

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 218



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

54. Jahrgang

23. Juli 2011

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen</i>	
	STELLUNGNAHMEN	
	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	
	471. Plenartagung am 4. und 5. Mai 2011	
2011/C 218/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Arbeitskräfteverteilung in den Produktionssektoren mit speziellem Augenmerk auf KMU“ (<i>Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des ungarischen Ratsvorsitzes</i>)	1
2011/C 218/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Familienpolitik im demografischen Wandel: Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedsstaaten“ (<i>Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des ungarischen Ratsvorsitzes</i>)	7
2011/C 218/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachhaltigkeitsprüfungen und EU-Handelspolitik“	14
2011/C 218/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Landmaschinen-, Baumaschinen- und Förderzeugehersteller: Auswege aus der Krise“ (Initiativstellungnahme)	19
2011/C 218/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswärtige Dimension der EU-Industriepolitik: Trägt die EU-Handelspolitik den Interessen der europäischen Industrie gebührend Rechnung?“ (Initiativstellungnahme)	25
2011/C 218/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Staatsunternehmen aus Drittländern auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten der EU“ (Initiativstellungnahme)	31

DE

Preis:
7 EUR

(Fortsetzung umseitig)

III Vorbereitende Rechtsakte

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

471. Plenartagung am 4. und 5. Mai 2011

2011/C 218/07	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: Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung — Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“ KOM(2010) 614 <i>endg.</i>	38
2011/C 218/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum“ KOM(2010) 524 <i>endg.</i> — 2010/0278 (COD)	46
2011/C 218/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorschlägen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum“ KOM(2010) 525 <i>endg.</i> — 2010/0279 (COD) und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ KOM(2010) 527 <i>endg.</i> — 2010/0281 (COD)	53
2011/C 218/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch: Sicherungssysteme für Versicherungen“ KOM(2010) 370 <i>endg.</i>	61
2011/C 218/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission über die Überwachung und Meldung von Angaben über die Zulassung neuer Personenkraftwagen“ KOM(2010) 657 <i>endg.</i>	66
2011/C 218/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden“ KOM(2010) 791 <i>endg.</i> — 2011/0001 (COD)	69
2011/C 218/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der technischen Vorschriften für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009“ KOM(2010) 775 <i>endg.</i> — 2010/0373 (COD)	74
2011/C 218/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“ KOM(2010) 748 <i>endg./2</i> — 2010/0383 (COD)	78



I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS

471. PLENARTAGUNG AM 4. UND 5. MAI 2011

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Arbeitskräfteverteilung in den Produktionssektoren mit speziellem Augenmerk auf KMU“

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des ungarischen Ratsvorsitzes)

(2011/C 218/01)

Berichterstatter: **Antonello PEZZINI**

Ko-Berichterstatter: **Karel HAVLÍČEK**

Am 15. November 2010 ersuchte Péter GYÖRKÖS, Ständiger Vertreter der Republik Ungarn bei der Europäischen Union, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des künftigen ungarischen EU-Ratsvorsitzes um Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema:

„Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Arbeitskräfteverteilung in den Produktionssektoren mit speziellem Augenmerk auf KMU“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 153 gegen 5 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Aufmerksamkeit, die der ungarische Ratsvorsitz einem für die organisierte Zivilgesellschaft sehr wichtigen Thema schenkt: die Auswirkungen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Arbeitskräfte und ihre Verteilung auf die verschiedenen Produktionssektoren unter besonderer Berücksichtigung der KMU.

1.2 Der EWSA erinnert daran, dass er sich wiederholt zur Problematik der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) geäußert hat, die gemeinsam mit dem öffentlichen Sektor und der Sozialwirtschaft das Rückgrat der Wirtschaft und der Beschäftigung in Europa bilden.

1.3 Die KMU hatten schwer unter den Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise zu leiden, obgleich sie häufig eine größere Flexibilität an den Tag legten und innovative Lösungswege einschlugen.

1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU über allgemeine Absichtserklärungen hinaus mehr zur Unterstützung der KMU tun könnte. Jetzt ist auf Unionsebene kohärentes und koordiniertes, auf eine ganze Reihe von Prioritäten ausgerichtetes Handeln dringend erforderlich, um zur Verbesserung der operativen Bedingungen auf dem Binnenmarkt beizutragen und die Internationalisierung der KMU voranzutreiben.

1.4.1 Nach Ansicht des EWSA sollten die wichtigsten Maßnahmen darauf abzielen, das Potenzial des neuen Unternehmergeistes, insbesondere unter den Frauen, auszubauen, Arbeitsplätze für junge Menschen zu schaffen und die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ voranzubringen.

1.4.2 Der EWSA empfiehlt die regelmäßige Veranstaltung einer **KMU-Jahreskonferenz** mit dem Zweck, bezüglich der Lage der KMU in Europa Bilanz zu ziehen, insbesondere mit Blick auf die Beschäftigung. An dieser beispielhaften Konferenz sollten Vertreter der nationalen und europäischen Berufsverbände und aller europäischen Institutionen teilnehmen.

1.5 Der EWSA fordert insbesondere, einen Zeitplan vorzulegen, um zeitnah die notwendigen Voraussetzungen für die Entwicklung neuer innovativer Unternehmen und die Unterstützung bestehender KMU zu schaffen sowie zur Entstehung neuer Arbeitsplätze beizutragen, die zur Bewältigung der Krise und zur Ankurbelung eines nachhaltigen Wachstums erforderlich sind. Die geplanten Maßnahmen sollten dabei auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene konzipiert werden und sowohl gewerbliche und nichtgewerbliche Unternehmen als auch die Sozialwirtschaft umfassen. Neben diesem Zeitplan sollte auch dafür gesorgt werden, dass Arbeitslose und junge Menschen geschult werden und so Zugang zu den neuen Arbeitsplätzen erhalten.

1.5.1 Die EU könnte in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten die Nutzung der Strukturfonds zur Förderung der KMU in den Konvergenzregionen ausbauen.

1.6 Nach Ansicht des EWSA sollte die Internationalisierung der KMU stärker vorangetrieben werden, indem ihr Zugang zu den neuen Märkten erleichtert und dadurch auch ihre Fähigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen erhöht wird.

1.6.1 Als Voraussetzung für den Zugang zu den neuen Märkten sollten solide Handelsabkommen geschlossen werden, in denen vereinfachte Verfahrensprotokolle für die unmittelbare Nutzung durch die KMU vorgesehen sind.

1.7 Der EWSA misst der Verbreitung der Unternehmenskultur und des Unternehmergeistes in einer unternehmerfreundlichen Atmosphäre, in der die Marktrisiken bekannt sind und der Wert der menschlichen Arbeitskraft anerkannt wird, grundlegende Bedeutung bei.

1.8 Insbesondere in diesen Krisenzeiten müssen Bildung, Wissens- und Qualifikationstransfer sowie neue Arbeitsverfahren gefördert und die Entwicklung der Bereitschaft zu Veränderungen vorangetrieben werden, um die Arbeitsplätze zu erhalten und die Rolle der Arbeitnehmer als Instrument zur Stärkung des Unternehmens auszubauen.

1.9 Der EWSA hebt hervor, dass die öffentliche Auftragsvergabe unter Einhaltung der sozialen und ökologischen Standards für das Überleben der Unternehmen und den Erhalt der Arbeitsplätze vor Ort wichtig ist. Der Ansatz „Vorfahrt für KMU“ sollte in Krisenzeiten, in denen zahlreiche Arbeitsplätze bedroht sind, obligatorisch sein: Durch eine korrekte, verantwortungsvolle und intelligente Nutzung der öffentlichen Nachfrage sollten der offene Wettbewerb und die Innovation neue Impulse erfahren.

1.10 Nach Ansicht des EWSA sollte unter den KMU die Entwicklung von *Clustern* und Branchengruppen gefördert werden. Die Teilung von Verträgen und Kompetenzen zwischen großen und kleinen Unternehmen könnte durch eine vernetzte Zusammenarbeit, auch in branchenspezifischen Netzen, Innovationssprünge zur Folge haben.

1.11 Mit Blick auf technologische und beschäftigungspolitische Aspekte, Investitionen und die Aufwertung der Personalressourcen empfiehlt der EWSA, die Entwicklung branchenspezifischer Exzellenzinitiativen besser zu koordinieren, um einen möglichst hohen Nutzen aus ihnen zu ziehen.

1.12 Es muss anerkannt werden, dass neue Finanzierungsmechanismen konzipiert werden müssen: Der EWSA ist der Auffassung, dass die finanziellen Herausforderungen und die übrigen durch die Krise hervorgerufenen Faktoren, mit denen die KMU konfrontiert sind, aus der Unfähigkeit heraus, neue Strategien zu erarbeiten, an Brisanz noch zugenommen haben, weshalb Instrumente wie Jeremie, Jasper und Jessica ausgebaut werden müssen.

1.13 Nach Ansicht des EWSA sollte die Kommission die Überprüfung des bestehenden EU-Rechts vorantreiben und dabei den Mitgliedstaaten mit gutem Beispiel vorangehen, um kumulative Auswirkungen der Rechtsetzung und damit Formalitäten und Kosten zu reduzieren.

1.14 Die neuen Legislativvorschläge sollten nach Ansicht des Ausschusses durch operative, EU-weite und einzelstaatliche Folgeabschätzungen einer Vorabanalyse unterzogen werden, um ihrer Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit zu ermitteln.

1.15 Der EWSA fordert die Kommission auf, verstärkt auf die Förderung der neuen kohlenstoffarmen Technologien und der „grünen“ Wirtschaft hinzuwirken und ihre Initiativen auf diesem Gebiet zu verstärken, denn hier liegt die Grundlage zur Schaffung neuer und besserer Arbeitsplätze.

1.16 Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Ausbau internationaler, auch branchenspezifischer Netze für die Akteure auf dem Gebiet der Kreativität und Innovation unterstützt und gefördert werden. Er empfiehlt diesbezüglich, dass das „**Enterprise Europe Network**“ nicht nur die Aufgabe der allgemeinen, sondern auch der **branchenspezifischen** Information und Beratung ausübt und die administrativen Funktionen einer zentralen Anlaufstelle übernimmt.

1.17 Der EWSA fordert, die Verabschiedung eines europäischen Statuts für KMU und die beschleunigte Umsetzung des *Small Business Acts* in den Mitgliedstaaten. Zu diesem Thema hat er sich bereits in der Vergangenheit geäußert.

2. Einleitung

2.1 Beim Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahre 2008 kam die zwischen 2002 und 2008 festgestellte positive Entwicklungstendenz der KMU zu einem jähen Ende. Schätzungen zufolge gingen im Zeitraum 2009-2010 3,25 Mio. Arbeitsplätze verloren ⁽¹⁾.

2.2 2010 lag die Arbeitslosenquote in der EU bei 9,6 %, in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Verkehr und Telekommunikation war sie sogar noch höher. Im Einzelhandel und im verarbeitenden Gewerbe war eine leichte Zunahme festzustellen, während der Arbeitsmarkt für junge Menschen (im Alter von 15 bis 24 Jahren) mit einer Arbeitslosenquote von ca. 21 % – dem höchsten Niveau seit Beginn der Krise – auch weiterhin unter Druck stand.

2.2.1 Auf der anderen Seite haben die Wirtschaftskrise und Faktoren wie Globalisierung, technologischer Fortschritt, Bevölkerungsalterung und fortschreitender Übergang zu einer Wirtschaft mit reduziertem CO₂- und Partikelausstoß zu raschen Veränderungen in den arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen und Kompetenzen und zu einer stark ansteigenden Zahl neuer Berufe geführt.

⁽¹⁾ Bericht aus dem Jahr 2010: „European SMEs under pressure“ („Europäische KMU unter Druck“).

2.3 Auf sektoraler Ebene scheint die Rezession die aktuelle Tendenz zur Verlagerung der Arbeitsplätze aus dem verarbeitenden Gewerbe in den Dienstleistungssektor beschleunigt zu haben, wobei für den Zeitraum 2010-2020 ein erheblicher Rückgang der Zahl der Beschäftigten in der Primärindustrie und der Landwirtschaft prognostiziert wird und für das verarbeitende und produzierende Gewerbe erhebliche Arbeitsplatzverluste zu erwarten sind. Für den Dienstleistungssektor, insbesondere den Bereich der Dienstleistungen für die Industrie und der marktbezogenen Dienstleistungen, wird dagegen ein Beschäftigungszuwachs vorhergesagt, und auch in den Bereichen Vertrieb und Verkehr, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in den Bereichen Tourismus, Gesundheit, Bildung und Sicherheit wird mit einem Beschäftigungsanstieg gerechnet.

2.4 Im Hinblick auf die Berufsprofile sollten sich bis 2020 die Arbeitsplätze für mittlere und hoch qualifizierte Arbeitskräfte konsolidieren und verbreiten (40 %), beispielsweise für Führungskräfte, Fachleute und Ingenieure als Vertreter der so genannten wissensintensiven Arbeitsplätze (*knowledge and skill-intensive jobs*).

2.4.1 Der größte Rückgang wird für den Anteil der Arbeitskräfte prognostiziert, die lediglich einen niedrigen Schulabschluss haben oder über nur geringe Qualifikationen verfügen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Beschäftigungslage in der Investitionsgüterindustrie viel sensibler auf Wirtschaftskrisen jeglicher Art reagiert, da die Qualifikationen von ausschlaggebender Bedeutung sind und für diese Branchen häufig spezifische Qualifikationen und Fähigkeiten erforderlich sind.

2.5 Der EWSA hat mehrfach darauf hingewiesen, dass „die Bedeutung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) für die Wirtschaft in der Europäischen Union von allen anerkannt wird“⁽²⁾, und bekräftigt, dass aufgrund der Tatsache, dass „die Produktion, Innovation und Beschäftigungsquote zunehmend mehr von den KMU abhängt, der Förderung unternehmerischer Initiative unter jungen Leuten ein wichtiger Platz eingeräumt werden“ sollte⁽³⁾.

2.6 In der Europäischen Union gibt es über 20 Mio. selbstständige Unternehmen. Mehr als 99 % von ihnen sind kleine und mittlere Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten. Den größten Teil (92 %) bilden Kleinstunternehmen mit weniger als zehn abhängig Beschäftigten. Darüber hinaus entfallen mehr als 67 % aller Arbeitsplätze in der EU auf die KMU⁽⁴⁾. Viele dieser KMU haben die Krise gerade dank dem Engagement ihrer Belegschaft überlebt.

2.7 Es gilt im Übrigen zu berücksichtigen, dass zahlreiche Hindernisse wie beispielsweise

- ein Umfeld, das die Entwicklung des Unternehmergeistes behindert,
- Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten,

⁽²⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die verschiedenen politischen Maßnahmen, die – neben einer angemessenen Finanzierung – Wachstum und Entwicklung von KMU fördern können“, ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 7, die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Unterstützung der KMU bei der Anpassung an die weltweiten Marktveränderungen“, ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 24 und die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Vorfahrt für KMU in Europa – Der ‚Small Business Act‘ für Europa“, ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 30.

⁽³⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Lissabon-Strategie nach 2010“, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 3.

⁽⁴⁾ Quelle: Eurostat.

- Schwierigkeiten bei der Internationalisierung und beim Marktzugang,
- ein unzureichender Austausch von Wissen und Managementkapazitäten,
- unzureichender Schutz des geistigen Eigentums,

die Entstehung eines neuen Unternehmergeistes sowie die Gründung und rasche Entwicklung innovativer KMU behindern und einer auf Vollbeschäftigung abzielenden Politik im Wege stehen können.

2.8 Im Jahr 2009 war die Zahl der Großunternehmen, in denen Arbeitsplätze abgebaut wurden, doppelt so hoch wie die der kleinen Unternehmen und mehr als dreimal so hoch wie die der Kleinstunternehmen mit Arbeitsplatzabbau. Diese Zahlen unterstreichen die Fähigkeit der Kleinstunternehmen, einen stabilisierenden Einfluss auf die Wirtschaftszyklen ausüben.

2.9 Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Union ist jedoch je nach Mitgliedstaat von großen Ungleichgewichten geprägt, wobei die Arbeitslosenquoten unter den jungen Menschen mitunter nicht hinnehmbare Werte erreichen. Zwar hat die durchschnittliche europäische Arbeitslosenquote im Zweijahreszeitraum 2010-2011 bereits die kritische Marke von mehr als 10 % erreicht, doch gibt die Arbeitskräfteverteilung zwischen den Sektoren, den einzelnen Regionen und vor allem zwischen den verschiedenen Altersgruppen weit mehr Anlass zur Besorgnis.

2.9.1 Aus dem jüngsten *Bericht über die Beschäftigung in Europa 2010* geht hervor, dass die Jugendlichen am schwersten von der Krise betroffen sind. Die Arbeitslosenquote unter den 15- bis 24-Jährigen beträgt in einigen Mitgliedstaaten bis zu 30 % und mehr.

2.10 Die Analysen der Entwicklungstendenzen der Arbeitskräfteverteilung in verschiedenen Sektoren Europas⁽⁵⁾ – nach Alter, Geschlecht und Art des Unternehmens – machen deutlich, dass im Zeitraum 2000-2009

- die Gesamtbeschäftigungsrate in der EU-27⁽⁶⁾ von 62,2 % auf 64,6 % angestiegen ist,
- die Beschäftigungsrate junger Menschen⁽⁷⁾ von 37,5 % auf 35,2 % gesunken ist,
- die Beschäftigungsrate unter den Frauen insgesamt von 53,7 % auf 58,6 % gestiegen und unter den jungen Frauen von 34,1 % auf 33,1 % gesunken ist,
- die Beschäftigungsrate im Industriesektor der EU-27 von 26,8 % auf 24,1 % gesunken ist,
- die Beschäftigungsrate im Dienstleistungssektor von 65,9 % auf 70,4 % gestiegen ist und

⁽⁵⁾ Eurostat – Arbeitsmarktindikatoren 2010, EU-27.

⁽⁶⁾ Eurostat, für die Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen.

⁽⁷⁾ Eurostat, für die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen.

— die Beschäftigungsrate im Agrarsektor in diesem Zeitraum von 7,3 % auf 5,6 % gesunken ist.

2.11 Für die EU-15 lassen die Daten eine etwas bessere Situation in Bezug auf die Gesamtbeschäftigungsrate (63,4-65,9 %) und die Beschäftigungsrate der Frauen (54,1-59,9 %) erkennen.

2.12 Jugendlichen beider Geschlechter neue Kompetenzen und Qualifikationen zu verleihen, ist ein Ziel der Leitinitiative „Jugend in Bewegung“, die jedoch angesichts der enormen Relevanz des Problems zu kurz zu greifen scheint und mit anderen Initiativen verknüpft werden muss, um zum Aufbau neuer Tätigkeiten und zu neuen Unternehmen zu führen.

2.13 Der Ausschuss hat sich bereits über seine Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) zu den beschäftigungspolitischen Auswirkungen der Krise auf folgende Bereiche geäußert: verarbeitendes Gewerbe, Automobilindustrie, Textilindustrie, Metallverarbeitung, Luftfahrtindustrie, Kultur- und Kreativindustrie, Schiffsbau und Werften, Kohle- und Stahlindustrie, Haushaltsgeräteindustrie und andere, Forst- und Landwirtschaft sowie Dienstleistungssektor.

2.14 In all diesen Branchen gibt es neben den Großunternehmen auch eine starke Präsenz der KMU, wie etwa im Fertigungsbereich (von den 2,376 Mio. europäischen Unternehmen sind 2,357 Mio. KMU), in der Bauwirtschaft (2,914 Mio. von 2,916 Mio.), im Groß- und Einzelhandel, bei Auto- und Motorradwerkstätten und Haushaltskonsumgütern (insgesamt 6,491 Mio. von 6,497 Mio.), ganz zu schweigen vom Grundstücks- und Wohnungswesen, dem Hotel- und Gaststättengewerbe und Verkehr und Transport.

2.15 Der EWSA unterstreicht, dass sich große, mittlere und kleine Unternehmen vollständig ergänzen. Dies drückt sich etwa in der Hochwertigkeit der Zulieferung, der Effizienz der Auslagerung (*outsourcing*) sowie in innovativen Spin-Off-Unternehmen aus.

2.16 Die Möglichkeit der Schaffung neuer Arbeitsplätze als Instrument der Krisenbewältigung und als Stimulus eines nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftswachstums mithilfe der KMU des öffentlichen Sektors, der Privatwirtschaft und der Sozialwirtschaft erweist sich für eine Reihe von Dienstleistungssektoren als besonders interessant ⁽⁸⁾:

- Spin-Off-Unternehmen in Forschung und Entwicklung;
- Informationstechnologie und damit verbundene Bereiche;
- Bewirtschaftung und Restaurierung des Gebäudebestands;
- sonstige mit dem Kreditgewerbe verbundene Tätigkeiten;
- Hotel- und Gaststättengewerbe;
- Fremdenverkehr und Kultur;
- Post, Telekommunikation und Verkehr;
- Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung;

— die in der *Leitmarktinitiative* genannten Bereiche: elektronische Gesundheitsdienste, nachhaltiges Bauen, intelligente Textilien, biobasierte Produkte, Wiederverwertung, erneuerbare Energien und grüne Wirtschaft.

2.17 Betrachtet man die geografische Verteilung des Beitrags der KMU zum Mehrwert und zur Beschäftigung in der EU im Zeitraum 2002-2007, so scheint es bezüglich der Beschäftigung nicht viele Unterschiede zu geben, während der Beitrag der KMU in Bezug auf den Mehrwert in der EU-12 und in der EU-15 große Unterschiede aufweist. Der Unterschied zwischen den KMU und den Großunternehmen in puncto Arbeitsproduktivität ist in den neuen Mitgliedstaaten größer als in den alten Mitgliedstaaten.

2.18 Außerdem tragen die KMU nicht nur zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern auch maßgeblich zur Dynamik und zur Innovationsfähigkeit der Wirtschaft bei. Sie sind wichtige Träger von Spill-over-Effekten bei der Umsetzung wissenschaftlicher und technologischer Erkenntnisse in praktische Anwendungen mittels Übertragung und Vermarktung von Ideen und Entdeckungen. Diesbezüglich muss festgestellt werden, dass auf europäischer Ebene die neuen Ansätze, die im Grundsatz „Vorfahrt für die kleinen Unternehmen“ und im *Small Business Act* angekündigt wurden, vor allem auf regionaler und nationaler Ebene noch nicht umfassend angewendet werden.

2.19 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass Cluster von KMU mit besonderem Entwicklungspotenzial, die als Innovationsstärker fungieren, über vernetzte Systeme gestärkt werden müssen, die Produkte hoher Qualität und Anwendbarkeit schnell auf den Markt bringen können.

2.20 Die Förderung der Internationalisierung von KMU auf den globalen Märkten und der Entwicklung ihres Potenzials auf dem Binnenmarkt ist von zentraler Bedeutung für die Stärkung ihrer Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit, wobei gleiche Wettbewerbs- und Handlungsbedingungen zu gewährleisten sind.

2.21 Während die KMU im Schnitt über 50 % des nationalen BIP erwirtschaften, liegt ihr Anteil an der Ausfuhr aus der EU lediglich bei 30 %, wenngleich ihr Beitrag sehr oft in globalen Wertschöpfungsketten enthalten ist.

2.22 Andererseits ist sehr viel über einen einfacheren Zugang zu Krediten gesprochen worden: In der Krise hat die Europäische Union Regierungen, Finanzinstituten und Großunternehmen unter die Arme gegriffen, während wenig oder nichts unternommen wird, um die KMU zu unterstützen und die Schaffung produktiver und nachhaltiger Beschäftigung auf lokaler Ebene zu fördern. Instrumente wie *Jeremie*, *Jessica* und *Jasper* sollten gestärkt werden.

2.23 Nach Auffassung des EWSA sollten die Regierungen in der EU Folgendes nachdrücklich unterstützen:

- nationale und regionale Programme zur Stimulierung des Unternehmertums;
- Instrumente, um die Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu erhalten;

⁽⁸⁾ Vgl. Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths – Employment effects* (Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008).

- Erschließung neuer Geschäftsfelder durch intelligente Produkte und Dienstleistungen;
- Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds;
- Schulung von Arbeitslosen und jungen Menschen, um ihnen den Zugang zu Arbeitsplätzen zu ermöglichen;
- Qualifizierung und kontinuierliche Weiterbildung der Arbeitnehmer;
- sozialer Dialog;
- besserer Zugang zu EU-Programmen mit Schwerpunkt KMU-Finanzierung;
- Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit;
- Reduktion und Vereinfachung der Verwaltungsaufgaben, mehr einheitliche Ansprechstellen und Branchennetze;
- Erstellung eines Zeitplans für die Schaffung der notwendigen Bedingungen um sicherzustellen, dass die KMU in vollem Umfang zur Schaffung von Beschäftigung beitragen können;
- Entwicklung der innovativen Kapazität der KMU und Unterstützung von Netzen, Produktions- und Dienstleistungsclustern sowie Technologieparks⁽⁹⁾;
- Garantie des Zugangs zu ausländischen Märkten, Finanzierungen; Versicherungen und Bürgschaften bei internationalen Handelstransaktionen;
- Strukturen für die intelligente wirtschaftliche Unterstützung auf den Märkten⁽¹⁰⁾, die mit der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Öffnung des Binnenmarkts und der Drittmärkte einhergeht;
- Einhaltung der sozialen und ökologischen Standards sowie Wahrung der gewerblichen Schutzrechte und des geistigen Eigentums;
- Maßnahmen gegen die asymmetrische Information beim Kreditzugang, um angemessene Angebote, Darlehen und Beteiligung an Risikokapital sicherzustellen;
- Weiterbildungsstrukturen, sowohl für die Entwicklung von Unternehmergeist und der Betriebsführung, als auch für die Bereitstellung qualifizierter Mitarbeiter in einem Flexicurity-Rahmen, der von den Sozialpartnern ausgehandelt werden muss;

2.24 Der EWSA empfiehlt insbesondere die Beschleunigung der laufenden Überprüfung, um den Zugang zu den Forschungs- und Innovationsprogrammen der EU zu erleichtern.

