Ausmerzung der Piratenfischerei und der Zerstörung der Fischereiressourcen,
  - das europäische Netzwerk von maritimen Clustern,
  - das europäische Arbeitsrecht im Fischereisektor und für die Schifffahrt;
- 3) die gemeinsame Fischereipolitik, die eindeutig Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Leben in bestimmten Küstenregionen hat;
  - 4) die Habitat-Richtlinie (Natura 2000), angewendet auf den Meeresraum;
  - 5) die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

2.13 Es darf keinesfalls vergessen werden, dass jede Küstenregion ein Einzelfall ist und ihre geografischen und physischen Unterschiede differenzierte Maßnahmen erfordern: Tiefsee oder Flachgewässer, Meer mit oder ohne Gezeiten, Küstenregion mit gemäßigttem oder polarem Klima, Steil- oder Flachküsten, Stein- oder Sandstrände usw. Daher können zwar gemeinsame Ziele festgelegt werden, die Gestaltung einer einheitlichen Politik für alle Küstenregionen ist jedoch zumindest in Bezug auf ihre Durchführungsmodalitäten unmöglich.

### 3. Schutz der natürlichen Lebensräume auf der Land- und Seeseite

3.1 Die Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung der Küstenregionen können an bestimmten besonders sensiblen Aspekten festgemacht werden:

3.2 Angesichts der hohen Nachfrage nach Bauland haben einige Mitgliedstaaten Initiativen zur Erhaltung der Küsten ergriffen bzw. unterstützt. Beispiele sind der *National Trust* im Vereinigten Königreich, das *Conservatoire du littoral* in Frankreich oder die Einrichtung von Naturparks, die eine Küstenregion einschließen. Diese Art von Initiativen, mit denen die empfindlichsten und am stärksten gefährdeten oder die herausragendsten natürlichen Lebensräume erhalten werden sollen, indem die öffentliche Hand gegebenenfalls im Interesse des Gemeinwohls die Aufgabe der Privateigentümer übernehmen kann, sollten ausgeweitet werden. Wie für historische Bauwerke oder museale Kunstwerke sollte eine Kategorie im Rahmen des nationalen Kulturerbes geschaffen werden.

3.3 Die Richtlinie 92/43/EWG, besser bekannt als die Habitat-Richtlinie, dient der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Einige Mitgliedstaaten haben auf ihrer Grundlage die Natura 2000-Schutzgebiete auf das Meer ausgedehnt. Es muss hinterfragt werden, ob dieses Instrument zur Erhaltung der Umwelt auch sinnvoll eingesetzt wird (insbesondere in Bezug auf die Rechtfertigung der Ausdehnung der Schutzgebiete auf Tiefseegebiete, denn das Wissen über die Biodiversität in diesen Lebensräumen und die sie bedrohenden Faktoren ist vielfach noch sehr begrenzt).

3.4 Zum Schutz der marinen Biodiversität und zur Erhaltung des Fischreichtums in Küstennähe haben viele Mitgliedstaaten Netze so genannter Meeresschutzgebiete eingerichtet. Derartige Initiativen sind noch wirkungsvoller, wenn sie von allen Anrainerstaaten mitgetragen werden. Daher sollten diese Netze der Meeresschutzgebiete zusammengeführt, harmonisiert und gefördert werden. Ein europäisches Netz der mit der Verwaltung dieser Schutzgebiete beauftragten Gremien und ein europäisches Gütezeichen könnten sich diesbezüglich als sehr sinnvoll erweisen.

3.5 Besonderes Augenmerk muss der rasanten Verstärkung der Küstenregionen, der Überbewirtschaftung der küstennahen landwirtschaftlichen Anbauflächen und dem Anstieg des Salzgehalts im küstennahen Grundwasser gewidmet werden, um der Bevölkerung in den Küstenregionen einen dauerhaften Zugang zu qualitativ hochwertigem Süßwasser zu sichern.

### 4. Vermeidung und Beseitigung von Umweltverschmutzung

4.1 Es geht hier natürlich um die grundlegende Frage der Behandlung der direkt ins Meer verbrachten Abfälle, des Verschmutzungseintrags aus Flüssen und Wasserläufen sowie der spezifischen Verschmutzung von Hafengewässern und der durch den Seeverkehr verursachten Verschmutzung.

4.2 In der europäischen Rechtssetzung werden diese Fragen teilweise aufgegriffen, so insbesondere in der Wasserrahmenrichtlinie und ihren Tochterrichtlinien. Die Europäische Kommission hat jedoch 2007 deren unzureichende Umsetzung in innerstaatliches Recht sowie die ebenfalls unzureichende internationale Zusammenarbeit angeprangert. In der Tat hat sich die Umsetzung dieser Richtlinie stark verzögert. Die Mitgliedstaaten müssen bis 2010 die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete vorlegen, in denen insbesondere Maßnahmen zur Gewährleistung und gegebenenfalls zur Wiederherstellung der Wasserqualität verankert sein müssen. Vor diesem Hintergrund ist eine Koordinierung der Bemühungen in Bezug auf Gewässer, die im Hoheitsgebiet der EU und von Drittstaaten liegen, unbedingt erforderlich. Außerdem sollte eine klare Hierarchie der negativen Auswirkungen der Wasserverschmutzung festgelegt werden, wobei zwischen den „Zielgruppen“ (einerseits der Mensch - seine Gesundheit, die Wirtschaft, sein Wohlergehen - und andererseits die Meeresfauna und -flora) zu unterscheiden und der Zeitraum zu berücksichtigen ist, in dem die Beeinträchtigung des Lebensraums und der Artenvielfalt noch rückgängig gemacht werden können bzw. nach dem sie irreversibel sind.

4.3 Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie ist eine spezifische Antwort auf die Notwendigkeit, die Meeresgewässer zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, indem Meeresschutzgebiete und -unterschutzbereiche ausgezeichnet und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, gemeinsam Meeresstrategien zu konzipieren und Umweltziele festzulegen.

4.4 Die Meeresverschmutzung durch Schiffe stand im Mittelpunkt der „Erika-Maßnahmenpakete“.

4.5 Eine Art der Umweltverschmutzung wird jedoch allzu oft ignoriert, und zwar die irreversible Zerstörung der Flachgewässer (Lebensräume und Ökosysteme) durch den exzessiven Flächenverbrauch in den Küstenregionen aus Gründen, die weder mit der Sicherheit der Bevölkerung noch dem Schutz des Kulturerbes in Verbindung stehen. Die Verbauung der europäischen Küstenregionen aufgrund einer rasanten Zunahme der Bautätigkeit direkt am Meer, namentlich Marinas, Häfen und sonstige Bauten sowie mittelfristig die zum Schutz der Küsten gegen den Anstieg des Meeresspiegels unumgänglichen baulichen Maßnahmen, erfordert ein gemeinsames Vorgehen der EU (z.B. die Einrichtung einer Beobachtungsstelle nach dem Vorbild der französischen Beobachtungsstelle für bauliche Maßnahmen an der Mittelmeerküste MEDAM (*Côtes MEditerranéennes françaises. Inventaire et impact des AMénagements gagnés sur le domaine marin*)<sup>(1)</sup>). Aufgrund ihres Ausmaßes steht der Flächenverbrauch in Küstenregionen im Widerspruch zur nachhaltigen Entwicklung. Die Erhaltung des natürlichen Charakters der Küstenregionen und der Flachgewässer muss ein vorrangiges Anliegen werden. In der EU gibt es erste Anzeichen für eine Sensibilisierung in dieser Frage. So erfolgt die Anpassung an den Anstieg des Meeresspiegels in der französischen Camargue nach Möglichkeit dadurch, dass das Meer sich wieder auf Gebiete ausdehnen darf, aus denen es sich zurückgezogen hatte. In der italienischen Maremma, dem toskanischen Küstenstreifen, wird überlegt, den Ausbau der Yachthäfen durch eine Überwinterung der Schiffe an Land und eine ausgefeilte Bewirtschaftung der Liegeplätze im Hafen einzudämmen.

## 5. Der Verkehr in den Küstenregionen

5.1 Die Straßenverbindungen in den Küstenregionen sind häufig überlastet. Die Folgen: mangelnde Verkehrssicherheit, hoher CO<sub>2</sub>- und Schadstoffausstoß und wirtschaftliche Verluste. Die Europäische Union bemüht sich schon seit langem um die Verlagerung eines Teils dieses Straßenverkehrs auf die Schiene oder die Hochgeschwindigkeitsseewege, jedoch ohne greifbare Ergebnisse. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass

- Natur- und Umweltschutzaktivisten nicht immer logisch durchdacht vorgehen und sich oftmals der Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben widersetzen, die eine Verringerung des Straßenverkehrs durch den Ausbau alternativer Verkehrsträger ermöglichen würden (z.B. die Blockierung des Baus der Eisenbahnverbindung Lyon-Turin für den Huckepackverkehr, die traditionelle Ablehnung jedweden Ausbaus bestehender Häfen wie Le Havre 2000 oder Rotterdam oder der Widerstand gegen den Bau des Rhein-Rhône-Kanals);
- die Politik der EU zur Entwicklung des Schienengüterverkehrs trotz der jüngsten Initiativen der Europäischen Kommission (Mitteilung „*Aufbau eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes*“ aus dem Jahr 2007 und Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr aus dem Jahr 2009) sowohl aufgrund „gewachsener“ Denkmuster, insbesondere des traditionellen Vorrangs für den Personenverkehr, als auch fehlenden wirtschaftsorientierten Denkens auf der Stelle tritt.

5.2 Trotz all dieser Schwierigkeiten können die Straßenverkehrsverbindungen in den Küstenregionen nur durch die Verlagerung eines Teils des Verkehrs auf die Schiene bzw. das Meer entlastet werden. Es gilt, wirtschaftliche und soziale Entwicklung und Umweltschutz miteinander in Einklang zu bringen.

## 6. Hin zu einem nachhaltigen Küstentourismus

6.1 Der Tourismus wird den Küstenregionen in Schwierigkeiten oft als Allheilmittel angepriesen. Die Tourismussaison ist jedoch meist viel zu kurz, um eine echte Alternative zu einer Wirtschaftstätigkeit im Niedergang zu bieten. Der Tourismus als Allheilmittel kann zum Raubbau an den Küstenregionen und zu einer irreversiblen Umwelterstörung führen, ohne eine dauerhafte Lösung für die wirtschaftlichen Probleme zu bieten. Außerdem kann touristische Überbeanspruchung durch Landschaftszerstörung auch „das Huhn schlachten, das goldene Eier legt“. Es gilt, einen nachhaltigeren Tourismus zu entwickeln; in diesem Bereich wurden bereits einige Initiativen von öffentlicher Seite wie auch von NGO auf den Weg gebracht.

6.2 In Frankreich wurde 1986 als Antwort auf die „Zubetonierung“ der Küsten das Gesetz über Entwicklung, Schutz und Förderung der Küstenregionen verabschiedet, mit dem der Erhalt des biologischen und ökologischen Gleichgewichts, der Schutz der Gebiete und Landschaften sowie die Weiterführung und Entwicklung wirtschaftlicher Tätigkeiten in Wassernähe (Fischfang, marine Aquakultur, Hafenbetrieb usw.) gewährleistet werden sollen. Im Mittelpunkt dieses Gesetzes stehen die Kommunen in den Küstenregionen. Die Raumplanungsverantwortlichen werden zum Schutz der herausragenden natürlichen Lebensräume verpflichtet. Außerdem wird jedweder Neubau in einer Entfernung von weniger als 100 Metern von der Küste außerhalb von städtischen Gebieten verboten. Nach mehr als zwanzig Jahren ist die Bilanz dieses Gesetzes durchaus positiv. Die Europäische Union verfügt über keinerlei Zuständigkeiten in der Raumordnungs- und Küstenbewirtschaftungspolitik, könnte die Mitgliedstaaten aber zumindest zum Austausch bewährter Rechts- und Verwaltungsverfahren anhalten.

6.3 Die französische Gesellschaft für Umwelterziehung (*Fédération pour l'éducation à l'environnement*) hat 1985 die „Blaue Flagge“ als Umweltzeichen eingeführt, das mittlerweile für ganz Europa besteht. Dieses Umweltzeichen gilt für Küstengemeinden und Häfen und wird für die Einhaltung bestimmter Kriterien in Bezug auf Umwelterziehung, Sicherheit, Sauberkeit und Dienstleistungsangebot an den Stränden, Abfall- und Wasserbewirtschaftung, Badewasserqualität und Umweltsanierung vergeben. Für Yachthäfen gelten gesonderte Kriterien. Diese Initiative zielt zwar auf die Förderung des Tourismus ab, wirkt sich aber unbestreitbar vorteilhaft aus.

6.4 Der „Ökotourismus“ oder verantwortungsbewusste Tourismus findet in ganz Europa immer mehr Anklang und wird oftmals von den lokalen Gebietskörperschaften gefördert. Der „Agrotourismus“, sprich Ferien auf dem Bauernhof, bietet den Landwirten in Küstenregionen eine zusätzliche Einnahmequelle.

<sup>(1)</sup> <http://www.medam.org>.

## 7. Die europäische Fischereipolitik

7.1 Die Fischereiwirtschaft ist Aufgabe der Europäischen Kommission. In der nachhaltigen Fischereipolitik der EU werden einige Wirtschaftsmodelle dieses Industriezweigs in Frage gestellt. Dies hat erhebliche wirtschaftliche und soziale Auswirkungen. Für eine nachhaltige Fischerei sind zunächst bessere wissenschaftliche Erkenntnisse erforderlich, um langfristig eine bessere Bewirtschaftung der Fischereibestände zu ermöglichen. Dabei muss bei jeder Meeresregion zwischen internationalen Fischereigewässern und Hoheitsgewässern unterschieden werden. Gleichzeitig müssen die Subventionen sinnvoll und vor allem im Einklang mit einer besseren Bewirtschaftung der Fischereibestände eingesetzt werden.

7.2 Außerdem muss zwischen handwerklicher Fischerei und Großfischerei unterschieden werden. Durch die Einrichtung eines europäischen Netzes der Meeresschutzgebiete könnte für die handwerkliche Fischerei eine bessere Bewirtschaftung der küstennahen Fischbestände ermöglicht werden, indem in den nicht fischereimäßig genutzten Zonen dieser Gebiete eine hohe natürliche Fischdichte und ein für eine gute Schwarmbildung der Fischlarven und Jungfische erforderliches normales Geschlechterverhältnis für die Fische sichergestellt werden. Gleichzeitig sollte die Gründung von „Fischereivereinen“ (wie sie bereits in einigen Ländern in Form von Genossenschaften, Vereinen, Zünften, beratenden regionalen Ausschüssen usw. bestehen) zwischen Fischereiunternehmern mit einer aktiven Beteiligung wissenschaftlicher Berater gefördert werden, um eine bessere Bewirtschaftung der küstennahen Fischereigebiete zu ermöglichen, die sich nicht auf die derzeitigen Bewirtschaftungszonen (d.h. auf Gebiete rund um Häfen oder Küstengemeinden oder andere administrativ oder historisch begründete Gebiets-einheiten), sondern ein ökologisch homogenes Gebiet erstrecken. Eine Vernetzung der Fischereivereine könnte dem Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren dienen.

7.3 Die Frage der Freizeit(Hobby-)fischerei muss ebenfalls angegangen werden, da sie keinerlei Einschränkungen (in den meisten Ländern gibt es kaum verpflichtende Vorschriften für die Hobby-Hochseefischerei) noch wirtschaftliche Auflagen (die von einigen Hobbyfischern eingesetzten Mittel stehen in keinerlei Maßstab zum Fangwert) kennt und ihr Umfang negative Auswirkungen auf einige Fischarten zeitigt.

## 8. Küstennahe Wirtschaftstätigkeiten

8.1 Seit Jahrhunderten haben sich in ganz Europa küstennahe Wirtschaftstätigkeiten entwickelt: Häfen, Schiffbau, Fischerei. Auf dem Hoheitsgebiet der EU befinden sich einige der wichtigsten Häfen der Welt, Schiffbau und Fischerei allerdings stehen vor enormen Strukturproblemen.

8.2 Seit Ende des Zweiten Weltkrieges haben die europäischen Werften mit der Konkurrenz aus Asien zu kämpfen. Aufgrund dieser Konkurrenz haben sie auf Umstrukturierung und Spezialisierung gesetzt. Dennoch stehen einige Werften vor erheblichen Schwierigkeiten, beispielsweise in Gdansk (Danzig), Gdynia und Szczecin (Stettin). Zur Bewältigung dieser Probleme sind umfangreiche Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer in den Werften, und zwar nicht nur in Polen, erforderlich.

8.3 Europa ist außerdem einer der weltweiten Marktführer in der Yachtindustrie. Vor Ausbruch der Krise waren in den über 37 000 Unternehmen in der Yachtindustrie mehr als 270 000 Arbeitnehmer beschäftigt. Diese Branche wurde durch die Krise sehr hart getroffen, und die Arbeitnehmer stehen vor einer schwierigen Lage. Auch hier sind Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer unumgänglich. Dieses Aushängeschild der europäischen Industrie muss erhalten werden.

8.4 Wie bereits erwähnt haben die Erschöpfung der Fischbestände, das Verbot einiger Fischfangmethoden in der EU (aber nicht unbedingt in Drittstaaten) und die Überfischung zur Konzipierung einer europäischen Fischereipolitik geführt, die erhebliche Auswirkungen auf den Fischereisektor nach sich zieht, in dem ebenfalls Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen erforderlich sind.

8.5 Die Aquakultur ist ein neuer Wirtschaftssektor, um der steigenden Nachfrage der Verbraucher nach Fisch zu begegnen. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass es sich dabei um einen ganz anderen Wirtschaftssektor als die Fischerei handelt, der eher der Landwirtschaft ähnelt. Außerdem erfordert die Aquakultur Gesundheits- und Umweltschutzvorkehrungen.

8.6 Für die nachhaltige Entwicklung der Küstenregionen müssen die auf ihrer geografischen Lage beruhenden Wirtschaftstätigkeiten erhalten werden. Eine die küstennahe Umwelt schonende Landwirtschaft ist unter geeigneten Rahmenbedingungen zweckdienlich. Der Tourismus hingegen kann nicht die Antwort auf alle Strukturprobleme sein, zumal einige touristische Infrastrukturvorhaben die noch verbleibenden küstennahen natürlichen Lebensräume bedrohen könnten. Die Europäische Union muss den wirtschaftlichen und sozialen Folgen ihrer Politik in diesem in wirtschaftlicher Hinsicht besonderen und sensiblen Umfeld ganz gezielte Aufmerksamkeit widmen.

## 9. Sensibilisierung für die Meeresumwelt

9.1 40 % der europäischen Bevölkerung leben an den 136 000 km langen Küsten der EU, in die auch die größten Tourismusströme fließen. Es gilt, die reiche, durch diese starke Bevölkerungsdichte allerdings auch belastete Meeresumwelt besser zu erforschen. Erforderlich wäre ein Programm zur Sensibilisierung für die Meeresumwelt, das den verschiedenen maritimen Rahmenbedingungen, beispielsweise unter Berücksichtigung der für die Durchführung der Meeresstrategie festgelegten Meeres-schutzgebiete und -unterschutzzgebiete, zumindest jedoch der fünf Meere, die die EU umgeben (Ostsee, Nordsee, Atlantischer Ozean, Mittelmeer, Schwarzes Meer), gerecht würde. Über solch ein Programm könnten die Maßnahmen für den Schutz der Meeresumwelt besser verständlich gemacht und gerechtfertigt werden, um die Verschmutzung, die Überfischung der Meere und die „Verunstaltung“ der Küsten durch künstliche Verbauung zu bekämpfen. Daher ist es sehr wichtig, eine bessere, zielgerichtete Information für Schulen und die mit der Verwaltung der Küstenregionen betrauten Gebietskörperschaften zu fördern.

## 10. Weltweiter Klimawandel und Anstieg des Meeresspiegels

10.1 Die Erderwärmung wird einen allgemeinen Anstieg des Meeresspiegels und ein gehäuftes Auftreten extremer Wetterereignisse (Stürme, Wirbelstürme, Orkane, usw.) nach sich ziehen, die wiederum zu einer in einigen Ländern bereits deutlichen Erosion der Küsten, zur Überschwemmung von Stränden und zum Ausbau der Schutzvorkehrungen an den Küsten führen werden. Dieses Problem wird die einzelnen europäischen Länder und Regionen in sehr unterschiedlicher Weise treffen. Ganz allgemein werden sämtliche städtischen Gebiete an den Küsten, vor allem die Hafen- und Badeinfrastruktur, davon betroffen sein. Einige Mitgliedstaaten haben bereits umfangreiche Maßnahmen ergriffen, beispielsweise die Niederlande mit ihrem „Deltaplan“ nach der Sturmflutkatastrophe von 1953 oder Italien mit dem „Progetto

Mo.S.E.“ zum Schutz von Venedig. Es gilt, auf Gemeinschaftsebene Leitlinien auszuarbeiten, um diese prognostizierten und irreversiblen Veränderungen so gut wie möglich zu begleiten, wobei sowohl die wirtschaftlichen als auch die ökologischen Interessen berücksichtigt werden müssen.

10.2 Zur Bewältigung des Klimawandels und seiner Folgen darf sich die EU nicht nur auf Vorbeugungsmaßnahmen beschränken, sondern muss ein groß angelegtes Forschungs- und Entwicklungsprogramm in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf den Weg bringen, das auf dem Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen den Forschungszentren und der Bündelung der Erkenntnisse beruht. Mit einer derartigen Initiative könnten die Zweckdienlichkeit und der Nutzen einer engen europäischen Zusammenarbeit in diesem Bereich aufgezeigt werden.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Mario SEPI

---

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

## 459. PLENARTAGUNG AM 20. UND 21. JANUAR 2010

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft“**

KOM(2009) 634 endg. — 2009/0176 (COD)  
(2010/C 339/03)

Der Rat beschloss am 21. Dezember 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 100 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft“ (kodifizierte Fassung)

KOM(2009) 634 endg. – 2009/0176 (COD).

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags vollkommen zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 185 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 20. Januar 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten (2011-2013)“**

KOM(2009) 223 endg. — 2009/0070 (COD)  
(2010/C 339/04)

Berichterstatter: **Joost VAN IERSEL**

Der Rat beschloss am 30. Juni 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 157 Absatz 3 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten (2011-2013)“*

KOM(2009) 223 endg. - 2009/0070 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. Januar 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 184 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung über das Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine ersten operativen Tätigkeiten als einen strategischen Fortschritt im Rahmen eines neuen Ansatzes für die Entwicklung einer ausgereiften europäischen Weltraumpolitik.

1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass diesbezüglich durch die Umsetzung bestehender EU-Maßnahmen, die Erarbeitung neuer Konzepte, die beschleunigte Entwicklung intelligenter und maßgeschneiderter Dienste für Europa und über seine Grenzen hinaus sowie die Stärkung der internationalen Verhandlungsposition der EU umfangreiche Vorteile erzielt werden können.

1.3 Die Vorteile für die Gesellschaft und die Bürger werden um so größer sein, als die weltraumgestützten Dienste ein breites Spektrum äußerst wichtiger Bereiche betreffen, z.B. Klimawandel, Katastrophen, Umwelt- und gesundheitsbezogene Themen wie Wasser- und Luftqualität (Verschmutzung), Land- und Forstwirtschaft, die Erschöpfung natürlicher Ressourcen, Raumplanung sowie Fragen der öffentlichen Sicherheit und Verteidigung.

1.4 Hohe Qualität, Interaktionskapazität und Synergien sind sowohl für die Weltraumkomponente als auch für die In-situ-Komponente unerlässlich. Weltraumgestützte Dienste werden boden-, luft- und seegestützte Dienste wesentlich ergänzen <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Weltraumgestützte Dienste werden beispielsweise dazu beitragen, dass ein früherer Zugang zu einschlägigen Informationen gewährleistet und so mehr Zeit für die Entscheidungsfindung und die Vorbereitung von Gegenmaßnahmen gewonnen wird. Außerdem werden sie die Deutung von Vorkommnissen und plötzlichen Unregelmäßigkeiten auf globaler und regionaler Ebene ermöglichen.

1.5 Die Europäischen Agenturen und Behörden in den Mitgliedstaaten sind vorrangige Zielgruppen weltraumgestützter Dienste. Auch private Akteure werden von ihnen profitieren. Das Angebot nützlicher Dienstleistungen für den öffentlichen und privaten Sektor wird mit der Entwicklung des Markts steigen. Der nachgelagerte Bereich, in dem vor allem KMU eine große Rolle spielen, erfordert besondere Aufmerksamkeit und Finanzierungsmaßnahmen.

1.6 Die Führungsstruktur ist von allergrößter Bedeutung. Hierbei sind folgende Elemente entscheidend:

- Koordinierung und Kohärenz, gestützt auf die Anerkennung des „Weltraums“ als übergreifendes EU-Thema sowie das umfassende Engagement all derjenigen Generaldirektionen der Kommission und Europäischen Agenturen, die mit weltraumbezogenen Politiken und Aktivitäten zu tun haben;
- Koordinierung zwischen der Kommission und zahlreichen öffentlichen Akteuren in den Mitgliedstaaten;
- einschlägiges Sachwissen in der Kommission für den Umgang mit dem nachgelagerten Bereich;
- zufriedenstellende Rahmenbedingungen als Anreiz für private Investitionen.

1.7 Eine wirksame Vernetzung weltraum- und bodengestützter Infrastrukturen wird einen vollständigen, zuverlässigen und kontinuierlichen Datenstrom ermöglichen. Die Daten müssen vollständig und offen zugänglich sein, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und die nachgelagerten Dienste zu stimulieren. Klar definierte, sensible Daten, die für die Mitgliedstaaten und die Union bestimmt sind, müssen geschützt werden.

1.8 Der EWSA betrachtet die Finanzausstattung von 150 Mio. EUR als einen ersten Schritt zur Förderung der Anwendungen. Damit er aber zu einer insgesamt positiven Bewertung gelangen kann, müssen immer noch offene Fragen geklärt werden. Angesichts einer möglicherweise unzureichenden Mittelausstattung, des Starts von B-Sentinels zusätzlich zu den A-Sentinels sowie der geplanten Zuweisung von Gemeinschaftsmitteln an Interessenträger sind weitere Verhandlungen und Klärstellungen erforderlich, um sicherzustellen, dass das System den strategischen Zielen gerecht wird.

1.9 Die künftigen weltraumgestützten Dienstleistungen betreffen ein breites Spektrum von Bereichen, die für die Gesellschaft und die Bürger unmittelbar von Belang sind. Deshalb empfiehlt der EWSA nachdrücklich eine EU-Kommunikationsstrategie, mit der die Öffentlichkeit für die künftigen Vorteile des Erdbeobachtungsprogramms sensibilisiert und das Augenmerk auch gezielt auf die Bildungs- und Berufsbildungserfordernisse für Fachleute in diesem Bereich besondere Beachtung gerichtet wird.

1.10 Die Erdbeobachtung sollte in die Lissabon-Strategie nach 2010 aufgenommen werden.

## 2. Europäische Weltraumpolitik in Bewegung

2.1 Das intensivere Interesse am Weltraum ist im Wesentlichen auf politische und wirtschaftsstrategische Gründe zurückzuführen. Mit Blick auf den Klimawandel, umwelt- und weltraumbezogene Ziele, die Sicherheit der Bürger und ergänzende Verteidigungsinfrastrukturen ist ein Ausbau der operationellen Dienste im Weltraum äußerst wünschenswert.

2.2 Die zunehmenden Raumfahrtaktivitäten einer wachsenden Zahl von Partnern und Konkurrenten weltweit machen eine eigenständige europäische Weltraumpolitik sowie eigenständige Dienste erforderlich <sup>(2)</sup>.

2.3 Der EWSA begrüßte seinerzeit das Grünbuch und das Weißbuch der Kommission, die 2003 veröffentlicht wurden, sowie das 2003 unterzeichnete Rahmenabkommen zwischen der ESA und der Europäischen Kommission. Der EWSA unterstützte ferner nachdrücklich die in den Dokumenten des gemeinsamen Weltraumrates, der Kommission und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) vom April/Mai 2007 umrissenen Konzepte <sup>(3)</sup>. Kommissionspräsident BARROSO betonte im Oktober 2009 die Bedeutung des Weltraums für zahlreiche EU-Politikbereiche <sup>(4)</sup>.

2.4 Die ESA hat über einen langen Zeitraum eine beeindruckende Arbeit geleistet. Neben der Forschung haben Raumfahrtprogramme die Entwicklung operationeller Dienste in Zusammenarbeit mit Privatunternehmen gefördert. Der EWSA

bezeichnete im Jahr 2008 die Industriepolitik der ESA als erfolgreich. Durch die neue Arbeitsteilung zwischen der ESA und der Kommission übernimmt Letztere die volle Zuständigkeit für die operationelle Phase von Projekten.

2.5 Der EWSA hat bereits seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die Mitwirkung der Kommission an der Politikgestaltung und Finanzierung die Aktivitäten sowohl des öffentlichen und als auch des privaten Sektors im Bereich der Raumfahrt fördern wird.

2.6 In diesem Sinne ist der neue GMES-Verordnungsvorschlag der Kommission ein weiterer notwendiger Schritt, um den Anforderungen einer ausgereiften europäischen Weltraumpolitik gerecht zu werden.

2.7 Das GMES-Programm hat ein nachhaltiges Interesse und intensive Planungstätigkeiten der europäischen Agenturen sowie im öffentlichen und privaten Sektor in ganz Europa ausgelöst.

2.8 Im Hinblick auf eine wirksame Nutzung des sich abzeichnenden breiten Spektrums an Vorteilen des GMES hat der EWSA im vergangenen Jahr die Einrichtung eines GMES-Büros in der GD Unternehmen begrüßt, das die Koordinierung übernimmt. Eine solche Koordinierung ist sehr wünschenswert, da mehrere Generaldirektionen und das Siebte Forschungsrahmenprogramm einbezogen sind.

2.9 Eine stärkere Koordinierung auf europäischer Ebene sowie zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten wird ebenfalls ganzheitliche Ansätze in den Mitgliedstaaten begünstigen, an denen es dort häufig mangelt. Außerdem kann so das Bewusstsein gefördert und das Image der Raumfahrt verbessert werden, indem ein Bezug zwischen Weltraumtechnik und spezifischen Diensten für die Bürger hergestellt wird.

## 3. Die Verordnung

3.1 Neben der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit für GMES, bei der die Kommission, die ESA und die Mitgliedstaaten aktive Partner sind, wird sich die Kommission auf Bereiche konzentrieren, in denen ein Engagement der Gemeinschaft unstrittig einen Mehrwert bietet.

3.2 In der Verordnung sind operationelle GMES-Dienste in größerem Maßstab vorgesehen. Da es sich um einen neuen Schritt im Rahmen eines neuen Ansatzes handelt, wurde eine umfassende Konsultation aller Interessenträger, der GMES-Koordinatoren in den Mitgliedstaaten, der (potenziellen) Nutzer sowie der Industrie zur Programmstruktur, zur Auswahl der Prioritäten und zur Führungsstruktur durchgeführt.

3.3 Mit der Verordnung wird eine Rechtsgrundlage für das GMES-Programm und die Finanzierung seiner ersten operationellen Tätigkeiten von 2011 bis 2013 durch die EU geschaffen; mit 107 Mio. EUR aus dem Kommissionshaushalt und 43 Mio. EUR aus Mitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms werden insgesamt 150 Mio. EUR bereitgestellt, bis der mehrjährige Finanzrahmen der EU für 2013 bis 2020 steht <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> In diesem Zusammenhang sei auf das Globale Überwachungssystem für Erdbeobachtungssysteme (GEOSS) verwiesen. Europa beabsichtigt, über das GMES-System eine äußerst wichtige Rolle im GEOSS wahrzunehmen.

<sup>(3)</sup> ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 24.

<sup>(4)</sup> Eröffnungsrede des Präsidenten der Europäischen Kommission auf der Konferenz „The ambitions of Europe in Space, new opportunities for European enterprises and civil society“ in Brüssel am 15./16. Oktober 2009.

<sup>(5)</sup> Es handelt sich um zusätzliche Mittel in Ergänzung der 1,4 Mrd. EUR für den Themenbereich „Weltraum“ im 7. RP.

3.4 Es sind Maßnahmen in fünf Bereichen vorgesehen. Für den Zeitraum 2011–2013 wird der Schwerpunkt auf Katastrophen- und Krisenmanagementdiensten sowie Landüberwachungsdiensten liegen <sup>(6)</sup>.