2.25 Es ist notwendig, dem Marktversagen entgegenzutreten, und zwar durch Förderung nachhaltiger Arbeitsplätze, Entwicklung des Unternehmergeistes, Innovationen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie dynamische Maßnahmenpakete, mit deren Hilfe Unternehmen zu angemessenen, klaren und transparenten Bedingungen gegründet werden, wachsen und aus dem Markt austreten können.

3. Bemerkungen

3.1 Die vorliegende Sondierungsstellungnahme wird auf Ersuchen des ungarischen Ratsvorsitzes erarbeitet und befasst sich mit den Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Beschäftigung in den einzelnen Produktionsbereichen unter besonderer Berücksichtigung der KMU.

3.2 Nach Auffassung des EWSA ist zur Überwindung der Krise und zur Bewältigung der Globalisierung jetzt auf Unionsebene rasches, kohärentes und koordiniertes Handeln erforderlich, das auf eine ganze Reihe von Prioritäten ausgerichtet ist, über bloße Absichtserklärungen hinausweist und effektiv ist. Es muss eine Verbesserung des Handlungsumfelds auf dem Binnenmarkt und den Weltmärkten bewirken, Innovationen der KMU stimulieren, den Unternehmergeist neu beleben und neue Wege für die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer aufzeigen sowie den Arbeitsmarkt an die neuen Herausforderungen anpassen.

3.3 Damit ihr positiver Beitrag zur Beschäftigung in vollem Umfang sichergestellt wird, müssen die KMU, auch im neuen Zusammenhang der Globalisierung und trotz der gegenwärtigen internationalen Krise in den Industrieländern, gleiche Wettbewerbsbedingungen auch in Bezug auf die folgenden Aspekte vorfinden:

- sozialer Dialog auf nationaler und europäischer Ebene unter Würdigung der Besonderheiten der KMU, die auf Unionsebene angemessen vertreten werden müssen, aber auch in einem Dialog, der den Sozialpartnern eine angemessene Reaktion auf die Folgen der Krise gestattet;
- Kampf gegen die Schattenwirtschaft und Verstärkung der Wettbewerbspolitik in Bezug auf staatliche Beihilfen.

3.4 Der EWSA hält es für erforderlich, Verwaltungsaufgaben und Bestimmungen zu Unternehmensgründungen vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten zu straffen und zu vereinfachen, um zu garantieren, dass die bestehenden Unternehmen bei ihrer Entwicklung von den technologischen und handelsbezogenen Möglichkeiten profitieren können. Im Wege der vollständigen und konkreten Anwendung des Grundsatzes *Think Small First* und des *Small Business Act* sollen neue KMU überdies in die Lage versetzt werden, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

3.4.1 Außerdem ist die Verabschiedung eines europäischen Statuts für KMU sowie eine Analyse der europäischen Genossenschaft erforderlich, um die Verbreitung zu fördern.

3.5 Die Internationalisierung von KMU muss erleichtert und ihre unternehmerische Beteiligung an Forschungspartnerschaften erhöht werden, um den Zugang zu ausländischen Märkten sicherzustellen.

⁽⁹⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA „Die europäischen Industriecluster auf dem Weg zu neuen Wissensnetzwerken“, ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 1; Stellungnahme des EWSA „Die Bedeutung von Technologieparks für den industriellen Wandel in den neuen EU-Mitgliedstaaten“, ABl. C 65 vom 17.03.2006, S. 51 und Stellungnahme des EWSA „Industrieller Wandel, territoriale Entwicklung und Verantwortung der Unternehmen“, ABl. C 175 vom 28.07.2009, S. 63.

⁽¹⁰⁾ Vgl. Zugang und vereinfachte Struktur der Datenbank über den Marktzugang (*market access database*) (MADB).

3.5.1 Dieses Ziel ist auch mit einer Strategie zu verfolgen, die den Aufbau internationaler Netze der Vorreiter von Kreativität und Innovationen – Führungskräfte, Forscher, Freiberufler – erleichtert, um Synergien zu fördern und die bessere Internationalisierung der freien Berufe zu erleichtern.

3.6 Ferner muss die Kultur des Unternehmergeistes und die Stärkung der Initiative und des Unternehmergeistes der Frauen propagiert werden. Dafür müssen die erforderlichen Strategie- und Managementkompetenzen geschaffen sowie die Bildungsanstrengungen verstärkt werden.

3.6.1 Des Weiteren wäre die Einführung eines Zeitplans mit halbjährlichen Statistiken zu den wirtschaftlichen und sozialen Kerndaten der europäischen KMU sinnvoll.

3.7 Die kontinuierliche Weiterbildung der Führungskräfte und Arbeitskräfte muss zur Heranbildung qualifizierter Humanressourcen mit aktuellen Kenntnissen führen, wobei die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern ist. Der EWSA fordert vorrangiges Handeln auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch mehr Ausbildungsplätze, sinnvolle Betriebspraktika (*work placement*), Berufseinstiegsförderung von Hochschulabgängern insbesondere der wissenschaftlichen Disziplinen und eine Kampagne zur Imageverbesserung der Arbeitsplätze in der Industrie und im

verarbeitenden Gewerbe, sowie Kampagnen zum Unternehmergeist, insbesondere dem weiblichen Unternehmertum.

3.8 Der EWSA ist davon überzeugt, dass die Fähigkeit zur Umsetzung von Innovationen gesteigert werden muss: Es müssen Wissens- und Kompetenznetze ausgebaut und Industriecluster der neuen Generation sowie Infrastrukturen für den Technologietransfer und die branchenübergreifende Mobilität der Humanressourcen unter Einbeziehung der Industrie, der Forschungseinrichtungen und der Universitäten geschaffen werden, auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT), das für KMU offen sein muss.

3.9 Bei der Entwicklung branchenspezifischer Spitzeninitiativen müsste nach Meinung des Ausschusses auf die stärkere Koordinierung der Aspekte Technologie, Investitionen, Bildung und die Erschließung der Humanressourcen geachtet werden.

3.10 Die europäischen Arbeitsmärkte gehen grundlegend verändert aus der Krise hervor. Deshalb müssen die Arbeitnehmer und die Unternehmen bereits sein, sich mittels entsprechender Kompetenzen und Unterstützung an die veränderte Wirklichkeit anzupassen: „Die Krise hat die Fortschritte der Vergangenheit zunichte gemacht – daher müssen wir nun dringend die Arbeitsmärkte reformieren und sicherstellen, dass nach den Qualifikationen auch Nachfrage besteht und die Arbeitsbedingungen die Schaffung von Arbeitsplätzen zulassen“⁽¹⁾.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Siehe László ANDOR, Mitglied der Europäischen Kommission mit Zuständigkeit für Beschäftigung – IP/10/1541 vom 23. November 2010.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Familienpolitik im demografischen Wandel: Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedstaaten“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des ungarischen Ratsvorsitzes)

(2011/C 218/02)

Hauptberichtersteller: **Stéphane BUFFETAUT**

Hauptmitberichterstellerin: **Béatrice OUIN**

Mit Schreiben vom 15. November 2010 ersuchte Botschafter Péter GYÖRKÖS den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des ungarischen EU-Ratsvorsitzes gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Erarbeitung einer Stellungnahme zu folgendem Thema:

„Die Rolle der Familienpolitik im demografischen Wandel: Austausch bewährter Verfahrensweisen zwischen den Mitgliedstaaten“.

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft am 7. Dezember 2010 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme (Berichtersteller Stéphane BUFFETAUT, Mitberichterstellerin Béatrice OUIN).

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) Stéphane BUFFETAUT zum Hauptberichtersteller und Béatrice OUIN zur Hauptmitberichterstellerin und verabschiedete mit 183 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Familienpolitische Maßnahmen in Europa haben zwar unterschiedliche Hintergründe und Inhalte, verfolgen aber eine gemeinsames Ziel: Die Familienförderung. Die nationale und regionale Politik im Allgemeinen sowie die Investitions- und Bildungs-, Wohnungs- und Beschäftigungspolitik können dazu führen, dass bestimmte Mitgliedstaaten oder Regionen für Familien und junge Menschen attraktiv sind und diesen ein günstiges Umfeld bieten.

1.2 Der Vergleich der bestehenden Systeme ist interessant, weil so die beispielhaften Vorgehensweisen herausgearbeitet werden können, wobei das Angebot an Dienstleistungen und Unterstützungsmechanismen den Erwartungen der Familien und Eltern bzw. künftigen Eltern entsprechen muss, damit die volle Wirksamkeit der Vorgehensweisen gewährleistet ist. Diese Erwartungen können sich entsprechend der jeweiligen Kultur, des gesellschaftlichen Usus und der Traditionen von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Die Behörden sollten daher ideologische Vorurteile vermeiden und Maßnahmen vorschlagen, die es Einzelpersonen tatsächlich ermöglichen, sich für die Gründung einer Familie zu entscheiden und so viele Kinder wie gewünscht in die Welt zu setzen.

1.3 Wenngleich die Familienpolitik nicht zu den Kompetenzen der Europäischen Union gehört, kann diese dennoch Rechtsakte in jenen Bereichen erlassen, die die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben, die Geschlechtergleichstellung im Beruf sowie den Schutz und die Entwicklung des Kindes betreffen.

1.4 Darüber hinaus kann die EU eine nützliche Rolle in Bezug auf den Kenntnisstand über die demografische Lage und die Entwicklungen in den Ländern und dem Austausch

empfehlenswerter Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten spielen.

1.5 Unter der Ägide der Europäischen Union wird eine Reihe von Maßnahmen und Projekten, die in diesem Zusammenhang geplant waren, umgesetzt bzw. finanziell gefördert, und familienpolitische Maßnahmen konnten oder können durch die Strukturfonds oder den Europäische Sozialfonds unterstützt werden.

1.6 Es wäre wünschenswert, diese besser abzustimmen und sie einem Gremium zu unterstellen, das die allgemeine politische Strategie sowie Handlungs- und Forschungsleitlinien festlegt bzw. zumindest die Koordinierung der einzelnen Initiativen übernimmt. Diese Rolle des Dirigenten und Koordinators - was eine stärkere politische Ausrichtung und die Verwaltung betrifft - könnte der Europäischen Kommission insbesondere dank der Allianz der Familien übertragen werden, und - was den wissenschaftlichen Aspekt betrifft - Eurofound mit diesen Aufgaben betraut werden.

1.7 Wünschenswert wäre zudem, dass die Familienverbände sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten in die Gestaltung familienpolitischer Maßnahmen bzw. solcher, die sich auf die Familien auswirken, eingebunden werden.

1.8 Zahlreiche politische Maßnahmen, die auf EU-Ebene beschlossen werden, wirken sich unmittelbar auf die Familien aus. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt daher, die familienpolitische Dimension durchgehend in allen EU-Politikbereichen, insbesondere bei der nunmehr für alle EU-Rechtsakte obligatorischen Erstellung von Folgenabschätzungen⁽¹⁾ sowie bei allen Bewertungen der bestehenden Politikbereiche, die überarbeitet werden müssen, zu berücksichtigen.

⁽¹⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, ABL C 120 vom 16.5.2008, S. 66, Ziffer 4.8.

1.9 Der Ausschuss befürwortet nachdrücklich den Vorschlag, 2014 zum Europäischen Jahr der Familie auszurufen.

2. Einleitung: Bestandsaufnahme der demografischen Situation

2.1 Die Familie befindet sich in Europa in einem tiefgehenden Wandel: Die Geburtenrate liegt seit mehreren Jahrzehnten weit unter dem für die Bevölkerungserneuerung erforderlichen Wert ⁽²⁾, Frauen bekommen ihr erstes Kind immer später, die Zahl der Trennungen, der Anteil der Alleinerzieherhaushalte und der Familien ohne regelmäßiges Einkommen nimmt zu, die Lebenserwartung steigt, und es gibt vor allem als Folge des demografischen Wandels immer mehr pflegebedürftige Senioren. Die Entwicklung der familiären Strukturen wirft neue Probleme auf, denen bei der Gestaltung, Koordinierung und Umsetzung der familienpolitischen Maßnahmen Rechnung getragen werden muss.

2.2 Das Verschwinden der Großfamilie, die u.a. wegen der Urbanisierung und dem Wandel des Lebensstils zunehmend von der Kernfamilie verdrängt wird, hat individualistischere Einstellungen und neue soziale Risikogruppen hervorgebracht, die häufiger von sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Es sind dies Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, arme Erwerbstätige sowie arme bzw. armutsgefährdete Kinder. Laut Schätzungen sind 17 % der Europäer/-innen von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen, was nicht ohne Konsequenzen für die Familienpolitik bleiben kann.

2.3 Obwohl die Geburtenrate überall in der EU niedriger als die Reproduktionsrate ist, bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und ihren Regionen sowohl erhebliche demografische als auch familienpolitische Unterschiede. Es ist ebenfalls festzustellen, dass die Bevölkerungsdichte sogar innerhalb eines jeden Mitgliedstaats sehr hohe Unterschiede aufweist, wobei einige Regionen sehr dicht bevölkert und andere extrem dünn besiedelt sind. Das wirft die Frage nach der Raumordnung und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Dienstleistungen - auch für die Familien - auf. Auf diesen Bereich scheint der Leitspruch der Europäischen Union „in Vielfalt geeint“ deshalb besonders zuzutreffen. Die Alterung der europäischen Bevölkerung, d.h. die Zunahme des Anteils älterer Menschen, erklärt sich sicherlich durch einen positiven Aspekt - die Zunahme der Lebenserwartung und ein Altern in guter Gesundheit. Es gibt aber auch eine zweite, negative Folge: Der starke Rückgang der Geburtenzahlen führt dazu, dass sich die Bevölkerung nicht erneuert.

2.4 In keinem einzigen Mitgliedstaat erreicht die Geburtenrate den für eine stabile Bevölkerungszahl notwendigen Wert ⁽³⁾, auch wenn zwei Länder - Frankreich und Irland - sehr nahe an diesen herankommen. Die Geburtenrate der USA erreicht fast diesen Wert, während jene Europas nach wie vor ein Viertel darunter liegt.

2.5 Es gibt also ausgeprägte Unterschiede. 18 Mitgliedstaaten verzeichnen einen Bevölkerungszuwachs, d.h. die Geburtenrate

ist höher als die Sterberate, wohingegen die Bevölkerung in neun Ländern zurückgeht, d.h. es gibt mehr Todesfälle als Geburten (in ansteigender Reihenfolge: Portugal, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Deutschland).

2.6 Entscheidend für eine Trendumkehr ist in erster Linie ein deutlicher Anstieg der zusammengefassten Fruchtbarkeitsziffer (*total fertility rate*). Auch die Migration spielt eine Rolle, reicht alleine aber nicht aus, da Migranten/-innen sich nicht unbedingt dort ansiedeln, wo die Geburtenziffer am niedrigsten ist und auch älter werden. Zudem erfordert die Zuwanderung eine aktive Integrationspolitik, um Schwierigkeiten beim Zusammenleben der einzelnen Bevölkerungsgruppen zu vermeiden, die in Aufnahmeländern mit geringem Bevölkerungswachstum noch sensibler reagieren.

3. Auswirkungen der Krise auf die Familie

3.1 Die Wirtschaftskrise zeitigt eine Reihe von Auswirkungen auf die Lebensbedingungen einiger Familien und hat es schwieriger gemacht, all jenen Unterstützung zukommen zu lassen, die dieser bedürfen. Die Wirtschaftslage hat sich zu allererst auf die Beschäftigung und die Einkommen der privaten Haushalte ausgewirkt.

3.2 Diese Krise und die angespannte Haushaltslage in einer Reihe von Mitgliedstaaten veranlassen die Regierungen möglicherweise auch dazu, ihre Pläne für familienpolitische Maßnahmen zu ändern bzw. deren Umsetzung zu verschieben.

3.3 Der Großteil der innenpolitischen Maßnahmen eines Staates betrifft die Familien direkt oder wirkt sich auf diese aus. Dies gilt für Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ebenso wie für die Politik in den Bereichen Bildung, Wohnen, öffentlicher Verkehr, Energie, Sozialhilfe, Bildung, Beschäftigung usw. Damit wird deutlich, wie wichtig es ist, diese politischen Maßnahmen bereichsübergreifend unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf die Familien zu bewerten („Familienpolitik als Querschnittsaufgabe“) ⁽⁴⁾.

4. Förderung verschiedener Familienmodelle

4.1 Eine ganzheitliche Familienpolitik besteht aus steuerlichen Maßnahmen und Familienbeihilfen, Maßnahmen zur Stärkung der Geschlechtergleichstellung im beruflichen Bereich, Betreuung- und Pflegeleistungen für Kinder und Pflegebedürftige, Berücksichtigung von Familienleistungen in den Rentenversicherungssystemen sowie Maßnahmen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wie Elternurlaub und Teilzeitmodelle. In allen Ländern der Europäischen Union gibt es solche Maßnahmen, auch wenn die Schwerpunkte unterschiedlich gesetzt werden bzw. ihre Ausrichtung stärker sozial- als familienpolitisch ist. Diese Unterschiede sind keineswegs überraschend, da es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Traditionen, Bedürfnisse, Gesellschaftsentwürfe und philosophische Denkansätze gibt, und auch die Erwartungen der Familien vielfältig sind.

⁽⁴⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 66, Ziffer 4.8.

⁽²⁾ Dieses Phänomen wird von Bevölkerungswissenschaftlern als „demografischer Winter“ bezeichnet.

⁽³⁾ Dieser Wert liegt in der EU bei 2,1 Geburten pro Frau. Die 0,1 Geburten pro Frau sind erforderlich, um die Auswirkungen des Geschlechtsverhältnisses der Neugeborenen (höherer Knabenanteil) sowie der Mortalität weiblicher Nachkommen vor Erreichen des Gebäralters auszugleichen.

4.2 Auch die Motive für die Familienpolitik sind unterschiedlich: Teils sind sie moralischer bzw. staatsbürgerlicher Natur, in anderen Fällen wiederum stärker ökonomisch oder politisch geprägt oder aber auf die Förderung von Geburten ausgerichtet. Zentrale Elemente der Familienpolitik sind - unabhängig von den ihr zugrunde liegenden Motiven - das geistige und körperliche Wohlergehen der Kinder, ihre Bildung sowie die Möglichkeit der Eltern, so viele Kinder wie gewünscht aufzuziehen und familiäre Pflichten, Privat- und Berufsleben miteinander zu vereinbaren.

4.3 In den skandinavischen Ländern wurde der Gleichstellung von Müttern und Vätern sowohl im Berufsleben als auch bei den familiären Aufgaben besonderes Augenmerk beigemessen, wobei schon in den 1970^{er} Jahren Sozial- und Fortbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, sowie zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs nach einem Elternurlaub umgesetzt wurden. In Schweden wurden umfangreiche Reformen im Bereich des Elternurlaubs, der Kleinkinderbetreuung in öffentlichen Einrichtungen, der Familienbesteuerung (gemeinsame Steuererklärung bereits 1971 abgeschafft) und des Familienrechts durchgeführt. Die schwedische Familienpolitik hat drei Dimensionen: erstens umfasst sie direkte Hilfen an die Familien, zweitens Unterstützung arbeitender Eltern durch Gewährung bezahlten Elternurlaubs und drittens die Aufteilung des bezahlten Elternurlaubs zwischen Vater und Mutter. Auf diese Weise konnten eine hohe Frauenerwerbsquote, eine stärkere Beteiligung der Väter an der Kleinkinderbetreuung, eine Geburtenrate über dem EU-Durchschnitt sowie eine Verringerung der Kinderarmut erzielt werden. In Finnland wurde 1988 eine Beihilfe für die Betreuung von Kindern zu Hause eingeführt, die 1998 auch in Norwegen übernommen wurde, um die Leistung jener Eltern, die sich ganz der Kinderbetreuung widmen, anzuerkennen und finanziell zu entschädigen.

4.4 In den Niederlanden wird vor allem auf den Ausbau der Teilzeitarbeit gesetzt, um es Eltern zu ermöglichen, ihren Familien mehr Zeit zu widmen, und diese Möglichkeit wird auch von den Vätern viel häufiger genutzt als anderswo. Nichtsdestoweniger arbeiten 73,2 % der Männer und nur 45,9 % der Frauen Vollzeit. 19 % der Väter - deutlich mehr als anderswo in Europa - nutzen die Möglichkeit, Teilzeiter Elternurlaub zu nehmen; bei den Müttern sind es hingegen 41 %. Diese Möglichkeit besteht bis zum achten Lebensjahr des Kindes, wobei eine Steuerermäßigung in Höhe von 704 EUR pro Monat gewährt wird. Pro Kind kann ein Zeitraum von 26-mal die Zahl der Wochenarbeitsstunden als Elternurlaub in Anspruch genommen werden; dieser ist also kumulierbar. Auch Kinderbetreuungsleistungen können deshalb in Teilzeit genutzt werden.

4.5 Die französische Familienpolitik existiert schon seit Langem und zeichnet sich durch eine stets gleichbleibende und von der Couleur der Regierungsmehrheit unabhängige Ausrichtung aus. Sie ist gekennzeichnet durch eine Kombination von Beihilfen, einer gerechten Besteuerung der Familien, besonderen Bestimmungen in den Altersversorgungssystemen und dem Arbeitsrecht mit Anspruch auf bezahlten Sonderurlaub sowie einem System für die Betreuung von Kindern im Alter von 0-3 Jahren und kostenlose Kindergartenplätze ab dem dritten Lebensjahr. Ihre Bedeutung wird auch dadurch unterstrichen, dass sie sowohl von der zentralstaatlichen Ebene wie den Departements und den Kommunen jedweder politischer

Provenienz getragen wird. Die Departements und die Kommunen vervollständigen die zentralstaatlichen Maßnahmen durch zahlreiche lokale familienpolitische Maßnahmen in den Bereichen Betreuung oder Unterstützungsleistungen für Familien. Das eigentliche Kindergeld dient zur Deckung der Kosten, die den Familien für jedes Kind erwachsen, und begünstigt kinderreiche Familien. Mit Blick auf das Universalitätsprinzip wird es einkommensunabhängig gezahlt. Es soll den Kindern zugute kommen - darin unterscheidet sich eine Familien- von einer Sozialpolitik. Im Ergebnis verzeichnet Frankreich eine der höchsten Frauenbeschäftigungsquoten und Geburtenraten Europas. Die Wahlfreiheit bezüglich der Kinderbetreuung spielt in der französischen Familienpolitik eine entscheidende Rolle; damit es aber Wahlfreiheit geben kann, muss es zunächst einmal eine Wahlmöglichkeit, d.h. ein ausreichendes Angebot an Betreuungseinrichtungen geben.

4.6 Im Vereinigten Königreich ist die Familienpolitik stärker auf die wirksame Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut ausgerichtet, und es gilt als allgemein anerkannt, dass sich der Staat nicht in individuelle Lebensentscheidungen einzumischen hat. Dabei ermöglicht es die Flexibilität des britischen Arbeitsmarktes Müttern, relativ leicht wieder Arbeit zu finden und die sehr unterschiedlich gelagerten Erwartungen der Familien zu erfüllen. Die Geburtenrate bei Frauen, in deren Leben die Familienarbeit eine gewichtigere Rolle spielt, ist doppelt so hoch ist wie bei Frauen, die sich stärker beruflich engagieren.

4.7 Deutschland, das sich in einer kritischen demografischen Lage befindet, lancierte vor einigen Jahren eine anspruchsvolle Politik zur Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben sowohl auf praktischer Ebene, aber auch im Hinblick auf mentale Muster, da es schlecht angesehen war, Kinder zu haben und zu arbeiten. Es wurden fortschrittlichere Betreuungssysteme mit flexibleren Zeiten sowie eine Elternzeit von 14 Monaten mit einem Elterngeld in Höhe von zwei Dritteln des Einkommens geschaffen. Diese Maßnahmen werden flankiert durch spezifische und gezielte Hilfen in Form von Einkommensbeihilfen zur Bekämpfung der Kinderarmut.

4.8 Generell hat sich in den durchgeführten Studien gezeigt, dass eine hohe Frauenbeschäftigungsquote häufig mit einer hohen bzw. relativ hohen Geburtenrate einhergeht, sofern Angebote zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben vorhanden sind. Es scheint, als ob auf die Phase des demografischen Wandels, in der die Zahl der Kinder pro Frau infolge des erheblichen Rückgangs der Mortalität, insbesondere der Sterblichkeit von Kindern, Jugendlichen und Müttern, stark zurückgeht und sich hygienische Maßnahmen und die Möglichkeiten zur Wahl des Zeitpunkts der Geburt verbreitet haben, eine Phase folgt, in der beide Elternteile außerhalb der häuslichen Umgebung beruflich aktiv sind. Gleichwohl liegt die Vollzeitbeschäftigungsrate der Väter insbesondere dann, wenn nicht ausreichend Dienstleistungen und kein bezahlter Elternurlaub zur Verfügung stehen, deutlich über jener der Mütter.

5. Verschiedene Szenarien

5.1 Angesichts der derzeitigen demografischen Situation in der Europäischen Union ist es sehr wichtig, die Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen auf die Geburtenrate zu ermitteln. Die demografische Entwicklung kann unterschiedlich verlaufen.

5.2 Im ersten Szenario wird von einer der derzeitigen Tendenz entsprechenden Entwicklung ausgegangen. Dabei wäre die Situation in der Europäischen Union gekennzeichnet durch eine Geburtenrate unter dem für die Bevölkerungserneuerung erforderlichen Wert und durch starke Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Die Bevölkerung würde jedoch leicht zunehmen aufgrund der Substitutionseffekte, die der demografischen Entwicklung innewohnen, die gleichwohl aufgrund des Anstiegens der Lebenserwartung älterer Menschen und der positiven Wanderungsströme schließlich versiegen würden. In einem solchen Fall hätte die EU gleichzeitig mit einer starken Bevölkerungsalterung trotz Zuwanderung (strukturbedingter Effekt), mit einer starken Zunahme der Zahl alter Menschen („Gerontowachstum“ - Trendeffekt) und mit einem möglichen Rückgang der Erwerbsbevölkerung trotz der zu erwartenden Anhebung des Renteneintrittsalters zu rechnen. In etwa der Hälfte der EU-Staaten würde die Bevölkerung schrumpfen.

5.3 Dadurch käme es langfristig zu einer Verschärfung der demografischen Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, was eine Gefahr für den Zusammenhalt in der Europäischen Union darstellen würde, da die politischen Maßnahmen zur Umsetzung der Forderungen der Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf die unterschiedliche demografische Ausgangslage in den einzelnen Staaten wohl sehr weit auseinanderklaffen würden.

5.4 Beim „Katastrophenszenario“ würde sich der demografische Winter bei einer Geburtenziffer, die weit unterhalb der Sterbeziffer liegt, verschärfen. In diesem Fall käme es sowohl zu einer von der Basis der Bevölkerungspyramide ausgehenden sehr starken Alterung aufgrund einer sehr niedrigen, 50 % unter dem für eine stabile Bevölkerungszahl erforderlichen Wert liegenden Geburtenrate (wie in einigen Regionen der EU bereits der Fall), als auch möglicherweise zu einer von der Spitze der Pyramide ausgehenden Alterung aufgrund des Anstiegs der Lebenserwartung über 65 Jahre hinaus. Diese enorm gealterte Gesellschaft würde möglicherweise nicht mehr über die Mittel verfügen, um die Finanzierung der Renten und der für die Senioren erforderliche Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.

5.5 Aufgrund dieser beiden Elemente des „Katastrophenszenarios“ käme es zur Abwanderung junger Hochqualifizierter, die das alternde Europa in Richtung jener Länder verlassen würden, die eine stärkere Wirtschaftsdynamik aufweisen, wobei auch die Zuwanderung tendenziell abnähme, da ein ärmeres Europa mit schwindender Wirtschaftskraft, großen Haushaltsproblemen und hohen Defiziten im Bereich der Sozialpolitik an Attraktivität verlöre.

5.6 Dies würde zu einer sehr unausgewogenen Bevölkerungspyramide mit einem starken Überhang der Alten im Vergleich zu den Jungen sowie zu einem Schrumpfen und einer erheblichen Überalterung der Erwerbsbevölkerung führen.

5.7 Abschließend soll ein drittes, positiveres Szenario skizziert werden: jenes der Bevölkerungserneuerung und des „demografischen Frühlings“. Dabei stiege die Geburtenrate bis nahe an den Grenzwert für die Bevölkerungserneuerung an. Der Geburtenanstieg würde zahlreiche Wirtschaftsbereiche anregen, anschließend würde die im Sinken begriffene Zahl der Erwerbstätigen in der kommenden Generation wieder zunehmen. Diese dynamische demografische Entwicklung würde einen Wirtschaftsaufschwung und damit die Deckung der Sozialausgaben

ermöglichen. Die Europäische Union gewönne an Attraktivität für ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger, die nicht mehr an Abwanderung dächten, aber auch für besser qualifizierte Zuwanderer.

5.8 Selbstverständlich ist keineswegs gesichert, dass die hier skizzierten Szenarien so eintreten; es handelt sich nur um Hypothesen, auf deren Grundlage die zur Korrektur der derzeitigen Entwicklung notwendigen Maßnahmen ergriffen werden können, um das Schlimmste zu verhindern.

6. Sind die unterschiedlich hohen Geburtenraten auf die Familienpolitik zurückzuführen?

6.1 In allen Mitgliedstaaten wird eine Reihe politischer Maßnahmen umgesetzt, die in Summe eine Familienpolitik ergeben, ob diese nun als solche bezeichnet wird oder nicht⁽⁵⁾. Die Ziele dieser Maßnahmen können unterschiedlich sein:

- Verringerung der Armut und Gewährleistung des Familieneinkommens;
- Unterstützung von Kleinkindern und des Gedeihens von Kindern;
- Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben;
- den Erfordernissen in puncto Geschlechtergleichstellung entsprechen;
- Ermöglichung der Erfüllung des Kinderwunsches sowohl hinsichtlich der Zahl der Kinder als auch in Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Geburt und damit Anhebung der Geburtenrate.

6.2 Auf der Grundlage einer Klassifizierung der umgesetzten politischen Maßnahmen ließen sich die Länder in folgende Kategorien einteilen:

- Länder mit einer schwachen Familienpolitik und einer Geburtenrate unter dem europäischen Durchschnitt;
- Länder mit einer nicht auf die Bedürfnisse der Familien abgestimmte Familienpolitik und einer Geburtenrate unter dem europäischen Durchschnitt;
- Länder, die - in Prozent des BIP ausgedrückt - weniger oder gleich viel wie der Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten für Familienpolitik aufwenden und trotzdem eine überdurchschnittliche Geburtenrate aufweisen;
- Länder mit einer starken Familienpolitik und einer Geburtenrate über dem EU-Durchschnitt⁽⁶⁾.

Hier zeigt sich, dass die umgesetzten Maßnahmen Auswirkungen auf die Geburtenrate haben, die je nach den Grundkonstituenten der Familienpolitik unterschiedlich ausfallen.

⁽⁵⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Familie und die demografische Entwicklung“, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 66, Ziffer 7.

⁽⁶⁾ „Mitteilung an die Reflexionsgruppe über die Zukunft der Europäischen Union (unter dem Vorsitz von Felipe González Márquez)“ - Gerard-François Dumont, UE Prospective démographique - <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.

6.3 Ein Vergleich der verschiedenen familienpolitischen Maßnahmen ist interessant, weil so die beispielhaften Vorgehensweisen herausgearbeitet werden können, wobei das Angebot an Dienstleistungen und Unterstützungsmechanismen - insbesondere finanzieller und/oder steuerlicher Natur - den Erwartungen der Familien und Eltern bzw. künftigen Eltern entsprechen muss, damit die volle Wirksamkeit der Vorgehensweisen gewährleistet ist. Diese Erwartungen können sich entsprechend der Nationalkultur, des gesellschaftlichen Usus und der Traditionen von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Die Behörden sollten daher ideologische Vorurteile vermeiden und Maßnahmen vorschlagen, die es Einzelpersonen tatsächlich ermöglichen, sich für die Gründung einer Familie zu entscheiden und so viele Kinder wie gewünscht in die Welt zu setzen. Diese Maßnahmen müssen den bevölkerungsspezifischen Unterschieden je nach Gebiet entsprechen. Auf dieser Grundlage und unter Beachtung dieser Unterschiede lässt sich ein Verfahren zum Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen entwickeln. Staatliche Maßnahmen sind aber absolut gerechtfertigt, da die Familie der Ort ist, an dem das Humankapital der Zukunft heranwächst⁽⁷⁾, und somit Keimzelle jeder Gesellschaftsordnung. Dies hat sich in der Krise gezeigt, deren Auswirkungen oftmals von den Familien abgefedert wurden.

7. Schlüsselfaktoren für den Erfolg familienpolitischer Maßnahmen

7.1 Es hat sich gezeigt, dass trotz der existierenden Unterschiede in der Familienpolitik folgende für den Erfolg ausschlaggebende Gemeinsamkeiten bestehen:

- Umsetzung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben (qualitativ hochstehende Kinderbetreuung, insbesondere öffentliche Kleinkinderbetreuungseinrichtungen, Unterstützungsmaßnahmen für Familien bei der Betreuung aller pflegebedürftiger Personen, Flexibilität bei der Arbeitsorganisation, Sonderurlaub), wobei diese Maßnahmen den örtlichen Gegebenheiten angepasst werden und den Erwartungen der Eltern sowie den Bedürfnissen und dem affektiven, psychischen und physischen Gedeihen des Kindes entsprechen müssen;
- Vermeidung und Beseitigung von Familienarmut;
- Fortführung der Maßnahmen auch bei wechselnden politischen Mehrheiten sowie Gewährleistung ihrer Universalität. Sie werden - unabhängig von etwaigen Überlegungen bezüglich des Familieneinkommens - im Interesse des Kindes durchgeführt. Dem Aspekt der Stetigkeit der Politik kommt große Bedeutung zu, da Familienplanung immer langfristig ausgerichtet ist. Eine angemessene, langfristig ausgelegte Familienpolitik ist ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung;
- Anerkennung und Wertschätzung der Rolle der Familie und des familiären Erfolgs. Die moderne Gesellschaft misst nur dem individuellen und beruflichen Erfolg Bedeutung bei; es gibt aber auch andere Formen persönlichen Erfolgs, nämlich im Bereich der zwischenmenschlichen Beziehungen und des Allgemeinwohls, wozu auch ein gelungenes Familienleben und erfolgreiche ehrenamtliche bzw. kulturelle Arbeit zäh-

len, was vor allem in den Medien und den nationalen Bildungssystemen stärker herausgestellt werden sollte⁽⁸⁾;

- Berücksichtigung der besonderen Lage kinderreicher Familien.

7.2 Neben den familienpolitischen Maßnahmen im engeren Sinn des Wortes sind zwei weitere Politikbereiche von entscheidender Bedeutung: die Beschäftigungspolitik und die Wohnungspolitik⁽⁹⁾. Ohne Arbeit und Unterkunft ist es schwierig, eine Familie zu gründen. Dazu bedarf es eines Minimums an Vertrauen in die Zukunft. Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit bzw. unsichere Beschäftigungsverhältnisse können sich erheblich auf die Bevölkerungserneuerung auswirken, denn Kinder groß zu ziehen dauert Jahre, der für eine Schwangerschaft günstige Zeitraum ist hingegen kurz. Aus diesem Grund sollte auch besondere Aufmerksamkeit für die Lage von Studierenden und junger Menschen, die Eltern sind oder Kinderwünsche haben, geschenkt werden.

7.3 Werden familienpolitische Maßnahmen langfristig angelegt, und entsprechen sie tatsächlich den Erwartungen der Familien, wirken sie sich positiv auf das Wohlergehen von Kindern und Eltern aus und fördern ein harmonisches Gesellschaftsleben und einen Wiederanstieg der Geburtenrate.

7.4 In einer kürzlich von der Weltmütterbewegung („Mouvement mondial des mères“) unter 11 000 Müttern durchgeführten Umfrage haben sich folgende Hauptanliegen herauskristallisiert:

- Am wichtigsten ist den Müttern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie;
- an die zweite Stelle setzen sie die gesellschaftliche Anerkennung der Bedeutung ihrer Mutterrolle;
- und am dritt wichtigsten ist für sie die Möglichkeit, ihren Kindern mehr Zeit zu widmen.

7.5 Interessant wäre eine ähnliche Umfrage unter Vätern, denn es ist durchaus möglich, dass die drei ermittelten Prioritäten und insbesondere auch die Anerkennung der Vaterrolle, auch auf diese zutreffen, was zweifelsohne zu einem stärkeren Engagement der Väter im Familienleben führen könnte⁽¹⁰⁾. Positiv zu bewerten sind in diesem Zusammenhang die jüngsten Vorschläge, mit denen Väter zum Elternurlaub ermuntert werden sollen bzw. ein verpflichtender und bezahlter Elternurlaub eingeführt werden soll, da sie sowohl die notwendige stärkere Anerkennung der Vaterrolle als auch die ebenso wichtige Übernahme von Verantwortung durch die Väter im Scheidungsfall fördern. Als nützlich erweisen könnte sich dabei eine Zusammenstellung bewährter Vorgehensweisen von Unternehmen, die sich um eine familienfreundliche Arbeitsorganisation bemühen.

⁽⁷⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Familie und die demografische Entwicklung“, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 66, Ziffer 6.4 sowie die Stellungnahme zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 66, Ziffer 3.11.

⁽⁸⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Familie und die demografische Entwicklung“, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 66, Ziffer 8.15 sowie die Stellungnahme zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 66, Ziffer 3.13.

⁽⁹⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Familie und die demografische Entwicklung“, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 66, Ziffer 4.6.

⁽¹⁰⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Familie und die demografische Entwicklung“, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 66, Ziffer 8.11.

Die soziale Verantwortung der Unternehmen erstreckt sich auch auf Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben, denn diese werden eben in den Unternehmen konkret umgesetzt. Es wäre sinnvoll, ein Kennzeichen für familienfreundliche Unternehmen zu schaffen, wie es bereit in Spanien mit Unterstützung des Sozial- und Gesundheitsministeriums eingeführt wurde⁽¹¹⁾.

7.6 Der EWSA hat in einer früheren Stellungnahme⁽¹²⁾ vorgeschlagen „Initiativen zu erwägen, die es Großeltern und anderen engen Familienmitgliedern ermöglichen, sich um die Kinder zu kümmern, wenn die berufstätigen Eltern dies ebenfalls wünschen und es den Interessen des Kindes entspricht“. Bezüglich der Familienzeit hat sich der EWSA bereits für den Grundsatz ausgesprochen hat, dass „jeder (...) über einen ausreichenden, in Jahren zu bemessenden ‚Zeitkredit‘ für Aktivitäten im Rahmen von Familie (...) verfügen (muss). Es sollte möglich sein, sich für ein späteres Renteneintrittsalter zu entscheiden, wenn man es vorzieht, bereits während seiner Erwerbstätigkeit arbeitsfreie (und - ähnlich wie im Ruhestand - entlohnte) Zeit in Anspruch zu nehmen“⁽¹³⁾. Bei Teilzeitarbeit oder einer Unterbrechung der Berufstätigkeit wäre so das Einkommen nicht übermäßig beschnitten. Es wäre sinnvoll, eine genaue wirtschaftliche Kalkulation vorzunehmen, um die im Bereich öffentlicher Betreuungseinrichtungen erzielten Einsparungen zu bestimmen. Diese Mittel könnten für die Berücksichtigung der Erziehungszeiten bei der Rentenberechnung verwendet werden. Ebenso müssen die Rechte der Großeltern in Bezug auf ihre Enkel gewährleistet werden.

7.7 Auf der Grundlage von Umfragen über die Wünsche junger Menschen, über die Veränderungen, die sich aus der größeren Mobilität der Familien ergeben und über den Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Wohnraum für junge Menschen und der Entscheidung, eine Familie zu gründen, bzw. über die Auswirkungen neuer Familienformen auf die Geburtenrate könnte ebenfalls eine bedarfsgerechte Konzipierung von Familienpolitik sichergestellt werden. Derartige Umfragen wären auch insofern von Nutzen, als sie klare Rückschlüsse auf die Erwartungen der Familien ermöglichen würden, was einer der Schlüsselfaktoren für die Gestaltung von Maßnahmen ist.

8. Welche Rolle kann die Europäische Union spielen?

8.1 Die Familienpolitik gehört nicht zu den Kompetenzen der Europäischen Union. In Artikel 9 der Grundrechtecharta wird explizit darauf hingewiesen, dass das Familienrecht nationalem Recht unterliegt. Nichtsdestoweniger kann die EU in jenen Bereichen Rechtsakte erlassen, die die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben betreffen, und die Sozialpartner können Vereinbarungen aushandeln, die in der Folge in Richtlinien umgesetzt werden. Beispiele dafür sind der Elternurlaub und die Debatte über die Länge des Mutterschaftsurlaubs. Auch im Bereich der Geschlechtergleichstellung im Beruf, einem der zentralen Anliegen jeglicher Familienpolitik, kann die EU tätig wer-

den, ebenso wie im Bereich des Schutzes und der Entwicklung des Kindes auf der Grundlage der unlängst von der Europäischen Kommission angenommen „EU-Agenda für die Rechte des Kindes“⁽¹⁴⁾.

8.2 Die Strategie Europa 2020 enthält eine Zielvorgabe für die Erwerbsquote von Männern und Frauen, die sich nur dann erreichen lässt, wenn begleitend familienpolitische Maßnahmen ergriffen werden, die es den Menschen ermöglichen, so viele Kinder wie gewünscht großzuziehen und dabei zu arbeiten, was in den meisten EU-Mitgliedstaaten derzeit nicht gewährleistet ist.

8.3 Darüber hinaus kann die EU eine nützliche Rolle in Bezug auf den Kenntnisstand und die demografische Entwicklung auf allen geografischen Ebenen, bei der Bewertung familienpolitischer Maßnahmen (auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie der Gebietskörperschaften) und dem Austausch empfehlenswerter Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten spielen.

8.4 Im Rahmen der unter dem jüngsten deutschen EU-Ratsvorsitz lancierten Europäischen Allianz für Familien war die Einrichtung einer Beobachtungsstelle vorgesehen, die jedoch bis dato nicht erfolgt ist.

8.5 Unter der Ägide der Europäischen Union wird eine Reihe von Maßnahmen und Projekten, die in diesem Zusammenhang geplant waren, umgesetzt bzw. finanziell gefördert:

- die Sachverständigengruppe für Fragen der Demografie;
- das Europäische Demografieforum;
- Workshops zu beispielhaften Vorgehensweisen;
- das Netz für Familienpolitik;
- das Internetportal der Europäischen Allianz für Familien;
- regionale Seminare.

Für diese Maßnahmen wurden insgesamt ca. 500 000 EUR an Finanzmitteln bereitgestellt. Dazu kommen das Forschungsprojekt Familienplattform, das mit weiteren Forschungsprojekten zur Bevölkerungsentwicklung und zu Familienfragen verbunden ist, sowie die Familien-Datenbank der OECD.

8.6 Wünschenswert wäre es, diese Initiativen besser abzustimmen und sie einem Gremium zu unterstellen, das die allgemeine politische Strategie sowie Handlungs- und Forschungsleitlinien festlegt bzw. zumindest die Koordinierung der einzelnen Initiativen übernimmt. Da die Zeichen für eine Neugründung von eigenständigen Einrichtungen innerhalb der Europäischen Union nicht gerade gut stehen, könnte die Rolle des Dirigenten und Koordinators - was eine stärkere politische Ausrichtung und die Verwaltung betrifft - über die Europäische Allianz der Familien der Europäischen Kommission übertragen werden, und - was den wissenschaftlichen Aspekt betrifft - Eurofound mit diesen Aufgaben betraut werden, die als drittgrößte EU-Agentur überaus geeignet für diese Aufgabe wäre. Dank der genauen Abstimmung der einzelnen in der EU bereits umgesetzten Initiativen könnte den Mitgliedstaaten umfassendes Datenmaterial in einer Datenbank zur Verfügung

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/respEFR.asp.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz“, ABl. C 277 vom 17.11.2009, Ziffer 1.12.

⁽¹³⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Der Zusammenhang zwischen Gleichstellung, Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsquote“, ABl. C 318/15 vom 23.12.2009, Ziffer 4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ KOM(2011) 60 endg.

gestellt werden. Außerdem sollte die Europäische Allianz der Familien Kontakte knüpfen und eine Zusammenarbeit entwickeln mit den Strukturen und Aktionen der offenen Methode der Koordinierung im sozialen Bereich. Diese ist derzeit Gegenstand von Überlegungen der Europäischen Kommission zusammen mit den interessierten Kreisen.

8.7 Über den Europäischen Sozialfonds und den Regionalen Entwicklungsfonds wurden bereits in einigen Mitgliedstaaten Beiträge zu familienpolitischen Maßnahmen geleistet. Es sollte überlegt werden, wie solche Beiträge ausgebaut werden können. Die Familienpolitik muss auch Teil der Plattform zur Bekämpfung von Armut sein.

8.8 Darüber hinaus sollten in den Rahmenprogrammen für Forschung⁽¹⁵⁾ und für Innovation Mittel für Studien und Forschungsprojekte zur Demografie, aber auch zur Soziologie, Anthropologie und Philosophie bereitgestellt werden, die für Familienfragen ebenfalls relevant sind. Überdies sollten Untersuchungen zur Effizienz und zu den Auswirkungen der umgesetzten familienpolitischen Maßnahmen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, dass die Familienplattform ihre Tätigkeit nicht einstellt, sondern auf Dauer fortführt, wie dies auch von den im Bereich der Familienpolitik tätigen Verbänden und Organisationen gewünscht wird.

8.9 Wünschenswert wäre zudem, dass die Familienverbände sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene in die Gestaltung familienpolitischer Maßnahmen bzw. solcher, die sich auf die Familien auswirken, eingebunden werden.

8.10 Alle Europäerinnen und Europäer waren bzw. sind Mitglied einer Familie, welches Schicksal dieser auch immer beschert gewesen sein mag und unabhängig von der Entwicklung, die die Familie in den letzten Jahrzehnten insgesamt genommen hat. Niemand kommt durch Spontanzeugung zur Welt, und alle Meinungsumfragen zeigen, dass Familiensolidarität nach wie vor zu jenen Grundwerten zählen, denen die Bürgerinnen und Bürger Europas am meisten Bedeutung beimessen. Tatsache ist, dass sich zahlreiche politische Maßnahmen, die auf EU-Ebene beschlossen werden, unmittelbar auf die Familien auswirken (Freizügigkeit, Beschäftigung und Sozialschutz, Umwelt- und

Verbraucherschutz, Festlegung der MwSt-Sätze auf Babyartikel⁽¹⁶⁾, Medienpolitik oder auch Bildungs- und Kulturprogramme sowie soziale Maßnahmen).

8.11 Der EWSA empfiehlt daher, die familienpolitische Dimension durchgehend in allen EU-Politikbereichen und insbesondere bei der nunmehr für alle EU-Rechtsakte obligatorischen Erstellung von Folgenabschätzungen zu berücksichtigen⁽¹⁷⁾, und ihr ist bei allen Bewertungen der bestehenden Politikbereiche im Hinblick auf eine Überarbeitung Rechnung zu tragen. In Spanien sah die Wasserpreisfestlegung mit der Verbrauchsmenge ansteigende Kosten pro Kubikmeter vor, um den Verbrauch einer begrenzten Ressource zu senken. Dieses Verfahren war indes für kinderreiche Familien sehr nachteilig, da eine fünfköpfige Familie automatisch mehr verbraucht als ein Alleinstehender oder ein kinderloser Haushalt. Infolge einer gerichtlichen Klage wurde dieses Berechnungssystem aufgegeben⁽¹⁸⁾. Es wäre folglich wünschenswert, auf europäischer Ebene eine systematische Untersuchung der Folgen von Rechtsvorschriften für die Familien durchzuführen, um mögliche widersinnige und für Familien nachteilige Folgen zu vermeiden.

8.12 Ferner ist zu betonen, in welchem Maße Regionalpolitik, Investitions- und Bildungs-, Wohnungs- und Beschäftigungspolitik miteinander verknüpft sind und - abgesehen von der Familienpolitik im engeren Sinne - bestimmte Mitgliedstaaten oder Regionen für Familien und junge Menschen attraktiv machen und zu einer insgesamt lebhaften demografischen Entwicklung beitragen können.

8.13 Zudem befürwortet er nachdrücklich den Vorschlag, 2014 zum Europäischen Jahr der Familie auszurufen und das 20. Jubiläum des internationalen Jahres der Familie der Vereinten Nationen zu begehen. Denn die Zukunft der Gesellschaften liegt in den künftigen Generationen, und diese kommen in den Familien auf die Welt. Abschließend muss unterstrichen werden, dass es einen ausschlaggebenden Faktor bei der Gründung einer Familie gibt: Die Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Die Regierungen müssen für die Hoffnungen der von ihnen regierten Bevölkerungen einstehen. Darin liegen die Größe und die Last ihrer Aufgabe.

Brüssel, den 4. Mai 2011

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON*

⁽¹⁵⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Familie und die demografische Entwicklung“, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 66, Ziffer 4.5.

⁽¹⁶⁾ Der EWSA hat sich diesbezüglich für eine Senkung ausgesprochen, insbesondere für Windeln. Siehe Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 66 Ziffer 4.7.

⁽¹⁷⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Solidarität zwischen den Generationen fördern“, ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 66, Ziffer 4.8.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachhaltigkeitsprüfungen und EU-Handelspolitik“

(2011/C 218/03)

Berichterstatlerin: **Evelyne PICHENOT**

Die Europäische Kommission beschloss am 22. April 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

„Nachhaltigkeitsprüfungen und EU-Handelspolitik“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 7. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 161 gegen 3 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Um Nachhaltigkeitsprüfungen der EU-Handelspolitik leistungsfähiger zu gestalten, schlägt der EWSA der Kommission eine Überprüfung des Verfahrens vor, bei der die Anliegen der Zivilgesellschaft sowie Globalisierungsaspekte stärker berücksichtigt werden. Der EWSA regt an, Nachhaltigkeitsprüfungen umzugestalten und in einen kohärenten Bewertungszyklus einzugliedern.

1.1 Zu diesem Zweck ist es nach Ansicht des EWSA dringend notwendig, dass von nun an jedes Handelsabkommen mit einem Kontrollmechanismus ausgestattet wird, an dem die Zivilgesellschaft teilhat. Nur so kann gewährleistet werden, dass die eingegangenen Verpflichtungen überwacht und die Risiken und Chancen der Handelsliberalisierung unter Nachhaltigkeitsaspekten geprüft werden. Durch einen solchen Mechanismus, der angesichts des vorgeschlagenen dynamischen Ansatzes unverzichtbar ist, wird zu bestimmten Fristen eine erneute Bewertung der in der ersten Untersuchung abgewogenen Risiken und Chancen möglich.

1.2 Um das Instrument mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung in Übereinstimmung zu bringen, empfiehlt der EWSA, Nachhaltigkeitsprüfungen:

- in eine *Ex-ante*-, eine *laufende* und eine *Ex-post*-Bewertung zu gliedern,
- mit der dem Verhandlungsmandat vorausgehenden Untersuchung abzustimmen und innerhalb sinnvoller Fristen durchzuführen,
- vorrangig auf die Erkennung von Risiken für Gesellschaft und Umwelt auszurichten, als Ergänzung einer wirtschaftlichen Bewertung, durch die in der Praxis hauptsächlich der Wunsch der EU nach Abschluss eines Handelsabkommens begründet werden soll,
- weniger zur Abschätzung der aggregierten Auswirkungen der Liberalisierung auf die einzelnen Säulen der nachhaltigen Entwicklung, sondern vielmehr zu einer gezielteren und

genauerem Bewertung auf Ebene der Branchen oder Haushalte zu nutzen, insbesondere in Volkswirtschaften mit einem großen Anteil informeller Arbeit,

- bei der öffentlichen Debatte über die Folgen der Handelspolitik gegenüber dem Europäischen Parlament als Orientierungshilfe zu verwenden,
- so zu gestalten, dass bei den flankierenden Maßnahmen die anderen EU-Politiken berücksichtigt werden.