3.5 Die ersten operationellen Tätigkeiten werden von der Kommission im Rahmen der globalen GMES-Aktivitäten der EU verwaltet, zu denen auch Forschungsarbeiten der EU und Aktivitäten der GMES-Partner gehören. Dieser übergeordnete Rahmen ist von der technischen Durchführung der GMES-Weltraumkomponente zu trennen, mit der die ESA betraut wird.

3.6 Abgesehen von einer allgemeinen Zustimmung der Interessenträger ergab sich aus den Konsultationen, dass ein enormer Bedarf an zuverlässigen und präzisen Daten herrscht.

3.6.1 Verschiedene Nutzer wie Forschungsgemeinschaften, nationale und regionale Behörden sowie Sicherheitsdienste benötigen unbedingt und zum Teil dringendst zuverlässige Daten.

3.6.2 Zuverlässige und kontinuierlich verfügbare Daten sind eine unabdingbare Voraussetzung für den weiteren Ausbau der Erdbeobachtungsmärkte in Europa über den nachgelagerten Sektor und die Steigerung von Wachstum und Beschäftigung <sup>(7)</sup>.

3.7 Bezüglich der Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität wird aus der Folgenabschätzung deutlich, dass die Dienste, die über diese Verordnung angeboten werden sollen, eine Bündelung der Beiträge der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene erfordern, damit Größenvorteile und die wirksame Anwendung des Umweltrechts der EU ermöglicht werden <sup>(8)</sup>.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Neben den bereits bestehenden Forschungsprogrammen, Diensten und verschiedenen operationellen Tätigkeiten begrüßt der EWSA die in der Verordnung über das europäische Erdbeobachtungsprogramm vorgesehenen ersten operationellen Tätigkeiten als strategischen Fortschritt.

4.2 Mit dem GMES-Programm haben die Kommission und die ESA ein Programm für die zivile Nutzung satellitengestützter Daten aufgelegt, das, von seinen meteorologischen Anwendungen abgesehen, in Umfang und Ausmaß weltweit einmalig ist. Durch die kontinuierliche Entwicklung und Umsetzung von GMES wird der europäischen Industrie Gelegenheit gegeben, sich weltweit an die Spitze zu setzen.

4.3 Eine umfassende Konsultation aller relevanten Interessenträger und die Folgenabschätzung zeigen, dass eine breite Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele und künftigen Möglichkeiten des Programms herrscht. Verschiedene in Auftrag gegebene spezifische Studien gelangen in Bezug auf die Vorteile des GMES sowie die zunehmenden Möglichkeiten für öffentliche und private Akteure zu vergleichbaren Ergebnissen <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Siehe Artikel 3 der Verordnung.

<sup>(7)</sup> Siehe Artikel 8 der Verordnung.

<sup>(8)</sup> Siehe auch Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung.

<sup>(9)</sup> Siehe unter anderem die „Socio-Economic Benefits Analysis of GMES“ von PricewaterhouseCoopers, Oktober 2006, die für das EP angefertigte Studie „EU Space Policy and its potential for EU industrial sector competitiveness“, 2007, sowie die „Study on the competitiveness of the GMES downstream sector“, Ecorys et al., November 2008.

4.4 Die Vorteile, die sich ein breites Spektrum öffentlicher und privater Interessenträger und der EWSA von den neuen operationellen Tätigkeiten versprechen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- strategisch gesehen zeigt das europäische Erdbeobachtungsprogramm die wachsende Verantwortung und den anhaltenden Einfluss der EU auf europäischer und globaler Ebene;
- maßgeschneiderte und zeitnahe weltraumgestützte Informationen werden der Kommission, den Mitgliedstaaten und Regionen behilflich sein, bestehende Programme genauer umzusetzen;
- (neue) Maßnahmen können genauer konzipiert werden;
- weltraumgestützte Informationen werden erheblich zu nicht weltraumgestützten operativen Tätigkeiten beitragen, und zwar durch die Verfeinerung von Wissen und die Erweiterung der Datensammlung <sup>(10)</sup>;
- zusätzlicher Nutzen der neuen Informationen für Europäische Agenturen wie etwa die Europäische Umweltagentur und die Europäische Verteidigungsagentur;
- enormes Potenzial für nachgelagerte Tätigkeiten im privaten Sektor;
- neue von den nationalen Behörden und Agenturen angeforderte Dienste werden umwelt- und sicherheitsrelevante Vorteile für die Bürger sowie Kosteneinsparungen aufgrund intelligenter Lösungen mit sich bringen und auch ein Wachstumsfaktor sein;
- die EU wird in internationalen Verhandlungen über Themen wie Klimawandel sowie über Vereinbarungen im Hinblick auf besseres Monitoring eine stärker wissenschaftsgestützte Position beziehen;
- spezifische, auf maßgeschneiderten Informationen basierende Dienste werden die EU-Maßnahmen für Entwicklungsländer unterstützen.

4.5 Es wird mit einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis gerechnet: Ein relativ bescheidener Umsatz wird umfangreiche Vorteile bringen.

4.6 ESA-Programme sind auf einen Durchführungszeitraum von drei Jahren begrenzt. Der Rat sollte langfristige Verpflichtungen der EU für den Zeitraum nach 2013 festlegen. Die Kontinuität der operationellen Programme ist äußerst wichtig. Langfristige Planung ist von entscheidender Bedeutung, wenn das Erdbeobachtungsprogramm für öffentliche Ziele und Dienste Nutzen bringen soll. Sie ist auch eine grundlegende Voraussetzung, um den nachgelagerten Sektor zur Entwicklung von Dienstleistungen zu ermutigen.

<sup>(10)</sup> Als Beispiele seien angeführt: TERRAFIRMA, ein Informationsservice für die Messung von Bodenbewegungen zur Gefahrenwarnung, z.B. in Küsten- und Erdbebengebieten; PROMOTE, ein System zur Vorhersage der Luftqualität; MY OCEAN, ein Ozeanbeobachtungs- und Vorhersageservice; SAFER, ein Katastrophen- und Krisenmanagementdienst.

4.7 Vor diesem Hintergrund ist es auch entscheidend, für alle Betroffenen kontinuierliche und zuverlässige Dienste sowie einen vollständigen und offenen Datenzugang zu gewähren.

4.8 Für eine nachhaltige Weltraumpolitik ist es unlässig, dass die Öffentlichkeit in ganz Europa sensibilisiert wird. Um die Unterstützung der Öffentlichkeit sicherzustellen, wird dringend eine EU-Kommunikationsstrategie benötigt, mit der die Vorteile weltraumgestützter Dienste für die Gesellschaft und die Bürgern verdeutlicht werden.

4.9 In diesem Zusammenhang betont der EWSA auch die Notwendigkeit, das Augenmerk auf die Bildungs- und Berufsbildungserfordernisse für Fachleute in diesem Bereich zu richten.

## 5. Führungsstruktur

5.1 Da mit den ersten operationellen Tätigkeiten der Rahmen für die spätere Ausweitung der Tätigkeiten abgesteckt wird, ist von Anfang an eine angemessene Verwaltung und Führungsstruktur zu gewährleisten. Die Führungsstruktur betrifft vor allem Folgendes:

5.1.1 Der Weltraum war verständlicherweise lange Zeit ein etwas isolierter Politikbereich in der EU, der nun aber voll und ganz als Gemeinschaftspolitik anerkannt werden sollte. Er passt hervorragend in die Lissabon-Strategie nach 2010 <sup>(11)</sup>.

5.2 Alle in die Weltraumpolitik eingebundenen Generaldirektionen der Kommission sollten ihre Tätigkeiten wirksam aufeinander abstimmen, so dass Überschneidungen vermieden und gezielte Maßnahmen vorgesehen werden, wenn mehrere Direktionen in das Erdbeobachtungsprogramm einbezogen sind.

5.3 Die Europäischen Agenturen und Generaldirektionen, insbesondere Forschung, Umwelt, Landwirtschaft, Justiz und Inneres, Gesundheit und Verbraucherschutz, Entwicklung, Handel sowie Außenbeziehungen müssen aus zwei weiteren Gründen einbezogen werden:

- zur Bereitstellung genauer Informationen für die Einrichtung satellitengestützter Dienste;
- für eine erfolgreiche Nutzung der Vorteile der bereitgestellten Dienste.

5.4 Auch von und innerhalb der Kommission gut koordinierte Ansätze werden Kohärenz und Interoperabilität zwischen dem Erdbeobachtungsprogramm und anderen weltraumbezogenen Programmen wie Telekommunikation und Verkehr sichern.

5.5 Aufgrund der zahlreichen Betreiber auf nationaler Ebene, die auch an der Datenerhebung mitwirken, ist eine effiziente Koordinierung erforderlich.

<sup>(11)</sup> Siehe Fußnote 4.

5.6 Dank Satelliten, automatischer Messstationen und Internet wird es zunehmend möglich, die Umweltentwicklungen in Echtzeit zu überwachen. GMES kann einen Beitrag leisten, indem es durch die Messung der Umweltqualität im Rahmen von „Das BIP und mehr“ „Informationen in Beinahe-Echtzeit für die Entscheidungsfindung“ bereitstellt <sup>(12)</sup>.

5.7 Die steigende Zahl der Satelliten erfordert ein umsichtiges Management aller weltraumgestützten Mittel, um Kollisionen im All zu verhindern, die unerwünschte Verschmutzung im All und Weltraumschrott verursachen würden.

## 6. Spezifische Aspekte

6.1 Die Erdbeobachtung ist im Vergleich zu den weltraumbezogenen Märkten insgesamt noch ein relativ kleiner Markt. Im Jahr 2005 beliefen sich die weltweiten Einnahmen auf 1,3 Mrd. EUR, darunter 0,4 Mrd. EUR in Europa, von denen die Hälfte mit meteorologischen Anwendungen in Verbindung stand.

6.2 Der vorgelagerte Sektor für die Erdbeobachtung ist hauptsächlich institutionell und von öffentlichen Finanzierungen abhängig. Neue kommerzielle Beobachtungssatelliten werden im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften entwickelt und sind noch von öffentlichen Finanzmitteln abhängig.

### 6.3 Schlüsselaspekt Daten

6.3.1 Der EWSA betont, dass als Voraussetzung für die Schaffung gleicher Bedingungen für öffentliche und private Akteure sowie die Förderung der Entwicklung eines noch schwachen privaten Sektors ein vollständiger und offener Datenzugang erforderlich ist.

6.3.2 Die kontinuierliche Bereitstellung von Daten ist von größter Bedeutung, damit sich ein existenzfähiger nachgelagerter Sektor entwickeln kann. Jedwede diesbezügliche Unsicherheit würde einen enormen Rückschlag für den Markt bedeuten, da sie Grund zu der Annahme böte, dass die notwendige Infrastruktur den Erwartungen nicht gerecht wird.

6.3.3 Das Feedback der Industrie zu der ersten Reihe Sentinel-Satelliten für das GMES (A-Sentinels) ist ausdrücklich positiv <sup>(13)</sup>. Die derzeitige Weltraum-Datenlieferkette erfordert jedoch spezielle Aufmerksamkeit, damit eine optimale Funktionsweise gewährt werden kann.

6.3.4 Ebenso entscheidend für die Nachhaltigkeit sind die geplanten B-Sentinels, die die A-Sentinels nach deren Betriebseinstellung ablösen und die Kontinuität der Dienste im Fall des Versagens eines Satelliten sichern sollen. Die Finanzierung der B-Sentinels ist noch ungewiss und muss sichergestellt werden.

<sup>(12)</sup> Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission „Das BIP und mehr - Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel“, KOM(2009) 433 endg.

<sup>(13)</sup> Siehe Industrie-Informationstag „GMES Sentinel Data Policy“ am 11. September 2009 in Brüssel.

6.3.5 Um die Kontinuität der Dienste oder die Entwicklung neuer Dienste zu gewährleisten, muss dem nachgelagerten Sektor - nach einer Anhörung - baldmöglichst der künftige Mechanismus der Gebührenerhebung für die Datennutzung erläutert werden.

#### 6.4 *Finanzielle Voraussetzungen*

6.4.1 Die Finanzausstattung für die ersten operationellen Tätigkeiten von 2011 bis 2013 beläuft sich auf 150 Mio. EUR, d.h. 43 Mio. EUR aus Mitteln des Siebten Forschungsrahmenprogramms und 107 Mio. EUR aus dem Kommissionshaushalt. Der EWSA dringt auf Klarstellung einiger offener Fragen.

6.4.2 Die Interessenträger müssen wissen, ob die Finanzausstattung von 107 Mio. EUR als Fördermittel oder als Darlehen bereitgestellt wird. Die Teilnahmebestimmungen müssen klargestellt werden. Gelten auch die assoziierten Länder als potenzielle Nutznießer der Finanzmittel oder Aufträge?

6.4.3 Im Hinblick auf die verfolgten Ziele werden 150 Mio. EUR kaum ausreichen. Erstens besteht beispielsweise in der ESA und EADS die weit verbreitete Ansicht, dass es unlässlich ist, zusätzliche 30 Mio. EUR aus Mitteln des 7. RP für bodengestützte Einrichtungen bereitzustellen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Zweitens ist unklar, wie das Jahr 2013 gedeckt werden soll, selbst wenn die Finanzmittel im EU-Haushalt für 2013 bis 2020 wahrscheinlich als gesichert angesehen werden können.

6.4.4 Ein dritter besorgniserregender Bereich ist der geplante Start der B-Sentinels, da die Finanzierung noch nicht in den Mitteln vorgesehen und daher noch offen ist <sup>(14)</sup>.

6.4.5 Eine weitere Herausforderung ist die Finanzierung der angrenzenden Meeres- und Atmosphärenbeobachtungs- und Sicherheitsdienste, über die zur selben Zeit hätte beschlossen werden müssen wie über die Finanzierung der Landüberwachungs- sowie Katastrophen- und Krisenmanagementdienste. Der EWSA würde Hinweise über die Finanzierung dieser Dienste begrüßen, ebenso wie über das Ausmaß der Einbeziehung des RP7 und RP8 und der Generaldirektionen der Kommission, insbesondere der GD Umwelt. Eine solche Klarstellung ist für den nachgelagerten Sektor äußerst wichtig.

6.4.6 Die zusätzlich benötigten Finanzmittel sollten nicht unbedingt allein aus dem EU-Haushalt bestritten werden müssen. Andere Quellen wie etwa die ESA oder nationale Beiträge sind auch denkbar.

#### 6.5 *Der nachgelagerte Sektor*

6.5.1 Derzeit ist der Bereich, der der Erdbeobachtung nachgelagert ist, noch in der Entwicklung begriffen, klein und zersplittert und umfasst etwa 150 Unternehmen, die 2006 rund 3 000 Beschäftigte zählten. Die Gesamteinnahmen betragen 2006 in Europa 250 bis 300 Mio. EUR. Die Einnahmen des öffentlichen Sektors beliefen sich auf etwa 150 Mio. EUR. Die

Kunden sind größtenteils öffentliche Behörden und Agenturen. Die Gewinne sind instabil. In den USA ist diese Industriebranche zwei bis dreimal größer als in Europa und hat auch größere Wachstumsraten zu verzeichnen <sup>(15)</sup>.

6.5.2 Eine wünschenswerte Clusterbildung der nachgelagerten Tätigkeiten ist im Gange.

6.5.3 Durch ihre langjährige Zusammenarbeit mit der Wirtschaft konnte die ESA trotz des begrenzten Umfangs an operationellen Tätigkeiten das erforderliche Fachwissen für die Förderung der Dienste erlangen. Dies hat zu einer erfolgreichen Industriepolitik geführt.

6.5.4 Da die Zuständigkeit für die Anwendungen von der ESA auf die Kommission übergehen wird, drängt der EWSA darauf, dass in den Kommissionsdienststellen eine adäquate technische Kompetenz sichergestellt wird.

6.5.5 Die Grundzüge des künftigen Programms sind klar, wobei großes Augenmerk auf die Einbeziehung von KMU gelegt wird, deren Kreativität nach Ansicht des EWSA von entscheidender Bedeutung ist. In diesem Zusammenhang betont der EWSA die folgenden beiden Punkte:

6.5.5.1 Projektbudgets von 25 Mio. EUR erfordern die Einbeziehung größerer Unternehmen. Die ESA hat sich proaktiv um die Teilnahme von KMU bemüht. Diese Einstellung muss auch die Kommission übernehmen.

6.5.5.2 KMU müssen gleichberechtigt aufgefordert werden, Hauptauftragnehmer kleinerer Projekte zu werden.

6.5.6 Bei der Ausschreibung von Projekten bezüglich der für 2011-2013 vorgesehenen Finanzausstattung von 150 Mio. EUR muss die Kommission mögliche Verzerrungen seitens öffentlicher Akteure genau prüfen, die durch Hinzuziehen von Beratern verstärkt werden könnten. Derzeit besteht häufig noch ungenügende Klarheit über die Rolle des öffentlichen Sektors als Hauptkunde der Dienste.

6.5.7 Da das GMES-Programm auf die Schaffung einer innovativen Industrie der Geoinformationsdienste abzielt, muss es alle Akteure in der Industrie erreichen. Es besteht die Tendenz, hauptsächlich Branchen einzubeziehen, die bereits mit dem Weltraum zu tun haben. Der EWSA betont jedoch, dass Teilnehmer aller Branchen der Geoinformationsdienste, d.h. weltraumgestützte und nicht weltraumgestützte, einbezogen werden müssen, wenn die GMES eine dauerhafte Zukunft haben soll.

6.5.8 Der EWSA befürwortet eine finanzielle Unterstützung für die Projekte privater Gesellschaften, um Marktversagen in diesem strategischen Sektor, der über ein riesiges Potenzial verfügt, auszugleichen.

6.5.9 Derzeit sind die Raumfahrtaktivitäten in einem Teil der EU konzentriert. Angesichts des bestehenden Potenzials kann und muss die Entwicklung des nachgelagerten Sektors auch in den neuen Mitgliedstaaten gefördert werden.

<sup>(14)</sup> Die B-Sentinels sind von der ESA zu entwickeln, während die Betriebskosten aber von der Kommission getragen werden müssen. Laut Berechnungen der EADS belaufen sich diese auf 165 Mio. EUR.

<sup>(15)</sup> Eine vollständige und umfassende Analyse ist in den in Fußnote 9 angegebenen Studien zu finden.

6.5.10 Der EWSA betrachtet die sinkende Zahl von Fachleuten in diesem Bereich als Anlass zu besonderer Besorgnis. Die derzeitige Tendenz muss umgekehrt werden. Es sind umfassende Bildungs- und Berufsbildungsmaßnahmen sowohl für voraussichtliche öffentliche Kunden als auch im nachgelagerten Hochtechnologiesektor erforderlich, damit die Wirtschaft die Möglichkeiten voll ausschöpfen kann.

## 6.6 Sicherheit

6.6.1 Angesichts der Tatsache, dass die ESA aus Gründen der „nationalen Sicherheit“ allein für den „Weltraum“ zuständig war, sind das EG-ESA-Rahmenabkommen von 2004 und die Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom Mai 2007 als ein wichtiger Kurswechsel zu werten. Der EWSA begrüßt, dass der Nutzung von GMES-Daten und Informationen für die Sicherheit der Bürger große Aufmerksamkeit geschenkt wird und befürwortet eine Datenpolitik, die den sicheren Umgang der Kommission, der Europäischen Agenturen und der Mitgliedstaaten mit möglicherweise sensiblen Daten gewährleistet.

6.6.2 Der EWSA begrüßt ebenso die verstärkte Koordinierung zwischen der GMES und der Europäischen Verteidigungsagentur, die die Verknüpfung der GMES-Datenpolitik und der Anwendungen mit der vorgesehenen Planung der Fähigkeiten Europas im Bereich Sicherheit und den damit verbundenen Erfordernissen sicherstellen wird.

6.6.3 Der EWSA unterstützt voll und ganz den vorgesehenen Dual-Use-Ansatz (d.h. die zivile und militärische Nutzung), mit dem wissenschaftliche und sicherheitsorientierte Anwendungen in einem strategischen Fahrplan für die GMES kombiniert werden. Ein solcher Ansatz ist äußerst wichtig für die Bewältigung unmittelbarer sowie mittel- und langfristiger Herausforderungen durch Verbesserung der Fähigkeiten Europas in Bereichen wie Meeresüberwachung, Land- und Grenzüberwachung, auch mit Blick auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung<sup>(16)</sup>, Kontrolle von Schmuggel und Drogenhandel, Schutz kritischer Infrastrukturen sowie im Kampf gegen die Verbreitung von Waffen.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Mario SEPI

---

<sup>(16)</sup> In enger Zusammenarbeit mit der bodengestützten Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU (Frontex).

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbrauchieranfragen“**

KOM(2009) 346 endg.  
(2010/C 339/05)

Berichterstatter: **Jarosław MULEWICZ**

Die Europäische Kommission beschloss am 7. Juli 2009 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbrauchieranfragen“*

KOM(2009) 346 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. Januar 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 197 Ja-Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Vorschlag der Kommission wird begrüßt und befürwortet.

1.2 Das vorgeschlagene System muss mittelfristig auf freiwilliger Basis anwendbar sein.

1.3 Die den Meldeorganisationen entstehenden Kosten sollten möglichst niedrig gehalten werden. Das System sollte kosteneffizient sein.

1.4 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, den Drittorganisationen ein Instrument für die Datenverwaltung zur Verfügung zu stellen. Dies wird Drittorganisationen mit nicht so hoch entwickelten Systemen die problemlose Anwendung der vorgeschlagenen harmonisierten Methodik ermöglichen.

1.5 Auf Branchenebene sollte die Kommission darauf hinwirken, dass die harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden von sämtlichen Beschwerdestellen in ihrer jeweiligen Branche übernommen wird.

## 2. Einleitung

2.1 Die Kommission zieht für die Erstellung des Verbraucherbarometers fünf Schlüsselindikatoren heran. Hierbei handelt es sich um eine jährliche Veröffentlichung (derzeit die zweite Ausgabe), mit deren Hilfe diejenigen Bereiche des Binnenmarktes

ermittelt werden sollen, die für die Verbraucher schlecht funktionieren. Einer der fünf Schlüsselindikatoren sind Verbraucherbeschwerden, d.h. Statistiken über Verbraucherbeschwerden. Die anderen Indikatoren sind Preisniveau, Verbraucherzufriedenheit, Anbieterwechsel und Produktsicherheit. Verbraucherbeschwerden sollten deshalb nicht als nur als ein Mittel für eine Analyse dieses Phänomens, sondern als ein makroökonomisches Instrument betrachtet werden.

2.2 Der Kommissionsvorschlag sieht im Wesentlichen vor, Verbraucherbeschwerden und Verbrauchieranfragen EU-weit nach einer einheitlichen harmonisierten Methodik und unter Verwendung einheitlicher Deskriptoren zu erfassen, damit problemlos eine EU-weite Datenbank aufgebaut werden kann, für die die GD SANCO der Europäischen Kommission zuständig ist. Die Kommission wird diese Datenbank und die für die Speicherung und Verarbeitung der Daten erforderliche EDV-Ausrüstung finanzieren und unterhalten. Die Kommission legt ein Muster, d.h. ein einheitliches Raster für die Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden vor.

2.3 Diese Datenbank soll nicht die Verbraucherbeschwerden und Verbrauchieranfragen enthalten, die direkt an die Gewerbetreibenden gerichtet sind, sondern nur diejenigen, die bei „Drittorganisationen“ eingehen, z.B. staatlichen Behörden, Regulierungsorganen, Verbraucherverbänden und anderen Einrichtungen wie Ombudsmännern und Selbstkontrollgremien. Die Anwendung der einheitlichen Methodik ist für alle beteiligten Organisationen freiwillig, obgleich von staatlich finanzierten Stellen erwartet werden könnte, dass sie sich um eine schnellstmögliche Anwendung bemühen, sofern ihnen die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stehen. Die Kommission wird kleine Verbraucherorganisationen, denen die Anwendung der harmonisierten Methodik ansonsten nicht möglich wäre, mit entsprechender Software und fachkundiger Beratung unterstützen.

2.4 Die Kommission hat während der Ausarbeitung des Vorschlags bereits umfassende Konsultationen durchgeführt und u.a. eine Expertengruppe eingesetzt.

2.5 Die Datenbank soll für die Erstellung künftiger Ausgaben des Verbraucherbarometers genutzt werden. Sie soll auch öffentlich zugänglich gemacht werden, um die Abfrage durch Organisationen und Einzelpersonen zu ermöglichen.

2.6 Mit dem Vorschlag wird ein Hauptziel verfolgt: Die Daten über Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen sollen als Schlüsselindikator für das Funktionieren des Binnenmarktes verwendet werden, um dadurch schneller mit politischen Maßnahmen auf ein Marktversagen reagieren zu können. Dieses Handeln auf nationaler oder europäischer Ebene kann in Form von gezielten Durchsetzungsmaßnahmen in Problembereichen erfolgen oder sich gegebenenfalls in Rechtsvorschriften niederschlagen.

2.7 Der Zweck besteht nicht darin, prüfen zu können,

- i) ob Beschwerden effektiv bearbeitet und beigelegt werden, oder
- ii) ob Beschwerden begründet sind.

2.8 Sinnvollerweise sollen die Daten anonym erfasst werden. In die Datenbank werden keine Details über die einzelnen Verbraucher aufgenommen, die sich beschweren. Auch über die Gewerbetreibenden, gegen die Beschwerde geführt wird, werden keine Details gemeldet.

2.9 Nach der harmonisierten Methodik sind für die Datenerfassung drei Teile vorgesehen:

- a) Allgemeine Angaben zur Beschwerde,
- b) Branchenbezogene Angaben zur Beschwerde,
- c) Angaben zur Art der Beschwerde.

2.10 Im zweiten und dritten Teil gibt es Unterkategorien, die unterschiedlich als „Felder“ und „Ebenen“ bezeichnet werden. Einige der Angaben über die Beschwerden werden als „empfohlen“ bezeichnet, der Rest als „freiwillig“. Bei Anfragen sind alle Einträge „freiwillig“. Durch die Unterscheidung zwischen „empfohlenen“ und „freiwilligen“ Angaben sollen:

- a) die Organisationen Daten vorlegen können, die auf einem Grundniveau harmonisiert sind (indem sie alle „empfohlenen“ Felder ausfüllen);
- b) möglichst viele Stellen ermutigt werden, auch für möglichst viele der „freiwilligen“ Felder und Ebenen Angaben zu machen.

2.11 Der Vorschlag wird in zwei Dokumenten erläutert, die beide am 7. Juli 2009 veröffentlicht wurden:

- i) einer Mitteilung der Kommission [KOM(2009) 346 endg.];

- ii) ein Entwurf einer Empfehlung, in dem ein Vorschlag sowie die vorgeschlagenen Felder und Ebenen für die Klassifizierung von Beschwerden dargelegt werden [SEK(2009) 949].

Bei dem Entwurf einer Empfehlung der Kommission handelt es sich nicht um einen endgültiges Dokument; der Text kann im ersten Halbjahr 2010 geändert werden, während die Grundgedanken und der Ansatz unverändert bleiben.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die nachstehenden Bemerkungen enthalten weitere Anregungen.

3.1.1 Es werden unterschiedliche, für einige Organisationen jedoch erhebliche Befolgungskosten anfallen. Hierfür werden von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und innerhalb der Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Umfang Ressourcen zur Verfügung stehen. Die derzeitigen Methoden für die Erfassung von Beschwerden durch die nationalen Organisationen der einzelnen Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich (von denen anderer Organisationen ganz zu schweigen). Einige haben weniger hoch entwickelte Systeme als die jetzt vorgeschlagenen. Andere haben höher entwickelte Systeme, die sie verständlicherweise nicht aufgeben wollen. Im Allgemeinen werden letzteren die höchsten Kosten für die Anpassung an das harmonisierte System entstehen. Bei der technischen oder finanziellen Unterstützung seitens der Kommission sollte keine lokale Beschwerdestelle bevorzugt werden.

3.1.2 Jedes zusätzliche Datenfeld bedeutet „Kosten“ in zweierlei Hinsicht. Zunächst einmal kostet es Zeit (und somit Geld), bei Eingang einer Beschwerde die einzelnen Daten zu erfassen und aufzuzeichnen. Zudem wird es, je mehr Daten von einem Verbraucher erfragt werden, immer weniger wahrscheinlich, dass dieser die Registrierung seiner Beschwerde auch tatsächlich zum Abschluss bringt.

3.1.3 Das verwendete harmonisierte System muss mit möglichst vielen der derzeit von den nationalen Organisationen verwendeten Systemen so weit wie möglich kompatibel sein. Alle Organisationen, die ein solches System übernehmen, sollten klare Instruktionen und Leitvorgaben erhalten, um die Einheitlichkeit der Erfassung von Beschwerden und Anfragen unabhängig von der Wahl der endgültigen Methodik zu gewährleisten.

3.1.4 Die Anzahl der als „empfohlen“ eingestuft Datenfelder sollte auf ein Minimum beschränkt werden. Dies sollte es den Organisationen in den ersten Jahren erleichtern, ein Grundniveau zu erreichen.

3.1.5 Der Vorschlag scheint den gerade beschriebenen Zielen nicht gerecht zu werden. Die Angaben bezüglich der „empfohlenen“ Datenfelder sollten von den meisten Drittorganisationen ohne größere Schwierigkeiten gemeldet werden können. Es ist davon auszugehen, dass diese „empfohlenen“ Felder nützliches europaweites Datenmaterial liefern. Qualität und Nutzen der Datenbank werden noch weiter verbessert, falls und sobald Drittorganisationen weitere „freiwillige“ Angaben für Felder und Ebenen aufzeichnen und melden können.

3.1.6 Auf Branchenebene sollte die Kommission darauf hinwirken, dass die harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden von sämtlichen Beschwerdestellen in ihrer jeweiligen Branche übernommen wird. So könnte beispielsweise FIN-NET den Prozess im Finanzdienstleistungssektor einschließlich der Versicherungsunternehmen beschleunigen. Für FIN-NET wäre ein harmonisiertes System für Verbraucherbeschwerden von Vorteil. Das Netz verfolgt den Zweck, Verbrauchern bei grenzüberschreitenden Beschwerdefällen den Zugang zu außergerichtlichen Streitbelegungsverfahren zu erleichtern. Wenn ein Verbraucher in einem Land Probleme mit einem Finanzdienstleister aus einem anderen Land hat, stellen die Mitglieder von FIN-NET den Kontakt zwischen dem jeweiligen Verbraucher und der zuständigen außergerichtlichen Schiedsstelle her und versorgen ihn mit den dafür erforderlichen Informationen. Eine einheitliche Methodik für die Klassifizierung und Erfassung von Verbraucherbeschwerden wäre hierbei ein wichtiger Schritt hin zu mehr Effizienz.

3.2 Auch künftig wird es Unterschiede bei Qualität und Umfang der von den einzelnen Mitgliedstaaten gemeldeten Daten geben. Dies ist bei der Analyse der betreffenden Daten in jeder jährlichen Ausgabe des Verbraucherbarometers zu berücksichtigen. Derartige Unterschiede werden sich vermutlich niemals vollständig beseitigen lassen. Gleichwohl wird ein harmonisiertes Meldesystem voraussichtlich dazu beitragen, diese Unterschiede im Lauf der Jahre zu verringern.

3.3 In dem Vorschlag werden die Meldestellen aufgefordert, sämtliche Mikrodaten für jede einzelne Beschwerde zu melden. In Ziffer 33 der Mitteilung der Kommission wird „Name des Gewerbetreibenden“ als eines der freiwilligen Felder vorgeschlagen. Die Meldung des Namens oder der Identität eines einzelnen Gewerbetreibenden sollte in diesem Vorschlag noch nicht einmal auf freiwilliger Basis vorgesehen werden. Aus diesem Grund wird die Aussage der Kommission in Ziffer 39 begrüßt und nachdrücklich unterstützt, dass die Kommission keine Daten erhalten oder veröffentlichen möchte, die sich auf Namen beziehen oder eine Identifizierung von Gewerbetreibenden ermöglichen. Der „Name des Gewerbetreibenden“ sollte daher komplett aus der Liste der zu meldenden Felder gestrichen werden.

3.4 Eines der Felder im Teil im Teil Allgemeine Angaben (Nummer 67) betrifft „Haustürgeschäfte“. Im Einklang mit der vorgeschlagenen Richtlinie über Verbraucherrechte sollte stattdessen der Begriff „außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge“ verwendet werden.

3.5 Der vorgeschlagene Teil „Branchenbezogene Informationen“ (Teil B) enthält u.a. die Felder Museen, Schulen, Krankenhäuser, Bibliotheken, Postdienste. Viele dieser Dienste werden vom Staat bereitgestellt. Schulen z.B. werden zwar mitunter auch von Unternehmen, sehr viel häufiger aber vom Staat getragen. Mit dem Vorschlag wird bezweckt, Informationen über das Funktionieren des Binnenmarktes zu liefern und damit schneller mit politischen Maßnahmen auf Marktversagen reagieren zu können, nicht aber, Informationen über die Leistung der staatlichen Stellen zu liefern. Ist es angesichts dessen angemessen und relevant, Verbraucherbeschwerden zu melden, wenn der Leistungserbringer der Staat ist? Dies könnte möglicherweise zur Folge haben, dass für eine bestimmte Dienstleistung (z.B. den Schienenverkehr) in denjenigen Ländern, in denen sie vom Staat erbracht wird, erheblich mehr Beschwerden eingehen als in denjenigen Ländern, in den sie von der Privatwirtschaft erbracht wird.

3.6 Ein wichtiger Aspekt des Vorschlags besteht darin, dass die Datenbank verbesserte statistische Informationen für die alljährlich im Verbraucherbarometer veröffentlichte Analyse liefern wird. Die verwendeten Informationen müssen aktuell sein. Alle in einer Ausgabe verwendeten Informationen sollten sich auf den gleichen bzw. annähernd den gleichen Zeitraum beziehen. Der Leser sollte leicht erkennen können, auf welchen Zeitraum sich die in den einzelnen Ausgaben des Verbraucherbarometers veröffentlichten Statistiken erstrecken.

Aus diesem Grund sollte:

- a) die Meldung der Informationen durch Drittorganisationen jährlich erfolgen;
- b) es einen jährlichen Meldezeitraum (möglicherweise nicht länger als 6 Wochen) mit einem klaren Stichtag am Ende geben; andernfalls sollte zumindest eine klare jährliche Meldefrist festgelegt werden;
- c) der jährliche Meldezeitraum bzw. die jährliche Meldefrist sollte in Abhängigkeit von der Erstellung des Verbraucherbarometers festgelegt werden;
- d) jede jährliche Ausgabe des Verbraucherbarometers mit einem Titel einschließlich der betreffenden Jahreszahl (z.B. Verbraucherbarometer 2011) bezeichnet werden statt mit der Nummer der Ausgabe wie etwa zweite Ausgabe;
- e) in jeder Ausgabe des Verbraucherbarometers angegeben werden, in welchem Zeitraum die verwendeten Daten erfasst wurden.

3.7 Der EWSA hat ernste Bedenken hinsichtlich der Datenerfassung. Es wird zwangsläufig erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Vollständigkeit und Genauigkeit der Daten geben, die von den verschiedenen Meldestellen und den einzelnen Mitgliedstaaten gemeldet werden. Auch das Verweisungsverfahren wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sein. Eine Organisation, die eine bei ihr eingehende Beschwerde an eine geeignetere Organisation weiter verweist, wird die betreffende Beschwerde vielleicht aus ihrer eigenen Datenbank löschen, vielleicht aber auch nicht. Falls sie das nicht tut und beide Organisationen Daten an die Kommission melden, kann es sehr wohl vorkommen, dass ein und dieselbe Beschwerde zweimal gemeldet wird. Wenn die Kommission - u.a. im Verbraucherbarometer - Daten veröffentlicht, sollte sie auf die bekannten Grenzen hinsichtlich der Vollständigkeit und Genauigkeit der Daten hinweisen, und zwar auch auf die Gefahr der Doppelerfassung und der fehlenden Verifizierung. Langfristig sollten die Daten von einer einzigen Organisation auf nationaler Ebene erfasst und verifiziert werden.

3.8 Der hier erörterte Vorschlag wird zu einer verbesserten Meldung und zu einem verbesserten Verständnis darüber führen, wie der Binnenmarkt funktioniert und in welchen Bereichen er aus Verbrauchersicht versagt. Ebenso wichtig ist es, zu verstehen, in welcher Hinsicht die Unternehmen von Marktversagen betroffen sind, z.B. was gefälschte Produkte und Industriespionage bzw. Diebstahl von geistigem Eigentum angeht. Derartige Informationen werden vermutlich nicht aus Verbraucherbeschwerden gewonnen werden, müssen aber gleichfalls erfasst und ausgewertet werden. Innerhalb der Kommission sollten auch wirksame Mechanismen geschaffen werden, um zu untersuchen, in welchem Umfang der Binnenmarkt für die Unternehmen versagt.

3.9 Der EWSA räumt ein, dass Verbraucherbeschwerden gute Anhaltspunkte liefern können, in welchen Bereichen die Verbraucher Probleme haben. Die Verbraucherzufriedenheit kann jedoch nicht allein anhand der Daten über Verbraucherbeschwerden gemessen werden. Eine Vielzahl von Faktoren - wie z.B. persönliche Gründe für die Beschwerde und proaktives Verhalten der Unternehmen, Kosten-Nutzen-Überlegungen insbesondere im Fall geringfügiger finanzieller Verluste, sozialer Druck, Zugänglichkeit

der Beschwerdestellen, die Berichterstattung in den Medien usw. - hat Einfluss darauf, ob sich ein Verbraucher letztendlich beschwert. Davon abgesehen werden für das Verbraucherbarometer selbst fünf Indikatoren herangezogen – Verbraucherbeschwerden, Preisniveau, Verbraucherzufriedenheit, Anbieterwechsel und Produktsicherheit. All diese Indikatoren sollten eingehender analysiert werden, um zu ermitteln, wo aus Verbrauchersicht Marktstörungen vorliegen.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Mario SEPI

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Weiterverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik“**

KOM(2009) 362 endg. — 2009/0099 (COD)  
(2010/C 339/06)

Hauptberichterstatler: **Peter MORGAN**

Der Rat beschloss am 10. September 2009 gemäß Artikel 47 Absatz 2 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Weiterverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik“*

KOM(2009) 362 endg. – 2009/0099 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch am 29. September 2009 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) gemäß Artikel 57 der Geschäftsordnung Peter MORGAN zum Hauptberichterstatler und verabschiedete mit 162 gegen 4 Stimmen bei 18 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Den Hintergrund für die vorgeschlagene Richtlinie (im Folgenden als „Richtlinie“ bezeichnet) bilden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts der De-Larosière-Gruppe. Der EWSA hat bereits eine Stellungnahme zu diesem Bericht abgegeben und darin seine weitgehende Zustimmung zum Ausdruck gebracht <sup>(1)</sup>. Die Richtlinie wurde im Zusammenhang mit den internationalen Basel-II-Vorschriften über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Banken erarbeitet. Der Text wurde von der Ratsformation „Wirtschaft und Finanzen“ nach dem Treffen der G20 in Pittsburgh nachgebessert. Der EWSA unterstützt die Zielrichtung dieser Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2006/48/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und der Richtlinie 2006/49/EG über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten.

1.2 In dieser Stellungnahme wird dargestellt, welche große Rolle die Banken in der Finanzkrise spielten und inwiefern Regulierung und Aufsicht versagten. Nach Auffassung des EWSA werden mit der Richtlinie zahlreiche Regulierungslücken behoben und ein Beitrag dazu geleistet, die größten Fehlerquellen im Geschäftsbetrieb und in der Geschäftsführung der Banken zu beseitigen. Diese Bestimmungen allein dürften allerdings noch nichts am Verhalten der „Banker“ ändern, das hauptsächlich am Eigeninteresse ausgerichtet ist und die Krise ganz wesentlich mit ausgelöst hat. Immer noch werden die Interessen der Bankaktionäre, der Bankangestellten, der Kunden und der gesamten Gesellschaft nicht ausreichend gewürdigt. Die soziale Verantwortung der Großbanken muss viel stärker in den Mittelpunkt gestellt und darf nicht als nebensächlich betrachtet werden.

## 1.3 Folgende Hauptursachen lösten die Krise aus:

- Die Kreditinstitute haben Kredite an Kunden vergeben, die nicht kreditwürdig waren.
- In vielen Fällen erhielten die Mitarbeiter der Banken im Kundengeschäft unangemessene Vergütungen und Finanzanreize.
- Die Schaffung von Kreditverbriefungen durch Banken geschah ohne die erforderliche Umsicht.
- Die Banken erwarben die entsprechenden Wertpapiere, ohne dabei die erforderliche Umsicht walten zu lassen.
- Es gab nur unzureichende Eigenkapitalreserven, insbesondere für die Risiken in den Handelsbüchern der Banken.
- Es wurden außerbilanzmäßige Handelsinstrumente kreiert, die unterkapitalisiert waren.
- Perverse finanzielle Anreize und unangemessene Vergütungsstrukturen führten zu kurzfristigem Denken und exzessiver Risikoübernahme.
- Die Rechtsetzung war prozyklisch.
- Es gab ein systemisches Versagen beim Risikomanagement hinsichtlich der Qualität der gehaltenen Wertpapiere, der Angemessenheit der Eigenkapitalreserven und der Auswirkungen variabler Vergütungen auf die Risikoaggregation der Kreditinstitute.

<sup>(1)</sup> ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 57.

- Die Transparenz der Bankgeschäfte war mangelhaft, was die Kreditgeber und -nehmer, Kontrahenten, Investoren, Analysten und sogar Aufsichtsratsmitglieder zu einem den Finanzmärkten nicht angemessenen Verhalten verleitet.
- Die Makroaufsicht und die internationale Koordination waren unzureichend.

1.4 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission auf gleicher Linie mit dem Gremium für Finanzstabilität (Financial Stability Board - FSB) und dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht daran arbeitet, ausgefeiltere Vorschläge für Vergütungen und Eigenkapitalanforderungen vorzulegen. Dem Bankwesen kommt eine grundlegende wirtschaftliche Bedeutung in der EU zu. Gleichzeitig ist es aber auch eine potenziell mobile Wirtschaftsbranche. Um den Schaden vom Bankwesen in der EU abzuwenden, der durch die Ausnutzung divergierender Rechtsbestimmungen entstehen könnte, müssen globale Lösungen gefunden werden, bei denen die EU gegebenenfalls und im Idealfall eine Vorreiterrolle einnehmen müsste. Die EU kann sich keine Bestimmungen leisten, die zu stark von den anderenorts geltenden Vorschriften abweichen.

1.5 Der EWSA unterstützt die vorgeschlagenen Leitgrundsätze für die Formulierung und die Umsetzung der Vergütungspolitik. Hätte es einige dieser Grundsätze bereits vor der Krise gegeben, dann wäre es nicht zu den zahlreichen skandalösen und Anstoß erregenden Zahlungen gekommen.

1.6 In den meisten Wirtschaftsbranchen errechnet sich die absolute Höhe der Bonuszahlungen für Führungskräfte aus einem maximalen Prozentsatz des Gehalts. Der EWSA spricht sich für die Anwendung ähnlicher Konzepte auf die variablen Vergütungssysteme im Bankwesen aus, da die Rolle der Bankangestellten kein Freibrief für unkontrollierte Vergütungssysteme ist. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die an bedeutende Kreditinstitute und Wertpapierfirmen gerichtete Forderung nach Einrichtung von Vergütungsausschüssen.

1.7 Dem EWSA ist klar, dass in dieser Richtlinie eher auf die Struktur der Vergütungen als auf ihre Höhe abgehoben wird. Gleichwohl möchte er seine Sorge über die Höhe der Vergütungen zum Ausdruck bringen. Der EWSA geht davon aus, dass durch die neuen Eigenkapitalanforderungen und die aufsichtsseitige Analyse der Vergütungspolitik und -pläne die exzessiven variablen Vergütungen, die in der Vergangenheit üblich waren, eingeschränkt werden. Der EWSA weiß um die Tatsache, dass die Frage nach der Höhe der Vergütungen nicht in die Zuständigkeit der EU fällt.

1.8 Der EWSA stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Bestimmungen über die Vergütung nicht mit Artikel 137 Absatz 5 des Vertrages, den allgemeinen Grundsätzen des einzelstaatlichen Vertrags- und Arbeitsrechts sowie, sofern anwendbar, den Rechten der Sozialpartner bei Tarifverhandlungen kollidieren.

1.9 Der EWSA stellt sich uneingeschränkt hinter die Anhebung der Eigenkapitalanforderungen, die in dieser Richtlinie festgeschrieben wird. Dazu gehören insbesondere:

- Bestimmungen zur Verschärfung der Eigenkapitalunterlegung für Vermögenswerte, die die Banken für den kurzfristigen Weiterverkauf im Handelsbuch halten;

- die Aktualisierung der Eigenkapitalvorschriften für komplexe Verbriefungen sowohl im Bank- als auch im Handelsbuch.

1.10 Der Ausschuss stellt fest, dass dem Vorschlag zufolge bei den besonders komplexen Weiterverbriefungen kein strengeres Aufsichtsverfahren mehr zur Anwendung kommen soll. Der EWSA erwartet aber von den Aufsichtsinstanzen diesbezügliche Umsicht und stellt fest, dass die Aufsichtsinstanzen weiterhin auf das volle Instrumentarium der Sanktionen zurückgreifen können.

1.11 Die Sicht des EWSA ist durch die Missstände beeinflusst, die bei der Untersuchung des Wertverfalls von hypothekenbesicherten Wertpapieren, von CDO (Collateralised Debt Obligations) und ähnlichen Papieren durch die US-Wertpapieraufsichtsbehörde ans Licht kamen<sup>(2)</sup>. An der unverantwortlichen Schaffung „giftiger“ Vermögenswerte, durch die in den Industrienationen ein Schaden von hunderten Milliarden Dollar entstand, trugen die Ratingagenturen eine Teilschuld. Die Investmentbanken haben Ratingagenturen bei ihrem Vorgehen unterstützt und sie geradezu dazu angestiftet, während die meisten Banken das Risiko, das mit dem Besitz solcher Wertpapiere verbunden ist, nicht einmal verstanden. Die De-Larosière-Gruppe merkte hierzu an: „Diese regulatorischen Änderungen müssen mit einer sorgfältigeren Prüfung und Beurteilung durch die Anleger und einer besseren Aufsicht einhergehen“. Der EWSA unterstützte diese Empfehlung in seiner Stellungnahme zu den Ratingagenturen und spricht sich nun für die vorgeschlagene Richtlinie aus, da sie Banken und Aufsichtsgremien zu einem entsprechenden Handeln verpflichtet.

1.12 In Anhang I Nummer 4 der Richtlinie werden neue und umfassende Offenlegungspflichten dargelegt. Der EWSA begrüßt diese Anforderungen. Wären sie bereits vor der Krise eingeführt worden, so hätten viele der darauf folgenden Probleme vermieden werden können. Die Schwerpunkte in Anhang II, Liquidität und Ereignisrisiko, werden ebenso begrüßt. Zwar konnte keine technische Analyse der Bestimmungen vorgenommen werden, doch hat der EWSA von der Kommission die Zusicherung erhalten, dass eine Liquiditätskrise auf den Märkten wie diejenige, die den Kern der Bankenkrise bildete, durch diese Maßnahmen in Zukunft abgewendet werden kann.

1.13 Nach Informationen, die dem EWSA vorliegen, wird beabsichtigt, Liquiditätsprobleme auf Ebene der Unternehmen in der nächsten (Vierten) Eigenkapitalrichtlinie anzugehen. Nach dieser Krise handelt es sich dabei um eine fundamentale Notwendigkeit.

1.14 Der EWSA stellt fest, dass im Richtlinienentwurf nicht auf die Problematik der außerbilanzmäßigen Zweckgesellschaften (SPV - Special Purpose Vehicles) eingegangen wird. Diese Problematik wurde in der Tat in der Richtlinie der Kommission 2009/83/EG vom Juli 2009 aufgegriffen. Bereits in Artikel 95 der Eigenkapitalrichtlinie wird den Banken auferlegt, bei der Verbriefung von Forderungen die zu unterlegenden Eigenkapitalbeträge zu ermitteln, es sei denn, das Kreditrisiko wurde zu einem großen Teil weitergegeben. In der Richtlinie vom Juli wird die Auslegung dieser Bestimmung auf zwei wichtige Weisen gestrafft. Hätte es diese Klarstellung bereits vor der Krise gegeben, dann hätten die SPV in weitaus geringerem Umfang zu der Krise beigetragen.

<sup>(2)</sup> ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 117.

1.15 Der EWSA erblickt in der fragwürdigen Kreditvergabepraxis im Privatkundenbereich einen Faktor, der wesentlich zum Entstehen der Krise beigetragen hat. In der Mitteilung „Anlageprodukte für Kleinanleger“<sup>(3)</sup> scheint man dieses Problem durch die Regulierung der Verkaufsbedingungen und insbesondere durch die Kontrolle des in diesem Zusammenhang auftretenden Interessenkonflikts anzugehen. Dies knüpft an den Rahmen an, der von der Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente geschaffen wurde.

1.16 Offenlegung ist der Schlüssel für die Sanierung der Finanzmärkte. Der EWSA begrüßt den Umfang der vorgeschlagenen Offenlegungen. Interessenträger haben nun ausreichende Zugangsmöglichkeiten zu den Informationen, die sie für ihre Geschäfte mit Finanzinstituten benötigen. Die Offenlegung, die in der Richtlinie gefordert wird, muss im Zusammenhang mit Artikel 147 der Eigenkapitalrichtlinie 2006/48/EG verstanden werden, durch die die Kreditinstitute zur Veröffentlichung der geforderten Angaben veranlasst werden.

1.17 Im November 2009 äußerten sich die Führungsspitzen der HSBC und Standard Chartered Bank besorgt über die von den Regulierungsbehörden vorgeschlagenen Eigenkapitalanforderungen, die sie als überzogen und geschäftsschädigend und als einen Bremsklotz für die Erholung und Entwicklung ansehen. Zwar ist dieser Standpunkt von den Vorständen der Banken mehr oder weniger zu erwarten, doch handelt es sich hier insofern nicht um „gewöhnliche“ Banken, als sie keine staatliche Unterstützung erhalten haben. Führungskräfte der Standard Chartered standen mit hinter dem britischen Rettungsplan für das Bankwesen. Der EWSA ersucht die Kommission sicherzustellen, dass – die notwendigen Due-Diligence-Vorschriften und eine angemessene Risikokontrolle vorausgesetzt – die vorgeschlagenen Eigenkapitalanforderungen gegenüber dem Risiko in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

1.18 Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission eine Analyse durchführen, um zu verstehen, welche Auswirkungen sich aus dem derzeit erwogenen Richtlinienentwurf ergeben, und zwar nicht nur in Bezug auf den Eigenkapitalbestand der Banken, sondern auch auf das Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die allgemeine Wirtschaftserholung.

## 2. Einleitung

2.1 Durch einen kurzen Überblick über die Krise im Bankensystem wird die Richtlinie in den richtigen Zusammenhang gestellt. Weitere Aspekte der Bankenkrise können dem Bericht von Lord Turner, Vorsitzender der britischen Finanzaufsichtsbehörde<sup>(4)</sup>, entnommen werden.

2.2 Zu der Geschäftstätigkeit der Universalbanken gehört die Vergabe von Krediten mit langen Laufzeiten, die auf Grundlage von Bankeinlagen mit kurzen Laufzeiten erfolgt. Dieser Vorgang wird als Fristentransformation („maturity transformation“) bezeichnet und ist mit einem Risiko behaftet. Würden alle Einleger ihre Einlagen kurzfristig abziehen, wäre die Liquidität der Bank unzureichend. Ebenfalls würde es zu einem Schwund des Bankkapitals mit drohender Insolvenz kommen, wenn die Kreditnehmer ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen würden. Um dies zu verhindern, weisen Geschäftsbanken liquide Rücklagen in ihrer Bilanz aus und bilden Sicherheitsnetze mit anderen Banken.

Die Zentralbank kann als Kreditgeber der letzten Instanz fungieren. Die Bestimmungen für das Kreditwesen schreiben die Höhe des Eigenkapitals vor, das den Verbindlichkeiten einer Bank gegenüberstehen muss, um einen Schutz vor Kreditausfall zu bieten.

2.3 Die Banken betreiben überdies einen Eigenhandel, für den sie ebenfalls Kapital zurückstellen. Diese Eigenkapitalreserven waren in der Vergangenheit eher begrenzt, da man potenzielle Verluste im Handelsbuch als klein einschätzte, ging man doch bei den gehandelten Vermögenswerten von einer leichten Einlösbarkeit aus. Das zur Besicherung des Handelsbuchs erforderliche Kapital wurde durch eine Formel für den Wert des Risikopotenzials („value at risk“) ermittelt. Überdies kreierte die Banken spezielle Zweckgesellschaften, die sogenannten SPV („Special Purpose Vehicles“), die außerbilanzmäßige Geschäfte tätigen. Trotz ihres hohen Fremdfinanzierungsanteils und ihres potenziellen Risikos wurden die SPV von den Regulierungsbehörden als unabhängige Entitäten eingestuft, da ihre Geschäfte normalerweise nicht in der Bilanz erschienen. Bei Ausbruch der Krise nahmen die Banken aus Sorge um ihren Ruf jedoch viele SPV wieder in ihre Bilanzen hinein, obwohl für ein solches Ereignis kein entsprechendes Eigenkapital zurückgestellt worden war.

2.4 Die Behörden spielten bei der Entwicklung der Bankenkrise eine zentrale Rolle. Die Regulierungsbehörden genehmigten das Eigenkapital der Banken. Die Währungsbehörden – mit Ausnahme der EZB – hielten die Leitzinsen zu lange auf einem zu niedrigen Niveau. Auch in der Eurozone bewegten sich die Leitzinsen lange Zeit unter dem Wert, der für einige Volkswirtschaften erforderlich gewesen wäre. Zudem ermunterte die US-amerikanische Regierung die Banken zur großzügigen Vergabe von Hypothekenkrediten an Kunden mit zweifelhafter Kreditwürdigkeit. Die Sparquoten in der westlichen Welt nahmen ab, die Zunahme in der Kreditaufnahme wurde durch Asien finanziert. Diese Faktoren begünstigten die Risikobereitschaft im Bankwesen.

2.5 Die Banken vergaben „Schrotthypotheken“, bündelten diese und verkauften sie weiter. Diese Aktivitäten breiteten sich auch außerhalb der Vereinigten Staaten aus. Mit der Hilfe der Ratingagenturen wurden diese Bündel in Tranchen gestückelt, denen unterschiedliche Bonitäten zugeschrieben wurden; oft warfen sie weitaus höhere Zinserträge ab als die risikofreie Rendite. Durch Weiterverbriefungen wurden bestehende Schuldentranchen „umverpackt“, wodurch die zugrundeliegenden Vermögenswerte unkenntlich gemacht wurden. Forderungs- und hypothekenbesicherte Wertpapiere in Form von „Buchstabensuppen“ tauchten als ein wesentlicher Bestandteil des Eigenhandelsbuchs und des Handels der SPV auf. Das massive Risiko, das in dieser Konzentration verborgen war, blieb unerkannt.

2.6 Aus der Begebung und Verbreitung von forderungs- und hypothekenbesicherten Wertpapieren braute sich ein Finanztsunami zusammen. Wie Lord Turner aufgezeigt hat, stellten die Reichweite und der Umfang der Transaktionen in der „Kasinowirtschaft“ die Wirtschaftsaktivitäten der Realwirtschaft in den Schatten. Die Banken schalteten sogar noch einen Gang höher, indem sie sich nicht mehr um die Einlagen scherten und die Kreditvergabe durch sehr kurzfristige Geldaufnahme auf dem Interbankenmarkt finanzierten. Dies war die Perversion der „Fristentransformation“. Als dann die amerikanische Notenbank die Leitzinsen heraufsetzte, schloss das Kasino seine Türen.

<sup>(3)</sup> KOM(2009) 204 endg.

<sup>(4)</sup> The Turner Review, UK Financial Services Authority, März 2009.

2.7 Unsichere Kreditnehmer konnten ihre Kredite nicht mehr zurückzahlen. Die Ratingagenturen stuften die an Kredite gekoppelten Wertpapiere drastisch herab. Nun machten sich die Banken überall daran, die entsprechenden Vermögenspositionen aufzulösen, was ein systemisches Versagen nach sich zog. Die Preise brachen ein. Die Liquidität, die auf der Handelbarkeit beruht, kam zum Versiegen. Die Banken wussten nicht, in welchem Zustand sich die anderen Banken befanden, sodass das Vertrauen schwand und der Interbankengeldmarkt zum Erliegen kam. Die mangelnde Liquidität brachte Banken aller Art in Bedrängnis. Während man Lehman bankrott gehen ließ, konnten viele andere Banken in den USA und anderswo ihr Überleben nur durch massive staatliche Hilfe sichern.

2.8 Die Vergütungssysteme trugen dazu bei, die Risikobereitschaft in den Kreditinstituten zu prämiieren. Auf allen Ebenen verleiteten die Anreize zu einem kurzfristigen Profitdenken, bei dem das längerfristige Risiko ausgeblendet wurde. Die Spirale des Interbankenhandels schuf eine virtuelle Wirtschaft, die sich losgelöst von der Realwirtschaft entwickelte und in der die Vergütungen ebenfalls jenseits der Normen der Wirklichkeit lagen. Die Qualität der buchmäßigen Darlehensforderungen verschlechterte sich dramatisch. Auch die Trader und andere Akteure mussten unter dem Druck der Kurzfristigkeit agieren. In einigen Fällen wurden sogar die Beschäftigten mit Kundenkontakt durch starke Anreize dazu motiviert, Kunden mit zweifelhafter Kreditwürdigkeit Kreditkarten und Hypotheken anzubieten.

2.9 Die Reform des Rechtsrahmens muss von den gelernten Lektionen ausgehen. Quantität und Qualität der bilanzmäßigen Rücklagen bedürfen einer radikalen Verbesserung. Das Eigenkapital, mit dem die Handelsbuchrisiken zu unterlegen sind, sollte grundlegend aufgestockt werden; die Formel für den Wert des Risikopotenzials muss überarbeitet werden. Die Ermittlung des jeweils notwendigen Eigenkapitalanteils muss antizyklisch erfolgen. Die Risikobewertung muss konservativer sein. Die Liquiditätsrisiken, die mit der Fristentransformation einhergehen, müssen einer erneuten Überprüfung unterzogen werden, da in der Krise sowohl die Möglichkeit der Einlösung am Markt als auch die Liquiditätsquellen am Interbankenmarkt versagten.

2.10 Ohne Zweifel werden diese Reformen des Rechtsrahmens nicht ausreichen. Ganz wichtig sind die Marktmechanismen und die stärkere Einbindung der Aktionäre. Der Ausschuss bedauert die fehlende Transparenz, ein ganz wichtiges Thema. Verlässliche Informationen über Bankkredite, Vermögenswerte, Rücklagen und Bankrisikoprofile müssen öffentlich zugänglich sein. Diese Transparenz wird es Darlehensgebern und –nehmern, Aktionären, Vorstandsmitgliedern und Analysten erlauben, sich marktgerecht zu verhalten.

2.11 Das Fehlverhalten der Regierungen in politischer, monetärer und regulatorischer Hinsicht muss dahingehend korrigiert werden, dass eine Rückkehr zu einem risikobewussten Bankbetrieb mit umsichtigen Kunden möglich ist. Privatkunden müssen vor den ausufernden Kreditvergabepraktiken der Banken geschützt werden.

2.12 Die Kreditinstitute müssen ihrer Verantwortung stärker nachkommen. Für das Risikomanagement und die umfassende Aufsicht müssen völlig neue Perspektiven geschaffen werden. Bei den Vergütungen muss langfristig gedacht werden. Sie müssen das

Risikomanagement fördern anstatt es zu untergraben, und sie sollten an den langfristigen Interessen der Aktionäre und anderen Interessenträger ausgerichtet werden. Die Vergütung sämtlicher Mitarbeiter, deren Berufsausübung konkrete Auswirkungen auf das Risikoprofil der Bank hat, sollte mit Blick auf dieses Profil festgelegt werden.

2.13 Im Zuge der Bankenkrise zeigte sich, wie problematisch die Kombination von Geschäftsbank und Investmentbank – eines zum Wohl der Allgemeinheit tätigen Unternehmens und eines Spielkasinos - in einem Geldhaus ist, welches dann wiederum als „zu groß zum Scheitern“ betrachtet wird. In vielerlei Hinsicht ist diese Kombination sinnvoll, denn von vielen Investmenttätigkeiten profitieren sowohl die Privatkunden als auch die Unternehmenskunden. Das Kernproblem sind die (impliziten und oftmals expliziten) notwendigen Garantien, die der Staat den Privateinlegern ausstellt. Dadurch wird ein „Moral-Hazard“-Element in das Investmentbanking gebracht und u.U. ein übertriebenes Risikoverhalten begünstigt. Nach dem Börsenkrach von 1929 erzwangen die USA durch das Glass-Steagall-Gesetz die institutionelle Trennung von Geschäftsbankentätigkeit und Investmentbanking. Dieses Gesetz wurde 1999 aufgrund der zahlreichen entstandenen Überlappungen aufgehoben. Falls diese beiden Tätigkeitsbereiche nicht durch zum Beispiel ein neues Glass-Steagall-Gesetz getrennt werden, kommt es wesentlich darauf an, die Bestimmungen hinsichtlich der Eigenkapitalanforderungen so streng zu formulieren, dass eine Investmentbank eine Geschäftsbank nicht in den Abgrund ziehen kann.

### 3. Wesentlicher Inhalt der Richtlinie der Kommission

Die Änderungen am Richtlinienentwurf, die nach dem Treffen in Pittsburgh hinzugefügt wurden und der Auffassung des EWSA entsprechen, sind *kursiv* hinzugefügt.

3.1 Die übermäßige und unvorsichtige Übernahme von Risiken im Bankensektor hat auf mitgliedstaatlicher und globaler Ebene zum Ausfall einzelner Finanzinstitute und zu Systemproblemen geführt. Unter Aufsichtsbehörden und Regulierungsinstanzen, einschließlich der G20 und des Ausschusses der Europäischen Bankaufsichtsbehörden herrscht Einigkeit darüber, dass die unangemessenen Vergütungsstrukturen hierzu beigetragen haben. *In diesem Zusammenhang sind die international vereinbarten und bekräftigten Grundsätze und Standards des Gremiums für Finanzstabilität von besonderer Bedeutung.*

3.2 Um den potenziell schädlichen Auswirkungen schlecht gestalteter Vergütungsstrukturen entgegenzuwirken, sollten die Kreditinstitute und Wertpapierfirmen ausdrücklich dazu verpflichtet werden, ihre Vergütungsgrundsätze und –praktiken so festzulegen und anzuwenden, dass sie mit einem wirksamen Risikomanagement in Einklang stehen.

3.3 Wichtig ist, dass die neuen Vorschriften für Vergütungspolitik und –praxis einheitlich angewandt werden. Um zu gewährleisten, dass die Vergütungsstruktur keinen Anreiz zur übermäßigen Risikoübernahme darstellt und mit der Risikobereitschaft, den Werten und den langfristigen Interessen des Instituts in Einklang steht, sollten zentrale Grundsätze festgelegt werden.

#### 3.4 Im Folgenden werden einige Kernprinzipien aufgeführt:

- Die Vergütungspolitik ist mit einem soliden und wirksamen Risikomanagement vereinbar und diesem förderlich und ermutigt nicht zur Übernahme von Risiken, die über das von dem Kreditinstitut tolerierte Maß hinausgehen.
- Die Vergütungspolitik steht mit Geschäftsstrategie, Zielen, Werten und langfristigen Interessen des Kreditinstituts in Einklang.
- Um zu gewährleisten, dass die Beurteilung auf die längerfristige Leistung abstellt und die tatsächliche Auszahlung erfolgsabhängiger Vergütungskomponenten über einen Zeitraum verteilt ist, der dem zugrundeliegenden Geschäftszyklus des Unternehmens Rechnung trägt, erfolgt die Leistungsbeurteilung in einem mehrjährigen Rahmen.
- Zahlungen im Zusammenhang mit der vorzeitigen Beendigung eines Vertrags spiegeln den Erfolg im Laufe der Zeit wider und sind so gestaltet, dass sie Versagen nicht belohnen.
- *Garantierte variable Vergütungen sind die Ausnahme und nur bei neuen Mitarbeitern sowie im ersten Jahr der Anstellung möglich.*
- *Mindestens 50 % der variablen Vergütung sollen in Aktien oder geeigneten Nicht-Barleistungen bezahlt werden, die nach einem dafür geeigneten Mechanismus zurückgestellt werden.*
- Bei einem hohen Bonus wird ein großer Teil der Auszahlung für angemessene Zeit zurückgestellt und an den künftigen Erfolg des Unternehmens gekoppelt. *Mindestens 40 %, bei Führungskräften mindestens 60 %, werden für nicht weniger als 3 Jahre zurückgestellt und die Zubilligung erfolgt proportional.*
- *Variable Vergütungen, darunter der zurückgestellte Anteil, werden nur ausbezahlt oder zugebilligt, wenn die Nachhaltigkeit in Bezug auf die Finanzlage des Instituts gewährleistet ist.*

3.5 Bedeutenden Kreditinstituten und Wertpapierfirmen wird die Schaffung eines Vergütungsausschusses zur Auflage gemacht. Ob Kreditinstitute und Wertpapierfirmen als „bedeutend“ anzusehen sind, ergibt sich aus ihrer Größe, ihrer internen Organisation sowie aus ihrem Wesen, ihrem Tätigkeitsbereich und der Komplexität ihrer Tätigkeiten.