1.3 Um die Zweckdienlichkeit der ermittelten Informationen zu steigern, empfiehlt der EWSA, dass zur Verbesserung von Nachhaltigkeitsprüfungen:

- die drei Pfeiler in einem ausgewogeneren Verhältnis berücksichtigt werden,
- die Berater aus dem großen Reservoir der vorhandenen - insbesondere qualitativen - Methoden schöpfen, um auf die Aspekte des betreffenden Handelsabkommens hinzuweisen, die andere als Wirtschaftsfragen betreffen,
- ökologische Ansätze wie die Lebenszyklusanalyse, die CO₂-Bilanz oder die Messung der Ökosystemleistungen weiterentwickelt werden,
- das für das betreffende Handelsabkommen zuständige Beraterteam systematisch Sachverständige zu gewinnen versucht, die aus dem jeweiligen Partnerland stammen,
- die Sozialpartner, Umweltexperten sowie Vertreter der Wirtschaft zu unmittelbaren, eingehenden Gesprächen eingeladen werden,
- die Auswirkungen auf die Geschlechtergleichstellung beachtet werden,
- diese eine Analyse der Arbeitsbedingungen in Berufen des Rechts- und Gesundheitswesens beinhalten sollten, insbesondere, was die Unabhängigkeit und die Gewährleistung körperlicher Unversehrtheit derjenigen anbelangt, die diese Berufe ausüben.

1.4 Bei der Reformierung des Partizipationsprozesses empfiehlt der EWSA:

- Nachhaltigkeitsprüfungen in sämtlichen Phasen allen Beteiligten und Partnerländern zugänglich zu machen und sie um Kurzberichte zu ergänzen,
- in den einzelnen Phasen des Zyklus eine Konsultation durchzuführen, die allen Interessensvertretern der Zivilgesellschaft offensteht und angemessen finanziert wird,
- den EWSA im Vorfeld der Nachhaltigkeitsprüfungen dadurch einzubinden, dass er Stellung zur Wahl der Indikatoren und der zu konsultierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen nimmt sowie Konsultationsverfahren vorschlägt,
- den EWSA ebenfalls mit einer Stellungnahme zu der dem Parlament und dem Rat vorgelegten Folgenabschätzung zu befassen,
- den Ausschuss bei der Organisation der Konsultationen und der Nachbereitung mit den Zivilgesellschaften der Partnerstaaten gemeinsam mit den EU-Delegationen als wichtigen Partner anzusehen,
- den EWSA mit einer Vermittlerrolle zu betrauen, um zu gewährleisten, dass die Konsultation der Zivilgesellschaft im Rahmen von Folgenabschätzungen mit der künftigen Einführung von Kontrollmechanismen in den Abkommen abgestimmt wird,
- bei der Ex-post-Bewertung die Zwischenberichte des Begleitausschusses zu berücksichtigen.

2. Nachhaltigkeitsprüfungen sind notwendig, ihre Überarbeitung ist jedoch unumgänglich

2.1 In ihrer Mitteilung „Handel, Wachstum und Weltgeschehen - Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020“⁽¹⁾ erklärt die Kommission, dass sie ihre Konsultationen mit den Beteiligten und der Zivilgesellschaft intensivieren möchte, um die Auswirkungen der Handelspolitik auf die nachhaltige Entwicklung hin zu überprüfen. Der EWSA ist sich bewusst, dass der GD Handel durch die Einführung von Nachhaltigkeitsprüfungen eine Vorreiterrolle zukommt, und begrüßt, dass die Kommission die Diskussion erneut eröffnet, um zum einen die Auswirkungen der Maßnahme zu prüfen, zugleich aber auch zu versuchen, ihre Grenzen bzw. Mängel zu überwinden. In dieser Sondierungsstellungnahme stellt der EWSA Vorschläge zur Verbesserung der Wirkung von Nachhaltigkeitsprüfungen und zur Klärung ihres eigentlichen Zweckes in den Mittelpunkt. Ziel des EWSA ist es, die Frage nach dem gesellschaftlichen und politischen Nutzen von Nachhaltigkeitsprüfungen zu beantworten.

2.2 Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verfügt das Europäische Parlament über erweiterte Befugnisse und steht in der Handelspolitik auf einer Stufe mit dem Rat der EU. Bei der ersten Ratifizierung seit Inkrafttreten des Vertrags - der Ratifizierung des Abkommens mit Südkorea im März 2011 - konnten die Akteure insbesondere in den sensiblen Bereichen prüfen, wie sich diese neue Macht der Abgeordneten auswirkt. Es ist

daher erforderlich geworden, die frühere Formel des Dialogs mit der Zivilgesellschaft mit diesem institutionellen Wandel in Einklang zu bringen.

2.3 Der EWSA nimmt die von der Kommission in der genannten Mitteilung kürzlich vorgeschlagenen Änderungen der Maßnahme mit großem Interesse zur Kenntnis. Nachhaltigkeitsprüfungen gehen auch weiterhin mit der Konsultation der Zivilgesellschaft einher, zudem bleibt die bindende Verpflichtung bestehen, sie bei Verhandlungen einzusetzen und ihre Schlussfolgerungen in einem Positionspapier herauszuarbeiten. Hinzu kommt eine neue Stufe: die Kommission kündigt an, dass eine Ex-post-Bewertung von Handelsabkommen zur Überwachung ihrer Auswirkungen durchgeführt werden soll. Endlich wird von der Kommission ein wichtiger Schritt nach der Aushandlung und vor der Unterzeichnung eines Abkommens eingebaut: eine Folgenabschätzung, die dem Parlament und dem Rat übermittelt wird. Von nun an wird es nicht länger möglich sein, Nachhaltigkeitsprüfungen als einfache, auf die Verhandlungen beschränkte Instrumente zu begreifen: sie werden sich auf den ganzen, die Erarbeitung, Umsetzung und Überwachung der Politiken umfassenden Zyklus erstrecken. Dies verleiht den in dieser Stellungnahme enthaltenen Vorschlägen zur Reformierung der Nachhaltigkeitsprüfungen Aktualität und eine größere Tragweite.

2.4 Weil Abkommen auf multilateraler Ebene fehlen, sind es bilaterale und regionale Freihandelsabkommen, die immer häufiger Elemente mit Bezug auf eine nachhaltigere Gestaltung des Welthandels enthalten - sowohl durch einen vollständigeren Bewertungszyklus (*ex ante* und *ex post*) als auch inhaltlich, umfassen sie doch der Nachhaltigkeit gewidmete Kapitel, wie etwa Umweltschutz- und soziale Verpflichtungen.

2.5 Zwischen der GD Handel und der Zivilgesellschaft findet bereits ein strukturierter Dialog⁽²⁾ statt, zu dem Informations- und Austauschtreffen in verschiedenen Phasen von Handelsverhandlungen gehören. Damit wird der Verpflichtung entsprochen, die Organisationen der Zivilgesellschaft sowohl in der EU als auch in den Partnerstaaten bei der Erarbeitung der von Beratern erstellten Nachhaltigkeitsprüfungen zurate zu ziehen. Es handelt sich hierbei um ein groß angelegtes Experiment im Bereich des zivilen Dialogs, an dem der EWSA gern stärker beteiligt wäre.

2.6 In der derzeitigen Phase des Ausbaus bzw. der Wiederaufnahme bilateraler oder regionaler Handelsverhandlungen gibt diese Informations-/Konsultationsstrategie nicht nur Anlass zu Hoffnungen, sondern auch zu Kritik⁽³⁾. Bei den Nachhaltigkeitsprüfungen selbst fällt der wirtschaftlichen Evaluierung tendenziell großes Gewicht zu, und zwar aufgrund der weit verbreiteten Anwendung mathematischer Simulationsmodelle wie etwa berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle, die zur Evaluierung der Wirksamkeit makroökonomischer Politikansätze - und nicht ihrer Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt - entwickelt wurden. Die in Nachhaltigkeitsprüfungen vorgelegten Ergebnisse dieser Modelle sind häufig sehr aggregiert und auf Intuition gestützt und haben sowohl für die Verhandlungspartner als auch für die Interessenträger nur geringe Aussagekraft,

⁽²⁾ Tätigkeitsbericht der GD Handel zum Dialog mit der Zivilgesellschaft aus dem Jahr 2010 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Abschlussbericht der öffentlichen Konsultation zur neuen Handelspolitik der Europäischen Union 2010 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

⁽¹⁾ KOM(2010) 612 vom 9.11.2010.

da die aufgeführten Auswirkungen weder bedeutsam noch ausreichend spezifisch sind. Da Daten für den informellen Sektor entweder ganz fehlen oder unzuverlässig sind, gestalten sich Nachhaltigkeitsprüfungen schwierig; mögliche Auswirkungen in diesem Bereich werden daher nicht genügend berücksichtigt.

2.7 In einigen Studien ⁽⁴⁾ zum Verfahren haben sich Mängel gezeigt, etwa in puncto Erarbeitung der Nachhaltigkeitsprüfungen und Organisation der Konsultationen. Da Nachhaltigkeitsprüfungen zu spät in den Verhandlungsprozess einbezogen werden, haben sie keinen tatsächlichen Einfluss auf den Verhandlungsgegenstand, und ebenso wenig gelingt es, die von den problematischsten Auswirkungen betroffenen Akteure rechtzeitig dafür zu sensibilisieren. Wer aus welchem Grund während des Verfahrens einbezogen wird, ist nicht klar geregelt.

2.8 Im Falle erheblicher Veränderungen bestimmter sozialer Indikatoren aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sollten die Ergebnisse der ersten Untersuchung vervollständigt oder geändert werden, um die Daten und die zugrundegelegten Szenarien zu aktualisieren sowie geeignetere flankierende Maßnahmen vorzuschlagen.

3. Nachhaltigkeitsprüfungen als Teil eines kohärenten Bewertungszyklus

3.1 Bislang waren Nachhaltigkeitsprüfungen nicht zufriedenstellend, weil die in ihnen enthaltenen Informationen zu spät zur Verfügung standen, keinen Neuigkeitswert für die Verhandlungen hatten, politisch folgenlos blieben und nicht aus angemessenen Konsultationen stammten. Daher schlägt der EWSA vor, ihnen eine neue Dynamik zu verleihen. In erster Linie sollten Nachhaltigkeitsprüfungen der Erkennung besonderer Risiken (im Umwelt- und Sozialbereich) sowie ihrer Bewertung und Überwachung über einen gewissen Zeitraum hinweg dienen. Der Mehrwert von Nachhaltigkeitsprüfungen ergibt sich hauptsächlich daraus, dass in ihnen ebendiese Informationen über voraussichtliche und erkennbare Risiken bereitgestellt werden.

3.2 Deshalb werden zugleich eine *Ex-ante*-Bewertung (voraussichtliche Risiken) und eine *laufende* Bewertung (Entwicklung der Risiken) durchgeführt, hinzu kommt aber eine *Ex-post*-Bewertung (erkennbare Folgen). Nachhaltigkeitsprüfungen werden so zu mehr als einer Methode oder einem Diagnosewerkzeug - sie gewinnen an Dynamik. Sie dürfen daher nicht länger als ein statisches Instrument zur Berechnung des in Zahlen ausdrückbaren Werts der drei Säulen der Nachhaltigkeit angesehen werden, sondern als ein Verfahren zur Zusammenarbeit und zur Verbreitung gezielter Informationen. Diese werden zu Signal- oder Warnzeichen für die Zivilgesellschaft und die Verhandlungsführer, die zur Wachsamkeit verpflichtet sind.

3.3 Um wirksam sein zu können, müssen Nachhaltigkeitsprüfungen Teil eines kohärenten Zyklus von Bewertungen der EU-Politiken werden, deren gemeinsames Ziel die Nachhaltigkeit ist.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives. Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). Impact assessment and policy learning in the European Commission. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international. Syndex/DG Emploi.
Ekins and Voituriez (2009). Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment, Earthscan, London.

3.3.1 Zunächst einmal Kohärenz zwischen den drei Säulen, wobei der Umwelt- und Klimaaspekt, aber auch im sozialen Bereich ausdrückliche Erwägungen zur Wahrung der Menschenrechte und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen vertieft werden müssen ⁽⁵⁾.

3.3.2 Dann auch Kohärenz zwischen den vorgesehenen Strategien und flankierenden Maßnahmen sowie den erkannten Risiken und Chancen. Die Empfehlungen müssen ein möglichst breites Spektrum an Strategien und Maßnahmen der EU abdecken (Strukturfonds und spezielle Programme, Entwicklungshilfe, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte, EIDHR, Finanzierungen der EIB). Bei ihrer Planung müssen im Gegenzug die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen miteinbezogen werden.

3.3.3 Und schließlich Kohärenz zwischen den verschiedenen von der Kommission durchgeführten Bewertungen. Insbesondere muss geklärt werden, was für ein Zusammenhang zwischen der dem Verhandlungsmandat vorausgehenden Folgenabschätzung und der Nachhaltigkeitsprüfung besteht. Das Mandat für eine Nachhaltigkeitsprüfung kann nach Bedarf angepasst und korrigiert werden, je nachdem, ob eine ambitionierte oder aber eine bescheidene und unvollständige Abschätzung der Risiken im Sozial- und Umweltbereich vorangegangen ist.

3.4 Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments und die Vertreter der Mitgliedstaaten sowie die Zivilgesellschaft sollten während des gesamten Verfahrens einbezogen werden, und zwar viel intensiver, als dies derzeit der Fall ist. Die von der Kommission erstellte und für das Europäische Parlament und den Rat bestimmte Abschätzung der Folgen des Handelsabkommens nimmt eine zentrale Stellung in dem Zyklus ein, und durch ihre Berücksichtigung vonseiten der Institutionen wird es möglich, den zivilen Dialog auf einen wesentlichen Zeitpunkt der politischen Debatte zu fokussieren.

3.5 Es erscheint notwendig, Nachhaltigkeitsprüfungen auf breiter Ebene einzuführen, sie den derzeitigen und künftigen Verhandlungsmandaten für Freihandelsabkommen mit den wirtschaftsstrategischen Partnern der EU (USA, Volksrepublik China, Russische Föderation, Japan, Indien, Brasilien) anzupassen, und dabei Aspekte, die sich auf das UNO-Protokoll zu den Wirtschafts- und Sozialrechten sowie auf das Recht an geistigem Eigentum, die französischen Codes des marchés publics (Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge) und Investitionsvereinbarungen beziehen, präziser zu fassen.

4. Erhöhung der Zweckdienlichkeit der vorgelegten Informationen

4.1 Damit die möglichen positiven wie negativen Folgen tatsächlich berücksichtigt werden, ist es unbedingt notwendig, den Verhandlungsführern die Ergebnisse in einem frühen Stadium der Gespräche zu übermitteln. Nachhaltigkeitsprüfungen sollten allen Interessenträgern und Partnerstaaten in sämtlichen Phasen zugänglich bleiben. Obwohl die Erstellungsdauer auf neun Monate erhöht wurde, sollte diese Frist geändert werden, um das Konsultationsverfahren in den Partnerstaaten zu vertiefen.

⁽⁵⁾ Informationsbericht „Menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung im Mittelmeerraum“, EWSA, September 2010.

4.2 Um der Kritik an der Nützlichkeit von Nachhaltigkeitsprüfungen zu begegnen, sollte auf Allgemeinplätze und die qualitative Messung aggregierter Effekte verzichtet werden (Wirtschaft versus Umwelt versus Soziales). Die Prioritäten sollten auf der Ermittlung der spezifischen Risiken sowie des Potenzials im Umwelt- und Sozialbereich liegen, zusätzlich zu der notwendigen Abwägung wirtschaftlicher Chancen, die in den meisten Modellen naturgemäß positiv ausfällt. Schließlich waren genau diese voraussichtlichen Wirtschaftschancen der Grund dafür, dass die betreffenden Verhandlungen nach der Folgenabschätzung und dem Mandat aufgenommen wurden.

4.3 Bei der Einschätzung der Umwelt- und Sozialrisiken muss aus einem möglichst großen Reservoir verfügbarer Methoden geschöpft werden, von quantitativen bis hin zu eher qualitativen, deren Gegenstand ausdrücklich nicht die wirtschaftliche Seite der Handelspolitik betreffende Aspekte sind, wie etwa die Auswirkungen auf die Geschlechtergleichstellung, die Ernährungs- oder die Lebensmittelsicherheit. Berücksichtigt werden könnten hier insbesondere stärker ökologisch orientierte Ansätze wie die Lebenszyklusanalyse, die CO₂-Bilanz und die möglichen Auswirkungen auf die Artenvielfalt. Daneben könnte auch auf qualitative Methoden zur Abschätzung der sozialen Folgen (Beschäftigung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen) in den Zielbranchen zurückgegriffen werden.

4.4 Zu diesem Zweck sollte die Kommission im Ausschreibungstext ausdrücklich Sozial- und/oder Umweltperten anfordern. Es wird nachdrücklich empfohlen, vor allem im Falle von Volkswirtschaften mit einem hohen Anteil unregelmäßiger Arbeit mehr Sachverständige aus den Partnerstaaten sowie Experten der IAO, der WHO oder gegebenenfalls der FAO einzubeziehen. Überdies müssen die Berater die Arbeitsbedingungen in den Berufen des Rechts- und Gesundheitswesens analysieren, um Informationen zum gesetzlichen Schutz ihrer Interessen und ihrer körperlichen Unversehrtheit zu erhalten.

4.5 Die innereuropäischen Folgen dürfen dabei nicht außer Acht gelassen werden, insbesondere bei Nachhaltigkeitsprüfungen, die die strategischen Partner betreffen, und hier vor allem in puncto Beschäftigung oder Umstrukturierung. Hier ist die Einbeziehung der Sozialpartner von wesentlicher Bedeutung, unter anderem auch zur Ermittlung möglicher Diskrepanzen zwischen sozialen und ökologischen Zielsetzungen mit Blick auf einen fairen Übergang sowie umweltverträgliches und integratives Wachstum. Bei der Beratenden Kommission für den industriellen Wandel des EWSA und den für den Dialog der einzelnen Wirtschaftszweige zuständigen EU-Ausschüssen, die sich für den Handelsverkehr einsetzen, müssen systematisch Brancheninformationen eingeholt werden. Durch den unmittelbaren Dialog mit den Sozialpartnern werden die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfungen stichhaltiger.

4.6 Außerdem ist es geboten, die freiwilligen und/oder vertraglich ausgehandelten Sozialverpflichtungen multinationaler Unternehmen sowie internationale Rahmenvereinbarungen bei Nachhaltigkeitsprüfungen zunehmend als Informationsquellen zu nutzen.

4.7 Finanzielle und personelle Ressourcen, die für den Kapazitätsausbau aufseiten der Partnerstaaten verwendet werden (Fachwissen, vor allem auf den Gebieten Umwelt und Soziales, Konsultationsverfahren), sind für die Qualität von Nachhaltigkeitsprüfungen und bei der Einsetzung von Überwachungsgruppen von entscheidender Bedeutung. In diesem

Punkt müssen sich die GD EuropeAid Entwicklung und Zusammenarbeit und die GD Handel intensiver miteinander abstimmen und die Programmplanung des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes mit einbeziehen.

4.8 Die Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf nicht von dem Handelsabkommen betroffene Staaten oder Gebiete in äußerster Randlage sollten zunehmend unter Einbeziehung regionaler Sachverständiger sowie der Zivilgesellschaft berücksichtigt werden, um die ökologischen und sozialen Folgen abzuschätzen, die sich aus der Änderung der Handelsströme ergeben.

4.9 Der Ansatz, ein für Verhandlungsführer und künftige Bewertungssachverständige gleichermaßen nützliches Diagnoseinstrument zu schaffen, sollte sich in einer Überarbeitung des 2006 von der Kommission erarbeiteten Leitfadens für Nachhaltigkeitsprüfungen⁽⁶⁾ niederschlagen. Bei seiner Überarbeitung und Umsetzung sollten Sachverständige der GD Entwicklung und Zusammenarbeit, der GD Beschäftigung, der GD Umwelt, der GD Klimapolitik und der GD Gesundheit und Verbraucherschutz intensiv einbezogen werden.

5. Überarbeitung des Verfahrens für die Partizipation der Zivilgesellschaft

5.1 Einige dieser Empfehlungen beziehen sich auf die kritischen Anmerkungen der Teilnehmer an einer 2010 von der GD Handel initiierten Konsultation zur neuen Handelspolitik. Ebenso wie Nachhaltigkeitsprüfungen in einen kohärenten Zyklus von Bewertungen politischer Maßnahmen eingegliedert werden sollten, sollte auch der Konsultation neue Dynamik verliehen werden, indem sie künftig als ein Prozess verstanden wird, der den verschiedenen Phasen des Zyklus angepasst wird und sich auf einen Grundstock bewährter Verfahren stützt.

5.2 Der EWSA könnte sich im Rahmen institutioneller Konsultationen noch früher in den Erarbeitungsprozess einer genau umrissenen Nachhaltigkeitsprüfung einbringen, indem er Stellung zur Auswahl der sozialen oder Umweltindikatoren nimmt und flankierende Maßnahmen aufzeigt sowie die am besten geeigneten Konsultationsformen vorschlägt.

5.3 Bei der Folgenabschätzung gegenüber dem Europäischen Parlament erwartet die Zivilgesellschaft, dass die Kommission Rechenschaft darüber ablegt, in welcher Form die Verhandlungsführer die Schlussfolgerungen der Nachhaltigkeitsprüfungen berücksichtigt haben, und berichtet, welche Änderungen an einzelnen Kapiteln vorgenommen wurden, um den beschriebenen Gefahren zu begegnen.

5.4 Die erste Untersuchung muss im Rahmen eines zwei bis drei Jahre dauernden frühen Kontroll- und Bewertungsmechanismus stattfinden, durch den unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft eine Präzisierung und gegebenenfalls eine Überprüfung der beobachteten Folgen sowie die Identifizierung neuer Risiken gewährleistet wird. Bei der Überwachung und der Bewertung muss das Augenmerk auf den Risiken und ihren über einen Zeitraum hinweg feststellbaren Veränderungen sowie auf der Wirksamkeit der flankierenden Maßnahmen liegen.

⁽⁶⁾ Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen der GD Handel: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 Der EWSA verfügt über ein Netz, das er mit weiten Teilen der Zivilgesellschaft in Drittstaaten gespannt hat. Daher kann er sich in den neuen Bewertungszyklus, in den Nachhaltigkeitsprüfungen eingegliedert werden, einbringen und eine Vermittlerrolle im Konsultationsverfahren spielen. Mit der Erfahrung, die er in bestimmten Verhandlungsphasen erworben hat, kann er den Dialog mit den Zivilgesellschaften der Partnerstaaten anstoßen.

5.6 Diese ständigen geografischen Arbeitsgruppen des EWSA für den Austausch mit den Zivilgesellschaften von Drittstaaten sind ein wesentlicher Vorteil bei der Organisation der Keimzellen von Ausschüssen zur Überwachung der Abkommen mit allen Teilen der Zivilgesellschaft. Da sie über Dialogerfahrung und Vergleichswerte in Bezug auf verschiedene Aspekte von Assoziierungs- oder Partnerschaftsabkommen verfügen, bieten sich diese Arbeitsorgane des EWSA bevorzugt als Gremien für die Diskussion über das in Handelsabkommen erzielte Gleichgewicht an. Jede gemeinsame Struktur auf geografischer Grundlage steuert regionalen Sachverstand zu den empirischen Zusammenhängen zwischen Handelsabkommen und Nachhaltigkeit bei.

5.7 Das im CARIFORUM-Abkommen vorgesehene Überwachungsinstrument trägt der Forderung nach einer umfassenden Überwachung des Abkommens durch die Zivilgesellschaften der verschiedenen Seiten Rechnung. Im Abkommen mit Südkorea wird die Überwachung des Kapitels „Nachhaltige Entwicklung“ ermöglicht. Die Schaffung derartiger Überwachungsinstru-

mente ist für die Glaubwürdigkeit der Nachhaltigkeitsbemühungen der EU von entscheidender Bedeutung. Letztlich hängen von der Qualität der Nachhaltigkeitsprüfungen die Wirksamkeit der Überwachung und das Vertrauen der verschiedenen Parteien in das Konsultationsverfahren ab. Aus diesem Grund bekräftigt der EWSA sein Interesse an der Einsetzung eines Begleitausschusses bei sämtlichen Handelsabkommen.

5.8 Der EWSA unterstützt den partnerschaftlichen Ansatz der GD Handel, jedem Abkommen ein Kapitel zur Nachhaltigkeit hinzuzufügen, das Verpflichtungen im sozialen und im Umweltbereich enthält. Nachhaltigkeitsprüfungen sind bei diesem auf Anreize gerichteten Ansatz insofern hilfreich, als in ihnen empirisch und praktisch aufgezeigt wird, welche Chancen der Handel hier bietet und welche Übergangsregelungen bzw. Anpassungs-, Ausgleichs- oder Schutzmaßnahmen nötig sind, um die sozialen und ökologischen Risiken im Einklang mit den in dem Abkommen eingegangenen Verpflichtungen abzuwenden oder zu verringern.