3.6 Die zuständigen Behörden sollten ebenfalls finanzielle oder andere Maßnahmen oder Sanktionen verhängen dürfen, wenn gegen die Anforderung verstoßen wird, wonach die Vergütungspolitik mit einem soliden und wirksamen Risikomanagement vereinbar sein muss. Diese Maßnahmen und Sanktionen sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

3.7 Um bei der Beurteilung der Vergütungspolitik und –praxis für größere Konvergenz zu sorgen, sollte der Ausschuss der Europäischen Bankaufsichtsbehörden Leitlinien für solide Vergütungsgrundsätze im Bankensektor gewährleisten.

3.8 Da schlecht gestaltete Vergütungs- und Anreizregelungen die Risiken von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen auf ein untragbar hohes Maß anschwellen lassen können, sollten die zuständigen Behörden den betreffenden Unternehmen qualitative oder quantitative Maßnahmen auferlegen. Als qualitative Maßnahme könnte den Kreditinstituten oder Wertpapierfirmen beispielsweise vorgeschrieben werden, das mit ihren Tätigkeiten und Vergütungsstrukturen verbundene Risiko zu senken. Als quantitative Maßnahmen könnten die Behörden zusätzliche Eigenmittel vorschreiben.

3.9 Um dem Markt gegenüber eine angemessene Transparenz ihrer Vergütungsstrukturen und damit verbundenen Risiken zu gewährleisten, sollten Kreditinstitute und Wertpapierfirmen ihre Vergütungspolitik und –praxis für all die Mitarbeiter offenlegen, deren berufliche Tätigkeiten sich konkret auf das Risikoprofil des Instituts auswirken.

3.10 Verbriefungen, bei denen andere Verbriefungen neu zusammengestellt werden und das Kreditrisiko höher ist als bei herkömmlichen Verbriefungen, sollten einer gesonderten Eigenkapitalanforderung unterliegen, die Kreditinstituten und Wertpapierfirmen jeden Anreiz nimmt, in außerordentlich komplexe und risikoreiche Verbriefungen zu investieren.

3.11 Durch Weiterverbriefungen werden Verbriefungspositionen mit mittlerem Risiko in neue Wertpapiere „umverpackt“. Das Kreditrisiko solcher Weiterverbriefungen wurde von den Ratingagenturen und Marktteilnehmern generell als niedrig eingeschätzt. Aufgrund ihrer Vielschichtigkeit und Anfälligkeit für korrelierte Verluste sind solche Weiterverbriefungen jedoch mit höheren Risiken verbunden als herkömmliche Verbriefungen. Deshalb sieht der Vorschlag vor, dass für Weiterverbriefungen höhere Eigenkapitalanforderungen gelten als für einfache Verbriefungspositionen desselben Ratings.

3.12 Angesichts ihrer schwachen Leistung in jüngerer Zeit sollten die Standards für interne Modelle zur Berechnung der Eigenkapitalanforderungen für das Marktrisiko ergänzt werden. Insbesondere die Risikoerfassung sollte mit Blick auf die Kreditrisiken im Handelsbuch vervollständigt werden. Darüber hinaus sollten die Eigenkapitalauflagen eine Komponente für Stresssituationen enthalten, um die Eigenkapitalanforderungen für den Fall sich verschlechternder Marktbedingungen zu stärken und das prozyklische Potenzial zu verringern.

3.13 Unbeschadet der in dieser Richtlinie ausdrücklich vorgeschriebenen Angaben sollten die Offenlegungspflichten darauf abzielen, den Marktteilnehmern präzise und umfassende Angaben zum Risikoprofil einzelner Institute zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund sollte den Instituten für den Fall, dass es zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, die Offenlegung zusätzlicher, in dieser Richtlinie nicht ausdrücklich genannter Angaben vorgeschrieben werden.

3.14 Bei Verbriefungen sollten die Offenlegungspflichten der Institute erheblich verschärft werden. Insbesondere sollten sie insbesondere den Risiken von Verbriefungspositionen im Handelsbuch Rechnung tragen.

Brüssel, den 20. Januar 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum“**

KOM(2009) 248 endg.

(2010/C 339/07)

Berichterstatter: **Michael SMYTH**

Die Europäische Kommission beschloss am 10. Juni 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum“*

KOM(2009) 248 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 198 Stimmen gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen

1.1 Der EWSA unterstützt die den vier Pfeilern der Strategie für den Ostseeraum zugrunde liegenden Ziele, denen zufolge der Ostseeraum zu einer wohlhabenden, sicheren, ökologisch nachhaltigen, attraktiven und leicht zugänglichen Region werden soll.

1.2 Der EWSA anerkennt den der Erarbeitung der Strategie vorausgegangenen breiten Konsultationsprozess sowie die Rolle der Sozialpartner und Interessenvertreter. Der EWSA wiederholt seine Forderung, ein zivilgesellschaftliches Forum für die Ostseeregion einzurichten, das die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung der Strategie erleichtern würde.

1.3 Die Strategie verfolgt lobenswerte Ziele bei der Behandlung einer Reihe komplexer Strukturfragen bezüglich des Ostseeraums. Um sich aber als wirkungsvoll erweisen zu können, müssen zuerst eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit dem möglichen Zusatznutzen der Strategie, den Governance-Mechanismen, dem Zusammenhalt in der EU und der Außenwirkung der Strategie bewältigt werden.

1.4 Die Governance-Mechanismen der Strategie sind auch Gegenstand einiger kritischer Bemerkungen. Die Strategie berührt die Zuständigkeitsbereiche von 21 Generaldirektionen und betrifft acht Mitgliedstaaten und Russland. Kombiniert man dies mit den vier Pfeilern, den 15 Schwerpunktbereichen und den zahlreichen horizontalen Maßnahmen, ergeben sich komplexe Governance-Strukturen im Mittelpunkt der Strategie, die ihre Umsetzung verhindern könnten. Der EWSA ist der Auffassung, dass mehr Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Governance und die Verwaltungsmechanismen der Strategie zu vereinfachen.

1.5 In der vorliegenden Stellungnahme wird der Vorschlag wiederholt, innerhalb des EWSA eine „Ad-hoc-Beobachtungsstelle für den Ostseeraum“ oder eine Studiengruppe einzurichten, damit sich der gesamte Ausschuss an der unumgänglichen Entwicklung und Weiterentwicklung der Strategie wirksam beteiligen kann.

1.6 Eine der größten Herausforderungen für die Strategie stellen ihre externen Aspekte dar, vor allem aufgrund der Schlüsselrolle, die Russland im Ostseeraum spielt. Russlands Funktion bei der Umsetzung der Strategie ist im Rahmen der Mechanismen der nördlichen Dimension zu regeln. Es ist fraglich, ob diese Mechanismen ausreichen, um Russlands effektive Beteiligung an den strategischen Maßnahmen sicherzustellen.

1.7 Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Strategie nicht nur ein Schriftstück, sondern vor allem ein Prozess ist. Das heißt, dass die Strategie in der Zukunft auch umgesetzt werden muss. Es ist bereits ein Erfolg, dass sich alle Mitgliedstaaten und Akteure zusammen mit den Institutionen der EU auf eine begrenzte Liste von zentralen Maßnahmen und Projekten sowie auf die Notwendigkeit ihrer Umsetzung geeinigt haben. Der EWSA hofft, dass der bei der Vorbereitung der Strategie zutage getretene Enthusiasmus anhält und zu einer wirksamen und zeitgerechten Umsetzung beiträgt, die während der Umsetzungsphase überprüft werden kann.

## 2. Hintergrund der Strategie

2.1 Die Ostseestrategie steht auf soliden Grundlagen. Seit langem wird davon ausgegangen, dass der Ostseeraum von einer Reihe gravierender Schwächen in puncto Umwelt, wirtschaftlicher Entwicklung und Infrastrukturen betroffen ist, die miteinander verbunden und voneinander abhängig sind. Das Europäische

Parlament nahm im November 2006 eine Entschließung bezüglich der Erarbeitung einer Ostseestrategie an. Diese Strategie für die Makroregion rund um die Ostsee wurde von der Kommission am 10. Juni 2009 angenommen und dem Europäischen Rat am 19. Juni 2009 unterbreitet. Die Strategie hatte für den schwedischen Ratsvorsitz hohe Priorität und wurde vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ in seiner Sitzung am 26. Oktober 2009 in Luxemburg angenommen.

2.2 Die umfassende Strategie ist ein Neuanfang in der Politik der territorialen Zusammenarbeit der Europäischen Union. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Strategie den ersten echten integrierten Ansatz für Mitgliedstaaten darstellt, die vor derselben Konstellation von Herausforderungen stehen. Derzeit gibt es dreizehn Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit, die zusammen genommen alle Gebiete der EU abdecken (außerdem bestehen über 50 grenzübergreifende Kooperationssysteme). Die Strategie für den Ostseeraum verkörpert das relativ neue Konzept der makroregionalen Zusammenarbeit, d.h. die effizientere Koordination und Verwendung von Finanzmitteln und bestehenden Initiativen der Zusammenarbeit im Ostseeraum. Was den geografischen Geltungsbereich der Ostseestrategie betrifft, so umfasst dieser die EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen und Schweden - sowie Norwegen und Russland.

2.3 In dieser Stellungnahme soll die vorgeschlagene Strategie für den Ostseeraum und der mit ihr einhergehende Aktionsplan aus der Perspektive der organisierten Zivilgesellschaft bewertet werden. Die Stellungnahme basiert auf der Analyse, die in den unlängst vom EWSA verabschiedeten Stellungnahmen zum Thema „Ostseeregion: Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit und der Festlegung einer regionalen Strategie“<sup>(1)</sup> und „Makroregionale Zusammenarbeit: Ausweitung der Ostseestrategie auf andere Makroregionen in Europa“<sup>(2)</sup> vorgenommen wurde. Der Prozess, der zur Erarbeitung der Strategie führte, ist völlig neu. Nach Auffassung der Kommission kann ein ähnlicher Ansatz auch für andere Makroregionen wie z.B. die Donauregion, den Alpen- und den Mittelmeerraum zum Einsatz kommen, sollte sich die Ostseestrategie als brauchbar und durchführbar erweisen.

### 3. Die Strategie im Überblick

3.1 Die Kommission führte im Jahr 2008 umfassende Konsultationen durch. Die Beratungskonferenzen fanden an verschiedenen Orten in der Makroregion statt. Den Abschluss bildete eine große Konferenz im Februar 2009 in Rostock. Thema der Beratungskonferenzen waren die vier Pfeiler der Strategie, deren Ziel es ist, dass die Ostseeregion

- ökologisch nachhaltig,
- wohlhabend,
- leicht zugänglich und attraktiv sowie
- zu einer sicheren Region wird.

(1) ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 42.

(2) ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 6.

3.2 Die Strategie geht mit einem Aktionsplan einher, der im Rahmen der vier Pfeiler 15 Schwerpunktbereiche umfasst. Jeder Schwerpunktbereich sollte von mindestens einem Mitgliedstaat im Ostseeraum koordiniert werden, und es wird davon ausgegangen, dass diese bei der Umsetzung mit allen einschlägigen Akteuren zusammenarbeiten.

3.3 Die Ostseestrategie und die darin vorgeschlagenen Maßnahmen werden aus bereits vorhandenen Mitteln finanziert, d.h. den Strukturfonds (55 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007-2013), und Mitteln, die von den einzelnen Ostseerainerstaaten, privaten Finanzinstituten sowie internationalen Finanzinstitutionen (EIB, NIB, EBRD usw.) bereitgestellt werden.

3.4 Zwischen der Entschließung des Europäischen Parlaments<sup>(3)</sup> und der Mitteilung der Kommission<sup>(4)</sup> bestehen bedeutende Unterschiede. Die Kommission vertritt ebenso wie der Rat einen innergemeinschaftlichen Ansatz, wohingegen sich die Entschließung des Parlaments auf eine „Strategie für die Ostseeregion im Rahmen der Nördlichen Dimension“ bezieht<sup>(5)</sup>. Das EP ordnet die Ostseestrategie eindeutig in den Rahmen der nördlichen Dimension ein, der Rat und die Kommission hingegen unterscheiden zwischen der Strategie und den Aspekten der Zusammenarbeit mit Drittländern.

3.5 Auch hinsichtlich der geeigneten Governance-Strukturen bestehen bedeutsame Unterschiede. Die Strategie der Kommission ist darauf ausgerichtet, die bestehenden Initiativen zu koordinieren, den Fortschritt laufend zu überwachen und die Dynamik des Aktionsplans zu erhalten. Die Kommission verfolgt den Ansatz, den institutionellen Aufwand möglichst gering zu halten und keine zusätzlichen Mittel für die Ostseestrategie vorzusehen. Das Parlament schlägt vor, jedes Jahr vor dem Sommergipfel des Europäischen Rates einen Ostseegipfel zu veranstalten und die regionalen Gremien innerhalb und außerhalb der EU auszubauen, die teilweise durch eine vorgeschlagene eigene Haushaltslinie für die Strategie finanziert werden sollen. Der EWSA hat bereits seine Unterstützung für eine separate Haushaltslinie für die Strategie bekundet. Es scheint, als wüsste das Parlament im Gegensatz zur Kommission eine ambitionierte politische Entwicklung. Als wolle es die wachsende Bedeutung der Strategie unterstreichen, verabschiedete das Parlament am 22. Oktober 2009 eine Abänderung zur Aufstockung des Haushaltsplans 2010 um 20 Mio. EUR, die für die Koordinierung und für einige Pilotprojekte der Strategie vorgesehen sind.

3.6 Von diesen unterschiedlichen Ansätzen abgesehen, ist die Strategie aus einer umfassenden Konsultation einer Reihe von Akteuren in der Makroregion hervorgegangen. Die Strategie ist insofern innovativ, da sie auf einer transnationalen Governance-Struktur basiert und deshalb eine größere Reichweite als die traditionelle Regionalpolitik der EU hat. Diese neue Governance-Struktur ist zwischen den Nationalstaaten und der supranationalen Union angesiedelt.

(3) „Entschließung einer Strategie für die Ostseeregion im Rahmen der Nördlichen Dimension“ (2006), Europäisches Parlament, Straßburg, 16. November 2006, A6-0367/2006.

(4) Die Mitteilung bezüglich der Strategie für den Ostseeraum und der Aktionsplan (Anm. d. Übers.: letzterer liegt nur auf Englisch vor) sind zugänglich unter:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm).

(5) Die nördliche Dimension ist eine Vereinbarung, die der EU, Russland, Norwegen und Island die Durchführung von Maßnahmen in vereinbarten Kooperationsbereichen erlaubt.

3.7 Die Kommission beschreibt das Konzept der Ostseestrategie als „laufende Arbeit“. Die Bestimmung der einzelnen Aspekte der Ostseestrategie ist gezwungenermaßen ungenau, da sich die geografischen Bezugsräume je nach anzugehender Problematik unterscheiden. Gemäß dem bei der Konzeption der Strategie gewählten Ansatz werden zuerst die Fragen und Themen definiert, was dann für die geografische Bestimmung der Makroregion den Ausschlag gibt. Ganz objektiv stellen die vier Pfeiler der Strategie und der damit zusammenhängende Aktionsplan einen ernsthaften Versuch dar, einen besser koordinierten Rahmen für die Entwicklung in einem so vielgestaltigen Gebiet wie dem Ostseeraum zu schaffen und dadurch den territorialen Zusammenhalt zu fördern. In Tabelle 1 im Anhang werden für jeden Pfeiler der Strategie die Schwerpunktbereiche des Aktionsplans aufgeführt.

3.8 Die Kommission geht davon aus, dass ein integrierter Ansatz erforderlich ist, um die nachhaltige Entwicklung in der Region zu gewährleisten. Die in der Strategie aufgegriffenen Themen sind komplex und miteinander verzahnt, wobei die bestehenden Kooperationsprogramme nicht wirkungsvoll aufeinander abgestimmt wurden.

#### 4. Herausforderungen und Schlüsselfragen

4.1 Bezüglich der erfolgreichen Umsetzung der Strategie für den Ostseeraum steht viel auf dem Spiel. Die Kommission hat bei verschiedenen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass die Strategie zu einem Modell für andere Makroregionen in der EU werden könnte. Die Strategie dient löblichen Zwecken bei der Lösung einer Reihe von komplexen strukturellen Problemen und Zielen. Gleichwohl müssen zuerst einige Herausforderungen bewältigt werden, bevor sich die Strategie als wirksam erweisen kann. Diese Probleme hängen mit folgenden Punkten zusammen: Ihrem Potenzial, einen Zusatznutzen zu erzielen, den Governance-Mechanismen, dem Zusammenhalt der EU und der Außenwirkung der Strategie.

4.2 Bezüglich des Zusatznutzens besteht die Gefahr, dass mit der Strategie - um die Mehrheit der Akteure des Ostseeraums zufrieden zu stellen - ein sehr anspruchsvolles Maßnahmenpaket verfolgt wird, das sich allerdings als undurchführbar erweisen könnte. Es wäre sinnvoll, die Strategie zu vereinfachen und auf weniger, dafür strategisch bedeutsame Ziele auszurichten. Im Rahmen des Ostseeaktionsplans der Helsinki-Kommission (HELCOM) wurden Fortschritte bei der Fischerei und generell im Umweltbereich erzielt. Trotz dieser Verbesserungen sollte die Ostseestrategie auch weiterhin für eine positive Entwicklung in den Bereichen Fischerei und Umwelt im Allgemeinen sorgen.

4.3 Die Governance-Mechanismen der Strategie für den Ostseeraum sind ebenfalls Gegenstand einiger kritischer Anmerkungen. Tabelle 1 verdeutlicht einen Widerspruch: Die Mitgliedstaaten, die die Strategie am meisten benötigen, sind bei ihrer Umsetzung am wenigsten beteiligt. Außerdem hat sich die Kommission darum bemüht, ein Gleichgewicht zwischen einer Vielzahl von Maßnahmen und einer Reihe von beteiligten Generaldirektionen und Mitgliedstaaten zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen

Stadt zeigen relativ langsame Fortschritte, und die Strategie für den Ostseeraum dürfte noch komplexer sein <sup>(6)</sup>.

4.4 Der Erfolg jeder Unionspolitik wie die Strategie für den Ostseeraum wird an ihren praktischen Ergebnissen gemessen, die für die Bürger sicht- und greifbar sein müssen. Die Strategie stellt auch eine Herausforderung für den Begriff des Zusammenhalts in der Union selbst dar. Wie bereits dargelegt, hat die Kommission bei der makroregionalen Zusammenarbeit den Einsatz erhöht. Wenngleich die Brisanz der ökologischen, infrastruktur-spezifischen und sonstigen Herausforderungen im Ostseeraum den Bürgern der Ostseeanrainerstaaten sattsam bekannt ist, besteht nach wie vor die wichtige Aufgabe, dem Rest der EU den Ernst der Lage vor Augen zu führen. In diesem Zusammenhang ist der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft von entscheidender Bedeutung. Der Ausschuss hat bereits einen Vorschlag für die Einrichtung eines „Zivilgesellschaftlichen Forums für die Ostseeregion“ vorgelegt und sich bereit erklärt, das Fundament für ein solches Forum zu legen. Ferner hat der EWSA die Einrichtung einer *Ad-hoc*-Beobachtungsstelle für den Ostseeraum oder einer Studiengruppe innerhalb des EWSA vorgeschlagen, damit sich der gesamte Ausschuss an der Weiterentwicklung der Strategie wirksam beteiligen kann.

4.5 Eine der größten Herausforderung ist die externe Dimension der Strategie, zumal Russland als einer der zentralen Akteure im Ostseeraum eine Schlüsselrolle spielt. Russland hat bislang sein Interesse an der Strategie zum Ausdruck gebracht, da es von ihrer erfolgreichen Umsetzung profitieren würde. Derzeit muss Russlands Rolle in der Strategie im Rahmen der Mechanismen der nördlichen Dimension - die vermutlich an die Strategie angepasst werden müssen - geregelt werden. Es ist interessant festzustellen, dass drei der vier Pfeiler der Strategie - Umweltschutz, Attraktivität und Zugänglichkeit sowie Sicherheit - einen im Wesentlichen transnationalen Charakter haben und deshalb viel dafür spricht, in der Strategie Verfahren zur Verknüpfung der inneren und der externen Interaktionen - vor allem auf operativer Ebene - vorzusehen. Ferner könnte die Außenwirkung der Strategie noch erhöht werden, wenn sie z.B. auch Belarus umfassen würde. Dieses Land ist für den Umweltschutz und die Attraktivität und Zugänglichkeit des Ostseeraums von Relevanz.

4.6 Es wird die Auffassung vertreten, dass die direkte bilaterale Zusammenarbeit ein besseres Mittel ist, um die Beteiligung Russlands an der Umsetzung der Strategie auf der Grundlage einer gleichberechtigten Partnerschaft mit der EU sicherzustellen <sup>(7)</sup>. Ist diese Sichtweise zutreffend, dann ist die Frage berechtigt, ob die nördliche Dimension - wie derzeit vorgeschlagen - der richtige Weg ist, um die Beteiligung Russlands an der Strategie zu gewährleisten.

<sup>(6)</sup> Die Charta wurde am 24. Mai 2007 während des deutschen Ratsvorsitzes im Rahmen eines informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt unterzeichnet. In dieser Charta werden zwei zentrale Empfehlungen gemacht: die stärkere Nutzung der integrierten Stadtentwicklungspolitik und die besondere Berücksichtigung benachteiligter Stadtviertel.

<sup>(7)</sup> Siehe bspw.: „Engagement der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen: Welche Rolle können die Zivilgesellschaft und lokale Akteure spielen?“, Ausführungen von Uno Aldegren, Mitglied des Ausschusses der Regionen, auf der am 22./23. Oktober 2009 in Helsinki vom EWSA und der Vertretung der Europäischen Kommission in Finnland veranstalteten Konferenz zum Thema „Der Ostseeraum: Ein ideales Arbeits- und Unternehmensumfeld“.

## 5. Untersuchung der Strategie

5.1 Die Strategie enthält eine Reihe strittiger Punkte, die genau untersucht werden müssen. Erstens: Der Aktionsplan enthält konkrete Vorschläge zur Beseitigung von Mängeln bezüglich der Energienetze und Verbindungen im Ostseeraum. Es wird befürchtet, dass diese Vorschläge unzulänglich sein könnten angesichts der dringenden Notwendigkeit, die Netze stärker zu integrieren. Die Strategie sollte nicht nur darauf abzielen, die gegenwärtigen getrennten nationalen Energiemärkte im Ostseeraum zu integrieren und miteinander zu verknüpfen, sondern vielmehr sollte eine unionsweite Solidarität in Energiefragen angestrebt werden. Die EU braucht Energie aus Russland und muss deshalb die Verbindungen/Infrastrukturen aufbauen, um Gas, Öl und Strom nach Europa leiten zu können. Dies ist notwendig, um die Energieversorgungssicherheit in Europa gewährleisten zu können. Stärkere Zusammenarbeit im Energiebereich ist auch für Drittstaaten eine Notwendigkeit. Das Nordstream-Projekt wird in der Strategie nicht angesprochen. Obschon dies eine offensichtliche Auslassung darstellt, hat die Kommission deutlich gemacht, dass das Nordstream-Projekt ein sehr konträres Thema ist, und dass die Annahme der Ostseestrategie der Einstimmigkeit bedarf.

5.2 Im Aktionsplan werden Vorschläge zur Verbesserung der internen und externen See-, Straßen- und Schienenverbindungen vorgelegt. Die Straßenverbindungen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, weil sie besonders mangelhaft bzw. schlichtweg nicht vorhanden sind. Die Randzone der ehemaligen Sowjetunion könnte somit besser an das europäische Kernland angebunden werden. Der Ostseeraum bedarf dringend des angemessenen Ausbaus der Straßenverkehrsinfrastruktur. Die gegenwärtigen TEN-Korridore - wie z.B. die Straßen- und Schienenkorridore zwischen Helsinki und Wien oder Slowenien - müssen überprüft und an die neue Realität einer stärker verknüpften Union angepasst werden.

5.3 Die strategische Bedeutung der großen Flüsse in der Makroregion rund um die Ostsee wird nicht erwähnt - ein Mangel, dem abgeholfen werden muss. In diesem Zusammenhang ist es interessant festzustellen, dass derzeit eine Donaustrategie erarbeitet wird. Die Konsultationen zur Strategie für den Ostseeraum waren breit und intensiv, schienen aber auf einer Ad-hoc-Basis durchgeführt worden zu sein. Was die Donaustrategie betrifft, so möchte der EWSA auf eine strukturiertere Art und Weise einbezogen werden. Die Kommission hat erkennen lassen, dass es zwischen Februar und Sommer 2010 ein Zeitfenster für ein solches Engagement gibt. Der EWSA hat bereits in seinen beiden Stellungnahmen REX/262 und ECO/251 die Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Forums für die Ostseeregion vorgeschlagen, was nun in einem praktischen Vorschlag ausgearbeitet werden sollte. Dieser Vorschlag wird von zahlreichen Mitgliedern des EP unterstützt, und das Europäische Parlament bereitet zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Entschließung zur Strategie für den Ostseeraum vor.

5.4 Die Komplexität der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Strategie für den Ostseeraum ist bereits zur Sprache gekommen. Es ist davon auszugehen, dass die für die Umsetzung und Überwachung zuständige Kommissionsdienststelle künftig über Ressourcenmangel zu klagen haben wird. Sowohl der EWSA wie das Europäische Parlament unterstützen den Ausbau dieser Dienststelle. Es besteht die ernste Gefahr, dass die Dienststelle voll und ganz mit der verwaltungsspezifischen Herausforderung beschäftigt sein wird, die vom Parlament bewilligten 20 Mio. EUR für Partner aus Drittstaaten auszugeben (Haushaltslinie 4). Der EWSA betont, dass sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten für bestimmte Maßnahmen des Aktionsplans verantwortlich sind und über ausreichende Verwaltungskapazitäten verfügen müssen, um ihren Verpflichtungen nachkommen zu können.

5.5 Bedenken wurden bezüglich des der Fischerei und dem Fischereimanagement gegebenen relativen Gewichts zum Ausdruck gebracht. Es wird anerkannt, dass - insbesondere von HELCOM - viel unternommen wurde, und die ersten Ergebnisse sind ermutigend. Es müssen auch weiterhin Fortschritte erzielt werden, insbesondere ist ein verstärkter Einsatz für die Förderung des nachhaltigen Verbrauchs erforderlich.

5.6 Bedenken wurden bezüglich der Aufmerksamkeit geäußert, die in der Strategie der Wissenschaft, Technologie, Forschung und Innovation gewidmet wird. Der EWSA ist nicht vollständig davon überzeugt, dass eine Aufteilung des sogenannten Wissensdreiecks (Bildung, Forschung und Innovation) auf zwei verschiedene Pfeiler der Strategie und auf drei verschiedene für ihre Koordination zuständige Länder eine ideale Lösung ist. Der EWSA betont, dass mit der Strategie die Interaktionen und Verbindungen zwischen den verschiedenen Bestandteilen des Wissensdreiecks gestärkt werden sollten.

5.7 Was die Schwerpunktmaßnahme 6 (Beseitigung von Hindernissen für den Binnenmarkt im Ostseeraum) betrifft, unterstützt der EWSA diesen Teil der Strategie rückhaltlos. Besondere Aufmerksamkeit sollte den KMU geschenkt werden, die in den Wirtschaftssystemen des Ostseeraums vorherrschend sind. Der EWSA begrüßt auch die Fortschritte bezüglich der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Der soziale Dialog sollte stärker gefördert werden, um aus den positiven Wechselwirkungen aufgrund des Ausbaus der Zusammenarbeit im Rahmen der Strategie Nutzen zu ziehen, insbesondere im Zusammenhang verstärkter Kooperation und Integration im Energiesektor.

5.8 Besonderen Anlass zur Sorge bietet der anhaltende und strukturelle Niedergang des Schiffbaus und der mit ihm verbundenen Branchen, was sich negativ auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auswirkt. Der Ausschuss ist fest davon überzeugt, dass die Ostseestrategie erweitert werden und sich diesem spezifischen Problem annehmen sollte.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Mario SEPI

## ANHANG

Tabelle 1:

**Pfeiler und prioritäre Bereiche der EU-Strategie für den Ostseeraum**

Pfeiler/Schwerpunktbereiche	Koordinierende Länder	Anzahl d. Maßnahmen
<b>Pfeiler 1: Umwandlung des Ostseeraums in eine ökologisch nachhaltige Region</b>		
1) Verringerung des Nährstoffeintrags in die Ostsee auf ein vertretbares Niveau	Polen/Finnland	5
2) Erhaltung der Naturräume und der biologischen Vielfalt, auch im Fischereibereich	Deutschland	2
3) Verringerung des Einsatzes und der Auswirkungen gefährlicher Stoffe	Schweden	3
4) Umwandlung des Ostseeraums in eine Modellregion für saubere Schifffahrt	Dänemark	2
5) Milderung des Klimawandels und Anpassung an den Klimawandel	Dänemark	3
<b>Pfeiler II: Umwandlung des Ostseeraums in eine wohlhabende Region</b>		
6) Beseitigung von Hindernissen für den Binnenmarkt im Ostseeraum	Estland	6
7) Nutzung des gesamten Forschungs- und Innovationspotenzials der Region	Schweden/Polen	2
8) Umsetzung des „Small Business Act“: Förderung unternehmerischer Initiative, Stärkung von KMU und effizienter Einsatz der Humanressourcen	Dänemark	9
9) Förderung von nachhaltiger Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	Finnland	7
<b>Pfeiler III: Umwandlung des Ostseeraums in eine leicht zugängliche und attraktive Region</b>		
10) Verbesserung des Zugangs zu den Energiemärkten sowie der Effizienz und der Sicherheit der Energiemärkte	Lettland/Dänemark	3
11) Verbesserung der internen und externen Verkehrsverbindungen	Litauen/Schweden	
12) Erhaltung und Ausbau der Attraktivität des Ostseeraums, insbesondere durch Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Tourismus und Gesundheit	Tourismus: Deutschland (Mecklenburg -Vorpommern) Gesundheit: Nördliche Dimension Partnerschaft öffentliche Gesundheit Bildung: Deutschland	10
<b>Pfeiler IV: Umwandlung des Ostseeraums in eine sichere Region</b>		
13) Vorreiterrolle im Bereich Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr	Finnland/Dänemark	
14) Ausbau des Schutzes gegen Katastrophen zu See und an Land	Dänemark	2
15) Verringerung der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie Schadensbegrenzung	Finnland	3
<b>Horizontale Maßnahmen</b>	Europäische Kommission	10

Quelle: Siehe R. Bengtsson, „An EU Strategy for the Baltic Sea Region“.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorschlägen:**

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken“**

KOM(2009) 499 endg. — 2009/0140 (COD)

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde“**

KOM(2009) 501 endg. — 2009/0142 (COD)

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung“**

KOM(2009) 502 endg. — 2009/0143 (COD)

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde“**

KOM(2009) 503 endg. — 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Berichtersteller: **Lars NYBERG**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 6. Oktober 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinschaftliche Finanzaufsicht auf Makroebene und zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken“*

KOM(2009) 499 endg. - 2009/0140 (COD)

*„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde“*

KOM(2009) 501 endg. - 2009/0142 (COD)

*„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung“*

KOM(2009) 502 endg. - 2009/0143 (COD)

*„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde“*

KOM(2009) 503 endg. - 2009/0144 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 21. Januar) mit 169 gegen 2 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Am 23. September 2009 präsentierte die Europäische Kommission Vorschläge für eine Verordnung über die Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board - ESRB) und für drei Verordnungen über die

Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde, einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde. Sämtliche Vorschläge befinden sich im Wesentlichen in Einklang mit dem im Frühjahr 2009 von der de-Larosière-Gruppe erarbeiteten Bericht.

1.2 Der EWSA erörterte in einer Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Regulierung des Finanzmarktes und entsprechende Aufsichtsregeln. Neben dem allgemeinen Verweis auf diese Stellungnahme soll eine der Feststellungen wiederholt werden: „Auch aus Sicht des EWSA ist die Überwachung von fundamentaler Bedeutung, damit sich eine derartige Finanzkrise nicht wiederholen kann. Die Aufsicht setzt aber Regeln voraus. Als ebenso wichtig sind daher die Vorschläge für geänderte, strengere Vorschriften (...) anzusehen.“<sup>(1)</sup>

### Interessengruppen

1.3 Der Ausschuss sprach sich für eine breitere Vertretungsgrundlage in den Leitungsgremien der drei neuen Behörden aus. Die Kommission schlägt hingegen die Einsetzung bestimmter Interessengruppen vor.

1.3.1 Der **ESRB** holt „bei Bedarf den Rat einschlägiger privatwirtschaftlicher Akteure ein“. Dabei werden als Beispiele Vertreter des Finanzsektors, Verbraucherverbände und bestimmte von der Kommission eingerichtete Nutzergruppen genannt. Es sollte erwähnt werden, dass die Vertreter des Finanzsektors sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Gewerkschaften dieser Branche gestellt werden sollten. Da ferner systemische Risiken nicht nur den Finanzmarkt, sondern die gesamte Wirtschaft betreffen, sollten auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften auf europäischer Ebene konsultiert werden.

1.3.1.1 Über die Form dieser Konsultationen und ihre Häufigkeit wird nichts gesagt, was jedoch notwendig ist, da es sich um eine Soll-Bestimmung handelt. Die Formulierung „gegebenenfalls“ scheint ebenfalls zu vage.

1.3.2 In den Interessengruppen bezüglich der drei neuen **Aufsichtsbehörden** sollten laut Kommission Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betroffenen Bereichs des Finanzmarktes sowie Verbraucher und Nutzer von Dienstleistungen dieser Branche vertreten sein. Die 30 Mitglieder sollten sich gleichmäßig auf alle diese Kategorien von Vertretern verteilen.

1.3.2.1 Diese Interessengruppen treten mindestens zweimal jährlich zusammen. Sie können zu Themen Stellung nehmen oder Ratschläge erteilen und erhalten Unterstützung für die Abwicklung der Sekretariatsgeschäfte. Stellungnahmen und Ratschläge sollten veröffentlicht werden. Es besteht die Gefahr, dass sich ihre Arbeit nur auf die beiden jährlichen Sitzungen konzentriert. Sie sollten die Möglichkeit haben, die Arbeiten der jeweiligen Aufsichtsbehörde ständig zu verfolgen.

### Aufsicht auf Makroebene

1.4 In dem Vorschlag über den ESRB fehlt eine Definition für Systemrisiken. Dieser Begriff muss öffentlich erörtert werden, nicht nur hinter den verschlossenen Türen des neuen ESRB.

1.4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass der ESRB den eindeutigen Auftrag haben muss, einzugreifen, wenn die finanzielle Stabilität in Gefahr ist. Um dies in der Verordnung sicherzustellen, sollte der Wortlaut einiger Textstellen umformuliert werden.

- In den verschiedenen Fassungen sollte einheitlich der Begriff „Aufsicht“ (EN: „supervision“) verwendet werden.

<sup>(1)</sup> Siehe Stellungnahme des EWSA zu dem „Bericht der de-Larosière-Gruppe“, ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 57.

- Die Warnungen und Empfehlungen des ESRB sollten bezüglich Artikel 16 Absatz 3 nur an den Rat übermittelt werden und nicht, wie in Erwägungsgrund (9) ausgeführt, über den Rat erfolgen, was seine Eigenständigkeit einschränken würde.
- Die Verwendung des Verbs „sollte“ in diesen Empfehlungen bedeutet, dass sie mehr oder weniger verbindlich sind. Ob eine Maßnahme verbindlich ist oder nicht hängt davon ab, wer über die Regelungskompetenz verfügt: die Mitgliedstaaten oder die EU.
- Laut Artikel 3 trägt der ESRB „zu einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt bei“. Der ESRB hat sich mit den Risiken auf den Finanzmärkten zu befassen, aber hier scheint ihm eine umfassendere Rolle eingeräumt zu werden.

1.4.2 Der Verwaltungsrat des ESRB umfasst die 29 Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB. Diese Verbindung zwischen der EZB und dem neuen ESRB wird vom Ausschuss begrüßt.

1.4.2.1 Artikel 11 bezüglich des Lenkungsausschusses enthält keine Vorschriften über die Stimmrechte. Der EWSA empfiehlt, dass fünf Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB im Lenkungsausschuss vertreten sind, was eine bessere Vertretung nach geografischen Gesichtspunkten, unter dem Aspekt großer und kleiner Länder und Länder innerhalb und außerhalb des Euroraums ermöglicht. Außerdem ist angesichts der Tatsache, dass alle Mitglieder des Lenkungsausschusses stimmberechtigt sind, eine bedeutende Zahl von EZB-Vertretern erforderlich.

1.4.3 Das Europäische Parlament wird nur im Zusammenhang mit den Berichten erwähnt, die der ESRB mindestens ein Mal pro Jahr dem Parlament und dem Rat vorlegen muss. Laut Artikel 20 überprüft der Rat die ESRB-Verordnung nach drei Jahren. Daran sollte natürlich auch das Parlament beteiligt werden.

### Finanzaufsicht auf Mikroebene

1.5 Die Ziele der Aufsichtsbehörden (Artikel 1 Absatz 4) sind in den drei Verordnungsvorschlägen fast identisch formuliert: Funktionieren des Binnenmarktes, Stabilität des Finanzsystems und stärkere internationale Koordinierung im Bereich der Aufsicht. Die Unterschiede betreffen diejenigen, die es zu schützen gilt: Im Falle der Wertpapieraufsichtsbehörde sind dies die Investoren, im Falle der Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung die Versicherungsnehmer und andere Begünstigte sowie im Falle der Bankaufsichtsbehörde die Sparer und Investoren.

1.5.1 Die Hauptaktivitäten der drei Behörden betreffen die bestehenden Vorschriften, und die Arbeitsmethoden der nationalen Behörden sollten hauptsächlich mittels Leitlinien und Empfehlungen gestrafft werden. Diese Behörden werden aber auch damit beauftragt, neue technische Standards zu entwickeln.

1.5.1.1 Die Vorschläge für neue technische Standards können nach Maßgabe von Artikel 7 Absatz 2 nicht in Form einer Richtlinie, sondern ausschließlich in Form von Verordnungen und Beschlüssen erlassen werden. Wenn technische Standards als nicht politisch definiert werden, ist auch die Form der Verordnung ausgeschlossen. Technische Standards sollten nur an die nationalen Aufsichtsbehörden und Finanzinstitute, und nicht an die Mitgliedstaaten gerichtet sein und daher in Form von Beschlüssen und nicht etwa Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden. Letztere sind politischen Regelungsvorschlägen der Kommission vorbehalten.

1.5.2 Die Aufsicht durch die Europäischen Behörden gilt den nationalen Aufsichtsbehörden, und nicht unmittelbar den Finanzmarktteilnehmern. Eine Ausnahme ist dann vorgesehen, wenn eine nationale Behörde nicht den Empfehlungen folgt (Artikel 9 und 11). In diesem Fall erlässt die Europäische Aufsichtsbehörde schließlich eine an die Finanzmarktteilnehmer gerichtete Entscheidung.

1.5.2.1 Darüber hinaus werden (in Artikel 10) Krisenfälle beschrieben, in denen die europäische Behörde Entscheidungen ohne Einbindung der Kommission erlassen kann. Die Entscheidung darüber, ob ein Krisenfall vorliegt oder nicht, sollte allerdings beim Rat liegen. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich diese Gründe generell aus der Marktlage ergeben müssen. Eine einzelne Finanzinstitution in Notlage ist ein Fall für die nationale Aufsichtsbehörde.

1.5.2.2 Artikel 23 betrifft Schutzmaßnahmen, die von den Regierungen ergriffen werden können, wenn sie zur Auffassung gelangen, dass ein neuer technischer Standard Auswirkungen auf ihre haushaltspolitischen Zuständigkeiten hat. Diese Schutzmaßnahmen scheinen angemessen zu sein, selbst wenn technische Standards praktisch nie haushaltswirksam sind. Da die Schutzmaßnahmen außerdem nur die Artikel 10 und 11 betreffen, sollte Artikel 23 direkt nach Artikel 11 stehen.

1.5.3 Der EWSA empfiehlt, dass vor der Einführung neuer Finanzprodukte eine nationale Behörde ihre Zustimmung erteilen müsste, wie dies in Spanien der Fall ist. Da es eine solche Behörde in anderen Mitgliedstaaten bislang noch nicht gibt, sollten in einem ersten Schritt die in den anderen Ländern außer Spanien eingesetzten Instrumente geprüft werden. Die Kommission sollte daher die Verordnung über die Wertpapieraufsichtsbehörde um eine diesbezügliche Bestimmung ergänzen.

1.5.4 Der Aufgabenbereich der Bankenaufsichtsbehörde sollte nach Ansicht des EWSA möglichst weit definiert werden. Generell sollten für alle Finanzinstitute gleiche Bedingungen gelten. In der für die Zwecke der vorliegenden Verordnung erfolgten Begriffsbestimmung wird auf ältere Richtlinien verwiesen. Der EWSA regt an, auch eine neue Debatte über die Begriffsbestimmungen in diesen Richtlinien zu führen, damit den Erfahrungen aus der Finanzkrise Rechnung getragen wird und möglichst weit gefasste Begriffsbestimmungen gewählt werden.

1.5.5 Nach Maßgabe von Artikel 20 Absatz 3 darf die Behörde vertrauliche Informationen, die sie von Finanzinstituten erhält, nur für die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung unmittelbar übertragenen Aufgaben verwenden. Diese Bestimmung sollte durch eine Regelung ergänzt werden, wie Vertraulichkeit gewahrt werden muss.

1.5.6 Laut Vorschlag soll sich der Verwaltungsrat der Behörden aus vier Mitgliedern zusammensetzen, die aus den nationalen Aufsichtsbehörden entsandt werden. Es scheint jedoch angebracht, die Zahl analog zum Verordnungsvorschlag über den ESRB auf fünf Mitglieder festzusetzen.

1.5.6.1 Nur die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden werden im Aufsichtsorgan über ein Stimmrecht verfügen. Es besteht die Gefahr eines Aufsichtsorgans, das sich selbst überwacht. Die Bedeutung anderer Aspekte nimmt daher zu. Die Unabhängigkeit des Vorsitzenden ist von essenzieller Bedeutung, und er sollte über ein Stimmrecht verfügen. Genauso wichtig ist die Offenheit

gegenüber der Interessengruppe sowie deren Einflussmöglichkeit. Darüber hinaus ist ein transparentes Vorgehen erforderlich, das durch die Veröffentlichung der Beschlüsse der Behörde gewährleistet werden könnte.

1.5.7 Sollen diese Behörden ihre Tätigkeit 2011 aufnehmen, sind über zwei weitere Jahre bis zu ihrer vollen Funktionsfähigkeit erforderlich. Der Ausbau muss beschleunigt werden, um alle Probleme, die sich im Zuge der Krise herauskristallisiert haben, rasch angehen zu können.

## 2. Hintergrund

2.1 Am 23. September 2009 legte die Europäische Kommission ein Vorschriftenpaket für den Finanzmarkt vor, das aus einem Vorschlag für eine Verordnung über die Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board - ESRB), zusammen mit einer besonderen Entscheidung, die der EZB spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit der ESRB überträgt, sowie aus drei Vorschlägen für Verordnungen über die Einrichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde besteht. Anschließend wurde am 28. Oktober eine Richtlinie zur Änderung bestehender Richtlinien im Zusammenhang mit der Einrichtung der neuen Behörden vorgelegt, auf die der Ausschuss in einer gesonderten Stellungnahme eingehen wird.

2.2 Sämtliche Vorschläge befinden sich im Wesentlichen in Einklang mit dem im Frühjahr 2009 von der de-Larosière-Gruppe erarbeiteten Bericht. Dieser Bericht wurde vom EWSA in einer auf der Plenartagung im September 2009 verabschiedeten Initiativstellungnahme untersucht. Darin wurden die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie eine notwendige neue oder verbesserte Regulierung des Finanzmarktes und verbesserte Aufsichtsregeln erörtert. Deshalb wird - abgesehen von den hier behandelten konkreten Rechtsetzungsvorschlägen - für alle anderen Fragen in diesem Zusammenhang auf diese Stellungnahme verwiesen.

2.3 Unbeschadet dieses allgemeinen Verweises soll eine der Feststellungen wiederholt werden: „Auch aus Sicht des EWSA ist die Überwachung von fundamentaler Bedeutung, damit sich eine derartige Finanzkrise nicht wiederholen kann. Die Aufsicht setzt aber Regeln voraus. Als ebenso wichtig sind daher die Vorschläge für geänderte, strengere Vorschriften im ersten Teil des Berichts anzusehen.“ Angesichts der in den Vorschlägen enthaltenen Einschränkungen bezüglich der Mikroüberwachung der bestehenden Vorschriften scheint es umso wichtiger zu sein, auf die Verbesserung und Stärkung dieser Vorschriften zu dringen.

2.4 Die Kommission hat auch einige weitere Vorschläge bezüglich der Rechtsvorschriften über den Finanzmarkt vorgelegt. Der EWSA hat sich bislang zu den „Ratingagenturen“ (?), den „Verwaltern alternativer Investmentfonds“ und den „Eigenkapitalanforderungen“ geäußert. Ein weiteres Feld für neue Rechtsvorschriften wurde bislang nicht von der Kommission, sondern vielmehr vom EWSA vorgeschlagen, und zwar die Schaffung einer nationalen Behörde mit der Aufgabe, alle neuen Finanzmarktinstrumente vor ihrer Genehmigung zu überprüfen. Ein solches System ist bereits in Spanien im Einsatz.

(2) Siehe Stellungnahme des EWSA zu den Ratingagenturen, ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 117.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Bei der Überwachung des Finanzmarktes muss zwischen Makro- und Mikroebene unterschieden werden. Gleichzeitig ist es ebenfalls wichtig, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen allen vorgeschlagenen Behörden sichergestellt wird. Allgemeine Probleme, die auf der Überprüfung auf Mikroebene festgestellt werden, sind für den Finanzmarkt insgesamt von Bedeutung, und wenn Gefahren auf Makroebene erkannt werden, dann lässt sich häufig auf Mikroebene Abhilfe schaffen. Auf diese wechselseitigen Abhängigkeiten wird in den Verordnungsvorschlägen an mehreren Stellen verwiesen.

3.2 Die Hauptaktivitäten der drei Behörden betreffen die bestehenden Vorschriften, und die Arbeitsmethoden der nationalen Behörden sollten mittels Leitlinien und Empfehlungen gestrafft werden. Diese Behörden werden aber auch damit beauftragt, neue technische Standards für die formellen Vorschläge der Kommission zu entwickeln.

3.3 Der Ausschuss sprach sich in seiner Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht für eine breitere gesellschaftliche Vertretung in den Leitungsgremien dieser drei neuen Aufsichtsbehörden aus. Dieser Vorschlag wurde von der Kommission weder in den Verordnungen über diese Behörden noch in der Verordnung über den ESRB aufgegriffen. Die Kommission schlägt hingegen in beiden Fällen spezielle Interessengruppen vor.

3.3.1 Der ESRB sollte „bei Bedarf den Rat einschlägiger privatwirtschaftlicher Akteure“ einholen. Im einleitenden Teil dieses Vorschlags werden bspw. verschiedene Akteure genannt: Vertreter des Finanzsektors, Verbraucherverbände und bestimmte von der Kommission eingerichtete Nutzergruppen. Diese Aufzählung lässt aber wichtige Informationen vermissen: Es sollte ausgeführt werden, dass die Vertreter des Finanzsektors sowohl von den Arbeitgebern wie von den Gewerkschaften dieser Branche gestellt werden.

3.3.1.1 Überdies ist eine breitere Vertretung auch erforderlich, weil die Systemrisiken nicht nur den Finanzmarkt, sondern die gesamte Wirtschaft betreffen. Deshalb sollten auch Arbeitgeber und Gewerkschaften auf europäischer Ebene gehört werden.

3.3.1.2 Schließlich werden keine Informationen bezüglich der Form und Häufigkeit dieser Konsultationen gegeben. Diese Informationen sind indes unerlässlich, da diese Konsultationen im Rahmen einer Soll-Bestimmung durchzuführen sind. Ferner ist die Formulierung „gegebenenfalls“ zu vage. Es sollte genauer ausgeführt werden, in welchen Fällen diese Konsultationen obligatorisch sind.

3.3.2 Was die Zusammensetzung der Interessengruppen bezüglich dieser drei Aufsichtsbehörden betrifft, scheint die Kommission der gleichen Auffassung wie der EWSA zu sein: Die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer des betroffenen Bereichs des Finanzmarktes sollten ebenso vertreten sein wie die Verbraucher und die Nutzer von Dienstleistungen dieser Branche.

3.3.2.1 Probleme dürften dann auftreten, wenn es um die Wahl der Herkunftsländer dieser Vertreter geht. Es ist anzunehmen, dass sich hinter der Zahl von 30 Mitgliedern der Interessengruppen nicht die Vorstellung verbirgt, Vertreter der Finanzinstitute aus allen Ländern zu haben. Die 30 Mitglieder sollten sich gleichmäßig auf alle im einleitenden Teil der Verordnungen aufgeführten Kategorien von Vertretern verteilen.

3.3.2.2 Diese Interessengruppen treten mindestens zweimal jährlich zusammen. Sie können zu jedem Thema Stellung nehmen oder Ratschläge erteilen und erhalten Unterstützung für die Abwicklung der Sekretariatsgeschäfte. Stellungnahmen und Ratschläge sollten veröffentlicht werden. Dies alles mag angemessen erscheinen, aber es besteht die Gefahr, dass sich ihre Arbeit nur auf die beiden jährlichen Sitzungen konzentriert. Sie sollten die Möglichkeit haben, die Arbeiten der jeweiligen Aufsichtsbehörde ständig zu verfolgen. Dies scheint notwendig zu sein, um ein effizientes Funktionieren dieser Aufsichtsbehörden zu gewährleisten, deren Mitglieder sich selbst überwachen.

### 4. Besondere Bemerkungen

#### *Europäischer Ausschuss für Systemrisiken*

4.1 Im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht auf Makroebene wurde bislang definitiv nicht ausreichend erörtert, was eigentlich ein Systemrisiko darstellt. Die Schaffung bestimmter neuer Instrumente könnte in der derzeitigen Krise als Systemrisiko aufgefasst werden. Die von den Ratingagenturen angewandten Methoden zur Abschätzung der Risiken und der Werte könnten ebenfalls als Systemrisiken bezeichnet werden. Können auch Regelungen für die Manager von Finanzinstituten, aufgrund derer zu hohe Risiken eingegangen werden, als Systemrisiken eingestuft werden? Dies sind nur einige Beispiele. Das Konzept des Systemrisikos muss in der Öffentlichkeit, und nicht nur hinter verschlossenen Türen im neuen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken erörtert werden.

4.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass der ESRB über ein klar umrissenes Mandat für sein Eingreifen im Fall einer Bedrohung der finanziellen Stabilität verfügen muss; um sicherzustellen, dass dies in der Verordnung gegeben ist, sollten daher einige Passagen umformuliert werden.

4.2.1 In den Erwägungsgründen des Verordnungsvorschlags wird die Aufgabe des ESRB als „Finanzaufsicht“ (1. Erwägungsgrund (in der englischen Fassung „financial supervision“, A.d.Ü.)) bezeichnet, und der Begriff „Aufsicht“ wurde auch in den Debatten über mögliche Wege aus der Finanzkrise verwendet. Nachstehend wird im Verordnungsvorschlag jedoch festgehalten, dass die Gemeinschaft ein spezielles Gremium für die „Makroaufsicht“ (7. Erwägungsgrund (in der englischen Fassung „macro-prudential oversight“)) brauche. Die Verwendung des Terminus „oversight“ führt zu einer Einschränkung der tatsächlichen Befugnisse dieses Gremiums: „oversight“ ist ein erster Schritt, auf den „supervision“ mit konkreten Handlungsmöglichkeiten folgen sollte. Die beiden Termini sind im Englischen nicht als Synonyme zu werten, und in einigen Sprachfassungen wird durchgehend der dem englischen „supervision“ entsprechende Begriff genutzt. Die einzelnen Sprachfassungen sollten daher dahingehend vereinheitlicht werden, dass nur das Äquivalent des englischen Konzepts „supervision“ verwendet wird.

4.2.2 Es liegt auf der Hand, dass der ESRB ein unabhängiges Gremium sein muss. Laut Verordnungsvorschlag sollen seine Warnungen und Empfehlungen jedoch über den Rat bzw. die drei Aufsichtsbehörden laufen, um ihnen mehr Gewicht zu verleihen (9. Erwägungsgrund), was in gewisser Weise die Unabhängigkeit des ESRB in Frage stellt. Nach Auffassung des EWSA erfolgt die korrekte Beschreibung in Artikel 16 Absatz 3, in dem festgehalten wird, dass die Warnungen und Empfehlungen dem Rat zugeleitet werden.

4.2.3 Adressaten von Empfehlungen „sollten“ auf diese mit Maßnahmen reagieren, wenn sie eine Untätigkeit nicht rechtfertigen können. Die Verwendung des Verbs „sollten“ führt dazu, dass diese Empfehlungen nur mehr oder weniger verbindlich sind; ob eine Maßnahme verbindlich ist oder nicht, sollte jedoch davon abhängen, bei wem die Regelungskompetenz liegt - bei den Mitgliedstaaten oder bei der EU. Daher sollte dieser Absatz klarer formuliert werden.

4.2.4 Außerdem geht der Verordnungsvorschlag in Artikel 3 möglicherweise einen Schritt zu weit. In diesem Artikel wird gesagt, dass der ESRB zu „einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt [...]“ beiträgt. Aufgabenbereich des ESRB sind die Risiken auf den Finanzmärkten; hier scheint ihm aber eine umfassendere Rolle eingeräumt zu werden. Ziel der Kommission ist es, Rechtsvorschriften für die Finanzmärkte vorzulegen. Um das Risiko künftiger Kompetenzstreitigkeiten einzudämmen, sollte diese Passage dahingehend umformuliert werden, dass das Ziel des ESRB auf die Systemrisiken beschränkt wird.

4.3 Der ESRB wird über einen Verwaltungsrat, einen Lenkungsausschuss und ein Sekretariat verfügen. Die Verbindung mit dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) ist offensichtlich, umfasst der Verwaltungsrat doch die 29 Mitglieder des Erweiterten Rates der Europäischen Zentralbank (EZB). Diese Verbindung zwischen ESZB und dem neuen ESRB wurde vom EWSA in seiner Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht befürwortet. Aus den Reihen dieser 29 Mitglieder werden zudem der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Neben diesen 29 Mitgliedern werden auch ein Mitglied der Europäischen Kommission und die drei Vorsitzenden der neuen Behörden Mitglieder mit Stimmrecht sein. Die 27 Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden können an den Sitzungen teilnehmen, haben jedoch kein Stimmrecht; dasselbe gilt auch für den Vorsitzenden des Wirtschafts- und Finanzausschusses.

4.3.1 Artikel 11 zum Lenkungsausschuss enthält keine Bestimmungen zu Stimmrechten. Laut Kommissionsvorschlag setzt sich der Lenkungsausschuss aus dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Verwaltungsrates sowie fünf weiteren Mitgliedern des Erweiterten Rates der EZB, den drei Vorsitzenden der neu zu gründenden Aufsichtsbehörden, einem Mitglied der Europäischen Kommission und dem Vorsitzenden des Wirtschafts- und Finanzausschusses zusammen.

4.3.1.1 Die ersten Berichte über die Beratungen des Rates über diese Vorschläge betrafen die Zahl der Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB in diesem Lenkungsausschuss. Sollen es drei oder fünf sein? Der EWSA spricht sich ebenso wie die EZB in ihrer Stellungnahme für fünf Mitglieder aus, da dies die Gewährleistung einer ausgewogeneren geografischen Streuung sowie eines Gleichgewichts zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten und solchen erleichtern würde, die Mitglied bzw. nicht Mitglied in der Eurozone sind. Darüber hinaus muss es angesichts der Tatsache, das offenbar alle Lenkungsausschussmitglieder stimmberechtigt sein sollen, eine bedeutende Anzahl an Vertretern der EZB geben. Die Zusammensetzung des Lenkungsausschusses sollte die Zusammensetzung des Verwaltungsrates des ESRB, in dem 29 der Mitglieder Zentralbanker sind, angemessen widerspiegeln.

4.3.2 Der Beratende Fachausschuss sollte in Artikel 4 Absatz 1 erwähnt werden, in dem sämtliche Gremien des ESRB aufgezählt werden.

4.4 Der Vorschlag enthält einen gesonderten Artikel zu der Frage, ob die Warnungen und Empfehlungen veröffentlicht werden sollen oder nicht. Der EWSA ist sich der zahlreichen Aspekte bewusst, die vor einer solchen Veröffentlichung berücksichtigt werden müssen, kann jedoch nicht nachvollziehen, warum dies der einzige Beschluss ist, für den es im Verwaltungsrat einer Zweidrittel-Mehrheit bedarf. Wenn die Mitglieder des Verwaltungsrates kompetent genug sind, um Entscheidungen über Systemrisiken zu treffen und Warnungen und Empfehlungen auszusprechen, sollten sie auch über die erforderliche Kompetenz verfügen, um zu entscheiden, ob ihre Beschlüsse öffentlich gemacht werden sollen oder nicht.

4.5 Die Einbindung des Europäischen Parlaments kann nur als bescheiden beschrieben werden. Die Beschlüsse über die vorliegenden Kommissionsvorschläge müssen aber sowohl vom Rat als auch vom Europäischen Parlament gefasst werden. Ungeachtet dieser Tatsache wird das Parlament nur im Zusammenhang mit den Berichten erwähnt, die der ESRB mindestens ein Mal pro Jahr dem Parlament und dem Rat vorlegen muss. Nach Maßgabe von Artikel 20 überprüft der Rat die ESRB-Verordnung nach drei Jahren. Das Parlament wird nicht erwähnt, obwohl es in dieser Frage über die gleichen Gesetzgebungskompetenzen verfügt wie der Rat. Der EWSA vertritt daher die Auffassung, dass dem Parlament in diesem Zusammenhang in der Verordnung eine gewichtigere Rolle eingeräumt werden sollte.

## 5. Besondere Bemerkungen

### *Finanzaufsicht auf Mikroebene*

5.1 Aus Ziffer 6.6 der Begründung zu den einzelnen Verordnungsvorschlägen ergibt sich, dass sich diese ausschließlich hinsichtlich der Zielsetzungen, des Tätigkeitsbereichs und der Begriffsbestimmungen unterscheiden.

5.1.1 Die in Artikel 1 Absatz 4 dargelegten Ziele sind in den drei Verordnungsvorschlägen fast identisch formuliert: Funktionieren des Binnenmarktes, Stabilität des Finanzsystems und stärkere internationale Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht. Die einzigen Unterschiede scheint es bei der Beschreibung derer zu geben, die geschützt werden sollen: Im Falle der Wertpapieraufsichtsbehörde sind dies die Investoren, im Falle der Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung die Versicherungsnehmer und andere Begünstigte sowie im Falle der Bankaufsichtsbehörde die Sparer und Investoren.

5.1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die für diesen Artikel gewählte Formulierung hinsichtlich der Trennung zwischen den Aufsichtsbehörden und den Gesetzgebungskompetenzen der EU-Institutionen klar ist. Der Ausschuss legt die Bestimmungen so aus, dass die tatsächlichen Befugnisse der Behörden auf die Überwachung der bestehenden Regelungen beschränkt sind. Hinsichtlich der Änderung von Regelungen besteht ihre Aufgabe ausschließlich darin, der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament Stellungnahmen zu unterbreiten.

5.1.2.1 Was Vorschläge der neu zu gründenden Behörden hinsichtlich neuer technischer Standards angeht, können diese nach Maßgabe von Artikel 7 Absatz 2 nicht in Form einer Richtlinie, sondern ausschließlich in Form von Verordnungen und Beschlüssen erlassen werden. Wenn technische Standards als nicht politisch definiert werden, sollte dafür auch die Form der Verordnung ausgeschlossen werden. Technische Standards sollten nur an die nationalen Aufsichtsbehörden und Finanzinstitute, und nicht an die Mitgliedstaaten gerichtet sein und daher in Form von Beschlüssen und nicht etwa Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden. Letztere sind politischen Regelungsvorschlägen der Kommission vorbehalten. In dem Artikel ist zudem festgeschrieben, dass die Kommission die Entwürfe für technische Standards annimmt: Dies ist im Falle von Verordnungen oder Richtlinien nicht möglich, müssen diese doch vom Rat und vom Europäischen Parlament erlassen werden.

5.1.3 Die Artikel, in denen die Aufgaben der Behörden detailliert beschrieben werden, scheinen durchwegs angemessen. Die Aufsicht durch die Europäischen Behörden gilt den nationalen Aufsichtsbehörden, und nicht unmittelbar den Finanzmarktteilnehmern. Eine Ausnahme ist dann vorgesehen, wenn eine nationale Behörde nicht den Empfehlungen folgt (Artikel 9 und 11). In diesem Fall erlässt die Europäische Aufsichtsbehörde schließlich eine an die Finanzmarktteilnehmer gerichtete Entscheidung.

5.1.3.1 Der EWSA schließt sich dem Standpunkt an, dass die Befugnis zur Entscheidung über das Vorliegen eines Krisenfalls nach vorherigen Konsultationen mit der Kommission, dem ESRB und gegebenenfalls den Europäischen Aufsichtsbehörden vom Rat ausgeübt werden sollte.

5.1.3.2 Im Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde fehlen sowohl eine klare Definition eines Krisenfalls als auch Kriterien für die Entscheidung über das Vorliegen eines solchen Krisenfalls. In dem Vorschlag sollte ausführlicher auf die Gründe für die Entscheidung über das Vorliegen eines Krisenfalls eingegangen werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich diese Gründe generell aus der Marktlage ergeben müssen. Eine einzelne Finanzinstitution in Notlage ist ein Fall für die nationale Aufsichtsbehörde.

5.1.3.3 Artikel 23 betrifft Schutzmaßnahmen, die von den Regierungen ergriffen werden können, wenn sie zur Auffassung gelangen, dass ein neuer technischer Standard Auswirkungen auf ihre haushaltspolitischen Zuständigkeiten hat. Diese Schutzmaßnahmen scheinen angemessen zu sein, selbst wenn technische Standards praktisch nie haushaltswirksam sind. Da die Schutzmaßnahmen außerdem nur die Artikel 10 und 11 betreffen, sollte Artikel 23 direkt nach Artikel 11 stehen.

5.1.4 Die Finanzinstitute und Marktteilnehmer sollten die Möglichkeit haben, im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit der nationalen Aufsichtsbehörde die EBA anzurufen.

5.1.5 Was ihren Tätigkeitsbereich angeht, wird die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde mit besonderen Aufsichtsbefugnissen über die Ratingagenturen ausgestattet. Diese umfassen u.a. den Widerruf der Registrierung dieser Agenturen, die Anforderung von Informationen und die Durchführung von Nachforschungen vor Ort. Diese Maßnahmen werden nicht in der vorliegenden Verordnung, sondern in einer künftigen Änderung definiert. Es scheint angebracht, die Wertpapieraufsichtsbehörde mit einer derartigen Aufsichtsbefugnis auszustatten, die zu ihren wichtigsten Aufgaben zählen wird.