5.9 Der EWSA, der die Überwachung des CARIFORUM-Abkommens koordiniert, wird sich dabei auf die bestehenden Beziehungen zur Zivilgesellschaft stützen. Er wird ebenfalls eine Partnerschaft mit der südkoreanischen Zivilgesellschaft aufbauen, um die notwendige Überwachung der Maßnahmen weiterzuverfolgen. Bei der Überarbeitung des Partizipationsverfahrens sollten die Erkenntnisse der ersten Ex-post-Bewertung des Abkommens mit Chile genutzt werden.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Landmaschinen-, Baumaschinen- und Förderzeugehersteller: Auswege aus der Krise“ (Initiativstimmungnahme)

(2011/C 218/04)

Berichterstatter: **Virgilio RANOCCHIARI**

Ko-Berichterstatter: **Patrizio PESCI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 15. Juli 2010, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Landmaschinen-, Baumaschinen- und Förderzeugehersteller: Auswege aus der Krise“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 151 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die europäische Bau- und Landmaschinenindustrie wurde von der Wirtschaftskrise zu einem Zeitpunkt, da die weltweite Nachfrage sich grundlegend wandelt, besonders stark in Mitleidenschaft gezogen. Nichtsdestotrotz ist die Branche ein höchst wettbewerbsfähiger und technologisch hoch entwickelter Industriezweig.

Auf EU-Ebene sind jedoch einige Maßnahmen erforderlich, um die Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu gewährleisten und auf längere Sicht Produktionsüberkapazitäten in der EU zu vermeiden, und zwar:

- ein Gesetzesrahmen, durch den weder die Innovativität der Hersteller noch ihre Fähigkeit eingeschränkt wird, bei der Maschinenentwicklung auf die Bedürfnisse der Kunden einzugehen;
- gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU durch eine wirksame Marktaufsicht: die Marktüberwachung und die Zollbehörden sollten die Verordnung Nr. 765/2008 wirksam durchsetzen und den EU-Markt verstärkt kontrollieren;
- Produktvorschriften und eine Handelspolitik, durch die freier Zugang zum Weltmarkt gewährleistet wird;
- gemeinschaftliche Rechtsvorschriften, die dem im Vergleich abnehmenden Stellenwert der europäischen Märkte Rechnung tragen. Das Zentrum des Weltmarkts verschiebt sich immer weiter in Richtung Südamerika und Asien, weshalb alle erforderlichen Maßnahmen, wie etwa der Abbau von Verwaltungsaufwand und die Förderung freiwilliger Maßnahmen der Industrie, ins Auge gefasst werden sollten, um die Produktionsstätten europäischer Hersteller in der EU zu halten;
- einheitliche Straßenverkehrssicherheits- und Umweltschutzvorschriften auf europäischer und internationaler Ebene;
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Durchführungsbestimmungen in der gesamten EU, um künftige Überkapazitäten zu vermeiden und die Entwicklung neuer Produkte und neuartiger, auf den Erkenntnissen aller Akteure fußender Arbeitsorganisationskonzepte voranzutreiben;

— ein Programm zur Förderung sowie Anreize zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU).

1.2 Weitere, ausführlichere Empfehlungen werden im Nachgang zu einer Anhörung, die am 11. November 2010 im Rahmen der Internationalen Landmaschinenausstellung EIMA in Bologna stattfand und an der viele Interessensvertreter teilnahmen, in den nachfolgenden Kapiteln ausgesprochen.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1 Die Land- und Baumaschinenindustrie der EU bietet technische Lösungen an, durch die menschliche Grundbedürfnisse - wie die Nahrungsversorgung der wachsenden Weltbevölkerung, die Bereitstellung von Wohnraum und die Gewährleistung der nötigen Infrastruktur - in effizienter Weise befriedigt werden können.

2.2 Hohe Bodenpreise in Europa bewirken eine starke Nachfrage nach hocheffizienten und hochgradig innovativen Lösungen in der Landwirtschaft und im Bauwesen in der EU, weshalb die europäische Industrie Weltmarktführer im Bereich Technologie ist.

2.3 Während die Nachfrage in Europa stagniert, werden sich die Wachstumsmärkte in Asien, Lateinamerika, Afrika und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) auch weiterhin rasch vergrößern. Daher sind andere Akteure auf dem Weltmarkt erschienen, die allmählich auch außerhalb ihrer heimischen Märkte wettbewerbsfähig werden.

2.4 Durch die Weltfinanzkrise wurden beide Branchen stark in Mitleidenschaft gezogen. Das Platzen der Immobilienblase führte im zweiten Halbjahr 2008 zu einem starken Abschwung in der Baumaschinenbranche. Drastische Investitionseinschnitte im Bauwesen waren die Folge, und die Umsätze gingen 2009 um 42 % zurück. Diese Einschnitte waren im Wesentlichen dadurch bedingt, dass es den Auftraggebern an finanziellem Spielraum mangelte und die Bautätigkeit zurückging.

2.5 Die Auswirkungen der Krise waren in der Landmaschinenindustrie später spürbar, und obwohl es 2009 einen weniger ausgeprägten Rückgang von 22 % gab, setzte die Erholung nicht wie in anderen Branchen im Jahr 2010 ein. Schätzungen zufolge ging der Jahresumsatz 2010 um 9 % zurück. Auch hier ist die Hauptursache im mangelnden finanziellen Spielraum bei den Auftraggebern, gepaart mit Ungewissheit zu suchen.

2.6 Die Produktnachfrage verändert sich zusehends. Während die außereuropäischen Märkte, auf denen wesentlich weniger strenge Rechtsvorschriften gelten, wachsen, nimmt die Nachfrage nach EU-Produkten, die immer anspruchsvollere Sicherheits- und Umweltvorschriften erfüllen, ab. Dies führt zu einer Verbreiterung der ohnehin bereits komplexen Produktpalette sowie zu einer Verlagerung der Fertigungsstätten, da für Drittmärkte bestimmte Produkte näher an den Absatzmärkten hergestellt werden und so Arbeitsplätze in der EU verloren gehen.

3. Land- und Baumaschinenindustrie: strategische Bedeutung der Branche, künftige Herausforderungen, Marktstruktur

3.1 Geringe Stückzahlen, große Produktvielfalt - starke Abhängigkeit von Zulieferern

Was Betriebsgröße und Sortiment der Hersteller betrifft, weisen die beiden Industriezweige zahlreiche Ähnlichkeiten auf.

Es gibt einerseits große multinationale Unternehmen, deren umfangreiche Produktpalette die am stärksten verbreiteten Gerätearten umfasst, wie etwa landwirtschaftliche Zugmaschinen, Bagger oder Radlader.

Andererseits reichen die Betriebe hinsichtlich ihrer Größe von relativ großen regionalen Herstellern bis hin zu KMU, die die gängigsten Gerätearten anbieten, aber häufig wirtschaftlich überleben können, indem sie den Markt mit hoch spezialisierten Nischenprodukten beliefern.

Der Spezialisierungsgrad und die Vielfalt der angebotenen Produkte stehen oft in einem Missverhältnis zur tatsächlichen Betriebsgröße. Recht zahlreich sind Hersteller mit bis zu 200 verschiedenen Modellen, die Geräte für ganz bestimmte Einsatzbereiche anbieten und weniger als 1 000 Stück im Jahr verkaufen; viele andere überleben, indem sie von jedem Modell weniger als 100 Stück pro Jahr verkaufen.

3.2 Beschäftigung und Produktion

3.2.1 Die Landmaschinenindustrie spiegelt die Trends in der Landwirtschaft wider.

Ohne Maschinen auf dem neuesten Stand der Technik gäbe es keine moderne, wirtschaftliche und wettbewerbsfähige Landwirtschaft. Derzeit arbeiten mehr als 10 Mio. Menschen in diesem Sektor, und obwohl die Zahl der Beschäftigten hier abnimmt, sind weiterhin große Unterschiede zwischen den 15 alten und den 12 seit 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten feststellbar.

In den 15 alten EU-Ländern sind „nur“ 4,0 % aller Arbeitnehmer in der Landwirtschaft beschäftigt, während es in den 12 neuen Mitgliedstaaten 13,4 % sind.

Deshalb ist der EWSA der Meinung, dass eine starke Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für Landwirte, aber auch für die Industrie unverzichtbar ist, damit diese weiterhin in Forschung und Entwicklung investieren und dabei gleichermaßen rechtliche Auflagen erfüllen sowie die Nachfrage befriedigen kann.

In der Landmaschinenindustrie gibt es ungefähr 4 500 Hersteller, deren Umsatz 2008 etwa 28 Mrd. EUR betrug. 135 000 Menschen arbeiten in diesem Wirtschaftszweig, weitere 125 000 sind in Vertrieb und Wartung beschäftigt.

Zwei Drittel aller in den 27 EU-Mitgliedstaaten hergestellten Maschinen kommen aus Deutschland, Italien, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich, während die 12 „neuen“ Mitgliedstaaten zusammen gerade einmal 7 % der Maschinenproduktion in der EU beisteuern.

3.2.2 Im Bauwesen sind 7,1 % der Erwerbstätigen in der EU beschäftigt.

Bei den Baumaschinen ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Landmaschinen: Italien, Deutschland, Frankreich, Spanien und das Vereinigte Königreich zusammen produzieren fast drei Viertel aller in der EU hergestellten Maschinen. Insgesamt gibt es in der EU ungefähr 1 200 Baumaschinenhersteller, deren Gesamtumsatz 2008 31 Mrd. EUR betrug. 2009 fiel er auf 18 Mrd., was einem Rückgang von 42 % entspricht.

In diesem Industriezweig gab es 160 000 unmittelbar Beschäftigte. Schätzungen zufolge hingen weitere 450 000 Arbeitsstellen in der Lieferkette sowie in Vertrieb und Wartung mittelbar von der Branche ab. Nach Berechnungen der Industrie nahm die Zahl der direkt Beschäftigten um 35 % und die der indirekt Beschäftigten um 20 % ab.

Es ist jedoch ein Mangel an qualifizierten und jungen Arbeitskräften feststellbar. Eine Arbeitsmarktumfrage des Verbandes der finnischen Technologiebranche belegt, dass die Anwerbung qualifizierten Personals schwieriger geworden ist. Fachkräftemangel herrscht in Berufsfeldern, die seit zehn Jahren die Liste anführen: bei Schweißern, in der Metallverarbeitung, im Maschinenbau und bei Ingenieuren.

3.3 Abhängigkeit von Maschinenteile- und Motorenherstellern

In diesen beiden Branchen waren Hersteller aus der EU sowohl hinsichtlich fortschrittlicher Technologien als auch bei der Qualität des Warenangebots immer schon Weltmarktführer. Fortschrittliche Technologien auf dem neuesten Stand, von hochautomatisierten Funktionen über hochauflösende weltweite Satellitenortungssysteme (GPS) für die Präzisionslandwirtschaft bis hin zu stufenlosen Getrieben und Elektronik, sind in diesen Industriezweigen unabdingbar.

Da andererseits auch unter extremen Bedingungen (Staub, Schlamm, Eis, extreme Hitze und Kälte) ein einwandfreier Maschinenbetrieb gewährleistet sein muss, werden handelsübliche Maschinenteile in Zukunft weder den Anforderungen entsprechen noch für die spezifische Weiterentwicklung sorgen.

In der Industrie wächst die Besorgnis, dass die unverzichtbaren europäischen Partner in der Maschinenteilbranche in Zukunft nicht mehr für gemeinsame Entwicklungen zur Verfügung stehen könnten, mit denen die führende Rolle im Technologiebereich gesichert werden kann.

Motoren sind sowohl für die Produktentwicklung als auch für die Einhaltung der Rechtsvorschriften von grundlegender Bedeutung, doch verfügen - anders als in der Automobilindustrie - nur die großen multinationalen Unternehmen über Anlagen zur Motorenherstellung.

Die Zahl der unabhängigen Motorenhersteller geht zurück, und diese nehmen nur eine Randposition auf dem Markt ein; die Mehrheit der Maschinenhersteller hängt oft von Motorenherstellern ab, die von ihren Mitbewerbern beherrscht werden.

3.4 Bedeutung des Vertriebs- und Wartungsnetzes

Das Netz der Händler und Kundendienstanbieter ist einer der entscheidenden Faktoren für den Erfolg eines Herstellers. Maschinen von einer derart hohen Komplexität können bei unsachgemäßer Bedienung und Wartung Sicherheit und Gesundheit gefährden. Eine wichtige Voraussetzung ist ein kompetenter Fachhandel, der bei der Wahl der zweckdienlichsten Technologie berät und qualitativ hochwertige Wartungs- und Reparaturleistungen anbietet, um so einen schnellen und verlässlichen Kundendienst zu gewährleisten, der angesichts des komplexen Geräts und der hohen Leistungsanforderungen der Kunden sowie in Branchen, in denen klimatische Bedingungen, eine von der Jahreszeit abhängige Nachfrage und verbindliche Fristen eine Rolle spielen, unverzichtbar ist.

3.5 Die Folgen der Wirtschaftskrise für Wachstum und Produktion

Die Wirtschaftskrise hat beide Branchen stark getroffen, und zwar zu einem Zeitpunkt, als die weltweite Nachfrage auf einem sehr hohen Niveau war. Bei den Baumaschinen brach die Nachfrage im vierten Quartal 2008 auf der ganzen Welt ein. 2009 gingen die Gesamtverkaufszahlen der Hersteller in der EU um 42 % zurück, was die Lagerbestände drastisch anschwellen ließ und zu einer sehr geringen Kapazitätsauslastung führte. Wie bereits erwähnt, wurde im gesamten Jahr 2010 ein weiterer Rückgang um 9 % verzeichnet, während die Nachfrage in Asien Ende 2010 wieder anzog.

In der Landmaschinenindustrie setzten die Folgen der Krise später ein, da die Landwirtschaft in geringerem Maße vom allgemeinen Wirtschaftsklima abhängt. 2009 ging der Absatz um 22 % zurück, und 2010 betrug der Rückgang noch einmal 9 %.

In beiden Branchen wird 2011 mit einem Anstieg im einstelligen Bereich gerechnet, was weitaus weniger ist, als für die Rückkehr auf das Vorkrisenniveau nötig wäre.

Das größte Hindernis während der Krise war die mangelnde Verfügbarkeit von Krediten - vor allem für Kunden, die neue Maschinen finanzieren wollten, aber auch für die Hersteller selbst. Dazu kam, dass insbesondere die mangelnde Bautätigkeit die Nachfrage nach neuen Maschinen und Geräten verständlicherweise dämpfte. In beiden Branchen erwies sich die Nachfrage als sehr schwankend.

4. Probleme und Herausforderungen nach der Krise

Während der Wirtschaftskrise sind einige Besonderheiten beider Branchen zutage getreten. Dies führte zu einer schwierigen Situation, zu deren Bewältigung Maßnahmen auf politischer Ebene ergriffen werden müssen.

4.1 Fehlende Zulieferer, mangelndes Fachwissen

Zunächst muss betont werden, dass sich die Baumaschinenindustrie derzeit grundlegend verändert.

Der Schwerpunkt auf dem Weltmarkt verlagert sich immer stärker in Richtung Südamerika und Asien.

Kamen 2005 noch 20 % der weltweiten Gesamtnachfrage nach Baumaschinen aus Europa, so werden es 2014 nur noch 14 % sein ⁽¹⁾.

Am auffälligsten sind die Veränderungen, die China und Indien betreffen. Schätzungen zufolge wird 2014 die chinesische Nachfrage nach Baumaschinen 34 % der Weltnachfrage betragen, während es 2005 nur 18 % waren. Das bedeutet, dass sich die Nachfrage im Zeitraum von 9 Jahren verdoppelt haben wird.

Die Folgen dieses Wandels sind gravierend, da die USA und die EU gemeinsam nur noch einen Anteil von 29 % an der Weltnachfrage haben werden.

Infolge der Krise hat sich die Tendenz zur massiven Verlagerung der Produktionsstätten in Richtung der außerhalb der EU gelegenen neuen Märkte erheblich verstärkt. Das führte dazu, dass die Zahl der Hersteller von Schlüsselkomponenten in Europa ebenfalls dramatisch verringerte. Diese Verlagerung betrifft nicht nur die Fertigungsstätten, sondern auch das nötige Fachwissen.

Da die Anforderungen und Spezifikationen der Drittlandsmärkte von denen in der EU abweichen, wächst die Befürchtung, dass es in Zukunft einen Mangel an europäischen Herstellern von Schlüsselkomponenten geben könnte, die erschwierliche, auf europäische Anforderungen zugeschnittene Produkte liefern können.

Ein weiteres Problem ist die Verfügbarkeit von Stahl in einer sich erholenden Weltwirtschaft, hätten doch Preisanstiege und protektionistische Maßnahmen negative Folgen für diesen Industriezweig, wie Zahlen aus der Zeit vor der Krise belegen.

4.2 Folgen auf dem Arbeitsmarkt: alternde Arbeitskräfte, Fachkräftemangel und Abwanderung Hochqualifizierter

Im europäischen Maschinenbau sind 3,6 Mio. Menschen beschäftigt ⁽²⁾.

Davon arbeiten 10 % in der Land- und Baumaschinenindustrie. Im Allgemeinen nimmt das Durchschnittsalter der Arbeitskräfte immer weiter zu - nur 20,1 % von ihnen sind jünger als 30 Jahre, während es in den anderen nicht zum Finanzsektor zählenden Branchen etwa 25 % sind.

Auf der Seite der Abnehmer bestehen bei den Landwirten die gleichen Probleme: nur 7 % aller Landwirte in der EU sind jünger als 35 Jahre. Land- und Bauwirtschaft sind unattraktiver als andere Wirtschaftszweige, da die Arbeit härter und das Arbeitsentgelt geringer ist als in vielen anderen Berufen in Europa.

⁽¹⁾ Diese Daten stammen von dem Unternehmen Off-Highway Research (www.offhighway.co.uk).

⁽²⁾ Eurostat-Daten: Europäische Unternehmen - Fakten und Zahlen, Ausgabe 2009.

Das geringe öffentliche Ansehen der Industrie, dessentwegen ihre Bedeutung für die gesamte Gemeinschaft nicht anerkannt wird, der Mangel an Fachkräften und Ingenieuren, das Missverhältnis von Fachkräftebedarf und dem Angebot an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt; die vielen unterschiedlichen Bezeichnungen für die Ausbildungen und die Abschlüsse in den einzelnen Staaten; die mangelnde Elitenförderung bei der Ausbildung in den Natur- und Ingenieurwissenschaften - all diese ungünstigen Wesensmerkmale der Branche wurden durch die Wirtschaftskrise noch verschlimmert.

In der Industrie wurde versucht, Stellenstreichungen so weit wie möglich zu vermeiden. Trotzdem sank die Zahl der Beschäftigten in der Baumaschinenindustrie wie erwähnt um 35 % im Vergleich zu 2008 ⁽³⁾.

Die Krise führte auch dazu, dass Hochqualifizierte nach Fernost und Südamerika abwanderten, wo die Märkte starker florieren und die Krisenfolgen weniger dramatisch waren.

5. Notwendige Maßnahmen auf EU-Ebene

5.1 Gewährleistung der Umsetzung von Maßnahmen gegen unlauteren Wettbewerb

Der Import von nicht vorschriftsgemäßen Baumaschinen in die EU sowie ihr Verkauf und ihre Benutzung ist nach wie vor ein großes Problem für die europäische Baumaschinenindustrie. Produkte, die erstmals in der EU in Verkehr gebracht werden, müssen alle geltenden Sicherheits- und Umweltauflagen erfüllen. Maschinen, bei denen dies nicht der Fall ist, entsprechen nicht den Rechtsvorschriften, und die Mitgliedstaaten sollten verhindern, dass sie auf den Binnenmarkt gelangen.

Die derzeitige Situation führt zu unlauterem Wettbewerb und beeinträchtigt die Fähigkeit seriöser Anbieter, Forschung und Entwicklung voranzutreiben. Dies wiederum gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Baumaschinenindustrie und ihrer Arbeitsplätze. Nicht vorschriftsgemäße Baumaschinen sind unfallträchtig und erfüllen oft nicht die Umweltnormen der EU.

Hersteller, die die Rechtsvorschriften der EU einhalten, sehen sich zurzeit mit Produkten konfrontiert, die unter unlauteren Bedingungen auf den EU-Binnenmarkt gelangen und zu einem Bruchteil des Marktpreises normgerechter Produkte angeboten werden. Die Behörden verfügen weder über die Mittel noch über die Ressourcen, hiergegen etwas zu unternehmen, während die Rechtsvorschriften hinsichtlich des Schutzes vorschriftsgemäßer Produkte nicht immer klar und deutlich sind.

Immer mehr nicht den EU-Vorschriften entsprechende Maschinen gelangen illegal auf den Binnenmarkt, ohne dass Marktaufsicht und Zollbehörden wirksam dagegen vorgehen, obwohl am 1. Januar 2010 strengere Rechtsvorschriften in Kraft traten (Verordnung Nr. 765/2008).

Empfehlung: Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um einen fairen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Hersteller zu gewährleisten, die international wettbewerbsfähig sein müssen.

5.2 Für einen wirksameren Schutz der Umwelt müssen die richtigen Entscheidungen getroffen werden

Wie in der Automobilbranche sind die Rechtsvorschriften bezüglich der Emissionen mobiler Maschinen eine der größten Herausforderungen für beide Wirtschaftszweige. Im Vergleich zur Automobilindustrie sind die pro Stück anfallenden Kosten für die Einhaltung der Normen bei mobilen Maschinen extrem hoch, da die Produktions- und Verkaufszahlen deutlich niedriger sind und die Anzahl der unterschiedlichen Modelle wesentlich größer ist.

Bei der von 2011 an geltenden nächsten Emissionsstufe III B und der für 2014 geplanten folgenden Emissionsstufe IV werden die wichtigsten Luftschadstoffe gegenüber dem derzeitigen Niveau um mehr als 90 % reduziert. Diese Veränderungen betreffen Motoren, sie werden aber auch eine grundlegende Konstruktionsänderung der gesamten Maschinen bedingen.

Die Technologien, die für Einhaltung dieser Emissionsstufen benötigt werden, bedingen die Verwendung von Kraftstoffen mit äußerst niedrigem Schwefelgehalt, die für nicht für den Straßenverkehr zugelassene mobile Maschinen in der EU nur unter Schwierigkeiten und außerhalb Europas definitiv nicht erhältlich sind. Dies wird den Absatz von neuen wie gebrauchten Maschinen und Geräten auf Drittlandsmärkten unmöglich machen.

Die Industrie hat die EU als Entlastungsmaßnahme zur Abfederung der Krisenfolgen um einen Rechtsetzungsakt ersucht, durch den eine Erhöhung der Motorenproduktion über die Menge hinaus ermöglicht wird, die in den bestehenden Richtlinien bei Anwendung des Flexibilitätsmechanismus erlaubt ist. Daraus würden sich beträchtliche Kosteneinsparungen für die Industrie ergeben, und dies bei einer einmaligen Emissionszunahme um ungefähr 0,5 %. Die Europäische Kommission hat dieses Ersuchen unterstützt und zwei Vorschläge zur Änderung der betreffenden Richtlinien vorgelegt. Diese Vorschläge werden derzeit von Rat und Parlament geprüft. Jedoch zieht sich das Verfahren sehr in die Länge, und dies könnte den vorhergesehenen positiven wirtschaftlichen Effekt schmälern.

Der EWSA empfiehlt, die zusätzlichen Flexibilitätsbestimmungen für die nächste Stufe der Vorschriften für mobilen Maschinen und einen ähnlichen Vorschlag für landwirtschaftliche Zugmaschinen so bald als möglich zu verabschieden.

Für die Verringerung des Ruß- und Stickoxidausstoßes werden in der Zukunft spezielle Technologien benötigt, was einen höheren Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen nach sich ziehen wird. Anstrengungen der Hersteller, die zu besserer Effizienz der gesamten Maschine führten, haben einen tatsächlichen Anstieg des Kraftstoffverbrauchs verhindert. Neue Rechtsvorschriften zur Begrenzung/Senkung des Kohlendioxidausstoßes sollten im Einklang mit den derzeitigen Emissionsvorschriften stehen, und nach Ablauf der aktuellen Emissionsstufen sollte genügend Vorlaufzeit vor ihrer Einführung bleiben.

Empfehlung: Vor der Erwägung strengerer oder neuer Rechtsvorschriften für die gleichen Produkte sollte eine Folgenabschätzung auf EU-Ebene durchgeführt werden, bei der mögliche negative Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auf dem Weltmarkt und die möglicherweise nur marginalen praktischen Verbesserungen dieser Maschinen in Betracht gezogen werden.

⁽³⁾ Zahlen des Europäischen Baumaschinen-Komitees (CECE).

5.3 Fortgeschrittenes Alter des Maschinenbestands - Abwrackregelung für mobile Maschinen erforderlich

In Land- und Bauwirtschaft eingesetzte Maschinen haben eine lange Lebensdauer. Bei Zugmaschinen sind es durchschnittlich mehr als 15 Jahre. Deshalb wirkt sich eine stetig verbesserte Umweltverträglichkeit neuer Maschinen nur in begrenztem Maße und langsam auf die allgemeine Umweltverträglichkeit der im Einsatz befindlichen Maschinen aus. Ein rascherer Fortschritt ließe sich eher durch Anreize zur Ausmusterung sehr alter und umweltschädlicher Maschinen erreichen. Dieser Ansatz hat auch deutliche Vorteile gegenüber der Nachrüstung alter Maschinen mit Abgasnachbehandlungsanlagen. Der Einbau von Abgasfiltern in alte Maschinen zieht zahlreiche weitere Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten in den Bereichen Sicherheit und Leistung nach sich.

Der EWSA empfiehlt eine Abwrackregelung, um das Problem alter und umweltschädlicher Maschinen zu lösen und zu einer saubereren Umwelt und mehr Sicherheit am Arbeitsplatz beizutragen.

Der EWSA ist der Meinung, dass jegliche Abgasnachrüstungsregelung beim Problem umweltverschmutzender, in bebautem Gebiet eingesetzter Maschinen nicht zielführend ist. Durch derlei Regelungen wird nicht nur keine Lösung des Problems erzielt, sondern man lässt lärmbelastende und unsichere Maschinen in Betrieb und erhöht dadurch möglicherweise die Risiken, die sich aus unsachgemäßer Installation ergeben.

Der EWSA empfiehlt zudem einheitliche Vorschriften für Nachrüstungssysteme zur Abgasnachbehandlung, nicht nur aufgrund ihres Abgasverringeringspotenzials, sondern auch wegen der Risiken beim Einbau solcher Systeme in Land- und Baumaschinen.

5.4 Die Industrie kann sich der Herausforderung CO₂ stellen

Ähnlich wie in der Automobilindustrie ist der wichtigste Faktor für CO₂-Emissionen in der Branche der Kraftstoffverbrauch. Die Möglichkeiten zur Senkung der Emission von Treibhausgasen müssen auf Grundlage der jeweiligen Arbeitsleistung der Maschine geprüft werden und nicht - wie in der Automobilbranche - einfach auf Grundlage des Kraftstoffverbrauchs pro Kilometer.

In den vergangenen Jahren wurden mit leistungsfähigeren Maschinen bereits beträchtliche Verbesserungen erzielt. Die über die gesamte Lebensdauer anfallenden Kosten einer Maschine, an denen die Kraftstoffkosten einen großen Anteil haben, sind zu einem immer bedeutenderen Faktor bei der Kaufentscheidung geworden.

Um den CO₂-Ausstoß so weit wie möglich zu verringern, sollte man bei Optimierungsmaßnahmen nicht ausschließlich den Motor als Kraftquelle im Blick haben, sondern die gesamte Maschine, ihre Einsatzgebiete und den Arbeitsprozess, des Weiteren die Betriebseffizienz und die mögliche Verwendung alternativer, CO₂-armer Energiequellen.

Der EWSA fordert die EU-Institutionen und Vertreter der Mitgliedstaaten auf, einen marktorientierten und umfassenden Ansatz bei der Verringerung der von mobilen Maschinen verursachten CO₂-Emissionen zu unterstützen. Da es hier kein Patentrecht gibt, wäre die Entwicklung angemessener Lösungen

für die Maschinen mit dem größten Schadstoffausstoß (Zugmaschinen, Mährescher usw.) unter Berücksichtigung der Gesamteffizienz der Maschine (d.h. Kraftstoffverbrauch pro Tonne geernteten Getreides oder pro Kilometer geteeter Straße) ein pragmatischer und vernünftiger Ansatz.

5.5 Harmonisierung ist der Schlüssel zum Erfolg in der EU und weltweit

Durch die Verlagerung des Marktes von Europa an andere Standorte nimmt die Bedeutung weltweit harmonisierter Produktvorschriften und -normen rapide zu. Dies betrifft auch die Straßenverkehrssicherheitsvorschriften, die bei Baumaschinen und einigen landwirtschaftlichen Fahrzeugen immer noch nicht vereinheitlicht sind.

Die Industrie Europas hat zudem damit zu kämpfen, dass die EU-Anforderungen im Vergleich zum Rest der Welt immer strenger werden, wodurch die europäischen Versionen von Maschinen entweder zu teuer oder inkompatibel werden.

Beispielsweise sollte im Bereich des Umweltschutzes jede Entscheidung auf EU-Ebene vor der Erlassung und Umsetzung jedweder Rechtsvorschrift in der EU sorgfältig auf ihre Folgen geprüft werden.

Die Land- und Baumaschinenindustrie trägt in Übereinstimmung mit der Richtlinie 97/68/EG für mobile Maschinen und Geräte und Richtlinie 2000/25/EG für Zugmaschinen durch die Verringerung der Maschinenemissionen ihren Teil zum Umweltschutz bei. Dies führt zu einer beträchtlichen Verringerung der Anteile von Feinstaub (97 %), Stickoxid (96 %) und Kohlenmonoxid (85 %).

Vergleichbare Anstrengungen hat die Industrie auf dem Gebiet des Lärmschutzes unternommen: 10 Jahre lang unternahm sie Anstrengungen zur Einhaltung der Lärmemissionsvorschriften in Bezug auf 22 Baumaschinen.

Darüber hinaus gelten bei den Lebenszyklen von Maschinen bereits internationale Normen, und die Industrie selbst hat Normen für das Recycling von Maschinen und Geräten für die Erdbewegung unterstützt.

Daher ist es äußerst wichtig, Gesetze und Vorschriften weltweit in Einklang zu bringen, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte für die Zukunft sicherzustellen.

Der EWSA fordert die EU-Institutionen und die Vertreter der Mitgliedstaaten auf, die Entwicklung weltweit geltender Normen zu unterstützen, an ihr mitzuwirken und tätig zu werden. Für die Erarbeitung solcher Normen bietet sich die UNECE⁽⁴⁾ als geeignetes Gremium an.

5.6 Arbeitsbedingungen und sozialer Dialog in den Branchen

Da viele der Akteure in der Land- und Baumaschinenindustrie kleine und mittlere Unternehmen sind, sind in beiden Branchen besondere Vereinbarungen auf dem Gebiet des sozialen Dialogs notwendig. Die Personalvertretung hat hier einen geringeren Stellenwert, und es gibt weniger Möglichkeiten für den transnationalen Informationsaustausch als in Wirtschaftszweigen, in denen Europäische Betriebsräte existieren. Dessen ungeachtet

⁽⁴⁾ Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (mit Sitz in Genf, www.unece.org).

weisen verschiedene Unternehmen dieser beiden Branchen eine gewisse Einheitlichkeit auf und benötigen vergleichbare Abstimmung und Austausch. Daher muss ein besserer Dialog zwischen den Unternehmen und ihren Beschäftigten erreicht werden.

Derzeit nehmen prekäre Arbeitsverhältnisse in der Metallverarbeitung und in anderen Branchen zu. Die Folge sind unter anderem schlechte Weiterbildungsmöglichkeiten und die ständige Gefahr, erfahrene und qualifizierte Arbeitskräfte an andere Branchen zu verlieren. Auch auf die Arbeitsbedingungen wirkt sich diese Form der Beschäftigung ungünstig aus.

Empfehlung: Die Europäische Kommission sollte die Erstellung einer branchenspezifischen Analyse fördern, in der speziell die Arbeitsbedingungen genauer betrachtet werden. Ferner empfiehlt der EWSA Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der gesamten EU. Schließlich wäre es von grundlegender Bedeutung, Maßnahmen zu treffen, mit denen in Zukunft Überkapazitäten wie in der Zeit der Wirtschaftskrise vermieden werden können, und die Entwicklung neuer Produkte und neuartiger, auf den Erkenntnissen aller Akteure fußender Arbeitsorganisationskonzepte wieder anzustoßen.

5.7 Junge Fachkräfte an Europa binden

Mangel an qualifiziertem Personal, Alterung der verfügbaren Arbeitskräfte, Abwanderung von Fachkräften in andere Kontinente - dies sind einige der Beschäftigungsprobleme der Land- und Baumaschinenindustrie. Junge Fachkräfte für die Branche zu gewinnen, wird immer schwieriger. Die Industrie und die Institutionen sollten weiterhin die nötigen Investitionen in Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie lebenslanges Lernen tätigen, da dies einer der wesentlichen europäischen Industriezweige ist.

Ohne Ausbildung auf höchstem Niveau und qualifizierte Nachwuchskräfte gibt es keine Zukunft, und für technische Innovationen werden unbedingt hervorragend ausgebildete und kreative Maschinenbauer benötigt. Auf verschiedenen Ebenen sollten an Arbeitnehmer gerichtete Programme durchgeführt werden, durch die einerseits die Aus-, Fort- und Weiterbildung gefördert

und ihr Nutzen für die Beschäftigten hervorgehoben wird, andererseits den Arbeitgebern deutlich gemacht wird, welcher Mehrwert und wirtschaftliche Nutzen sich für sie ergibt, wenn sie in die Arbeitnehmer und deren Fachkenntnisse investieren. Eine breitere Akzeptanz solcher Programme lässt sich über die Teilnehmer am sozialen Dialog erreichen.

Empfehlung: Die Mitgliedstaaten sollten die Industrie weiterhin bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung, beim lebenslangen Lernen sowie der beruflichen Qualifizierung im Maschinenbau unterstützen. Künftig wird die Unterstützung von Umschulungsprogrammen für nicht länger benötigte Arbeitskräfte - und zwar vor dem Eintreten der Arbeitslosigkeit - von entscheidender Bedeutung sein.

5.8 KMU sollen Triebfeder der Innovation bleiben

Wie kürzlich in der von der GD Unternehmen veröffentlichten Mitteilung zum Thema „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ treffend bemerkt, ist der nach wie vor eingeschränkte Zugang zu Finanzmitteln eine der wesentlichen Herausforderungen bei der Stimulierung von KMU in den unterschiedlichen Industriezweigen, auf die die Politik eine Antwort finden muss.

KMU bringen zwar häufig innovative Produkte auf den Markt, doch wurden ihre Möglichkeiten, in Innovation zu investieren, durch den erschwerten Zugang zu Finanzmitteln untergraben. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise geschah genau dies in allen Mitgliedstaaten. Insbesondere für die in dieser Branche tätigen KMU wurde es immer schwieriger, an Kredite zu kommen. Die meisten Regierungen haben daher Staatsgarantieleistungen eingeführt oder ausgeweitet, oder sie haben direkte staatliche Beihilfen gewährt. Diese Maßnahmen reichen jedoch nicht aus.

Daher wird den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission empfohlen, KMU in der Land- und Baumaschinenindustrie auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Projekte und Fördermittel zur Verfügung zu stellen.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswärtige Dimension der EU-Industriepolitik: Trägt die EU-Handelspolitik den Interessen der europäischen Industrie gebührend Rechnung?“ (Initiativstimmungnahme)

(2011/C 218/05)

Berichtersteller: **Antonello PEZZINI**

Ko-Berichtersteller: **Marcel PHILIPPE**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. September 2010, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Auswärtige Dimension der EU-Industriepolitik: Trägt die EU-Handelspolitik den Interessen der europäischen Industrie gebührend Rechnung?“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2011 an. Berichtersteller war Antonello PEZZINI, Ko-Berichtersteller Marcel PHILIPPE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 106 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) teilt voll und ganz die Sorgen des ungarischen Ratsvorsitzes, demzufolge „auf der ganzen Welt ein unglaublich rascher und tiefgreifender Wandlungsprozess festzustellen (ist), und Europa (...) in der Lage sein (muss), einem im Vergleich zur Vergangenheit ungleich stärkeren Wettbewerbsdruck standzuhalten“.

1.2 Der EWSA fordert die EU mit Nachdruck dazu auf, konzentrierte und kohärente Maßnahmen für eine integrierte industriepolitische Strategie mit einer auswärtigen Dimension zu ergreifen, die der EU eine Führungsrolle im Handelssystem garantiert und eine einheitliche Ausrichtung der multilateralen und bilateralen Handelsabkommen gewährleistet.

1.3 Der EWSA hält gleiche Spielregeln für alle Akteure für unabdingbar, um in einem Rahmen operieren zu können, der durch fairen Wettbewerb, nachhaltiges und wettbewerbsfähiges wirtschaftliches und soziales Wachstum sowie uneingeschränkte Achtung der internationalen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Standards geprägt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bis 2015 90 % des weltweiten Wachstums außerhalb Europas erzeugt wird, allein ein Drittel davon in China. Aus diesem Grund muss die EU-Handelspolitik auch die EU-Entwicklungspolitik unterstützen und den zwischen den verschiedenen Handelsblöcken und in der Gesellschaft bestehenden Unterschieden - insbesondere in den Entwicklungsländern - Rechnung tragen.

1.4 Der Ausschuss hält es für notwendig:

— einen gemeinsamen Rahmen für eine *verstärkte europäische Governance* zu errichten, um das Potenzial des Binnenmarktes ausschöpfen und die europäische Industrie international wieder zum Erfolg führen zu können;

— weltweit mit einer Stimme zu sprechen;

— kohärente Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten zu definieren.

1.5 Nach Auffassung des Ausschusses muss die langfristige, 1988 begonnene Arbeit zur Vollendung des Binnenmarktes fortgesetzt und intensiviert werden, auch mittels Einführung eines europäischen Vertragsrechts für Unternehmen. Dies sollte auf der Grundlage einer Verordnung mit einer neuen fortschrittlichen Regelung geschehen, die die Unternehmen bei grenzüberschreitenden Verträgen wahlweise in Anspruch nehmen können.

1.6 Der EWSA ist der Ansicht, dass die internationale Führungsposition der europäischen Industrie verteidigt werden kann, und zwar nicht nur mittels Innovation, Forschung und Anwendung neuer Technologien, sondern auch durch die Realisierung guter Infrastrukturen und die Forderung nach einer intelligenten Regulierung des Weltmarktes, die saubere und nachhaltige Produktions- und Vertriebsverfahren fördert.

1.7 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Maßnahmen auf Ebene der Union, der Mitgliedstaaten und der Regionen in Bezug auf Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer und der Wissensverbreitung besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

1.8 Der EWSA legt nahe, die Interessen der europäischen Industrie stets zu berücksichtigen und sie in den Verhandlungen mit Nachdruck zu verteidigen, indem alle zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente einschließlich der Handelsabkommen in einer klaren, transparenten und vielfältigen Art und Weise zum Einsatz kommen.

1.9 Der EWSA unterstreicht, dass die Unternehmen über einen intelligenten, verlässlichen und vor allem weniger Kosten verursachenden Rechtsrahmen verfügen müssen, und dass es eines besseren Unternehmensumfelds für KMU bedarf.

1.10 Es liegt im Interesse der europäischen Unternehmen, dass bei den Abkommen und bilateralen Kontakten folgende Punkte gewährleistet und auf klare und transparente Art und Weise geschützt werden:

- soziale Normen zur Wahrung der Menschenwürde am Arbeitsplatz, die den internationalen Konventionen entsprechen;
- Umweltschutznormen;
- Schranken für die Ausbeutung ökologischer Ressourcen;
- Normen für Energieeinsparung und Klimaschutz;
- verbreitete Verwendung von Umweltzeichen;
- systematischer Einsatz der EMAS-Zertifizierung;
- Einhaltung technischer Normen;
- Schutz des gewerblichen und geistigen Eigentums;
- bestimmte wirksame Instrumente für den handelspolitischen Schutz und für den Zugang zu Märkten und strategischen Rohstoffen im Hinblick auf die von der Zivilgesellschaft beider Seiten vorgebrachte Bedenken hinsichtlich des Ressourcenmanagements;
- Initiativen zur Förderung der Aktivitäten von KMU in Drittstaaten;
- Systeme des sozialen Dialogs und zur Überprüfung durch die Zivilgesellschaft, auch mittels Folgeabschätzungen und Ex-post-Evaluierungen;
- hohes Verbraucherschutzniveau.

1.11 Der EWSA schließt sich der Auffassung des Europäischen Rates vom Dezember 2010 an, „dass die mit der Globalisierung verbundenen Herausforderungen und Chancen effizienter bewältigt bzw. genutzt werden müssen, indem vor der Aufnahme von Handelsverhandlungen, die potenziell beträchtliche Auswirkungen haben, Folgenabschätzungen durchgeführt [werden]“, um offene Märkte und faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Die EU müsste in ihrer Handelspolitik auf jeden Fall den ungleichen Bedingungen Rechnung tragen, unter denen die europäische Industrie oft im Wettbewerb bestehen muss.

1.12 Der Ausschuss fordert, den Empfehlungen des Rates der EU, „die Kohärenz und die Komplementarität zwischen ihren internen und externen Maßnahmen weiter (zu) verbessern“⁽¹⁾, konkrete Maßnahmen folgen zu lassen.

1.13 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die EU für eine effektivere und strategische Verteidigung ihrer Interessen und im Sinne einer größeren Glaubwürdigkeit des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells in der Welt ihre Wettbewerbsvorteile ausbauen muss.

⁽¹⁾ Europäischer Rat, Tagung am 16. September 2010, Schlussfolgerungen, Anlage I, Buchstabe a.

2. Einleitung

2.1 Die Industrie ist, insgesamt betrachtet und einschließlich der mit ihr verbundenen besonderen Dienstleistungen, ein umfassender Bereich, der für annähernd die Hälfte des BIP der EU - ca. 47 % - aufkommt.

2.2 Die Industrie kann spezifische Beiträge leisten, die das Wachstum der gesamten Wirtschaft ankurbeln, durch

- eine größere Produktivität Europas;
- den Export von Industrieerzeugnissen⁽²⁾;
- den technologischen Fortschritt: über 80 % der Ausgaben des privaten Sektors für FTE werden vom verarbeitenden Gewerbe geleistet.

2.3 Die Herausforderung bei der Eindämmung der Deindustrialisierung liegt darin, alle Politikbereiche der EU auf das Ziel auszurichten, das Wachstumspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu fördern und insbesondere ihre auswärtige Dimension zu unterstützen.

2.4 Es geht nicht darum, eine isolierte Politik zu konzipieren. Vielmehr muss der Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der damit verbundenen Dienstleistungen in alle Politikbereiche der EU - angefangen bei der gemeinsamen Handelspolitik - aufgenommen werden.

2.5 Die Öffnung der Märkte ist zweifellos eine Voraussetzung für das Beschäftigungswachstum. Gleichwohl muss die EU ihre Strategie aktualisieren, um die Internationalisierung ihrer Unternehmen in einem durch Symmetrie und der Gegenseitigkeit geprägten Rahmen besser fördern zu können, der gleiche Spielregeln für alle Akteure gewährleistet.

2.6 Ein kohärenter Ansatz muss bei einer Reihe von Bereichen mit erheblichem Zusatznutzen ansetzen:

- Die künftige Handelspolitik der EU sollte in den Rahmen der „Strategie Europa 2020“ eingebettet werden. Dafür ist ein Korpus detaillierter und wirksamer Vorschriften erforderlich, um
 - offene und gleichberechtigte Märkte zu fördern und dabei die Einhaltung gleicher Spielregeln für die Schwellenländer zu fordern und die Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder zu schützen;
 - gewerbliche und geistige Eigentumsrechte zu schützen;
 - neues und besser vernetztes Wissen zu schaffen;
 - Produktfälschungen entgegenzuwirken;
 - den Wert der „sozialen Marktwirtschaft“ zu schützen und zu verbreiten⁽³⁾;

⁽²⁾ Ca. ¾ der Ausfuhren der EU. Quelle: GD Unternehmen.

⁽³⁾ Siehe Artikel 3 Vertrag von Lissabon.

- ein hohes Umweltschutzniveau und eine Verbesserung der Umweltqualität vorzuschlagen und einzufordern
 - den Euro als internationale Handelswährung zu fördern.
- Die Öffnung des Weltmarktes und die daraus hervorgehende Gegenseitigkeit der Zollsätze werden durch nichttarifäre Handelshemmnisse stark beeinträchtigt: „Die EU muss in verstärktem Maße auf die Durchsetzung ihrer Rechte aus bilateralen und multilateralen Übereinkünften drängen, um Märkte aufzubrechen, die unrechtmäßig abgeschottet sind“⁽⁴⁾, um Symmetrie, Gegenseitigkeit und gleiche Spielregeln zu gewährleisten.
- Die Initiativen zur Unterstützung der Internationalisierung von KMU müssten überarbeitet und verstärkt werden. Der Anteil der Ausfuhren von KMU in Drittstaaten beträgt weniger als 15 %.
- Im Rahmen der Politik der EU sollte ausgelotet werden, wie sich die folgenden weiteren Möglichkeiten der Internationalisierung ausbauen lassen:
1. ADI (ausländische Direktinvestitionen),
 2. technologische Zusammenarbeit,
 3. Auftragsweitervergabe / Tätigkeiten als Subunternehmer.
- Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich für einen verstärkten Dialog mit den Sozialpartnern und allen sozioökonomischen Akteuren einsetzen.
- Im Bereich der Beschäftigung sollten neue Impulse für die Förderung innovativer sektoraler Initiativen nach dem Vorbild der Pilotaktionen für „Leitmärkte“ gesetzt werden.
- 2.7 Die Rolle des Euro als internationale Handelswährung sowohl für Rohstoffe als auch für Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes sollte konsolidiert werden.
- 2.8 Der stürmische Prozess der weltwirtschaftlichen Globalisierung und die wirtschaftliche Entwicklung der Schwellenländer machen eine grundlegende Überarbeitung der EU-Handelspolitik erforderlich. Sie muss den Interessen der europäischen Industrie umfassend gerecht werden, damit diese ihre Rolle im globalen Dorf behalten und ausbauen kann.
- 2.9 In allgemeinen Worten basiert die EU-Industriepolitik der EU auf:
- allgemeinen Maßnahmen zur Entwicklung des Binnenmarktes;
 - einer Außenhandelspolitik (Antidumpingpolitik, bilaterale und multilaterale Handelsabkommen für bestimmte Industriebranchen);
 - zahlreichen sozial-, regional- und umweltpolitischen Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen;
- einer Wettbewerbspolitik, einschließlich entsprechender Rechtsinstrumente, die bei Marktversagen notwendig und für staatliche Beihilfen sinnvoll sind;
 - einer Politik für Forschung und Entwicklung;
 - Maßnahmen zur Förderung von Innovation;
 - dem Ausbau der Zusammenarbeit zwischen europäischen Unternehmen;
 - dem Streben nach Dialog und Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern, das insbesondere im Zuge der Aushandlung internationaler Übereinkommen auf die Schwellenländer ausgedehnt wird;
 - dem Engagement für die Realisierung umweltpolitischer Maßnahmen;
 - einer anspruchsvollen und leistungsfähigen Politik für allgemeine und berufliche Bildung.
- 2.10 Handel, Wirtschaft, der Dialog zwischen den Religionen und Kulturen - kurzum: Wohlstand - werden bedingt und bestimmt durch die Qualität der Beziehungen zwischen den Staaten, Regierungen und internationalen Organisationen. Außerdem muss bei der Lösung gemeinsamer Probleme den verschiedenen Entwicklungsniveaus und der gegebenen Ausrichtungen Rechnung getragen werden.
- 2.11 Der EWSA möchte in dieser Stellungnahme die auswärtige Dimension der Industriepolitik beleuchten.
- 2.12 Der Industriepolitik kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zu, auch aufgrund des neu gewachsenen Bewusstseins, dass Industrie und Unternehmen wieder die ihnen zustehende zentrale Rolle spielen müssen.
- 2.13 „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“⁽⁵⁾. Diese Initiative dient dazu, Prioritäten festzulegen, mit denen das Unternehmensumfeld - insbesondere für KMU - verbessert und die Entwicklung einer soliden und nachhaltigen Industriestruktur gefördert werden soll.
- 2.14 Wahrhaft „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“⁽⁶⁾ ist mit der Stärkung eines diversifizierten und innovativen verarbeitenden Gewerbes verbunden, um erfolgreich auf den Weltmärkten zu operieren.
- 3. Interessensbereiche und Handlungsfelder für eine kohärente auswärtige Dimension**
- 3.1 Die auswärtige Dimension der europäischen Industriepolitik ergibt sich aus zahlreichen Interessens- und Interventionsbereichen, aber der EWSA möchte sich auf die folgenden Themen konzentrieren:
- Europäische Strategie für den Rohstoffzugang;
 - Internationalisierung der KMU;

(4) KOM(2010) 612 endg., Ziffer 4.

(5) Siehe: Leitinitiative 10, KOM(2010) 2020 endg.

(6) Ibidem.

- Normung und Rechte des geistigen Eigentums;
- Dialog über Rechtsfragen;
- Gemeinsame Handelspolitik;
- Image und Perspektiven der Union;
- Sektorbezogene Initiativen: *Leitmärkte und europäische Plattformen*.

3.1.1 Rohstoffzugang. Ein sicherer und einfacher Zugang zu Rohstoffen ist ein Schlüsselfaktor für die Infrastrukturen und die Voraussetzung für industrielle Entwicklung. Die Initiativen der EU sind von grundlegender Bedeutung für:

- die Beseitigung bestehender Hindernisse und die Einführung neuer Regeln und Übereinkommen bezüglich des Zugangs zu Rohstoffen, insbesondere zu Energierohstoffen;
- die Forderung nach ständigen Bemühungen - auch auf Ebene der WTO -, um zu garantieren, dass die Förderländer die sozialen und ökologischen Mindestnormen einhalten;
- verbesserte Bedingungen für eine nachhaltige Rohstoffgewinnung in Europa;
- Unterstützung der europäischen oder nationalen Recyclingwirtschaft, um die Ressourcenverschwendung einzuschränken, Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung zu schaffen und die ökologischen und sozialen Auswirkungen der Gewinnungsverfahren zu begrenzen;
- die Förderung des effizienten Umgangs mit den Ressourcen und die Wiederverwendung von Sekundärrohstoffen;
- den Ausbau der für die Bewirtschaftung von Rohstoffen zuständigen Behörden und Einrichtungen in Entwicklungsländern mit Rohstoffen;
- die bereits laufenden Forschungen zur Energiegewinnung durch Kernfusion unterstützen mittels JET und ITER und der Verwendung in der Natur - insbesondere im Meerwasser - weit verbreiteter Rohstoffe (Deuterium, Lithium und Tritium).

3.1.1.1 Die europäische Industrie muss über eine starke und integrierte Strategie mit besonderem Augenmerk für die Energieversorgung und einer echten „Rohstoffdiplomatie“ verfügen, wenn sie ihre Präsenz und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt konsolidieren und verbessern möchte.

3.1.1.2 Der Zugang zu Rohstoffen, insbesondere zu Energierohstoffen, muss eine der tragenden Säulen der neuen Industriepolitik sein. Es ist von zentraler Bedeutung, unsere wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Drittstaaten zu verbessern, um:

- mit Maßnahmen gegen Exportbeschränkungen ⁽⁷⁾ Verzerrungen bei den Zugangsbedingungen zu beseitigen;
- die Produktion von Metallen in Europa zu fördern;

⁽⁷⁾ Wie z.B. die von China, Indien und anderen Ländern auferlegten Beschränkungen.

- die Anstrengungen zur Nutzung der in Europa bereits verfügbaren Rohstoffe zu verstärken;
- die Liste der 14 „strategischen“ Rohstoffe zu überwachen. Dabei handelt es sich um: Antimon, Beryllium, Kobalt, Flussspat, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Magnesium, Niob, die Metalle der Platingruppe (Platin, Palladium, Iridium, Rhodium, Ruthenium und Osmium), seltene Erden, Tantal und Wolfram;
- strategische Reserven der wichtigsten Rohstoffe anzulegen;
- Baumwolle als strategischen Rohstoff zu betrachten;
- einen europäischen Geologischen Dienst zu schaffen.