5.1.5.1 In seiner Stellungnahme zum de-Larosière-Bericht hat der EWSA u.a. empfohlen, dass es wie in Spanien eine nationale Behörde geben sollte, die vor der Einführung neuer Finanzprodukte ihre Zustimmung erteilen müsste. Infolge der Einrichtung der drei neuen Aufsichtsbehörden könnte dieser Vorschlag nunmehr umgesetzt werden. Da es eine solche Behörde in anderen Mitgliedstaaten bislang noch nicht gibt, sollten in einem ersten Schritt die in den anderen Ländern außer Spanien eingesetzten Instrumente geprüft werden. Die Kommission sollte daher die Verordnung über die Wertpapieraufsichtsbehörde um eine diesbezügliche Bestimmung ergänzen.

5.1.6 Die wichtigste Frage im Zusammenhang mit den Begriffsbestimmungen zur Bankenaufsichtsbehörde ist die Festlegung, welche Bereiche des Finanzsektors überwacht werden sollen. In Anbetracht der Erfahrungen mit der Finanzkrise sollten diese Bereiche möglichst weit definiert werden. Würden einzelne Finanzinstitute nicht der Aufsicht durch diese Behörde unterstellt, könnten sich diese dadurch in ihrem Gewinnstreben Vorteile verschaffen, da die Regelung und die Aufsicht über ihre Tätigkeit dann nicht in den Tätigkeitsbereich der Behörde fielen. Generell sollten für alle Finanzinstitute gleiche Bedingungen gelten. In der für die Zwecke der vorliegenden Verordnung erfolgten Begriffsbestimmung wird auf Richtlinien über Kreditinstitute, Wertpapierfirmen sowie Finanzkonglomerate verwiesen. Der EWSA regt an, auch eine neue Debatte über die Begriffsbestimmungen in diesen Richtlinien zu führen, damit den Erfahrungen aus der Finanzkrise Rechnung getragen und eine möglichst weit gefasste Begriffsbestimmung gewählt wird.

5.1.7 Auch in dem Verordnungsvorschlag zu der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung wird auf bestehende Richtlinien verwiesen. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA darauf hinweisen, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere bei den Regelungen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung unterschiedliche Modelle bestehen. Daher ist es in diesem Fall besonders wichtig klarzustellen, dass die Tätigkeit der Behörde ausschließlich in der Aufsicht liegt. Die Möglichkeit, neue Regelungen vorzuschlagen, steht nur der Kommission offen.

5.1.8 Zudem besagt der vorgenannte Verordnungsvorschlag, dass ein Finanzmarktteilnehmer eine „Person“ ist. Der Ausschuss geht davon aus, dass damit sowohl juristische als auch physische Personen gemeint sind, was jedoch in Artikel 2 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags explizit festgehalten werden sollte.

5.1.9 Artikel 20 Absatz 3 besagt wiederum, dass die Behörde vertrauliche Informationen, die sie von Finanzinstituten erhält, nur für die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung unmittelbar übertragenen Aufgaben verwenden darf. Diese Bestimmung sollte durch eine Regelung hinsichtlich der Gewährleistung des erforderlichen Schutzes der Vertraulichkeit ergänzt werden.

5.2 Die Zusammensetzung aller drei neu zu gründenden Behörden ist identisch: Sie bestehen aus einem Aufsichtsorgan, einem Verwaltungsrat, einem Vorsitzenden, einem Exekutivdirektor und einem Beschwerdeausschuss. Der Vorsitzende entstammt nicht einer der nationalen Aufsichtsbehörden, sondern ist laut Verordnungsvorschlägen eine unabhängige Persönlichkeit in Vollzeitbeschäftigung.

5.2.1 Laut Vorschlag soll sich der Verwaltungsrat der Behörden aus vier Mitgliedern zusammensetzen, die aus den nationalen Aufsichtsbehörden entsandt werden. Da keinerlei Begründung für die Festlegung der Anzahl der Mitglieder auf vier gegeben wird, scheint es angebracht, die Zahl analog zum Verordnungsvorschlag über den ESRB auf fünf Mitglieder festzusetzen.

5.2.2 Nur die Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden werden im Aufsichtsorgan über ein Stimmrecht verfügen, nicht aber die Vertreter der Kommission oder des ESRB. Dies bedeutet, dass die gesamte Macht in dem Aufsichtsorgan den zu beaufsichtigenden nationalen Behörden übertragen wird. Im Falle einer solchen Regelung bestünde trotz der Vielzahl an Bestimmungen, die die Verordnungsvorschläge zur Durchführung der Aufsicht und zur kritischen Prüfung der nationalen Behörden enthalten und auch ungeachtet der Möglichkeit einer Beschlussfassung durch die Europäische Behörde und in letzter Instanz durch die Kommission die Gefahr eines Nichttätigwerdens. Selbstverständlich müssen die nationalen Behörden im Rahmen der Europäischen Aufsichtsbehörde auf kollegiale Weise zusammenarbeiten, aber besteht nicht die Gefahr einer zu großen Kollegialität?

5.2.3 Das Risiko eines Aufsichtsorgans, das sich selbst überwacht, ist für den EWSA Anlass, auf eine Reihe weiterer wichtiger Aspekte im Zusammenhang mit den neu zu gründenden Behörden hinzuweisen. Die Unabhängigkeit des Vorsitzenden ist von essenzieller Bedeutung, und er sollte über ein Stimmrecht verfügen. Genauso wichtig ist die Offenheit gegenüber der Interessengruppe sowie deren Einflussmöglichkeit. Darüber hinaus ist ein transparentes Vorgehen erforderlich, das durch die Veröffentlichung der Beschlüsse der Behörde gewährleistet werden könnte. Der EWSA spricht sich zwar generell für die Öffentlichkeit der Beschlüsse aus, ist sich aber nichtsdestoweniger bewusst, dass es Beschlüsse gibt, die im Hinblick auf das Risiko von Turbulenzen auf dem Finanzmarkt nicht unmittelbar öffentlich gemacht werden können.

5.3 Mit der Aufnahme der Tätigkeit der Behörden ist laut Verordnungsvorschlägen vorgesehen, dass die Mitarbeiterzahl der bestehenden drei Ausschüsse verdoppelt wird. Bei Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben soll die Mitarbeiterzahl etwa auf das Vierfache aufgestockt werden. Angesichts des Umfangs und der breiten Palette an Aufgaben ist der EWSA der Ansicht, dass diese Aufstockung der Mitarbeiterzahl angemessen ist.

5.3.1 Zweifel hegt der EWSA jedoch hinsichtlich des vorgeschlagenen Zeitraums bis zur vollen Funktionsfähigkeit der Behörden: Nehmen diese ihre Tätigkeit 2011 auf, sind weitere zwei Jahre bis zur vollen Funktionsfähigkeit erforderlich. Eine Beschleunigung wäre möglich und im Hinblick auf eine rasche Bewältigung der Probleme, die sich im Zuge der Krise herauskristallisiert haben, auch dringend notwendig.

5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Gemeinsame Ausschuss der Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, der gleichzeitig mit den drei Behörden errichtet werden soll, eine notwendige Ergänzung zu diesen darstellt. Durch die Schaffung eines solchen Ausschusses für die Zusammenarbeit zwischen den neu zu gründenden Behörden scheint es zumindest vorläufig nicht erforderlich, eine übergeordnete Behörde für die drei Aufsichtsbereiche einzurichten.

5.5 In Artikel 33 sind (A.d.Ü.: in der englischen Fassung) einige kleine Fehler festzustellen. So sollte die Formulierung in Absatz 2 „in his absence“ in „in his/her absence“ geändert werden (A.d.Ü.: Betrifft nicht die deutsche Fassung, die da lautet: „bei Abwesenheit des Vorsitzenden“). Im selben Artikel wird in Absatz 5 plötzlich anstelle des geschlechtsneutralen „Chairperson“ die männliche Form „Chairman“ verwendet, was ebenfalls geändert werden sollte (A.d.Ü.: Betrifft die deutsche Fassung nicht unmittelbar, da darin durchgehend das generische Maskulinum „der Vorsitzende“ verwendet wird).

Brüssel, den 21. Januar 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen“**

KOM(2009) 511 endg. — 2009/0139 (CNS)  
(2010/C 339/09)

Hauptberichterstatter: **Edgardo IOZIA**

Der Rat beschloss am 6. Oktober 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 93 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des Reverse Charge-Verfahrens auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen“*

KOM(2009) 511 endg. - 2009/0139 (CNS).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 3. November 2009 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 21. Januar 2010) Edgardo IOZIA zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 91 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen

1.1 Der EWSA begrüßt den Richtlinienvorschlag zur Einführung eines Reverse Charge-Verfahrens (Verlagerung der Steuerschuldnerschaft) für einige Gegenstände und Dienstleistungen. Er stellt aber gleichwohl mit großem Bedauern fest, dass für das Problem des Steuerbetrugs und zur Überwindung der Übergangsregelung, die den innergemeinschaftlichen Betrug nach wie vor uneingeschränkt begünstigt, ein weiteres Mal auf „herkömmliche“ Lösungen zurückgegriffen werden muss.

1.2 Der EWSA versteht und unterstützt das von der Kommission trotz der politischen Widerstände bewiesene Engagement, besteht aber weiterhin darauf, dass der Übergang zu einem neuen MwSt-System bewerkstelligt werden muss, das mit verringerten Betrugsmöglichkeiten und einem niedrigeren Verwaltungsaufwand für die Steuerpflichtigen einhergeht.

1.3 Der EWSA teilt die in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 über eine koordinierte Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs enthaltenen Vorschläge, insbesondere in Bezug auf die Besteuerung innergemeinschaftlicher Lieferungen im Ursprungsland zu einem einheitlichen Satz von 15 %. Eine solche Entscheidung stünde auch im Einklang mit Artikel 402 der Richtlinie 2006/112/EG.

1.4 Die im Richtlinienvorschlag eingeführten zusätzlichen Elemente können die Unterschiede im MwSt-System vergrößern. Der EWSA zeigt sich besorgt über die Entscheidungen, mit denen die Harmonisierung des MwSt-Systems auf die lange Bank geschoben wird.

1.4.1 Die Wahl des Rechtsinstruments erscheint angemessen, wünschenswert die Erlass einer Verordnung zu wünschen wäre.

1.5 Die Mitgliedstaaten müssen die Steuerverwaltungen ausbauen. Die Erstattungsanträge werden zunehmen, weil es nicht mehr möglich sein wird, die eingekommene mit der entrichteten MwSt auszugleichen. Ein strenges Kontrollsystem ist zum Schutz der Mitgliedstaaten vor eventuellen negativen Auswirkungen des Reverse Charge-Verfahrens unerlässlich.

1.6 Der EWSA misst der Entscheidung, den Handel mit Emissionszertifikaten in die Richtlinie aufzunehmen, grundlegende Bedeutung zu.

1.7 Der EWSA ist nicht einverstanden mit der Einschränkung auf lediglich zwei von den vier in der Richtlinie genannten Gegenständen. Jeder Mitgliedstaat sollte selbst darüber entscheiden, ob seine Verwaltung in der Lage ist, auf angemessene Art und Weise die Einführung des Reverse Charge-Verfahrens für alle Arten von Gegenständen zu bewerkstelligen. Diese Einschränkung scheint auch in Widerspruch zu Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG zu stehen.

1.8 Der EWSA wird die Kommission auch weiterhin in ihren Bemühungen unterstützen, die Harmonisierung des MwSt-Systems voranzutreiben, indem sie hoffentlich diese „weitergehenden“ Strukturreformen anpackt, durch die die Möglichkeiten des Steuerbetrugs drastisch eingeschränkt werden.

## 2. Einleitung

2.1 Die Bekämpfung des Steuerbetrugs - vor allem des innergemeinschaftlichen - konnte in den letzten Jahren keine nennenswerten Fortschritte verzeichnen. Die gesamten Steuerausfälle infolge von Steuerbetrug belaufen sich auf ca. 200 bis 250 Mrd. EUR, was 2 % des BIP der Europäischen Union entspricht.

2.2 Der MwSt-Betrug beläuft sich auf ca. 40 Mrd. EUR, das sind 10 % des Mehrwertsteueraufkommens.

2.3 Die stetige Zunahme des Handels geht mit der Verbreitung des sogenannten „Karussellbetrugs“ einher. Gemäß den einschlägigen Vorschriften dürfen die Transitgüter auf dem Gebiet der EU frei zirkulieren, aber die MwSt aus Handelstransaktionen mit Staaten der Union muss im Bestimmungsland entrichtet werden.

2.4 Durch Zwischenschaltung eines Komplizen wird ein illegales Dreiecksgeschäft abgewickelt und zwei sukzessive Lieferungen desselben Gutes vorgetäuscht. Der Käufer hat Anspruch auf Erstattung einer MwSt, die vom zwischengeschalteten Akteur nie bezahlt wurde, der das von der MwSt befreite Gut von einem Lieferanten aus einem anderen Mitgliedstaat gekauft hat. Auf diese Weise verschwindet der zwischengeschaltete Akteur.

2.5 Beim Reverse Charge-Verfahren stellt der inländische Lieferant die MwSt nicht dem steuerpflichtigen Käufer in Rechnung, der selbst wiederum Steuerschuldner wird. Theoretisch müsste mit diesem Verfahren Karussellbetrug ausgeschlossen sein.

2.6 Der Widerspruch des Systems, das auf der Anwendung des Bestimmungslandsprinzips beruht und für dessen korrektes Funktionieren ein stabiles und wirkungsvolles System für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten benötigt würde, führt zu kaum zu unterbindendem Steuerbetrug. Die Union hat sich endgültig für das Ursprungslandprinzip entschieden, das eine Form des Ausgleichs und der Aufteilung der MwSt zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht. Laut Artikel 402 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 sind innergemeinschaftliche Lieferungen im Ursprungsmitgliedstaat zu besteuern.

2.7 Die Umverteilung ist erforderlich, um die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen auszugleichen, die Exporte und der Vorsteuerabzug beim Import von bereits im Ursprungsland versteuerten Waren haben.

2.8 Die Annahme der endgültigen Regelung, die den innergemeinschaftlichen Steuerbetrug drastisch senken würde, bedarf eines integrierten Systems der Verwaltungszusammenarbeit, das trotz des Engagements der Kommission nicht entstehen will<sup>(1)</sup>. Die unerlässliche Einrichtung einer Clearingstelle, welche die Kommission seit 1987 fordert, gestaltet sich ebenfalls schwierig aufgrund anhaltender tief greifender Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ermittlung und Erfassung statistischer Daten.

<sup>(1)</sup> KOM(2009) 427 endg. - 2009/0118 (CNS). Wird z. Zt. im Rahmen des Dossiers ECO/265 erörtert. Berichterstatter: U. Burani.

2.9 Vor diesem - in Wirklichkeit ziemlich betrüblichen - Hintergrund ist der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zu sehen, die eine zeitlich begrenzte Verlagerung der Steuerschuldnerschaft für einige Gegenstände und Dienstleistungen in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ermöglichen soll<sup>(2)</sup>.

## 3. Der Kommissionsvorschlag

3.1 Ausgangspunkt der zu untersuchenden Initiative waren die Vorschläge der Sachverständigengruppe zur Strategie der Bekämpfung von Steuerbetrug (ATFS): Die Kommission legte eine Mitteilung<sup>(3)</sup> vor, die innovative Vorschläge für die Bekämpfung des Steuerbetrugs enthielt. Diese Vorschläge, die u.a. die Einführung eines allgemeinen Systems der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft vorsahen, wurden vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) nicht angenommen.

3.2 Zwecks Bekämpfung des wachsenden Phänomens des „Missing Trader“-Betrugs (MTIC) in der Union - gemeinhin auch als Karussellbetrug bekannt, da häufig dieselben Gegenstände mehrmals zwischen Mitgliedstaaten zirkulieren - haben einige Mitgliedstaaten die Kommission aufgefordert, auf die in Artikel 395 der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgesehene Ausnahmemöglichkeit zurückzugreifen, die die zeitlich begrenzte Einführung des Reverse Charge-Verfahrens für einige Gegenstände und Dienstleistungen ermöglicht.

3.2.1 Die Kommission hielt es für sinnvoller, die Mehrwertsteuerrichtlinie durch die Einfügung eines Artikels 199a zu ändern und eine bis 2014 befristete Ausnahmeregelung einzuführen.

3.3 Das Verzeichnis von Gegenständen, für die das Reverse Charge-Verfahren angewendet werden kann, enthält weit verbreitete elektronische Geräte wie Mobiltelefone und integrierte Schaltkreise. Diese Möglichkeit besteht bereits im Vereinigten Königreich, dem vom Rat eine Ausnahmeregelung eingeräumt wurde.

3.3.1 Parfums und Edelmetalle, sofern sie keine Antiquitäten oder Sammlungsstücke sind, vervollständigen das Verzeichnis der vier Arten von Gegenständen, die unter die Richtlinie fallen. Unter den Dienstleistungen wird der Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten genannt.

## 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die Kommission betonte in der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament<sup>(4)</sup> zum einen die theoretisch zu erwartenden positiven Auswirkungen der Einführung des Reverse Charge-Verfahrens für die Bekämpfung des Steuerbetrugs. Zum anderen ging sie auf alle möglichen neuen Betrugsrisiken und die Notwendigkeit ein, die Kontrollen zu verschärfen, vor allem aber auch die Verwaltungszusammenarbeit auszubauen.

<sup>(2)</sup> KOM(2009) 511 endg.

<sup>(3)</sup> KOM(2008) 109 endg. vom 22.2.2008 und SEC(2008) 249 vom 22.2.2008.

<sup>(4)</sup> Ebenda.

4.2 Die Kommission bekräftigte ihre Zweifel in Bezug auf die fakultative Einführung einer allgemeinen Verlagerung der Steuerschuldnerschaft (generelles Reverse-Charge-System), die sich „ganz erheblich auf die Kohärenz und die Harmonisierung des MwSt-Systems der EU und auf den Umfang seiner künftigen Entwicklung auswirken“ würde.

4.3 Der EWSA teilt diese Befürchtungen der Kommission und hält es für erforderlich, jeden Schritt zu unterlassen, der die schwierige Entwicklung hin zu einer künftigen Harmonisierung im MwSt-Bereich behindern kann.

4.4 Bereits im Jahr 2008 forderte das Europäische Parlament den Rat zu einem entschlosseneren Vorgehen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug auf<sup>(5)</sup> und verwies auf neue Betrugsrisiken im Zusammenhang mit der Einführung des generellen Reverse Charge-Systems - insbesondere auf Ebene des Einzelhandels und im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern. Das EP empfahl in dieser EntschlieÙung als beste Lösung, die Übergangsregelung zu überwinden und Lieferungen innerhalb der Union mit einem Satz von 15 % zu besteuern.

4.5 Der EWSA hat in all seinen Stellungnahmen mehr oder weniger neueren Datums darauf hingewiesen, dass die Übergangsregelung überwunden werden muss<sup>(6)</sup>, und hält den Vorschlag des Europäischen Parlaments, eine einheitliche Besteuerung von Lieferungen innerhalb der Union einzuführen, für unterstützenswert. Die Übergangsregelung ist überdies in eine Vielzahl von Sonderregelungen für Landwirtschaft, Kleinunternehmen, Reisebüros, Verlage usw. aufgesplittert und von Befreiungen, Erleichterungen und Ausnahmeregelungen durchzogen.

4.6 Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ konnte wie üblich in der Frage keine Einigung erzielen und der EWSA bedauert erneut, dass durch die Entscheidungsblockade im Steuerbereich ein weiterer Versuch, den Prozess der Harmonisierung in Gang zu setzen, zum Scheitern gebracht wurde.

4.7 Der EWSA unterstützt den Kommissionsvorschlag, auch wenn er auf einige Unstimmigkeiten in Bezug auf die erklärten Ziele verweist: Es handelt sich um eine fakultative Regelung, die den Akteuren der betroffenen Branchen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auferlegt. Diese sind de facto zu einer doppelten Buchführung gezwungen, was mit einer erheblichen Verantwortung der Steuerpflichtigen verbunden ist, die die korrekte steuerliche Behandlung herausfinden müssen.

(5) EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs (2008/2033(INI)), ABl. C 295 E vom 4.12.2009, S. 13.

(6) Stellungnahme des EWSA zum Thema „MwSt/Ausnahmeregelungen“ - ABl. C 32 vom 5.2.2004, S. 120,  
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bekämpfung von Steuerbetrug“ - ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 8,  
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Vom Normalsatz abweichende MwSt-Sätze“ - ABl. C 211 vom 19.8.2008, S. 67,  
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Steuerbetrug bei der Einfuhr“ - ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 112,  
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Betrugsbekämpfung“ - ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 22,  
Stellungnahme des EWSA zum Thema „Sechste MwSt-Richtlinie/Vereinfachung von Ausnahmeregelungen und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen“ - ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 103.

4.8 Der Europäische Gerichtshof hat sich bereits mit der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft befasst<sup>(7)</sup>. Das Urteil befasst sich mit dem Fall einer Zahlungsforderung seitens einer Steuerbehörde infolge einer Fehlinterpretation des Verfahrens der Umkehr der Steuerschuldnerschaft. Um unnötige und teure Gerichtsverfahren zu vermeiden, ist es notwendig, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf der Grundlage der bislang gewonnenen Erfahrungen zu überprüfen. Obschon diese sich an den allgemeinen Grundsätzen ausrichten, bestehen doch Unterschiede, z.B. bei den Fristen für die Erstattungsanträge und für die Entrichtung der Steuer.

4.9 Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die das System anwenden, werden mit einer erhöhten Anzahl von Anträgen auf Erstattung überzahlter MwSt seitens der Steuerpflichtigen zu rechnen haben, die keinen Vorsteuerabzug mehr geltend machen können.

4.10 Die Last der Entrichtung der Steuer wird zusehends auf die kleinen Wirtschaftsakteure verlagert, die weniger zuverlässig als die gegenwärtigen MwSt-Pflichtigen - mittlere und große Unternehmen - sein könnten, auf die ein Großteil des MwSt-Aufkommens zurückgeht. Aufgrund der Beseitigung der fraktionierten Zahlung vergrößert sich in diesem System die Gefahr von Steuerausfällen.

4.11 Aus einer Gesamtanalyse geht hervor, dass ein strenges Kontrollsystem erforderlich ist, um die Mitgliedstaaten vor den negativen Folgen zu schützen, die das System der Verlagerung der Steuerschuldnerschaft haben könnte. Die Verstärkung der Kontrollen muss mit dem Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit und dem Einsatz standardisierter Systeme für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Verwaltungen einhergehen.

## 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA ist nicht einverstanden mit der Entscheidung der Kommission, keine Folgenabschätzung vorzusehen. Da die Kommission die vorhergegangene - und übrigens nicht auf ihrer Website veröffentlichte - Konsultation „Mögliche Einführung eines fakultativen Reverse Charge-Mechanismus für die Mehrwertsteuer - Auswirkungen auf Unternehmen“ vom 13. August 2007 als erschöpfend betrachtet, werden die möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie für Wirtschaftsakteure und Verwaltungen nicht untersucht.

5.2 Die Argumentation, es sei Sache der betroffenen Mitgliedstaaten, Folgenabschätzungen vorzunehmen, da es sich nicht um eine obligatorische Maßnahme handele, ist sehr fragwürdig. Der EWSA hat wiederholt empfohlen, einer gründlichen und eingehenden Untersuchung der Folgen europäischer Rechtsvorschriften größte Aufmerksamkeit zu widmen.

5.3 Die Rechtsgrundlage des Vorschlags erscheint angemessen und verhältnismäßig. Nach Auffassung des EWSA birgt das Instrument einer Richtlinie jedoch die offensichtliche Gefahr, die Unterschiede zwischen den Steuersystemen zu vergrößern. Der Erlass einer Verordnung wäre besser gewesen.

(7) Verbundene Rechtssachen C-95/07 und C-96/07 vom 8.5.2008.

5.4 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Aufnahme des Handels mit europäischen Emissionszertifikaten, die im Jahr 2008 73 % des Werts des weltweiten Zertifikathandels ausmachten. Da der Handel mit Zertifikaten unter Steuerpflichtigen als Erbringung einer Dienstleistung gilt, muss die Steuer in dem Land entrichtet werden, in dem sich der Sitz des die Zertifikate erwerbenden Unternehmens befindet. Der EWSA bedauert lediglich, dass dieser Handel nicht zwingend nach dem Reverse Charge-Verfahren geregelt wird.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI*

---

5.5 Nach Ansicht des EWSA ist die Beschränkung auf nur zwei der vier aufgelisteten Gegenstände nicht hinreichend begründet. Viel sinnvoller wäre es gewesen, jeden Mitgliedstaat diesbezüglich eigenverantwortlich und frei entscheiden zu lassen. In Artikel 395 der Richtlinie 2006/112/EG wird den Mitgliedstaaten diese vom Rat zu genehmigende Möglichkeit eingestanden. Artikel 199a könnte in dem vorgeschlagenen Wortlaut deshalb in Widerspruch zu vorgenanntem Artikel geraten.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse“**

KOM(2009) 234 endg.

(2010/C 339/10)

Berichterstatter: **József KAPUVÁRI**

Die Europäische Kommission beschloss am 28. Mai 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse“*

KOM(2009) 234 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 9. Dezember 2009 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 145 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die große und stets wachsende Zahl von Zertifizierungssystemen ist im Hinblick auf die Ziele der Qualitätspolitik der Europäischen Union nicht hilfreich. Vor diesem Hintergrund sollte nicht nur eine Harmonisierung und Vereinfachung der bestehenden Systeme, sondern auch ihre zahlenmäßige Reduzierung angestrebt werden. Der EWSA schlägt vor, ein System zu bestimmen, dem auf Gemeinschaftsebene Vorrang gegeben wird. Die Kommission sollte das System bestimmen, das sich zu diesem Zweck am besten eignet.

1.2 Die Qualitätspolitik der Europäischen Union ist ein Schlüsselement, das aus mehreren Teilen besteht und ein äußerst komplexes System darstellt. Da die Qualitätspolitik mit allen anderen Elementen, Instrumenten und Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik in Zusammenhang steht, müssen auch diese Aspekte mitberücksichtigt werden. Die drei wichtigsten Themen, die im Rahmen der Entwicklung einer Qualitätspolitik zu behandeln sind (Information, Kohärenz und Vereinfachung), geben diesen Ansatz nur im engeren Sinne wider. Nach Meinung des EWSA sollte sich die Kommission darum bemühen, das Potenzial der Qualitätspolitik entsprechend ihren Vorstellungen bezüglich einer langfristigen Strategie und Politik für den Agrar- und Lebensmittelsektor der EU zu nutzen. Das Instrument der Qualitätspolitik könnte noch effizienter genutzt werden, um neue Einkommensquellen zu erschließen und Landwirten neue Möglichkeiten zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit an die Hand zu geben. Zugleich bestehen in diesem Bereich beträchtliche Möglichkeiten zur Entwicklung einer internen Zusammenarbeit innerhalb der Nahrungsmittelerzeugungskette. Angesichts der Tatsache, dass sich die strategischen Partner aufgrund der ungleichen Einkommensverteilung in der Nahrungsmittelerzeugungskette in immer stärkerem Maße als Gegner betrachten, besteht ein großer Bedarf an einer solchen Zusammenarbeit. Dies trifft insbesondere auf Länder und Branchen zu, in denen die Verarbeitung nicht in der Hand der Erzeuger liegt.

1.3 Am 18. September 2008 verabschiedete der EWSA eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel <sup>(1)</sup>. In dieser Stellungnahme dringt der EWSA unter anderem darauf, die Angabe des Ursprungs der Lebensmittel und Erstverarbeitungserzeugnisse sowie - auf der Grundlage einer Fall-zu-Fall-Bewertung der Zweitverarbeitungserzeugnisse - der wichtigsten für die Verarbeitung des Produkts verwendeten Zutaten zwingend vorzuschreiben.

1.4 Je mehr Verbraucher sich langfristig bewusst für EU-Produkte entscheiden, desto besser vorhersehbar wird die Zukunft der europäischen Landwirtschaft und Lebensmittelbranche. Im Hinblick auf den Prozess der Marktöffnung in Zusammenhang mit den WTO-Verhandlungen ist dieser Aspekt einer der wichtigsten Faktoren für die Landwirtschaft der EU, wenn nicht gar der wichtigste überhaupt. Bei der Anpassung der Qualitätspolitik für Erzeugnisse der Landwirtschaft und des Lebensmittelsektors sollte dies berücksichtigt werden.

1.5 In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig zu klären, was die Verbraucher unter guter „europäischer Qualität“ verstehen. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, anhand eines professionell erarbeiteten Fragebogens eine Umfrage durchzuführen, die als Basis für die Festlegung allgemeiner Grundsätze dienen könnte.

1.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass „europäische Qualität“ in hohem Maße auf das europäische Landwirtschaftsmodell zurückzuführen ist. Das europäische Landwirtschaftsmodell ist Ausdruck einer Politik, die grundlegende Fragen der Gesellschaft insgesamt berührt. Der EWSA unterstützt eine Politik, die dieses europäische Agrarmodell bewahren und erhalten will <sup>(2)</sup>. Der EWSA fordert im Hinblick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen für die europäische Landwirtschaft eine angemessene Reform der GAP.

<sup>(1)</sup> ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 81.

<sup>(2)</sup> ABl. C 368 vom 20.12.1999, S. 76-86.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die EU-Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse muss nicht nur zur Erreichung der Ziele der GAP beitragen, sondern auch durch die Schaffung der Voraussetzungen für Nahrungsmittel von „europäischer Qualität“ bei der nachhaltigen Entwicklung der europäischen Landwirtschaft und Nahrungsmittelwirtschaft eine zentrale Rolle spielen. Hierzu genügt es nicht, einfach in stärkerem Maße das Bewusstsein für eine solche „europäische Qualität“ innerhalb des Binnenmarktes zu wecken, sondern auch auf außer-europäischen Märkten muss dieses Bewusstsein gestärkt werden, wenn die europäische Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie erhalten und ausgebaut werden sollen.

2.2 Dies beinhaltet weit mehr als die Verbraucher genau über die Produkte und die Herstellungsverfahren zu informieren. Je mehr Verbraucher sich langfristig bewusst für EU-Produkte entscheiden, desto besser vorhersehbar wird die Zukunft der europäischen Landwirtschaft und Lebensmittelbranche. Im Hinblick auf den Prozess der Marktöffnung in Zusammenhang mit den WTO-Verhandlungen ist dieser Aspekt einer der wichtigsten Faktoren für die Landwirtschaft der EU, wenn nicht gar der wichtigste überhaupt. Bei der Anpassung der Qualitätspolitik für Erzeugnisse der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelwirtschaft sollte dies berücksichtigt werden. Die Werte, die dem europäischen Agrarmodell zugrunde liegen, sollten außerhalb der EU stärker gefördert werden.

2.3 In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig zu klären, was die Verbraucher unter guter „europäischer Qualität“ verstehen. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, anhand eines professionell erarbeiteten Fragebogens eine Umfrage durchzuführen, die zur Festlegung allgemeiner Grundsätze dienen könnte.

2.4 Wie bereits erwähnt ist es in diesem Zusammenhang sehr wichtig zu klären, was die Verbraucher unter guter „europäischer Qualität“ verstehen. Eigenschaften, die sich nicht in Zahlen ausdrücken lassen, können gleichberechtigt neben anderen Merkmalen von Lebensmitteln gelten und einen Teil der Qualitätspolitik bilden. Der EWSA betrachtet „europäische Qualität“ in einem breiteren Sinne. Der Begriff umfasst sowohl umweltfreundliche Herstellung als auch Beachtung der Tierschutzvorschriften, nachhaltige Herstellungsmethoden und Erhaltung der ländlichen Gebiete.

2.5 Die Bevorzugung qualitativ hochwertiger Lebensmittel, die in der EU hergestellt wurden, ist ein grundlegendes Prinzip der EU, das allerdings in letzter Zeit etwas vernachlässigt worden ist. Für Erzeugnisse der Agrar- und Lebensmittelindustrie ist eine Präferenz für Produkte, die innerhalb der EU erzeugt wurden, insofern besonders wichtig, als es sich um strategische Produkte handelt, die - unter der Voraussetzung, dass die Herstellungsbedingungen erhalten und verbessert werden - in den Bürgern Vertrauen wecken und deren Wohlbefinden entscheidend mitbestimmen. Angesichts der ungleichen Einkommensverteilung innerhalb der Nahrungsmittelherstellungskette in Verbindung mit sinkender Rentabilität und der daraus resultierenden Gefährdung der Lebensmittelqualität und des Nährwertes ist dieses Thema von besonderer Aktualität. Das Thema steht auch bei mehreren EU-Gremien auf der Tagesordnung und steht in engem Zusammenhang mit der Qualitätspolitik, bzw. genauer gesagt, einer vielschichtigen Annäherung an eine solche Politik <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Siehe die „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“, 28.10.2009, KOM(2009) 591.