3.1.2 Internationalisierung der KMU. Eine andere entscheidende Herausforderung stellt die internationale Dimension der europäischen Industrie dar: Neben den Großunternehmen müssen auch die kleinen und mittleren Unternehmen auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig sein und dabei ihre eigenen Produktionsgebiete zur Geltung bringen.

3.1.2.1 Es ist notwendig, Hilfsmittel für die Vorausplanung und Finanzierung (Versicherungen, Bürgschaften usw.) zu schaffen und auszubauen, um den KMU die Entwicklung auf internationaler Ebene zu ermöglichen.

3.1.2.2 Einer aktuellen Studie der GD Unternehmen zufolge waren 25 % der KMU im Laufe der letzten drei Jahre im In- und Export tätig. Über den Binnenmarkt hinaus hatten allerdings nur 13 % der europäischen KMU Beziehungen zu Drittstaaten. Betrachtet man die Schwellenmärkte der BRIC-Länder (Brasilien, Russland, Indien und China), beträgt dieser Anteil 7 bis 10 %.

3.1.2.3 Internationalisierung nützt den Unternehmen und bietet einen entscheidenden Vorteil:

- im Hinblick auf die Bereitschaft zur Einstellung neuen Personals. Im internationalen Bereich tätige KMU verzeichnen ein Beschäftigungswachstum von 7 %, die anderen KMU hingegen lediglich eines von 1 %;
- im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit. 26 % der international tätigen KMU brachten innovative Produkte oder Dienstleistungen auf den Markt, von den anderen KMU taten dies hingegen nur 8 %.

3.1.2.4 Leistungsverbesserungen im internationalen Handel sind wichtig, um das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

3.1.2.5 Insbesondere muss die Pilotinitiative zur Schaffung europäischer Hilfszentren in Drittstaaten, sogenannte „European Business Centres“ ⁽⁸⁾, sowie das Engagement für die volle Einsatzfähigkeit der sogenannten Kompetenzteams für die Marktöffnung („Market Access Teams“) intensiviert und ausgebaut werden.

⁽⁸⁾ In China, Thailand, Indien und Vietnam.

3.1.3 **Normung.** Es bedarf entschlossener Maßnahmen im Bereich der Normung und des Schutzes geistiger Eigentumsrechte, um eine auswärtige Dimension der Normungsverfahren zu gewährleisten.

3.1.3.1 Es muss vermieden werden, dass Normen zu Handelshemmnissen werden und der Handel durch eine steigende Zahl nationaler Normen im Bereich der Dienstleistungen behindert wird.

3.1.3.2 Der EWSA ist davon überzeugt, dass für alle diejenigen, die Normen konzipieren, die gesetzliche Verpflichtung eingeführt werden sollte, dabei die Grundsätze der WTO und des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT) zu beachten.

3.1.3.3 Die Interoperabilität ist ein weiteres wichtiges Thema: Dienstleistungen und Anwendung müssen wirklich interoperabel sein, um vom Markt angenommen werden und den festgelegten Zielen entsprechen zu können.

3.1.4 **Dialog über Rechtsfragen.** Damit die europäische Industrie wirklich wettbewerbsfähig sein kann, braucht sie weltweit gleiche Bedingungen in puncto Regeln und Rechtsvorschriften.

3.1.4.1 Zu den tarifären Handelshemmnissen kommen häufig nichttarifäre Hemmnisse rechtlicher Natur hinzu. Der EWSA hält es deshalb für angezeigt, hier die Bemühungen an mehreren Fronten zu verstärken, um zum einen die bestehenden Hemmnisse zu beseitigen und zum anderen der Entstehung neuer Schranken vorzubeugen.

3.1.4.2 In diesem Zusammenhang ist der Grundsatz der „besseren Rechtssetzung“ von zentraler Bedeutung, um die hohen Kosten, die häufig auf Überreglementierung zurückzuführen sind, zu senken und von einem effizienteren Zugang zu den internationalen Märkten zu profitieren. Dies ist mittels Verfahren der gegenseitigen Anerkennung möglich.

3.1.5 **Die gemeinsame Handelspolitik** ist ein tragendes Element der Außenbeziehungen der Europäischen Union. Sie regelt die Handelsbeziehungen der Mitgliedstaaten zu Drittstaaten und verfolgt das grundlegende Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen und Spielregeln zu gewährleisten.

3.1.5.1 Eine wirksamere Bekämpfung von **Produktnachahmung und -piraterie** - sowohl innerhalb als auch außerhalb des Binnenmarktes - muss wegen der gravierenden Auswirkungen auf eine wachsende Zahl immer unterschiedlicherer Branchen sichergestellt werden.

3.1.5.2 Eine Verbesserung unserer Resultate im (grenzüberschreitenden und internationalen) Handel – wie in den neuen Vorschriften des Vertrags von Lissabon vorgegeben – ist wichtig, um das Wachstum anzukurbeln, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Unternehmen zu steigern und zu gewährleisten, dass Europa mit einer Stimme spricht.

3.1.5.3 Die Instrumente für den handelspolitischen Schutz und für den Marktzugang haben vor allem den Zweck, die europäischen Unternehmen von Handelshemmnissen zu schützen. Die EU muss die harmonische Entwicklung eines fairen und nachhaltigen Welthandels sicherstellen können, der den

verschiedenen Entwicklungsniveaus der Drittstaaten Rechnung trägt. Sie sollte den weniger entwickelten Ländern bei ihrer Industrialisierung helfen und die umfassende Achtung der Konventionen seitens der Schwellenländer einfordern.

3.1.5.4 Die EU muss genaue wirtschaftliche Kriterien für die Aushandlung und den Abschluss von Freihandelsabkommen und für die Auswahl ihrer Handelspartner festlegen. Dies gilt insbesondere für das Potenzial der Märkte mit Blick auf ihre Größe und ihr Wirtschaftswachstum. Sie muss eindeutige Verfahren für Folgeabschätzungen (der politischen Kohärenz) und Ex-post-Evaluierungen (der umfassenden Achtung von Symmetrie und Gegenseitigkeit) gewährleisten, auch mithilfe des europäischen sozialen Dialogs und der organisierten Zivilgesellschaft.

3.1.5.5 Die Senkung der Zolltarife im Rahmen der WTO muss flankiert werden durch ein Engagement für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen gemäß den ILO-Konventionen.

3.1.6 **Image und Perspektiven der Union.** Es bedarf einer auf die Logik der nachhaltigen Entwicklung ausgerichteten Vision, mit der langfristig und weltweit inklusive Gesellschaften, offene Wirtschaftssysteme und friedliche Beziehungen gefördert werden können.

3.1.6.1 Das Image der Europäischen Union, im Innern wie in der Welt, muss gepflegt werden, indem Kohärenz, Einheit und rasche Handlungsfähigkeit gewährleistet werden, damit Europa voll zur Geltung kommt. Es muss „ein konkreter Aktionsplan auf synergetischen und untereinander verzahnten Ebenen“ entwickelt werden für die:

- Gewährleistung einer **ausgewogenen Öffnung der Märkte** bei gleichzeitigem Schutz der begrenzten Ressourcen unseres Planeten und Sicherstellung eines **stabilen und nachhaltigen Zugangs Europas zu den** strategisch notwendigen **Ressourcen**;
- **Intensivierung des wirtschaftlichen Dialogs mit allen wichtigen Partnern** im Rahmen eines multilateralen Ansatzes;
- **Stärkung der internationalen Rolle des Euro**;
- Profilierung der EU als „**internationale Regulierungsmacht**“, die sich für die Durchsetzung der industriellen, ökologischen, sozialen Standards ebenso einsetzt wie für jene, die für menschenwürdige Arbeitsbedingungen, das öffentliche Auftragswesen und das geistige Eigentum gelten;
- **Neubelebung der drei wichtigsten Politiken zur Förderung der externen Entwicklung der EU**: die Erweiterung, die Nachbarschaftspolitik und Mittelmeerunion sowie eine neue Partnerschaft mit Afrika im Rahmen der AKP (?).

3.1.6.2 Der EWSA ist fest davon überzeugt, dass es ohne eine auf europäischer Ebene abgestimmte **Vorausschau auf die globalen Perspektiven der europäischen Industrie** nicht möglich sein wird, eine gemeinsame strategische Vision zu entwickeln, die für eine kraftvolle und kohärente Neubelebung der auswärtigen Dimension der europäischen Industriepolitik unerlässlich ist.

(?) Stellungnahme des EWSA zum Thema: „Die externe Dimension der erneuerten Lissabon-Strategie“, ABl. C 128/2010, S. 41.

3.1.6.3 Der EWSA ist davon überzeugt, dass Wachstum das Ziel der europäischen Industrie ist. Das einzige Mittel, dieses zu realisieren liegt darin, nicht ständig dem Niedrigkosten-Wettbewerb ausgesetzt zu sein.

3.1.7 Sektorbezogene Initiativen: Leitmärkte und Plattformen

3.1.7.1 Europas Zukunft muss auf seinen Stärken basieren. Es werden ständig verschiedene sektorspezifische Lösungen entwickelt, um die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas zu verbessern und zu seiner Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort beizutragen.

3.1.7.2 Zu den Bereichen möglicher Spitzenprojekte gehören u.a.:

- technologische Infrastrukturen,
- Energieversorgungsnetze,
- Wissensgesellschaft und digitale Gesellschaft,
- Gesundheit und Mobilität,
- für die Industriebranchen der EU notwendige Querschnittstechnologien.

3.1.7.3 Nach Auffassung des EWSA müssen die folgenden, bereits bestehenden branchenorientierten Ansätze in einen eindeutigen und kohärenten Rahmen gestellt werden:

- europäische Technologieplattformen;
- Leitmarktinitiativen;
- die verschiedenen hochrangigen Beratenden Ausschüsse;
- Innovationsplattformen wie LeaderSHIP, Cars 21 und IKT-Arbeitsgruppe;
- Hochrangige Gruppe Chemieindustrie.

3.1.7.4 Der EWSA ist des Weiteren der Auffassung, dass bestimmte, besonders sensible und vielversprechende Branchen einer weiteren Förderung bedürfen, wie

- die **Raumfahrt**;
- eine **nachhaltige Mobilität**;
- **die künftigen sozialen Herausforderungen im Bereich Klimawandel**,
- **die wettbewerbsspezifischen Herausforderungen** wie z.B. für die Chemieindustrie, das Ingenieurwesen und die Agrar- und Ernährungsindustrie;
- **die besonders energieintensive Industriezweige**.

4. Die auswärtige Dimension der EU-Politik - der Schlüssel zum Erfolg für die Industrie der EU

4.1 Wie der ungarische Ratsvorsitz betonte, „ist auf der ganzen Welt ein unglaublich rascher und tiefgreifender Wandlungsprozess festzustellen, und Europa muss in der Lage sein, einem im Vergleich zur Vergangenheit ungleich stärkeren Wettbewerbsdruck standzuhalten“.

4.2 20 Mio. Unternehmen in der EU, vor allem des Mittelstands, müssen - von kreativen Köpfen, Arbeitnehmern, Handwerkern und Unternehmern geführt - mit der Unterstützung einer in ihrer externen Dimension integrierten europäischen Industriepolitik zu Innovation, Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und zur Schaffung von Arbeitsplätzen befähigt werden.

4.3 Der EWSA begrüßt die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2010 zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zum Binnenmarkt.

4.4 Der EWSA weist insbesondere darauf hin, wie wichtig es ist, dass den Unternehmen ein intelligenter, berechenbarer und weniger aufwendiger Rechtsrahmen und den KMU ein besseres Unternehmensumfeld zur Verfügung gestellt werden, damit sie mit einer langfristigen Perspektive arbeiten können.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema
„Staatsunternehmen aus Drittländern auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten der EU“
(Initiativstellungnahme)**

(2011/C 218/06)

Berichterstatter: **Corrado ROSSITTO**

Ko-Berichterstatter: **Ulrich PAETZOLD**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. September 2010 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Staatsunternehmen aus Drittländern auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten der EU“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten des Ausschusses in diesem Bereich beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2011 an.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 152 gegen 4 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erachtet die Öffnung der Ausschreibungssysteme aller Länder für den internationalen Wettbewerb auf der Grundlage des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (*Government Procurement Agreement* GPA / WTO) für einen entscheidenden Vorteil: Dadurch wird ihre vollständige Gegenseitigkeit sowie rechtliche und faktische Symmetrie gewährleistet. Außerdem können so protektionistische Maßnahmen und unlauterer Wettbewerb konterkariert werden, die trotz spezifischer Übereinkommen mit den Schwellenländern festzustellen sind, gemäß dem Primär- und Sekundärrecht der EU sowie der Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich.

1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU auf der Grundlage ihres Primär- und Sekundärrechts ihre Verhandlungsposition stärken muss, um ihren Zugang zu den öffentlichen Märkten der Drittländer zu verbessern. Denn die EU hat mehr als 80 % ihres öffentlichen Beschaffungsmarkts geöffnet, während andere entwickelte Wirtschaften dies lediglich zu 20 % getan haben.

1.3 Der Ausschuss fordert das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission mit Nachdruck dazu auf, sowohl auf EU-interner als auch auf internationaler Ebene zu gewährleisten, dass die Interessen der Union in puncto Zugang zu den öffentlichen Märkten wirksamer und strategischer vertreten werden, damit sie gegenüber ihren Partnern in der Welt an Glaubwürdigkeit gewinnt und die Beständigkeit und Weiterentwicklung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells unterstützt wird.

1.4 Nach Ansicht des EWSA müssen für alle Auftragnehmer dieselben Wettbewerbsbedingungen gelten, um bei gleichen Ausgangsbedingungen (*level playing field*) einen fairen Wettbewerb auf der Grundlage der Gegenseitigkeit mit Unternehmen in Drittstaaten zu gewährleisten. Diese müssen die Grundprinzipien internationaler Aufträge in Bezug auf verbotene direkte oder indirekte staatliche Beihilfen, Preiskalkulationsmethoden und die vorsorgliche Berücksichtigung von Kosten und Risiken achten.

1.5 Der Ausschuss rät den Organen, die Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt erlassen, und den internationalen Verhandlungsführern der EU im Bereich internationale öffentliche Ausschreibungen mit Nachdruck zu Kohärenz und einem Bewusstsein für die möglichen gegenseitigen Auswirkungen ihrer Aktivitäten. Er legt ihnen nahe, sich für Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit, Transparenz, Bekämpfung der Korruption, Einhaltung gesellschaftlicher und ökologischer Standards und Achtung der Grundrechte einzusetzen.

1.6 Der Ausschuss hält es für unerlässlich, eine systematische Kontrolle der Kohärenz zwischen den Ergebnissen der Verhandlungen, die die Europäische Kommission auf bilateraler und multilateraler Ebene im Auftrag der Mitgliedstaaten führt, und der nachfolgenden vollständigen und effektiven Umsetzung der angenommenen Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten einzuführen.

1.7 Dem Ausschuss zufolge wäre es angemessen, das plurilaterale GPA-Übereinkommen ein multilaterales Übereinkommen umzuwandeln, dem neue Mitglieder beitreten und das Übergangsmaßnahmen enthält für die Bereiche Kompensationen, Preispräferenzen, Ergänzung durch neue Körperschaften oder Sektoren sowie neue Schwellenwerte. Ferner sollte wieder entschlossen der Vorschlag verfolgt werden, Unternehmen aus Ländern mit protektionistischen Maßnahmen für mit Unionsmitteln finanzierte öffentliche Aufträge vorübergehend vom Geltungsbereich des GPA auszunehmen.

1.8 Der EWSA fordert eine schnelle Annahme der angekündigten „Initiative zum Zugang für Unternehmen und Waren aus Drittstaaten zum EU-Markt für öffentliche Aufträge“ (Market Access Scheme for Procurement – MASP). Ferner fordert er eindeutige, transparente und bewährte Verfahren zur gegenseitigen Öffnung der Märkte, um den symmetrischen Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen zu gewährleisten, wofür das Paket zum öffentlichen Auftragswesen von 2004 entsprechend angepasst werden muss.

1.9 Nach Ansicht des EWSA sollte ein Ansatz gefördert werden, der auf Prävention und einem „Frühwarnsystem“ für Projekte und/oder die Verabschiedung restriktiver Vorschriften für öffentliche Auftragsvergaben durch Drittländer aufbaut, um mögliche Hindernisse frühzeitig erkennen und auf internationaler Ebene anzeigen zu können. Dazu ist eine Optimierung der Datenbank der Europäischen Kommission für den Marktzugang erforderlich, um über zuverlässige und rasch zugängliche Informationen über Ausschreibungen und Formalitäten und technische Spezifikationen der Leistungsverzeichnisse, insbesondere für KMU, zu verfügen.

1.10 Der Ausschuss empfiehlt die Einführung von Maßnahmen zur Verschlankeung und Vereinfachung der Verfahren, die an die neuen Herausforderungen auf europäischer Ebene angepasst werden müssen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Vergabestellen innerhalb der EU und weltweit das wirtschaftliche und innovative Potenzial der KMU voll ausschöpfen, auch mittels Schulung, Information und Unterstützung der Auftragnehmer und der Teilnehmer an internationalen Ausschreibungen und Ausschreibungen in Drittländern, insbesondere für deren leitende Angestellten und Führungskräfte.

2. Einführung

2.1 Der Umfang der jährlichen Auftragsvergaben des öffentlichen Güter- und Dienstleistungssektors in der Europäischen Union entspricht ca. 17 % des BIP bzw. ungefähr 2 100 Mrd. EUR. Ca. 3 % davon liegen über dem Schwellenwert des GPA im Rahmen des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen der WTO ⁽¹⁾. Der Umfang des globalen öffentlichen Beschaffungsmarkts wird auf 10-20 % des BIP geschätzt, da für verschiedene Länder, die nicht zum GPA gehören, keine vergleichbaren Daten vorliegen: Der weltweite Umfang des öffentlichen Beschaffungswesens liegt deutlich über 10 % des weltweiten BIP.

2.2 Die europäischen Unternehmen – von den weltweit tätigen Großunternehmen bis zu unternehmerisch besonders aktiven KMU – setzen sich mit ganzer Kraft dafür ein, auf den Weltmärkten zu bestehen, stoßen dabei jedoch zunehmend auf Schwierigkeiten beim Zugang zum globalen öffentlichen Beschaffungsmarkt. Diese Schwierigkeiten sind weniger auf Barrieren an den Grenzen, sondern vielmehr auf komplexere und technisch problematischere Hindernisse „hinter der Grenze“ zurückzuführen. Diese festzustellen, zu analysieren und aus dem Weg zu räumen ist langwieriger und diese Hemmnisse basieren auf restriktiven Vorschriften und Verfahren für das öffentliche Beschaffungswesen. Sie könnten die Unternehmen der EU daran hindern, erfolgreich an öffentlichen Ausschreibungen in Drittländern teilzunehmen.

2.3 Die vorliegende Initiativstellungnahme betrifft, wie im Titel ausgeführt, einen besonderen Aspekt des öffentlichen Beschaffungswesens: Es soll untersucht und deutlich gemacht werden, wie die EU in Bezug auf die Teilnahme von Staatsunternehmen aus Drittländern an Ausschreibungen auf dem Binnenmarkt

— das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts im Bereich Ausschreibungen gewährleisten kann;

— sicherstellen kann, dass Staatsunternehmen aus Drittstaaten auf dem Binnenmarkt operieren dürfen und dabei denselben Bedingungen und Zulassungskriterien entsprechen, die auch für alle anderen Unternehmen gelten;

— ebenso Gegenseitigkeit und symmetrischen Zugang für europäische Unternehmen auf Drittstaatsmärkten sicherstellen kann.

Weitere Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens waren bereits Gegenstand von Stellungnahmen des EWSA oder werden dies in Zukunft sein.

2.4 Zwischen der Öffnung des Außenhandels und den Reformen des Binnenmarktes besteht eine Wechselbeziehung: Da es in beiden Fällen darum geht, die Kosten überflüssiger Regulierungsbarrieren zu senken, die die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen und Investitionen behindern, macht es die wachsende gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem Binnenmarkt und den internationalen Märkten erforderlich, dass sich die Organe, die Rechtsvorschriften für den EU-Binnenmarkt erlassen, und die EU-Verhandlungsführer im Bereich des internationalen Handels und des internationalen öffentlichen Beschaffungswesens der potenziellen, beiderseitigen Auswirkungen ihrer Tätigkeit bewusst sind. Sie müssen eine kohärente Strategie verfolgen, die auf die Förderung der - auch vom EuGH und in der Charta der Grundrechte bekräftigten - Grundsätze des Primär- und Sekundärrechts der EU abzielt:

- Achtung der Menschenrechte,
- Bekämpfung der Korruption,
- Einhaltung sozialer und ökologischer Standards,
- Transparenz,
- Verhältnismäßigkeit,
- Gleichbehandlung,
- Nichtdiskriminierung,
- gegenseitige Anerkennung.

2.5 In den Bereichen Normen und Vorschriften, Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen sowie geistige Eigentumsrechte und Zertifizierungssysteme sind bei vielen unserer Handelspartner noch immer aufwendige Verfahren, Mangel an Transparenz und industriepolitische Maßnahmen im Sinne der Erzwingung der Substitution von Importen, des obligatorischen Technologietransfers und der Gewährung eines bevorzugten Zugangs lokaler Hersteller zu Rohstoffen festzustellen.

2.6 Während die europäischen Unternehmen einem wachsenden Wettbewerb auf dem Binnenmarkt ausgesetzt sind, dessen transparente Öffnung gefördert wurde - wobei mit großem Engagement versucht wurde, einen barrierefreien EU-Binnenmarkt zu schaffen -, ist in letzter Zeit deutlich geworden, dass diese Öffnung den Binnenmarkt jeglichen Schutzes gegenüber Marktteilnehmern aus Drittländern beraubt hat, die sich keinesfalls für eine analoge Öffnung ihrer Märkte einsetzen.

⁽¹⁾ Vgl. Quelle: Schätzungen der Europäischen Kommission in KOM(2010) 612 endg.

2.7 Die EU verfügt in diesem Bereich über strenge Vorschriften, die einen fairen Wettbewerb mit gleichen Ausgangsbedingungen (*level playing field*) gewährleisten sollen. Die Erfahrungen der letzten Zeit zeugen jedoch davon, dass keine dieser Vorschriften auf Staatsunternehmen aus Drittländern angewendet wird, vor allem auch dann nicht, wenn diese an Ausschreibungen für öffentliche Aufträge teilnehmen. Dies verstößt gegen die Grundsätze des Binnenmarkts und fügt der europäischen Industrie und Wirtschaft schwere Schäden zu.

2.8 Nach Ansicht des EWSA muss daher untersucht werden, wie die EU ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes auch in solchen Fällen gewährleisten kann, in denen es Staatsunternehmen aus Drittländern gestattet wird, auf diesem Markt tätig zu werden. Dafür muss sie weiterhin mit großer Aufmerksamkeit gegen Protektionismus vorgehen, aber auch im Interesse der europäischen Verbraucher, Unternehmen und Steuerzahler jede Form von Sozial- und Umweltdumping⁽²⁾, undurchsichtige Kosten und Preise, staatliche Subventionen, Nichteinhaltung der Haushaltsvorschriften und der Regeln der freien Marktwirtschaft bekämpfen.

2.9 Das öffentliche Beschaffungswesen wurde im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen sowie im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen ausdrücklich von der grundlegenden Verpflichtung zur Inländerbehandlung ausgenommen. Es muss jedoch daran erinnert werden, dass bis 2015 90 % des weltweiten Wachstums außerhalb Europas generiert werden, ein Drittel davon allein in China. Wir müssen uns in den nächsten Jahren die Möglichkeiten höherer Wachstumsraten in Drittstaaten, insbesondere in Ost- und Südostasien, zunutze machen⁽³⁾.

2.10 Während der europäische Markt schon eine beachtliche Öffnung erfahren hat, wurden die Märkte unserer wichtigsten Handelspartner – insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene – in viel geringerem Maße geöffnet. Dies lässt sich anhand einiger Beispiele aus unterschiedlichen Kontinenten belegen:

2.10.1 In **CHINA** ist das Marktöffnungspotenzial noch lange nicht ausgeschöpft. China wies im Jahr 2009 ein BIP von 3 573,8 Mrd. EUR auf und exportierte in demselben Jahr Waren und Dienstleistungen im Wert von 227 Mrd. EUR in die EU, während die Importe aus der EU einen Wert von 99,7 Mrd. EUR hatten. Die „buy local“-Klauseln bestehen seit 2003, wie in Artikel 10 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (*Government Procurement Law - GPL*) vorgesehen. 2007 wurde diese Politik des „Buy Chinese“ durch zwei Dekrete verschärft, die die Möglichkeit der Auftragsvergabe für ausländische Waren auf Fälle beschränken, in denen einheimische Produkte im Vergleich „unverhältnismäßig“ teurer und von geringerer Qualität sind. Im Jahr 2009 wurde diese Regel noch strenger ausgelegt und jede verbleibende Möglichkeit, insbesondere für Hightechprodukte und innovative Produkte, unterbunden, während für Bauaufträge in den „internen Konjunkturpaketen“ 2008 und 2009 rigorose Kontrollen verfügt wurden. Im November 2009 führte China darüber hinaus ein nationales Akkreditierungssystem für innovative Produkte („Indigenous Innovation Product Accreditation List“) ein, und 2010 schlug der Staatsrat Veränderungen für die staatlich kontrollierten Unternehmen vor, die diese dazu bewegen sollen, ihre Ak-

tivitäten auf den heimischen Markt zu beschränken. Gleichzeitig wurden jedoch der chinesischen Hochtechnologieindustrie staatliche Beihilfen gewährt, um sie auf den internationalen Märkten wettbewerbsfähiger zu machen⁽⁴⁾.