## 3. Besondere Bemerkungen

### 3.1 *Derzeitige Maßnahmen im Rahmen einer Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse*

3.1.1 Wie aus der Mitteilung hervorgeht, besteht eines der großen Ziele der Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse darin, die Verbraucher über die Produktmerkmale zu informieren. Nach Ansicht des Ausschusses gehen die europäischen Verbraucher davon aus, dass Nahrungsmittel, die in EU-Mitgliedstaaten hergestellt wurden, grundlegende Anforderungen erfüllen, sie sind sich aber nicht über die anderen wertvollen Eigenschaften dieser Lebensmittel im Klaren. Laut der Mitteilung erklärt sich diese Situation daraus, dass die Qualitätspolitik nur nach und nach, branchenweise, über einen längeren Zeitraum und in unterschiedlichem Maße entwickelt wurde. Einige Maßnahmen sind in der Öffentlichkeit nicht genügend bekannt gemacht bzw. nicht transparent genug vermittelt worden.

3.1.2 Der EWSA befürwortet und unterstützt Bemühungen zur Schaffung eines einheitlichen Systems aus verschiedenen Instrumenten und zur Entwicklung einer entsprechenden umfassenden Politik. Erforderlich ist nicht nur eine größere Wirksamkeit, sondern auch, dass die Verbraucher die Preise, die mit einer derartigen Herstellungsweise verbunden sind, als gerechtfertigt akzeptieren und dass sie solchen Produkten den Vorzug geben.

### 3.2 *Entwicklung der Politik*

3.2.1 Der EWSA stellt zufrieden fest, dass die Konsultationen der Kommission in Zusammenhang mit der Qualitätspolitik sehr umfassend waren und dass alle Interessengruppen in die Erstellung von strategischen Leitlinien zur weiteren Entwicklung einbezogen werden konnten.

3.2.2 Der Ausschuss sieht ebenfalls Information, Kohärenz und Vereinfachung als die drei obersten strategischen Prioritäten an. Mit der Entwicklung der Politik muss ein Beitrag zu Vereinfachung und Transparenz geleistet werden; mindestens ebenso wichtig ist es aber auch sicherzustellen, dass allen an der Nahrungsmittelherstellungskette Beteiligten und vor allem den Verbrauchern die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.

3.2.3 Bei der Konzipierung einer diesbezüglichen Politik sollte man sich darum bemühen, die Kosten in Zusammenhang mit der Qualitätspolitik zu reduzieren und die sich für die Hersteller und die verarbeitende Branche ergebenden Kosten in Maßen zu halten.

3.2.4 Am 18. September hat der EWSA eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel verabschiedet <sup>(4)</sup>. In dieser Stellungnahme dringt der EWSA unter anderem darauf, die Angabe des Ursprungs der Lebensmittel und Erstverarbeitungserzeugnisse sowie - auf der Grundlage einer Fall-zu-Fall-Bewertung der Zweitverarbeitungserzeugnisse - der wichtigsten für die Verarbeitung des Produkts verwendeten Zutaten zwingend vorzuschreiben.

Andererseits ist der EWSA der Ansicht, dass die Herkunftsangabe keine zusätzlichen Kosten in der Nahrungsmittelkette verursachen, einen Wettbewerbsvorteil für die Erzeuger darstellen und die Anforderungen der Durchsetzbarkeit erfüllen sollte. Die Frage, ob die derzeitige obligatorische Ursprungsangabe, wie etwa auf frischem Rindfleisch, einen zusätzlichen Nutzen für die Verbraucher hat, ist nicht unumstritten.

<sup>(4)</sup> ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 81.

### 3.3 EU-Maßnahmen zur Qualität von Agrarerzeugnissen

#### 3.3.1 Auflagen für die Landwirtschaft der EU

3.3.1.1 Unter dem Gesichtspunkt der Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse ist das System eines Anforderungskatalogs für die Erzeugung ein wichtiges Instrument. Das System zeichnet sich unter anderem durch die Komplexität der Auflagen aus. Vor diesem Hintergrund und angesichts der mangelnden allgemeinen Bekanntheit dieser Auflagen kann nicht erwartet werden, dass Verbraucher umfassend über sie informiert sind. Zudem handelt es sich bei den Nahrungsmitteln, die den Produktionsauflagen gemäß hergestellt wurden, in der Regel um Ausgangsstoffe, mit denen die Verbraucher vielfach gar nicht direkt in Berührung kommen.

Drittens müssen alle Landwirte die Produktionsauflagen der EU einhalten. Hierin besteht der Unterschied zu der Mehrzahl der importierten Erzeugnisse, die Einhaltung aller ökologischen und sozialen Anforderungen (als notwendige Voraussetzung für Direktzahlungen, die so genannte Auflagenbindung) wird einer Kontrolle unterzogen; für Verbraucher ist diese Information jedoch weniger relevant. Das System der Produktionsauflagen ist wichtig; seine Einhaltung muss im Hinblick auf die Sicherstellung qualitativ hochwertiger Lebensmittel gefördert werden. Als Instrument zur Informierung von Verbrauchern ist das System jedoch weniger von Bedeutung.

3.3.1.2 Der EWSA stimmt der Auffassung zu, dass Produkte, die innerhalb der EU hergestellt wurden, in der Regel grundlegenden Anforderungen genügen. Die regelkonforme Erzeugung muss daher nicht mehr eigens erwähnt werden. Die zu diesem Zweck entwickelten einschlägigen Kontrollsysteme funktionieren gut. Den europäischen Verbrauchern sollte in Erinnerung gebracht werden, dass dies der Normalfall ist.

#### 3.3.2 Vermarktungsnormen

3.3.2.1 Vermarktungsnormen sind meistens technischer Natur; sofern sich der EWSA in der im folgenden Abschnitt ausführlich besprochenen Stellungnahme noch nicht dazu geäußert hat, sind Vermarktungsnormen kaum Gegenstand von Anmerkungen des Ausschusses. Alle betroffenen Kreise hatten während der umfassenden Konsultation Gelegenheit, diesbezüglich ihre Meinung zu äußern.

Der Ausschuss möchte jedoch darauf hinweisen, dass das im vorangehenden Abschnitt erwähnte Siegel „EU-Auflagen“ insofern kein angemessenes Mittel der Kommunikation mit den Verbrauchern ist, als es auf nahezu alle Erzeugnisse Anwendung finden und daher den Verbrauchern nicht mehr zu bewussten Entscheidungen verhelfen würde. Andererseits kann eine Kennzeichnung des Erzeugungsorts, die Ursprungsangabe spezifische Informationen über ein Produkt zur Verfügung stellen und zum Kauf anregen. Bei verarbeiteten Produkten sind Informationen über den Ort der Erzeugung des wichtigsten agrarischen Ausgangsstoffes für Verbraucher insofern relevant, als der Erzeugungsort den Pluspunkt der Herstellung in der EU ausmacht. Produkte dieser Art konnten sogar während der Wirtschaftskrise sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch hinsichtlich des Preises ihre Marktstellung behaupten.

3.3.2.2 Der EWSA unterstützt die Umsetzung der Regulierungsvorhaben, die in diesem Kapitel der Mitteilung enthalten sind. Alle Informationen und Normen müssen die tatsächlichen Gegebenheiten wiedergeben und das Vertrauen der Verbraucher in die Erzeugnisse wecken.

### 3.3.3 Geografische Angaben

3.3.3.1 2008 hat der EWSA dieses Thema in seiner Initiativstellungnahme „Geografische Angaben und Ursprungsbezeichnungen“<sup>(5)</sup> erörtert. Der Ausschuss hält an der in dieser Stellungnahme geäußerten Position fest und ist der Meinung, dass das Dokument als Anhang zu der vorliegenden Stellungnahme in Betracht gezogen werden sollte.

3.3.3.2 Die Einführung eines Systems der geographischen Angaben hat sich als erfolgreiche Initiative bewährt, die sowohl den Verbrauchern als auch den erzeugenden/verarbeitenden Betrieben zugutekommt. Aus diesem Grund ist der Ausschuss der Ansicht, dass die drei Systeme für die Eintragung von geographischen Angaben (für Weinbauerzeugnisse, Spirituosen, Agrarprodukte und Lebensmittel) ebenso wie die beiden anderen bestehenden Instrumente (die geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.) und die geschützte geografische Angabe (g. g. A.)) in ihrer derzeitigen Form beibehalten werden sollten.

3.3.3.3 Der Ausschuss befürwortet insbesondere autorisierende Unternehmen, die das Recht haben, Produkte mit einer geografischen Angabe herzustellen und entsprechende Kontrollen durchzuführen. Durch Maßnahmen über die erklärten Ziele hinaus, könnte ein höheres Maß an Zusammenarbeit erzielt und somit ein Beitrag zu mehr Effizienz bei Herstellung und Marketing geleistet werden. Dies könnte zur Folge haben, dass Unternehmen, die diese Vorschriften nicht einhalten, von der Produktion ausgeschlossen werden. Der EWSA ist der Meinung, dass die EU-Vorschriften geändert werden und die Mitgliedstaaten den Organisationen, die sie zum Management, Schutz und/oder zur Förderung von geografischen Angaben bestimmen oder anerkennen, ermöglichen sollten, ihr Produktionspotenzial nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Diskriminierungsfreiheit an die Erfordernisse des Marktes anzupassen. Somit kann auch eine bessere Verteilung des Mehrwertes innerhalb der Lebensmittelversorgungskette erzielt werden.

3.3.3.4 Der Schutz der geografischen Angaben auf internationaler Ebene ist nach wie vor schwierig. Für die europäische Landwirtschaft ist deshalb die Unterstützung seitens der Europäischen Kommission, die ein wichtiger Partner bei internationalen Handelsverhandlungen ist, von großer Bedeutung.

#### 3.3.4 Traditionelle Spezialitäten

3.3.4.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Ideen zur Entwicklung eines Systems für traditionelle Spezialitäten noch weiter ausgearbeitet werden müssten. Ein solches System sollte als ein Instrument zum Schutz der europäischen Landwirtschafts- und Lebensmitteltraditionen beibehalten werden.

3.3.4.2 Der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass die Kategorie „traditionelle Spezialitäten“ genauer definiert werden müsste. Im Falle von Nahrungsmitteln zeichnen sich traditionelle Spezialitäten durch die Verwendung traditioneller Ausgangsstoffe sowie die Anwendung traditioneller Technologien und Zutaten im Herstellungsverfahren aus. Der qualitative Unterschied zu herkömmlichen Erzeugnissen ergibt sich aus der spezifischen Herstellungsmethode (lokales Know-how). Bei lokalen Erzeugnissen können diese Faktoren nicht von der örtlichen Umgebung getrennt betrachtet werden. Darum wäre es zutreffender, solche Erzeugnisse als „traditionelle und lokale Spezialitäten“ zu bezeichnen.

(5) ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 57.

3.3.4.3 Dieser Begriff bringt die Weitergabe (Tradition) von Kenntnissen bestimmter Herstellungsmethoden auf der Grundlage von Wissen und Erfahrung lokaler Gemeinschaften (lokaler Charakter) über einen längeren Zeitraum hinweg (von einer Generation zur nächsten) zum Ausdruck. Das Merkmal „traditionelle und lokale Spezialitäten“ umfasst somit sowohl eine zeitliche (historische) als auch (durch die geographischen Ortsangabe) eine räumliche Dimension. In Traditionen kommt zudem auch die Alltagskultur der lokalen Gemeinschaften zum Ausdruck. Kultur ist somit der dritte Aspekt des Kennzeichens „traditionelle und lokale Spezialitäten“. In der oben erwähnten Stellungnahme des EWSA wird diese Frage eingehend erörtert und hervorgehoben, dass Qualitätspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums, der zweite Pfeiler der GAP, eng miteinander verknüpft sind.

### 3.3.5 Ökologische/biologische Landwirtschaft

3.3.5.1 Durch die Einführung eines einheitlichen Logos für ökologische Erzeugnisse auf europäischer Ebene könnte vermieden werden, dass Bio-Landwirte mehrere Verfahren zur Teilnahme an verschiedenen Systemen durchlaufen müssen und sich die sich daraus ergebenden Kosten auf die Preise dieser spezifischen Produkte niederschlagen. Auch für die Verbraucher wäre dies bei solchen Produkten eine Orientierungshilfe.

3.3.5.2 Der EWSA unterstützt die in der Mitteilung der Kommission genannten Bemühungen in dieser Richtung.

## 4. Entwicklung eines EU-Rahmens zur Qualitätspolitik

### 4.1 Kohärenz neuer EU-Regelungen

4.1.1 Herstellungsmethoden, die den Mehrwert steigern und eine Anhebung des Niveaus der „europäischen Qualität“ ermöglichen, rechtfertigen die Entwicklung eines angemessenen Kennzeichnungssystems durch die EU. Der EWSA begrüßt daher alle Initiativen dieser Art.

### 4.2 Leitlinien für private und staatliche Regelungen zur Qualitätszertifizierung von Nahrungsmitteln

4.2.1 Als einzige Maßnahme in Zusammenhang mit diesen in der EU angewandten Regelungen sollten Leitlinien herausgegeben werden.

4.2.2 Die Einführung von privaten Qualitätszertifizierungssystemen für Nahrungsmittel darf auf keinen Fall zu höheren Herstellungskosten und/oder höherer Besteuerung führen. Eine Zertifizierung durch staatliche Stellen nach europäischen Vorschriften und Regelungen oder auf jeden Fall in Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen ist nach Ansicht des EWSA jedoch vorzuziehen.

Brüssel, den 20. Januar 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG“**

KOM(2009) 363 endg. — 2009/0108 (COD)

(2010/C 339/11)

Berichterstatter: **Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 4. September 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG“

KOM(2009) 363 endg.

Am 29. September 2009 beauftragte das Ausschusspräsidium die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar), Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA zum Hauptberichterstatter zu bestellen, und verabschiedete mit 173 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Ersetzung der derzeitigen Richtlinie zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung gehört zu einer Reihe von Notfallmaßnahmen in Reaktion auf die gravierenden Auswirkungen von Störungen der Gasversorgung.

1.2 Der Ausschuss begrüßt den Verordnungsentwurf zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung in der EU.

1.3 Das für die Ersetzung der Richtlinie 2004/67/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung<sup>(1)</sup> gewählte Rechtsinstrument ist angemessen, da es eine schnellere und einheitlichere Umsetzung ermöglicht. Durch die Dringlichkeit und Schwere des Problems sind die Verantwortlichen dazu gezwungen, bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Vermeidung von Störungen der Gasversorgung umgehend zu handeln.

1.4 Der Ausschuss begrüßt an dem Vorschlag, dass die Verantwortlichen zu konkreten Maßnahmen verpflichtet werden (Infrastrukturen, Präventivmaßnahmen und Notfallpläne für Krisensituationen), wodurch der durch die Richtlinie aus dem Jahr 2004 eingeräumte Ermessensspielraum verringert wird.

1.5 Da die Verteilung der Zuständigkeiten nicht eindeutig genug aus dem Vorschlag der Kommission hervorgeht, schlägt der Ausschuss vor, die Zuständigkeiten der Behörden (Kommission und zuständige nationale Behörden), Unternehmen und privaten Einrichtungen deutlich gegeneinander abzugrenzen.

1.6 Der Ausschuss geht auf die Verbraucherrechte ein, die im Hinblick auf die folgenden Aspekte in dem Entwurf unzureichend behandelt werden: Auswirkungen der Kosten der Maßnahmen auf die Gastarife, genauere Bestimmung der Begriffe „Privathaushalt“ und „geschützter Verbraucher“, das Recht auf Auskünfte in Notfallsituationen usw.

1.7 Wie in Ziffer 5.3 erwähnt wird, müssen Sanktionen für diejenigen Mitgliedstaaten vorgesehen werden, die ihren Verpflichtungen im Hinblick auf die Versorgungssicherheit nicht nachkommen.

1.8 Der Ausschuss fordert, einen besonderen Schutz für Privathaushalte und Erdgas-Kleinverbraucher in Notfallsituationen vorzusehen.

1.9 Nach Ansicht des Ausschusses müssen alle Anbieter von Gasdienstleistungen in Abstimmung auf ihre jeweilige Kapazität ausnahmslos eine gleich hohe Verantwortung für die Gasversorgung tragen.

1.10 Die Projekte für alternative Gasfernleitungen (wie Nord Stream und Nabucco) werden mittel- und langfristig dauerhafte Lösungen bieten. Bis jedoch die in dem Verordnungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen vollständig in Kraft getreten sind, müssen Präventivmaßnahmen ergriffen werden, um eine Wiederholung der Krise vom Januar 2009 zu vermeiden.

1.11 Der Ausschuss weist auf die Notwendigkeit hin, sobald wie möglich die im dritten Energiepaket vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen, wie z.B. die Aufstellung nationaler Aktionspläne für Energie zur Bekämpfung der Energiearmut, die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden und der Schutz potenziell gefährdeter Verbraucher.

1.12 Der Ausschuss hält eine Debatte über die Liberalisierung des Energiemarktes für angebracht, die bisher ein zentraler Aspekt der EU-Politik gewesen ist, aber nicht die angestrebte Diversifizierung der Bezugsquellen und Gewährleistung der Erdgasversorgungssicherheit bewirkt hat. Die Liberalisierung hat darüber hinaus zum Verlust vieler qualifizierter Arbeitsplätze geführt.

1.13 Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Wirksamkeit des Verordnungsentwurfs und der anderen verabschiedeten Maßnahmen hauptsächlich von der Solidarität und Kooperationsbereitschaft zwischen den EU-Mitgliedstaaten abhängt.

<sup>(1)</sup> ABl. L 127 vom 29.4.2004, S. 92.

1.14 Außerdem ist es wichtig, die Befugnisse der Kommission auszuweiten, um die Maßnahmen in Notfallsituationen koordinieren zu können und Entscheidungen im Alleingang zu vermeiden, die die Stellung der EU gegenüber Drittstaaten schwächen würden.

## 2. Grund für den Vorschlag für eine Verordnung

2.1 Ein Viertel des gesamten Energieverbrauchs der EU wird über Erdgas gedeckt, wovon 58 % importiert werden. Davon kommen 42 % aus Russland. Etwa 80 % der europäischen Gasimporte aus Russland erfolgen über die Ukraine (zwischen 300 und 350 Mio. m<sup>3</sup> pro Tag). Die acht neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sind im Schnitt zu 77 % von russischen Gaslieferungen abhängig (Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2009) 977 endg. (liegt nur in engl. Sprache vor)). Aufgrund der starken Abhängigkeit von externen Quellen ist die Gasversorgungssicherheit in der EU seit Jahren Anlass zur Sorge gewesen, worauf mit der Richtlinie von 2004<sup>(?)</sup> reagiert wurde. Im Jahr 2006 führte ein Konflikt zwischen Gazprom (Russland) und Naftogaz (Ukraine) zu einer vorübergehenden Unterbrechung der Gasversorgung.

2.2 Am 13. November 2008 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung (KOM(2008) 769) über die Anwendung der Richtlinie von 2004, in der sie darauf hinwies, dass Änderungen nötig seien.

2.3 Am 1. Januar 2009, mitten im Winter, unterbrach Gazprom erneut die Gasversorgung über die Ukraine, was zu einer schwierigen Situation in 18 europäischen Ländern führte. Obwohl es im Prinzip um Handelsstreitigkeiten über den Gaspreis ging, wurde aufgrund deren Auswirkungen und der Tatsache, dass zahlreiche EU-Mitgliedstaaten betroffen waren, ein aktives Einschreiten der Europäischen Kommission nötig. Der Konflikt wurde durch die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen beiden Unternehmen gelöst (19. Januar 2009), jedoch löste seine Dauer, der große verursachte Schaden und die starke Abhängigkeit Europas vom russischen Gas Alarm aus.

2.4 In Anlehnung an den „Gasgipfel“ („Erdgas für Europa: Sicherheit und Partnerschaft“, Sofia, April 2009), der regionale Vertreter des Kaspischen Meers, Zentralasiens, des Schwarzen Meers, des Balkans, der USA, Russlands und der EU zusammenbrachte, wird durch den Vorschlag für eine Verordnung, der Gegenstand dieser Stellungnahme ist, versucht, die erkannten Probleme wie die mangelnde Koordination zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die unzulängliche Festlegung der Verpflichtungen der einzelnen Verantwortlichen zu lösen. Daher wurde zu Recht beschlossen, die Richtlinie von 2004 lieber vollständig zu ersetzen, anstatt sie in Teilen abzuändern.

## 3. Inhalt des Verordnungsvorschlags

### 3.1 Verantwortung für die Versorgungssicherheit

3.1.1 Verantwortung tragen innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs die Erdgasunternehmen, die von jedem Mitgliedstaat benannte Behörde, die gewerblichen Erdgasverbraucher und die Kommission (Art. 3 Abs. 1). Es muss ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen all diesen Akteuren gewährleistet sein.

3.1.2 Innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten muss die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats - nach Konsultation der Interessenträger und einem Informationsaustausch mit anderen nationalen Behörden und der Kommission - einen Präventions- und einen Notfallplan aufstellen. Nach Anhörung des Europäischen Verbunds der Erdgasfernleitungsnetzbetreiber (ENTSO (Gas)) und der Agentur für die Zusammenarbeit der Energie-regulierungsbehörden (ACER) kann die Kommission die Aufstellung eines gemeinsamen Plans auf transnationaler Ebene empfehlen.

3.1.3 Die Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit müssen eindeutig definiert werden, transparent, verhältnismäßig, nichtdiskriminierend und überprüfbar sein und dürfen den Wettbewerb nicht unzulässig verzerren und den Binnenmarkt nicht beeinträchtigen (Art. 3 Abs. 5).

### 3.2 Präventionsplan

3.2.1 Der Präventionsplan muss Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur und Risikobewertung sowie Maßnahmen zur Vermeidung der festgestellten Risiken und Angaben zu den einschlägigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen enthalten. Er wird alle zwei Jahre aktualisiert (Art. 5).

3.2.2 Versorgungsinfrastruktur. Bei Ausfall der größten Infrastruktur muss sichergestellt sein, dass die verbleibende Infrastruktur in der Lage ist, die Gasmenge zu liefern, die zur Deckung des gesamten Erdgasbedarfs des Gebiets nötig wäre, wenn über einen Zeitraum von 60 Tagen infolge einer der extremsten in den letzten Jahren statistisch erfassten Kaltwetterperioden eine außerordentlich hohe Nachfrage herrschen würde (Art. 6 Abs. 1). Mit dem n-1-Indikator wird die Fähigkeit einer Gasinfrastruktur zur Lieferung des Gases beschrieben, mit dem in einem berechneten Gebiet bei Ausfall der größten Infrastruktur die maximale Erdgasnachfrage gedeckt wird (siehe Anlage 1 des Vorschlags).

3.2.3 Maßnahmen zur Gewährleistung der Erdgasversorgung. Die zuständige Behörde muss die Gasversorgung der vom Staat geschützten Verbraucher gewährleisten (Privathaushalte, Schulen, Krankenhäuser usw.) und die Diskriminierung und ungebührliche Belastung der neuen Marktteilnehmer und kleinen Unternehmen verhindern (Art. 7).

3.2.4 Risikobewertung. Risikobewertungen sind für die Behörden nach bestimmten Kriterien obligatorisch (Art. 8).

### 3.3 Notfallplan und Krisenstufen

3.3.1 Der Inhalt des Notfallplans wird in dem Vorschlag dargelegt (er geht unter anderem auf die Abgrenzung der Befugnisse der einzelnen Verantwortlichen ein, gibt die Vorgehensweise im Krisenfall vor und enthält Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Staaten usw.). Der Plan soll sich auf drei Krisenstufen stützen, die sich nach der Schwere der Lage richten: Frühwarnstufe, Alarmstufe und Notfallstufe (Art. 9 Abs. 1 und 9 Abs. 2).

3.3.2 Die Kommission verfügt über umfassende Befugnisse. So kann sie prüfen, „ob die Ausrufung des Notfalls gerechtfertigt ist und ob dies die Erdgasunternehmen und den Binnenmarkt nicht unverhältnismäßig belastet“ und die zuständige Behörde darüber hinaus ersuchen, Maßnahmen, die eine unverhältnismäßige Belastung darstellen oder nicht ausreichend gerechtfertigt sind, zu ändern oder aufzuheben (Art. 9 Abs. 6).

(?) Abl. L 127 vom 29.4.2004, S. 92.

3.3.3 Die Kommission kann (unter anderem) auf Ersuchen einer zuständigen Behörde den gemeinschaftsweiten Notfall ausrufen und die geografische Tragweite der Maßnahme bestimmen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Maßnahmen der zuständigen Behörden mit Hilfe der Koordinierungsgruppe „Erdgas“ zu koordinieren (Art. 10 Abs. 1).

#### 3.4 Koordinierungsgruppe „Erdgas“

3.4.1 Die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ wurde durch die Richtlinie von 2004 eingesetzt und besteht aus Vertretern der zuständigen Behörden, der ACER, des ENTSO (Gas) sowie der Interessenverbände der Erdgasindustrie und der betreffenden Verbraucherverbände. Die Kommission entscheidet über die Zusammensetzung der Gruppe und führt deren Vorsitz (Art. 11).

3.4.2 Die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ unterstützt die Kommission bei der Durchführung der in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen.

#### 3.5 Informationsaustausch

3.5.1 Bei einem nationalen Notfall müssen der zuständigen Behörde täglich Informationen über die stündlichen Lastflüsse an allen Grenzein- und -ausseispunkten zur Verfügung stehen, und bei einem gemeinschaftsweiten Notfall ist die Kommission berechtigt, die zuständige Behörde aufzufordern, ihr Informationen zu einer Reihe von Aspekten zu übermitteln, wie z.B. die Informationen, die dieser Behörde vorliegen (Art. 12 Abs. 1 bis 12 Abs. 5).

3.5.2 Die Kommission muss auch über die mit Drittstaaten geschlossenen Regierungsvereinbarungen und Lieferverträge informiert werden (Art. 12 Abs. 6). Darüber hinaus wird die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts vorgesehen (Art. 13).

### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die Ersetzung der Richtlinie von 2004 gehört zu einer Reihe von Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, wie z.B. die Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG; die Verordnung (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden und das sogenannte dritte Energiebinnenmarktpaket<sup>(3)</sup>. Es ist wichtig, dass all diese Maßnahmen strikt und zeitnah umgesetzt werden.

4.2 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung, die er aufgrund der dargelegten Hintergründe für unabdingbar hält. Was das gewählte Rechtsinstrument betrifft, hält der Ausschuss eine Verordnung für angebracht, da sie ein schnelles Inkrafttreten und eine einheitliche Umsetzung der Maßnahmen ermöglicht.

4.3 Der Ausschuss bestätigt, dass der Vorschlag erheblich dazu beiträgt, die Koordination der Reaktionen auf Notfallsituationen zu verbessern, indem der zurzeit vorhandene Ermessensspielraum verringert wird. Durch diesen Vorschlag werden die Befugnisse der Kommission ausgeweitet, was der Ausschuss für positiv erachtet.

4.4 Darüber hinaus begrüßt er die detaillierte Erarbeitung von Plänen und Maßnahmen für verschiedene Krisensituationen und weist darauf hin, dass deren Umsetzung von den verschiedenen Verantwortlichen einen beträchtlichen Einsatz an personellen und materiellen Ressourcen erfordert.

4.5 Ein weiterer positiver Aspekt ist die Festlegung der Verpflichtungen der einzelnen Verantwortlichen im Bereich der Infrastruktur, indem von einer konkreten Gefahrensituation ausgegangen wird ((n-1)-Prinzip). Gleichzeitig müssen die hohen Kosten betont werden, die einigen der betroffenen Mitgliedstaaten dadurch entstehen, dass sie zur Erfüllung der Verordnung neue Infrastrukturen schaffen müssen.

### 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der öffentlichen Behörden, auf die sich Artikel 3 Absatz 1 bezieht, von denen der Unternehmen und privaten Einrichtungen unterscheiden müssen. Deshalb schlägt er einen neuen Wortlaut vor, der dies verdeutlicht:

- Die sichere Erdgasversorgung ist im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten Aufgabe der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission.
- Die Erdgasunternehmen und die gewerblichen Erdgasverbraucher müssen zusammenarbeiten und die von den zuständigen Behörden beschlossenen Maßnahmen umsetzen.

5.2 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass in dem Verordnungsentwurf (und ggf. bei der Durchführung der Verordnung in den einzelnen Mitgliedstaaten) stärker auf die Verbraucherrechte eingegangen werden sollte, zumindest auf einige der folgenden Aspekte:

- a) Tarife. Da die Kosten für die Maßnahmen vollständig oder teilweise über die Gastarife auf die Verbraucher umgelegt werden können, ist es wichtig, daran zu erinnern, dass die Behörden in demokratischen Gesellschaften bei entsprechenden Entscheidungen die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Verbraucher berücksichtigen müssen.
- b) Genauere Bestimmung der Begriffe „Privathaushalt“ und „geschützter Verbraucher“, die in dem Entwurf nur allgemein beschrieben werden (Erwägungsgrund 18, in dem „Schulen“ und „Krankenhäuser“ genannt werden). Es muss eine ausführlichere - wenn auch nicht unbedingt erschöpfende - Liste in den Verordnungsentwurf aufgenommen werden.
- c) Auskunftsrecht. Die Verbraucher müssen rechtzeitige Informationen über die von den Behörden ergriffenen Maßnahmen, Prognosen über die Entwicklung der Lage, Stellen, an die sie sich wenden können, usw. erhalten. Diese Aspekte werden in dem Verordnungsentwurf nicht erwähnt.

5.3 Der EWSA hält es für notwendig sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten wie im Verordnungsentwurf angegeben bis 2014 in der Lage sind, die Versorgung ihrer Endkunden zu garantieren. Hierzu müssen sie ein (n-1)-Netz vorhalten bzw. einrichten oder entsprechende Speicherkapazitäten schaffen. Die Mitgliedstaaten werden in den Jahren 2011 und 2014 Berichte über die Maßnahmen erstellen, die sie zur Erreichung dieses Standards ergriffen haben. Falls ein Mitgliedstaat diesen Standard nicht erreicht, erlischt die Verpflichtung der anderen Mitgliedstaaten, im Falle von Versorgungsengpässen Gas zu liefern.

<sup>(3)</sup> ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 94; ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 1.

5.4 Nach Ansicht des Ausschusses müssen die privaten Haushalte und Kleinverbraucher besonders vor Versorgungsausfällen geschützt werden. Daher müssen sich alle Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die Gas-Wärme-Versorgung nach geltenden Standards zu sichern.

5.5 Nach Auffassung des Ausschusses müssen im Falle von Versorgungsengpässen alle Anbieter von Gasdienstleistungen gleichermaßen dazu verpflichtet sein, entsprechende Notfallmaßnahmen zu ergreifen. Nur so kann ein fairer, diskriminierungsfreier Wettbewerb auf dem Gasmarkt der EU auf Dauer gewährleistet werden. Die Ausnahmeregelungen im Vorschlag der EU-Kommission für neue Anbieter und kleine Unternehmen (Art. 7 Abs. 3) sollten gestrichen werden.

5.6 Es sind Projekte für alternative Gasfernleitungen vorhanden, die mittel- und langfristige dauerhafte Lösungen bieten werden. Am 5. November 2009 genehmigten die schwedische und finnische Regierung (wie bereits zuvor die dänische Regierung) den Bau von „Nord Stream“, zwei parallelen Gasfernleitungen, die das Gas von Russland über die Ostsee nach Deutschland bringen. Die Inbetriebnahme ist für 2011/12 vorgesehen. Das Projekt „Nabucco“, das von dem österreichischen Konzern OMV geleitet wird und von der EU und den USA unterstützt wird, hat das Ziel, Gas vom Kaspischen Meer, aus Zentralasien, und dem Mittleren und Nahen Osten nach Europa zu bringen, ohne dabei russisches Territorium zu durchqueren. Es steht in Konkurrenz zu „South Stream“ (Gazprom - ENI), das Bulgarien und andere Gebiete Europas mit russischem Gas versorgt. Jedoch müssen aufgrund der Tatsache, dass die in dem Verordnungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen nicht vor 2011 in Kraft treten werden, Bedenken über die Sicherheit der Gasversorgung in der unmittelbaren Zukunft, insbesondere im Winter, geäußert werden. Der Ausschuss vertraut darauf, dass die europäischen und nationalen Behörden die nötigen Präventivmaßnahmen ergreifen werden, um zu vermeiden, dass sich die Krise vom Januar 2009 wiederholt. Die Einrichtung eines Krisenstabs, der dazu befugt ist, umgehende Maßnahmen zu ergreifen, könnte als Option in Betracht gezogen werden.

5.7 In Bezug auf das Ziel dieses Verordnungsvorschlags weist der Ausschuss auf die Bedeutung der am 16. November 2009 in Moskau unterzeichneten Vereinbarung zwischen der EU und Russland über ein Frühwarnsystem im Falle von Versorgungsengpässen hin sowie auf die beidseitige Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Energiesektor, die sie auf dem Gipfeltreffen in Stockholm am 18. November 2009 bekundeten.

5.8 Die Maßnahmen aus dem dritten Energiebinnenmarktpaket werden durch die in diesem Verordnungsentwurf vorgesehenen

Maßnahmen ergänzt, weshalb es wichtig ist, dass diese Verordnung in Kraft tritt. Dazu gehören die Aufstellung nationaler Aktionspläne für Energie zur Bekämpfung der Energiearmut, die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden und der Schutz benachteiligter Verbraucher durch ein Verbot, die Gasversorgung in kritischen Zeiten zu unterbrechen.

5.9 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die zuständigen politischen Instanzen der EU noch einmal überdenken sollten, ob die Liberalisierungspolitik des Gasmarktes nicht im Widerspruch zur Versorgungssicherheit steht. In diesem Sinne kritisiert Evert Faber van der Meulen (EU Studies Coordinator, Leiden University) die „liberale Tendenz“ der Kommission und erklärt, dass die Liberalisierung ausschließlich als „langfristiges“ Ziel betrachtet werden sollte. (V. „Gas Supply and EU-Russia Relations“). Erfahrungen haben gezeigt, dass die Deregulierung der Märkte weder zu einer Erhöhung der Investitionen in umweltfreundliche Energien noch zu Verbesserungen bei der Diversifizierung der Energieversorgung geführt hat. Dies wird am Beispiel des Vereinigten Königreichs deutlich: „Der britische Ausschuss für Klimaschutz (Committee on Climate Change) unter Vorsitz von Lord Turner ruft zur politischen Kehrtwende auf, da die Regierungspolitik über zwei Jahrzehnte hinweg zwar zu einem der am stärksten liberalisierten Energiemärkte geführt hat, die Deregulierung aber nicht die erforderlichen Investitionen in kohlenstoffarme Energie und die erhoffte Diversifizierung der Energieversorgung bewirkt hat“ („U-turn urged on UK energy policy“, Financial Times, 12. Oktober 2009). Andererseits haben die Liberalisierung und Privatisierung des Energiesektors zum Verlust vieler qualifizierter Arbeitsplätze geführt. Schätzungen zufolge hat die Liberalisierung des Strommarktes zum Verlust von 34 % der Arbeitsplätze in der EU-15 geführt (Beispiele für Verluste in den Mitgliedstaaten: Deutschland 34 %, Italien 40 %, Niederlande 39 %, Spanien 34 %, Schweden 33 %), während die Beschäftigung im Gassektor in 12 Mitgliedstaaten (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, LT, HU, AT, PT, SI, FI) innerhalb von nur vier Jahren um 12 % zurückgegangen ist (Hermann, C. und R. Atzmüller (2008) „Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations“. Transfer, Sommer 2008, Band 14, Nummer 2, S. 303).

5.10 Der Ausschuss betont, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der großen Komplexität des Themas und seines strategischen Charakters grundlegende Entscheidungen über die Versorgungssicherheit treffen müssen, die die in diesem Vorschlag enthaltenen ergänzen, wie z.B. die zu Verkehrsnetzen, erneuerbaren Energien und dem Energiesparen. Die Krise von 2009 hat definitiv deutlich gemacht, dass die Solidarität und Zusammenarbeit innerhalb der EU in Notfallsituationen verbessert werden müssen. Diese Verordnung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Ihre Wirksamkeit ist jedoch von ihrer strikten und fristgerechten Durchführung abhängig.

Brüssel, den 20. Januar 2010

*Der Präsident*  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung: Die Rolle des Fairen Handels und handelsbezogener nichtstaatlicher Nachhaltigkeitssicherungskonzepte“**

KOM(2009) 215 endg.

(2010/C 339/12)

Berichterstatter: **Richard ADAMS**  
Mitberichterstatlerin: **Madi SHARMA**

Die Europäische Kommission beschloss am 5. Mai 2009 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*„Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung: Die Rolle des Fairen Handels und handelsbezogener nichtstaatlicher Nachhaltigkeitssicherungskonzepte“*

KOM(2009) 215 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 7. Januar 2010 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 459. Plenartagung am 20./21. Januar 2010 (Sitzung vom 20. Januar) mit 184 Stimmen gegen 3 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss fördert seit Jahren aktiv die von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen entwickelten breitangelegten Initiativen im Bereich der nachhaltigen Produktion. Er begrüßt deshalb nachdrücklich die Mitteilung der Kommission, die die zunehmende Wirkung der Kennzeichnungssysteme, die den Verbrauchern bei Kaufentscheidungen als Anhaltspunkte dienen, herausstellt und unterstützt.

1.2 Wenngleich er die Auffassung teilt, dass die Dynamik und Marktorientierung dieser Gütezeichen für Verbraucher durch ihren freiwilligen Charakter gefördert werden, empfiehlt der Ausschuss, die Verbesserung der Transparenz, Effizienz und Glaubwürdigkeit solcher Kennzeichnungssysteme sowie der Möglichkeiten von Erzeugern, auf diese Systeme einzuwirken und durch Zertifizierung zu partizipieren, mit Ressourcen und Regelungen zu unterstützen. Die unabhängige weltweite Vereinigung für soziale und ökologische Standardisierungssysteme, „ISEAL Alliance“, bietet einen Rahmen für die Zusammenarbeit von Systemen zur Konsolidierung von Normenfestlegungen und objektiven Analysen. Ziel ist es, die Konzepte zu harmonisieren, wo dies möglich ist, und sicherzustellen, dass die sie voneinander unterscheidenden Faktoren transparent vermittelt werden.

1.3 Der Ausschuss unterstreicht die Rolle, die der Faire Handel insbesondere bei der Förderung des konkreten Handelns der Verbraucher in puncto Kauf nachhaltiger Produkte und bei der Schaffung der zahlreichen Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft gespielt hat. Er begrüßt das weitere Engagement der Kommission für die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Verbraucheraufklärung und für die Förderung von Nachhaltigkeitssicherungskonzepten in diesem Bereich. Denn dadurch können zudem Bürgersolidarität und positives Handeln angeregt werden. Die Unterstützung von Mitgliedstaaten, in denen solche

Konzepte nicht entwickelt wurden, könnte dann besonders wirkungsvoll sein, wenn sich dort zivilgesellschaftliche Akteure für die nachhaltige Entwicklung einsetzen.

1.4 Die Zunahme aller Arten von Initiativen für nachhaltigkeitsorientiertes Kaufverhalten in den letzten Jahren legt nahe, dass die Kommission nun ernsthaft untersuchen muss, wie die zugrunde liegenden Standards und Verfahren ihre Verpflichtungen gegenüber der WTO beeinflussen können, insbesondere hinsichtlich der internationalen Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern, bei der auf soziale und ökologische Aspekte mehr Gewicht gelegt wird <sup>(1)</sup>.

## 2. Einleitung

2.1 Die Unterschiede zwischen Fairem Handel und anderen Siegeln haben oft historische Gründe. Das Siegel „Fair Trade“ war eine Reaktion auf die als ungerecht empfundene Behandlung der Armen im internationalen Handel und wurde durch „progressive“, auf Solidarität und Entwicklung abzielende Bewegungen, die überwiegend in den 70er-Jahren entstanden, gefördert. Im Rahmen seiner modernen Entsprechung - der von der Industrie ausgehenden Bewegung der „sozialen Verantwortung der Unternehmen“ (CSR) - wurden auch soziale und ökologische Standards in die Lieferkette eingeführt und ein allgemein taugliches Konzept für Hersteller und Verbraucher angeboten. Beide Phänomene haben sich gegenseitig beeinflusst, z.B. die Festlegung von Mindestarbeitsnormen im Falle von Fair Trade und die Festlegung von Garantiekennzeichen für die Verbraucher im Falle von CSR-Verfahren. Heute, da Klimawandel und Ressourcenverbrauch eine Gefahr für die Zukunft der Welt bedeuten, können solche Garantie- oder Zertifizierungskennzeichen aufgrund ihrer verbraucherorientierten Aspekte als „Nachhaltigkeits“-Siegel eingestuft werden.

<sup>(1)</sup> Erwähnenswert ist in dieser Hinsicht das Freihandelsabkommen EU/Korea (Kapitel 13: Handel und nachhaltige Entwicklung).

2.2 Im Jahr 2005 erarbeitete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf Ersuchen des britischen Ratsvorsitzes eine Stellungnahme zum Thema „Ethischer Handel und Verbrauchergarantiekonzepte“<sup>(2)</sup>. Darin gelangte er zu dem Schluss, dass solche freiwilligen Konzepte (normalerweise in Form eines Zertifizierungs- oder Garantiesiegels) einen bedeutenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung sowie zu einer unmittelbaren Beteiligung der Verbraucher an einer positiven und die Selbstbestimmung stärkenden Reaktion auf die Globalisierung leisten können. Darüber hinaus untersuchte er darin die für die Wirksamkeit solcher Systeme notwendigen Anforderungen, die Angemessenheit der Maßnahmengestaltung auf EU-Ebene sowie die dringend erforderliche Klärung und Koordinierung. Schließlich sprach sich der Ausschuss für einen Rahmen aus, der eine rationale Grundlage für den Vergleich von Verbrauchergarantiesystemen mit anderen Politikinstrumenten ähnlicher Zielsetzung bieten sowie den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten Orientierungshilfen für politische Kohärenz und ein praktisches Instrument zur Bewertung der Mittelverwendung an die Hand geben sollte. Deshalb begrüßt es der Ausschuss nachdrücklich, dass seine damaligen Schlussfolgerungen in der vorliegenden Mitteilung berücksichtigt und weiterentwickelt wurden.

2.3 In den letzten vier Jahren sind die Verkaufszahlen für Produkte mit solchen Nachhaltigkeitssiegeln nach oben geschneit. So gab es im Falle der Produkte mit dem Siegel Fairer Handel bzw. Fair Trade einen Anstieg um 400 % und im Falle der UTZ-zertifizierten Produkte einen Anstieg um 365 %. Dieser Trend setzt sich weiter fort - offenbar trotz der Rezession. Führende internationale Erzeuger und Verarbeiter setzen bei ganzen Marken und Produktgruppen auf Fair Trade, und auch Einzelhandelsunternehmen stellen Produktlinien vollständig um. Angesichts des Verbraucherinteresses wurde eine Reihe von auf Nachhaltigkeitskriterien beruhenden Siegeln ins Leben gerufen oder weiterentwickelt. Es gibt gute Beispiele für Nachhaltigkeitssiegel, die eine vergleichbare Wirkung haben. Das hat die Frage aufgeworfen, ob sich die Verbraucher über die Unterschiede zwischen den einzelnen Gütesiegeln und über die konkreten Vorteile für die Erzeuger im Klaren sind.

2.4 Der EWSA hat seit langem ein großes und ungebrochenes Interesse an diesem Thema. In seiner ersten Stellungnahme zur „Initiative für ein europäisches Fair-Trade-Zeichen“ von 1996<sup>(3)</sup> unterbreitete der Ausschuss im Wesentlichen drei Empfehlungen: Schaffung hochwertiger internationaler Zertifizierungs- und Überprüfungssysteme, Beibehaltung der Freiwilligkeit des Verfahrens, Unterstützung von Fair-Trade-Erzeugerorganisationen in Entwicklungsländern einerseits und öffentliche Informations- und Sensibilisierungskampagnen in Europa andererseits durch die Kommission.

2.5 Der Ausschuss bekräftigte im Oktober 2009 diese Standpunkte im Rahmen einer von Hervé Coupeau erarbeiteten Stellungnahme zum Thema „Lebensmittel aus fairem Handel: Selbstregulierung oder gesetzliche Regelung?“<sup>(4)</sup>. Obwohl die vorliegende Stellungnahme ganz im Sinne des Texts von Hervé Coupeau ist, bezieht sie sich in erster Linie auf die Kommissionsmitteilung und enthält eine Reihe umfassender Empfehlungen, die mit der vom Ausschuss bereits formulierten Position in Einklang stehen.

<sup>(2)</sup> ABl. C 28 vom 3.2.2006, S. 72-81.

<sup>(3)</sup> ABl. C 204 vom 15.7.1996, S. 41.

<sup>(4)</sup> ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 29.

### 3. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsmitteilung

3.1 Nachhaltige Kennzeichnungen sind in all ihren Ausprägungen inzwischen Teil des Verbraucheralltags. Sie ermöglichen es den Konsumenten, eine Reihe von Zielen der nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen. Insbesondere die Kennzeichnung „Fairer Handel“ wird als ein Siegel wahrgenommen, das auf die Bewertung und Zertifizierung folgender Aspekte konzentriert ist: Arbeits- und Umweltbedingungen, die internationale Mindeststandards erfüllen bzw. übertreffen; förderliche Handelsmechanismen; bestimmte Arten der Prämienzahlung zugunsten der Erzeuger in den Entwicklungsländern. Eben dieses Konzept spielt in der Mitteilung eine herausragende Rolle. Angesichts der möglichen Verwirrung auf Seiten der Verbraucher gibt die Kommission im Anhang eine anerkannte Definition des Fairen Handels in Abgrenzung zu anderen Konzepten wieder<sup>(5)</sup>:

- 1) **Fairer Handel im eigentlichen Sinn;**
- 2) **andere zertifizierte Nischenprodukte, die formal betrachtet nicht aus Fairem Handel stammen, jedoch für nachhaltigkeitsbewusste Verbraucher bestimmt sind (Rainforest Alliance, UTZ certified);**
- 3) **Produkte, für die Grundstandards gelten, deren branchenweite Anwendung angestrebt wird (z.B. der Common Code for the Coffee Community (CCCC), Ethical Tea Partnership);**
- 4) **die übrigen Produkte („no name“).**

3.2 Die Kommission stellt fest, dass es zwar eine Fülle von Gütezeichen und Hinweisen für Verbraucher gibt, jeder Versuch der Regulierung dieser Konzepte aber kontraproduktiv sein dürfte. Im Wesentlichen handelt es sich um auf Freiwilligkeit beruhende, dynamische Konzepte, die auf die Nachfrage des Handels und der Verbraucher reagieren; eine Regulierung würde die Weiterentwicklung auf diesem Gebiet unnötig erschweren.

3.3 Gleichwohl ist es möglich, das Vertrauen und das Bewusstsein der Verbraucher durch Klarheit und Transparenz bei der Definition der Konzepte zu verbessern. Dringend erforderlich ist zudem eine unabhängige Überwachung. Es wird angeregt bzw. erwartet, dass die Folgen und Vorzüge der Konzepte genauer untersucht werden. Dennoch stellt die Kommission erneut klar, dass sie nicht die Absicht hat, entsprechende Nachhaltigkeitsstandards für private Konzepte festzulegen. Vielmehr beschränkt sie sich darauf, folgende allgemeine Grundsätze vorzuschlagen:

- **EU-weite Beibehaltung des nichtstaatlichen Charakters privater Konzepte;**
- **Ermittlung des Spielraums für etwaige Synergien zwischen einzelnen Konzepten sowie für eine Klärung der Situation für Verbraucher und Erzeuger;**
- **Verständigung über vernünftige grundlegende Verfahrensbedingungen;**
- **Aufstellung objektiver Merkmale zum Vergleich der Wirkung verschiedener privater handelsbezogener Nachhaltigkeitssicherungskonzepte.**

<sup>(5)</sup> In der Mitteilung wird auf die Fair-Trade-Kriterien Bezug genommen, die von der Fair-Trade-Bewegung definiert und in der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Fairem Handel und Entwicklung vom 6. Juni 2006 (A6 0207/2006) aufgegriffen wurden.

3.4 Das Ziel einiger dieser Nachhaltigkeitskonzepte - nämlich die Entwicklung wirtschaftsschwacher Länder - ist auch ein Kernziel der Handelspolitik der WTO und der EU gleichermaßen. In der Mitteilung wird festgestellt, dass private Nachhaltigkeitszertifizierungsinitiativen, wenn sie transparent und nicht diskriminierend sind, Prozesse der Handelsliberalisierung ergänzen können.

3.5 Angesichts der Tatsache, dass öffentliche Stellen Mittel in Höhe von 16 % des BIP der EU ausgeben, wird in der Mitteilung die Grundlage untersucht, auf der Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Auftragsvergabe einbezogen werden können. Es wird darauf hingewiesen, dass, auch wenn die Forderung, Produkte mittels eines besonderen Kennzeichnungssystems zu zertifizieren, im Widerspruch zu Vergabevorschriften steht, die Aufnahme angemessener Kriterien im Zusammenhang mit Produktionsprozessen rechtmäßig ist und die Zertifizierung durch ein bestimmtes Ethiksigel eine Möglichkeit der Einhaltung dieser Kriterien ist <sup>(6)</sup>.

3.6 Die Kommission hat den Fairen Handel und andere handelsbezogene Nachhaltigkeitsinitiativen mit 19 Mio. EUR in den Jahren 2007 und 2008 unterstützt, vornehmlich im Rahmen von Sensibilisierungskampagnen in der EU. Sie beabsichtigt, insbesondere Folgeabschätzungen und Bemühungen zur Verbesserung der Markttransparenz weiter zu fördern und die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, diesem Beispiel zu folgen.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die Begriffe „fair“ und „Fairer Handel“ können nicht per Gesetz kontrolliert werden, was bedeutet, dass es jedem freisteht, sich mit einer „Fairness“ zu schmücken, die weniger begründet oder weniger nutzbringend ist als im Falle des Siegels „Fair Trade“. In solchen Fällen kommt es wesentlich auf die Anerkennung der zugrunde liegenden Zertifizierungs- und Nachhaltigkeitssicherungsverfahren durch die Verbraucher an. In der Praxis ist festzustellen, dass bei anderen nichtstaatlichen handelsbezogenen bzw. unternehmensbezogenen Nachhaltigkeitskonzepten die Begriffe „fair“ oder „fairer Handel“ vermieden werden, um Verwechslungen mit „Fair Trade“ zu vermeiden.

4.2 Es sind zehn Jahre vergangen, seit die Kommission ihre letzte Mitteilung zum Thema vorgelegt hat. In diesem Zeitraum hat das öffentliche Interesse massiv zugenommen, wozu eine größere Sensibilität für Nachhaltigkeitsfragen ebenso beigetragen hat wie eine damit verbundene Tendenz unter Unternehmen, in gewissem Ausmaß ethische, soziale und ökologische Standards in ihrer Versorgungskette sicherzustellen. Diese Mitteilung kommt also zur rechten Zeit und bezieht sich auf einen Markt, der 2009 in Europa mit dem Siegel „Fairer Handel“ ein Volumen von über 2 Mrd. EUR erreicht hat, und noch einmal mindestens ebenso viel mit anderen „Ethiksigeln“. Allerdings bleibt das bezogen auf den europäischen Handel mit Importen aus Entwicklungsländern ein relativ kleiner Anteil. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der Ausdruck „Nische“, der in der Kommissionsmitteilung in Bezug auf Nicht-Fair-Trade-Gütezeichen gebraucht wird, auch auf Fair

(6) Davon zeugt auch der Beschluss der Europäischen Kommission vom 29. Oktober 2009, ein formelles Aufforderungsschreiben an die Niederlande zu senden, in dem es um die Vergabe eines öffentlichen Auftrags für die Lieferung und Wartung von Kaffeemaschinen in der Provinz Nordholland ging. Nach Auffassung der Kommission erfüllte das Ausschreibungsverfahren der Provinz nicht die Kriterien der EU-Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen, wodurch der Wettbewerb eingeschränkt wurde.

Trade angewandt werden sollte, der ein Nachhaltigkeitsiegel für Nischenprodukte ist.

4.3 In einigen Ländern und Produktsegmenten haben Nachhaltigkeitskonzepte jedoch nicht mehr nur eine Nischenqualität. Beispielsweise stammen der niederländischen Nichtregierungsorganisation „Tropical Commodities Coalition“ (TCC) zufolge 25 % des in den Niederlanden verbrauchten Kaffees aus dem „ethischen“ Handel. Deshalb ist es wichtig, falschen Vorstellungen der Verbraucher entgegenzuwirken.

4.4 Man muss sich darüber im Klaren sein, dass die Verwendung des Begriffs „Fairer Handel“ (oder von *Good Origin* bzw. ähnlicher Ausdrücke zur Kennzeichnung) einen **absoluten** ethischen Wert des Produkts impliziert, es in Wirklichkeit aber oft nur um eine zwar merkliche, aber marginale Verbesserung geht. Der Grund für solche kategorischen Aussagen ist normalerweise nicht die Absicht, die Verbraucher bewusst zu täuschen, sondern der Druck, Sachverhalte aus Marketinggründen zu vereinfachen. Dabei besteht jedoch die Gefahr einer zunehmenden Desillusionierung der Verbraucher, wenn die Erwartungen nicht erfüllt werden.

4.5 Beim Fairen Handel ist die Kennzeichnung nur einer von zwei komplementären Kanälen: der andere ist die integrierte Lieferkette. In der Mitteilung bleiben die weitreichenden Ergebnisse der Fair-Trade-Bewegung, ihre basisorientierten Kampagnen und politischen Aktivitäten im Norden und die Fördermaßnahmen für Erzeuger im Süden nahezu unbehandelt. Auch geht die Kommission nicht auf den wichtigen Beitrag ein, den z.B. UTZ CERTIFIED durch sein hochentwickeltes Rückverfolgbarkeitssystem zur Lebensmittelsicherheit leistet, oder auf den positiven Einfluss des Zertifizierungssystems der *Rainforest Alliance* auf die Eindämmung des Klimawandels durch seinen Schwerpunkt auf der Erhaltung des Regenwaldes. Es ist verständlich, dass die Kommission in ihrer Mitteilung nicht umfassend auf solch bedeutende zusätzliche Effekte eingehen kann, ohne den Rahmen der Mitteilung zu sprengen, jedoch könnte die Kommission diese Themen in künftigen Strategiepapieren aufgreifen.

4.6 Obgleich die Kommission Nachhaltigkeitssicherungskonzepte als eine Ergänzung zum Handelsliberalisierungsprozess der WTO darstellt, lehnt die Fair-Trade-Bewegung diesen Standpunkt ab, wenn er auf sie selbst bezogen wird; sie sieht in ihrem Ansatz vielmehr eine alternative Handelspartnerschaft. Andere Nachhaltigkeitssicherungskonzepte würden es begrüßen, wenn die WTO eingehend untersuchen würde, wie der Handelsliberalisierungsprozess Nachhaltigkeit fördern und gleichzeitig verhindern kann, dass mit der Nachhaltigkeit verbundene soziale, ökologische und wirtschaftliche Erfordernisse als Handelshemmnisse begriffen werden.

#### 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der Ausschuss respektiert die Auffassung der Kommission, dass nicht versucht werden sollte, Nachhaltigkeitskonzepte zu regulieren, da eine Regulierung durch die EU eher dämpfend auf den Ehrgeiz und die Dynamik von sozial geprägten und umweltbezogenen Kennzeichnungssystemen wirkt. Ein nichtrechtlicher Rahmen setzt allerdings voraus, dass zum einen die Glaubwürdigkeit der unabhängigen Zertifizierung gegeben ist und zum anderen die Verbraucher genau verstehen, was die einzelnen unabhängigen Initiativen zur Sicherung der Nachhaltigkeit eigentlich bezwecken. Das legt nahe, dass alle derartigen Konzepte nach ISO 65 akkreditierte Zertifizierungsverfahren sein sollten.

5.2 Es sollte die Entwicklung eines gemeinsamen Normenrahmens für die Fälle angeregt werden, in denen es eindeutige Überschneidungen zwischen den Konzepten gibt, z.B. Arbeitsnormen und Pestizideinsatz. Es ist zudem erforderlich, in rigiden Folgenabschätzungen den signifikanten Unterschieden bei mutmaßlichen Ergebnissen Rechnung zu tragen, z.B. Verbesserung des Marktzugangs für Kleinlandwirte im Falle von Fair Trade oder Verbesserung der Organisationsmethoden für Agrarbetriebe im Falle des „UTZ Certified“-Konzepts; Ausrichtung des Fair-Trade-Konzepts auf die Stärkung der Mitsprache der einzelnen Erzeugerorganisationen oder Ausrichtung des Rainforest-Alliance-Konzepts auf die biologische Vielfalt.

5.3 Auch wenn die Kommission erklärtermaßen selbst keine Standards festlegen wird, beabsichtigt sie, eine umfangreiche unabhängige Untersuchung der Unterschiede und Vorteile der wichtigsten Konzepte zu unterstützen. Die Markttransparenz wird als wesentliche Voraussetzung für Nachhaltigkeitssicherungskonzepte anerkannt. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA das Projekt zur Entwicklung eines Internetportals für die Analyse und Diskussion dieser Konzepte. Die zentrale Frage in Bezug auf diese Konzepte ist jedoch nicht, wie sie sich vergleichen lassen, sondern welchen Nutzen sie über gängige Handels- und Marktprozesse hinaus erbringen. Allerdings dürfte es schwierig sein, entsprechende Vergleichsdaten von „nichtethischen“ Erzeugern, Verarbeitern und Händlern zu erhalten. Die wichtigsten Aspekte, die es zu berücksichtigen gilt, betreffen jedoch ihre Leistung in den Bereichen, in denen sie gemeinsame Ziele verfolgen, und ihre besonderen Vorzüge in den Bereichen, in denen sie divergieren. Es ist auch zu betonen, dass die derzeitige Darstellung auf dem UNCTAD-Internetportal (7) diese Ziele nicht erreicht, da es den signifikanten Unterschieden zwischen den Konzepten nicht Rechnung trägt und nicht so klar und stringent ist, wie es für eine derartige Referenz erforderlich wäre.

5.4 Die Entwicklung von Verfahren, die der Transparenz und Glaubwürdigkeit von Nachhaltigkeitssicherungskonzepten zugrunde liegen, und die Möglichkeit von Erzeugern, eine Zertifizierung und einen Marktzugang zu erhalten sowie die notwendigen organisatorischen Herausforderungen zu meistern, sollten gefördert werden.

Beispielsweise könnten der ISEAL Alliance (8) Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um die Harmonisierung der Systeme voranzutreiben, wo dies geeignet erscheint, und die spezifischen Besonderheiten zu bestimmen, wo dies nicht der Fall ist. In der ISEAL, der ganz unterschiedliche Interessenvertreter angehören, können die gemeinsamen Aspekte verschiedener Kennzeichnungssysteme herausgearbeitet und Unterschiede unabhängig bewertet und erklärt werden.

5.5 In der gegenwärtigen Debatte über den Fairen Handel und handelsbezogene nichtstaatliche Nachhaltigkeitssicherungskonzepte haben die Erzeugerverbände der Entwicklungsländer sicherlich eine zentrale Rolle zu spielen (9), und ihre Erfahrungen mit verschiedenen Nachhaltigkeitssicherungskonzepten sollten stärker berücksichtigt werden. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Nachhaltigkeitssicherungskonzepte und sämtliche diesbezügliche Folgenabschätzungen auf entsprechenden Beiträgen von Erzeugerverbänden beruhen sollten, die Erfahrungen mit den meisten wichtigen Initiativen haben.

5.6 Die große Mehrheit aller Verkäufe von Produkten, die als Fair Trade gekennzeichnet sind und im Rahmen von handelsbezogenen nichtstaatlichen Nachhaltigkeitssicherungskonzepten erfolgen, wird in einer Minderheit der Mitgliedstaaten getätigt. Der Ausschuss empfiehlt der Kommission nachdrücklich, der Unterstützung und Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten Priorität einzuräumen, in denen es wenige Verbrauchersensibilisierungsprogramme zum Thema Nachhaltigkeit gibt und vertrauenswürdige Akteure der Zivilgesellschaft diese Aufgabe durchführen können.

5.7 In der EU-Handelspolitik werden der Beitrag des Fairen Handels sowie sein potenzieller Einfluss auf die Welthandelspolitik seit einiger Zeit anerkannt. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, der Tatsache Ausdruck zu verleihen, dass die EU-Bürger auf einen nachhaltigen und sozialverträglichen Handel zunehmend Wert legen, sowie im Rahmen der WTO-Handelsregelungen entsprechende Verpflichtungen einzugehen.

Brüssel, den 20. Januar 2010

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

(7) <http://193.194.138.42/en/Sustainability-Claims-Portal/Discussion-Forum/Fair-Trade/Web-links/>.

(8) ISEAL ist die weltweite Vereinigung für soziale und ökologische Standardisierungssysteme. Ihre Verhaltenskodizes sind internationale Referenzdokumente für solche Systeme.

(9) Das gilt für die World Fair Trade Organization (WFTO) und die Fair Trade Labelling Organisations International (FLO), die bereits Erzeugerorganisationen aus Entwicklungsländern in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen, sowie für die Rainforest Alliance (zu den Mitgliedern ihres „International Standards Committee“ zählen Landbesitzer, Bauern, NGO, Mitglieder der lokalen Gemeinschaften, Wissenschaftler, technische Fachkräfte und weitere Stakeholder) und UTZ CERTIFIED (Vorstandsmitglieder sind u.a. Vertreter von Kaffeebauern, Kaffeehändlern und Kaffeeröstern und NGO, der Verhaltenskodex (Code of Conduct) wurde von allen am UTZ CERTIFIED-Programm beteiligten Akteuren geprüft und anerkannt).



## Abonnementpreise 2010 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 100 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche CD-ROM	22 EU-Amtssprachen	1 200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	770 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, monatliche (kumulative) CD-ROM	22 EU-Amtssprachen	400 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, CD-ROM, 2 Ausgaben pro Woche	Mehrsprachig: 23 EU-Amtssprachen	300 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe C — Auswahlverfahren	Sprache(n) gemäß Auswahlverfahren	50 EUR pro Jahr

Das *Amtsblatt der Europäischen Union*, das in allen EU-Amtssprachen erscheint, kann in 22 Sprachfassungen abonniert werden. Es umfasst die Reihen L (Rechtsvorschriften) und C (Mitteilungen und Bekanntmachungen).

Ein Abonnement gilt jeweils für eine Sprachfassung.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 920/2005 des Rates, veröffentlicht im Amtsblatt L 156 vom 18. Juni 2005, die besagt, dass die Organe der Europäischen Union ausnahmsweise und vorübergehend von der Verpflichtung entbunden sind, alle Rechtsakte in irischer Sprache abzufassen und zu veröffentlichen, werden die Amtsblätter in irischer Sprache getrennt verkauft.

Das Abonnement des Supplements zum Amtsblatt (Reihe S — Bekanntmachungen öffentlicher Aufträge) umfasst alle Ausgaben in den 23 Amtssprachen auf einer einzigen mehrsprachigen CD-ROM.

Das Abonnement des *Amtsblatts der Europäischen Union* berechtigt auf einfache Anfrage hin zu dem Bezug der verschiedenen Anhänge des Amtsblatts. Die Abonnenten werden durch einen im Amtsblatt veröffentlichten „Hinweis für den Leser“ über das Erscheinen der Anhänge informiert.

Im Laufe des Jahres 2010 wird das Format CD-ROM durch das Format DVD ersetzt.

## Verkauf und Abonnements

Abonnements von Periodika unterschiedlicher Preisgruppen, darunter auch Abonnements des *Amtsblatts der Europäischen Union*, können über die Vertriebsstellen bezogen werden. Die Liste der Vertriebsstellen findet sich im Internet unter:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) bietet einen direkten und kostenlosen Zugang zum EU-Recht. Die Site ermöglicht die Abfrage des *Amtsblatts der Europäischen Union* und enthält darüber hinaus die Rubriken Verträge, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vorschläge für Rechtsakte.**

**Weitere Informationen über die Europäische Union finden Sie unter: <http://europa.eu>**