2.10.1.1 Im Bereich der Bauaufträge hat China das System der Vergabe von Genehmigungen für „Projektmanagement“, „Bauleitung“ und andere Baudienstleistungen aufgegeben und durch ein neues System der WFOCE („Wholly Foreign Owned Construction Enterprise“) und Joint Ventures ersetzt, durch das ausländische Unternehmen von Projekten nationaler Ausschreibungen (NCB) vollständig ausgeschlossen werden und nur an den seltenen internationalen Ausschreibungen (ICB) für Projekte innerhalb des Landes teilnehmen dürfen. Dabei müssen sowohl WFOCE als auch Joint Ventures dem chinesischen Qualifizierungssystem entsprechen, laut dem ein Stammkapital in Höhe von mindestens dem Fünffachen des Projektwerts, ein Stab von in Schlüsselpositionen beschäftigtem Personal von mindestens 300 Personen, die mindestens ein Jahr in China ansässig sind, Referenzen früherer in China ausgeführter Arbeiten und, im Fall von Joint Ventures, die Berücksichtigung des Partners mit der niedrigsten Qualifikation erforderlich sind⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Im derzeitigen Angebot Chinas bei den WTO-Verhandlungen im Rahmen des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) sind die Bauvorhaben, die für europäische Unternehmen von Interesse sein könnten, zum überwiegenden Teil weder auf der Ebene der Tätigkeiten noch auf der Ebene der Auftraggeber enthalten.

2.10.1.3 In **RUSSLAND**, das nicht dem GPA der WTO beigetreten ist, wurden mit einer Verordnung des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung vom Dezember 2008 Zugangsbeschränkungen zu Ausschreibungen der Regierung und der Kommunen auferlegt, wobei eine Präferenz für nationale Produkte und Dienstleistungen eingeräumt wird, die mit bis zu 15 % ihres Wertes überbewertet werden können. 2009 wurden zur Bekämpfung der Krise Maßnahmen zum Kauf russischer Produkte angenommen.

2.10.2 In **BRASILIEN** wurde das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen im Juli 2010 modifiziert, um es den Vergabebehörden zu ermöglichen, einen Anteil von 25 % für Produkte und Dienstleistungen zu reservieren, die vollständig oder teilweise aus Brasilien stammen. Brasilien verzeichnete 2009 ein BIP von 1 128,5 Mrd. EUR⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Eine Hauptsorge mit Blick auf die Vergabe öffentlicher Aufträge, aber auch auf geistiges Eigentum ist die Förderpolitik für „einheimische Innovation“, mit deren Hilfe sich chinesische Firmen in der Wertschöpfungskette nach oben arbeiten sollen. Die erstmals im November 2009 angekündigte Politik beeinträchtigt den Zugang zu öffentlichen Aufträgen in China in vielen innovativen Bereichen, von grüner Technologie bis hin zu Telekommunikation, stark (Vgl. SEC(2011) 298 endg. (nicht auf DE)).

⁽⁵⁾ Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission, WTO-Papier „S/C/W/286“, Absatz 15-19; darüber hinaus werden bei dem Erwerb eines chinesischen Unternehmens durch eine ausländische Gesellschaft die von dem chinesischen Unternehmen erworbenen Qualifikationen widerrufen, und es muss wieder ganz neu beginnen.

⁽⁶⁾ Im Juli 2010 wurde durch Zusätze zum brasilianischen Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen eine befristete „Buy Brazilian“-Klausel eingeführt.

⁽²⁾ Vgl. KOM(2010) 612 endg.

⁽³⁾ Ebenda.

2.10.3 In den **USA** hat der Kongress die „Buy American“-Vorgaben des *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) (7) verschärft. Das BIP der USA betrug im Jahr 2009 10 122,6 Mrd. EUR, der Export von Waren und Dienstleistungen in die EU belief sich auf ca. 286,8 Mrd. EUR und der Import aus der EU auf 323,8 Mrd. EUR (ebenfalls bezogen auf das Jahr 2009) (8).

2.10.4 In **JAPAN**, das als Exportmarkt für die EU bei Ausfuhren von 36 Mrd. EUR gegenüber Einfuhren aus Japan von 56,7 Mrd. EUR an 7. Stelle steht, haben europäische Unternehmen Schwierigkeiten beim Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen, wengleich Japan dem GPA der WTO beigetreten ist. Nur 4 % aller öffentlichen Aufträge mit einem Volumen von ca. 22 Mrd. EUR im Jahr 2007 (weniger als 0,7 % des Japanischen BIP) waren für Unternehmen aus der EU zugänglich. Japanische Unternehmen indes hatten Zugang zu öffentlichen Aufträgen der EU mit einem Volumen von 312 Mrd. EUR (das entspricht 2,5 % des BIP der EU) (9).

2.10.5 In **VIETNAM** wurde im April 2010 eine Richtlinie des Premierministers über die Nutzung von nationalen Produkten und Materialien und über die durch staatliche Fonds finanzierte Auftragsvergabe für diese Produkte verabschiedet. Das vietnamesische BIP betrug 2009 66,8 Mrd. EUR bei einem Warenexport in die EU im Wert von 7,8 Mrd. EUR und einem Import aus der EU in Höhe von 3,8 Mrd. EUR.

2.10.6 In **AUSTRALIEN** haben zwei Bundesstaaten im Jahr 2009 Vorschriften für als strategisch erachtete öffentliche Aufträge angenommen, deren Wert 250 Mio. AUD übersteigt. Für diese Aufträge gilt im Bundesstaat Victoria die Verpflichtung, 40 % lokaler Produkte (aus Australien und Neuseeland) zu verwenden, während in New South Wales eine Preispräferenz von 20 % festgelegt wird, zu der von Fall zu Fall zusätzliche Präferenzen zwischen 2,5 und 5,0 % hinzukommen. Australien hatte 2009 ein BIP von 712,8 Mrd. EUR, bei Exporten von Waren und Dienstleistungen in die EU im Wert von 14,4 Mrd. EUR und Importen im Wert von 34,1 Mrd. EUR.

2.11 Andererseits sind auch Fälle wie die **TÜRKEI** zu verzeichnen. Das öffentliche Beschaffungswesen hat sich dort mit

der Annahme des Gesetzes Nr. 5812 von 2008 verbessert, mit dem die türkischen Bestimmungen an die EU-Vorschriften angepasst worden sind. Die Ausschreibungen für Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge basieren auf Verfahren des offenen Wettbewerbs, auch wenn die Umsetzung der EU-Richtlinien und der Beschwerdemechanismen noch verbessert werden müssen (10). Die Aufträge, die über dem Schwellenwert der EU lagen, betrug 2008 7 303 Mio. EUR für Bauaufträge, 8 459 Mio. EUR für Dienstleistungen und 8 042 Mio. EUR für Güter.

3. Der derzeitige Rechtsrahmen

3.1 Der Rechtsrahmen für die Regulierung des öffentlichen Beschaffungsmarkts für europäische Unternehmen besteht derzeit aus folgenden Elementen:

- die Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2004 bilden den grundlegenden Rechtsrahmen der Union: Richtlinie 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge; die Richtlinie 2004/17/EG zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. Ferner die Richtlinie 2007/66/EG zur Änderung der Ausschreibungsprozeduren und die *Best Practices*-Vorschriften für den Zugang der KMU zu Ausschreibungsverfahren sowie die Richtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG (11);
- der Vertrag, mit dem die Anerkennung des Rechts auf regionale und lokale Selbstverwaltung in das primäre Gemeinschaftsrecht aufgenommen und für die öffentlichen Stellen eine Möglichkeit geschaffen wurde, zur Erfüllung ihres gemeinwirtschaftlichen Auftrags auf eigene Mittel wie etwa verschiedene Formen von Partnerschaften zwischen Behörden zurückzugreifen;
- die zahlreichen Urteile des EuGH zur Auftragsvergabe;
- das derzeit in der Überarbeitungsphase befindliche plurilaterale WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) als zentrales Instrument für die Öffnung der internationalen öffentlichen Beschaffungsmärkte, wohingegen im Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) die zentralen Marktzugangsbestimmungen im GATS keine Anwendung auf die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen finden, abgesehen von einem Mandat für die derzeit geführten multilateralen Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen, bei dem sich die EU für einen Marktzugang und Nichtdiskriminierung im Beschaffungswesen für Dienstleistungen einsetzt, und von einem Bündel gemeinsamer Verfahrensvorschriften für Beschaffungen;
- die Klauseln zur Auftragsvergabe in den Freihandelsabkommen, den Assoziierungsabkommen, den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, den Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen und den Abkommen über handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit;

(7) In der Gesetzgebung sind zwei neue *Buy American*-Bestimmungen enthalten: Durch eine dieser Bestimmungen wird es verboten, Mittel, die durch dieses Gesetz zur Verfügung gestellt werden, für Bau-, Umbau- oder Wartungsprojekte oder für die Instandsetzung eines öffentlichen Gebäudes oder eines öffentlichen Bauwerks zu verwenden, wenn nicht die Gesamtmenge des Eisens, Stahls und der handwerklichen Güter, die im Projekt zum Einsatz kommen, aus den USA stammen; mit der zweiten Bestimmung wird verboten, Mittel, die durch dieses Gesetz zur Verfügung gestellt werden, für den Erwerb bestimmter Textilerzeugnisse durch das Ministerium für innere Sicherheit (Homeland Security) zu verwenden, wenn diese nicht aus US-amerikanischem Anbau und Verarbeitung stammen.

(8) Ein weiteres Beispiel ist das Verbot für staatliche Stellen in den USA, Ankäufe bei „inverted companies“ zu tätigen, bei denen es sich ursprünglich um US-Firmen handelt, die das Steuergebiet gewechselt und sich dem Besteuerungssystem eines anderen Landes unterworfen haben, was ernsthafte Zweifel in Bezug auf die Kompatibilität mit den GPA-Verpflichtungen aufwirft. Das führt dazu, dass ein europäisches Unternehmen mit Sitz in der EU keine Verkäufe an die US-Regierung tätigen kann, selbst wenn sie durch das GPA gedeckt sein sollten.

(9) Vgl. SEK(2011) 298.

(10) Türkei – Public Procurement Assessment (Bewertung des öffentlichen Beschaffungswesens) 2009, – **SIGMA - Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems**, eine gemeinsame Initiative der OECD und der EU.

(11) SEK(2008) 2193, von den Dienststellen der Europäischen Kommission veröffentlichte Angaben.

— die Anwendung der Rechtsvorschriften der Union für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften.

4. Bemerkungen

Der EWSA erachtet die Öffnung der Ausschreibungssysteme sämtlicher Länder für den internationalen Wettbewerb auf der Grundlage des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement GPA / WTO) für einen entscheidenden Vorteil. Dadurch wird vollständige Gegenseitigkeit sowie rechtliche und faktische Symmetrie gewährleistet. Außerdem können so protektionistische Maßnahmen und unlauterer Wettbewerb konterkariert werden, die trotz spezifischer Übereinkommen mit den Schwellenländern festzustellen sind.

4.1 Der EWSA verweist auf die kürzlich von der Kommission bekannt gegebenen Daten: „Im Jahr 2015 werden 90 % des globalen Wachstums außerhalb Europas generiert werden, ein Drittel davon allein in China“⁽¹²⁾.

4.2 Der EWSA teilt die Ansicht, dass Europa zur Weiterentwicklung der eigenen Wettbewerbsvorteile in der Lage sein muss „zu gewährleisten, dass die Interessen der Union wirksamer und strategischer verteidigt werden“, wodurch die EU „gegenüber den Partnern in der Welt an Glaubwürdigkeit“ gewinnt und „die Beständigkeit und Weiterentwicklung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells unterstützt“ wird. Um glaubwürdiger zu werden, „muss Europa die eigene Verhandlungsposition stärken, um den Zugang auf die öffentlichen Märkte der Drittländer zu verbessern, da die EU mehr als 80 % ihres öffentlichen Beschaffungsmarkts geöffnet hat, während andere große fortgeschrittene Volkswirtschaften die ihren lediglich zu 20 % geöffnet haben“⁽¹³⁾.

4.3 Dem EWSA zufolge ist der derzeitige Rechtsrahmen der Union für das öffentliche Beschaffungswesen im Wesentlichen angemessen und reicht aus, um den europäischen Markt unter allen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten zu regulieren. Leider nutzen einige Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, die dieser Rechtsrahmen bietet, nicht vollständig aus, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, und riskieren dadurch, ihre Märkte ohne eine Basis der Gegenseitigkeit gegenüber Unternehmen aus Drittstaaten zu öffnen, die die wichtigsten Grundsätze des internationalen Beschaffungswesens nicht achten. Es ist jedoch unumgänglich, dass diese Regeln ebenso wie die Grundprinzipien des Vertrags und der Charta der Grundrechte streng eingehalten werden.

4.4 Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass durch die Zusammenarbeit zwischen den Behörden keine Parallelmärkte geschaffen werden dürfen, auf die die Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen nicht angewendet werden und von denen private Anbieter ausgeschlossen sind.

4.5 Die EU ist ihrem Wesen nach eine offene Wirtschaft und tritt für den freien Handel ein. Sie bietet einen rechtssicheren, diskriminierungsfreien Zugang zu einem großen Beschaffungswesen. Gleichzeitig müssen Vertraulichkeit und Transparenz gewährleistet werden, um Innovation und einen nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsmarkt zu fördern, auf dem

— das wirtschaftlich günstigste – im Gegensatz zum preiswertesten - Angebot bevorzugt

— und der gesamte Lebenszyklus des Produkts berücksichtigt wird.

4.6 Nach Auffassung des EWSA müssen für sämtliche Auftragnehmer dieselben Wettbewerbsbedingungen gelten: In diesem Zusammenhang hegt der EWSA Zweifel an den Bedingungen für die Teilnahme sogenannter „Staatsunternehmen“ aus Drittländern, insbesondere in Bezug auf verbotene direkte oder indirekte staatliche Beihilfen, Preiskalkulationsmethoden und die vorsorgliche Berücksichtigung von Kosten und Risiken. Tatsächlich gewährleistet der europäische Markt Zugang, ohne angemessene Vorkehrungen gegen unlauteren Wettbewerb zu treffen, woraus sich große Risiken in Bezug auf ein mögliches Sozial- und Umweltdumping und Nichtbeachtung der ethischen Grundsätze der Verträge und der Grundrechtecharta seitens dieser Staatsunternehmen ergeben.

4.7 Nach Auffassung des EWSA muss:

4.7.1 in den internationalen Verhandlungen und den Verhandlungen mit Drittstaaten darauf bestanden werden, dass die Werte, Rechte und Grundsätze der EU, wie sie im Primärrecht der Union – den Verträgen und der Charta der Grundrechte – verankert sind, geachtet werden und nicht verhandelbar sind;

4.7.2 in den internationalen Verhandlungen mit einer einzigen, deutlichen, kohärenten und solidarischen Stimme gesprochen werden. Nationale Alleingänge müssen vermieden werden, da sie die gemeinsame Verhandlungsposition schwächen können, und es ist ein Benchmarking der effektiven Öffnung der nationalen Märkte im Rahmen der auf Unionsebene abgeschlossenen Übereinkommen durchzuführen;

4.7.3 eine bessere Koordinierung und Kohärenz der Vorgehensweise und des Handelns zwischen den mit verschiedenen Aspekten der Verhandlungen in puncto Handel, Industrie und Kooperation befassten Dienststellen der Europäischen Kommission ins Werk gesetzt werden. Dies muss im Einklang mit den Regeln zur Auftragsvergabe auf multilateraler Ebene des Übereinkommens über das öffentliche Auftragswesen GPA aus dem Jahr 1994 (das einzige rechtsverbindliche diesbezügliche Übereinkommen der WTO, das derzeit überarbeitet wird), sowie der Freihandelsabkommen der neuen Generation, der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen oder der Assoziierungsabkommen im Rahmen der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft erfolgen, und es sind Ansätze zu wählen, die systematischer gegen nichttarifäre Hemmnisse vorgehen und auf die Öffnung von Beschaffungsmärkten für europäische Unternehmen abzielen;

4.7.4 das plurilaterale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) in ein multilaterales Abkommen umgewandelt werden, um dadurch neue Beitritte zu diesem – durch die Präzisierung der Übergangsmaßnahmen (Kompensationen, Preispräferenzen, Ergänzung durch neue Körperschaften oder Sektoren sowie höhere Schwellenwerte) – erneuerten Übereinkommen zu fördern;

⁽¹²⁾ Vgl. KOM(2010) 612 endg. Ziffer 1.

⁽¹³⁾ Gemeinsame Erklärung **Frankreichs, Deutschlands, Spaniens, Portugals, Italiens und Polens für eine stärkere Gegenseitigkeit zwischen der EU und ihren Handelspartnern** vom 9.2.2011.

4.7.5 ein vorübergehender Ausschluss vom GPA-Geltungsbereich von Unternehmen aus Ländern mit protektionistischen Maßnahmen von Aufträgen, die mit Gemeinschaftsmitteln finanziert werden, erfolgen. Diesen Vorschlag hat der EWSA bereits in mehreren früheren Stellungnahmen vorgebracht ⁽¹⁴⁾;

4.7.6 für die umfassende Anwendung der Grundsätze der Gegenseitigkeit und Verhältnismäßigkeit in einigen Sektoren gesorgt werden, gemäß den „Allgemeinen Anmerkungen und Ausnahmen zum Artikel III des Anhangs I der EG“ des GPA;

4.7.7 für Unternehmen aus Drittländern dieselbe Bedingungs-lage gelten, die auch für die europäischen Unternehmen auf deren Märkten gilt. Die EU kann die Verhandlungen nicht länger auf formelle Gegenseitigkeit gründen, sondern sie muss vielmehr auf die reale wirtschaftliche Gegenseitigkeit bestehen. Für Fälle von Ungleichgewichten ist eine Schutzklausel mit auf-schiebender Wirkung vorzusehen;

4.7.8 die EU in Fällen, in denen wichtige Handelspartner von der allgemeinen Freizügigkeit der EU profitieren, aber eindeutig keine Gegenseitigkeit anstreben, erwägen, gezielte Zugangsbeschränkungen für Teile des EU-Beschaffungsmarkts einzuführen, um diese Partner langfristig doch dazu zu bewegen, eine Marktöffnung auf Gegenseitigkeitsbasis zu gewähren;

4.7.9 möglichst rasch die angekündigte „Initiative zum Zugang für Unternehmen und Waren aus Drittstaaten zum EU-Markt für öffentliche Aufträge“ (MASP) angenommen werden, mit eindeutigen, transparenten und bewährten Verfahren zur gegenseitigen Öffnung der Märkte. Damit soll der symmetrische Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen in den Industriestaaten und den großen Schwellenländern für die Sektoren gewährleistet werden, die in der Richtlinie 2004/17/EG ⁽¹⁵⁾ und im Arbeitsprogramm 2011 ⁽¹⁶⁾ genannt werden;

4.7.10 die technische Zusammenarbeit in Brüssel zwischen Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission in Fragen der Marktöffnung intensiviert werden, und es müssen verstärkt Vertreter der Industrie zur Beratung herangezogen werden;

4.7.11 die Einführung strenger Kontrollen sowie von Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer tatsächlichen Durchführung erfolgen, um sicherzustellen, dass insbesondere bei EU-Ausschreibungsverfahren, für die Mittel der EU, der EIB, aus den Strukturfonds oder von europäischen Netze bereitgestellt werden, tatsächlich keine direkten oder indirekten staatlichen Beihilfen vorliegen – die in der EU eigentlich verboten sind –, und dass die sozialen und ökologischen Standards der Gemeinschaft umfassend garantiert werden;

4.7.12 die Markt Zugangsdatenbank der Europäischen Kommission verbessert werden, wobei besondere Aufmerksamkeit zu richten ist auf zuverlässige und schnell verfügbare Informationen über Ausschreibungen, die Formalitäten und technischen Spezifikationen der Lastenhefte, die die Teilnahme in Drittländern tatsächlich verhindern, und die statistische Grundlagen und Indikatoren für die Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen bieten;

4.7.13 ein auf Prävention und einem „Frühwarnsystem“ für Projekte und/oder die Verabschiedung von restriktiven Vorschriften für die Auftragsvergabe in Drittländern beruhender Ansatz gestärkt werden, um eine frühzeitige Feststellung und Anzeige von möglichen Hindernissen auf internationaler Ebene zu ermöglichen und sie an der Quelle anzugehen, indem systematisch von der Möglichkeit von Notifizierungen nach dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse Gebrauch gemacht wird;

4.7.14 die Einführung von Maßnahmen für KMU auf europäischer Ebene erfolgen, um zu gewährleisten, dass die Auftraggeber auf EU-interner und internationaler Ebene das wirtschaftliche und innovative Potenzial der KMU in den Ausschreibungen voll ausschöpfen;

4.7.15 die Schulung, Information und Unterstützung der an internationalen Ausschreibungen und Ausschreibungen in Drittländern teilnehmenden Auftraggeber und KMU, insbesondere ihrer leitenden Angestellten und Führungskräfte, gewährleistet werden, wobei bezüglich der handelspolitischen Schutzmaßnahmen und des Zugangs zu Märkten und Informationen anerkannt wird, dass diese Unternehmen aufgrund ihrer Größe oft vor schwerwiegenden Problemen stehen;

4.7.16 eine Änderung von Artikel 55 Absatz 3 der Richtlinie 2004/18/EG und von Artikel 57 Absatz 3 der Richtlinie 2004/17/EG bezüglich ungewöhnlich niedriger Angebote vorgesehen werden, um die Annahme von Staatsunternehmen eingereichter Angebote auszuschließen, denen keine Nachweise beiliegen, dass das Angebot nicht durch direkte oder indirekte staatliche Beihilfen gestützt wird, die nach Unionsrecht verboten sind: ein Beispiel für einen „Test auf Staatsbeihilfen“ ist in Anhang 4 der *US Millennium Challenge Corporation* zu finden;

4.7.17 der Verstoß gegen die Urheberrechte bzw. die illegale Nutzung von Patenten und technischen Daten als verbindliches Ausschlusskriterium in Artikel 45 ⁽¹⁷⁾ der Richtlinie 2004/18/EG und Artikel 54 ⁽¹⁸⁾ der Richtlinie 2004/17/EG aufgenommen werden;

4.7.18 sichergestellt werden, dass die zukünftigen europäischen Rechtsinstrumente bezüglich der Erleichterung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Drittländern, über die derzeit diskutiert wird, nicht letztendlich Staatsunternehmen aus Drittländern zugutekommen, die von verbotenen staatlichen Beihilfen profitieren;

4.7.19 sichergestellt werden, dass die rasche umfassende Veröffentlichung restriktiver Vorschriften und Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen, die die Unternehmen der EU von der erfolgreichen Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in Drittländern abhalten, erfolgt. Dazu zählen Gesetze über „Buy Local“ oder über einen steigenden Anteil lokaler Inhalte oder mit Anreizen für lokale Technologien und Innovationen oder zur nationalen Konjunkturbelebung, die lokale Strukturen bevorzugen und die Zugangsmöglichkeiten von Unternehmen aus anderen Ländern behindern;

⁽¹⁴⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zu „Internationalen Beschaffungsmärkten“, Abl. C 224 vom 30.8.2008, S. 32.

⁽¹⁵⁾ KOM(2009) 592 endg.

⁽¹⁶⁾ Vgl. KOM(2010) 612/4 und KOM(2010) 623/II, Ziffer 36.

⁽¹⁷⁾ Artikel 45, Persönliche Lage des Bewerbers bzw. Bieters.

⁽¹⁸⁾ Artikel 54, Eignungskriterien.

4.7.20 die Kohärenz und Komplementarität zwischen der Innen- und Außenpolitik der Union, wie auf der Tagung des Europäischen Rats vom September 2010 erörtert, weiter gestärkt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, „dass die Schnittstelle zwischen Industriepolitik und Wettbewerbspolitik unter Berücksichtigung der Globalisierung überprüft und die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen gefördert werden muss“⁽¹⁹⁾.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Siehe Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 10. Dezember 2010 – Schlussfolgerungen zum Thema „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“, Ziffer 15.

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

471. PLENARTAGUNG AM 4. UND 5. MAI 2011

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: Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung — Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“

KOM(2010) 614 endg.

(2011/C 218/07)

Berichterstatter: **Joost VAN IERSEL**

Ko-Berichterstatter: **Enrico GIBELLIERI**

Die Europäische Kommission beschloss am 28. Oktober 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung — Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“

KOM(2010) 614 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 119 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Mitteilung zur Industriepolitik als Leitinitiative der Europa-2020-Strategie. Er unterstützt nachdrücklich den ganzheitlichen Ansatz und eine verstärkte Verzahnung der EU-Politikbereiche sowie eine umfassendere industriepolitische Koordinierung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Das Ziel ist eine nachhaltige europäische Industrie, die in der Weltwirtschaft wettbewerbsfähig ist.

1.2 Der EWSA fordert den Rat und die Kommission auf, auf der Grundlage der Mitteilung und der entsprechenden Schlussfolgerungen ⁽¹⁾ des Rates eine Prioritätenliste und Zeitpläne zu erstellen.

⁽¹⁾ Vom Rat (Wettbewerbsfähigkeit) am 10. Dezember 2010 angenommene Schlussfolgerungen des Rates (Ref. 17838/10). Die ersten Schritte des Europäischen Rates am 4. Februar 2011 in Bezug auf Energie und Innovationsförderung sind zu begrüßen.

1.3 Diese verstärkte Verzahnung sollte nach Auffassung des EWSA zu integrierten Ansätzen in einem gänzlich funktionsfähigen Binnenmarkt im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft führen, und zwar durch intelligente Regulierung, FuE und Innovation, Zugang zu Finanzmitteln, energieeffiziente und CO₂-arme Wirtschaft, Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Wettbewerb und Beschäftigung, Verbesserung von Qualifikationen und Kompetenzen, Handel und verwandte Themen sowie Zugang zu Rohstoffen.

1.4 Durch die Straffung der internen Planung und Koordinierung in den EU-Institutionen und die Konzentration auf eine engere Beziehung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten rückt die Verbesserung der Regierungsführung in den Mittelpunkt der künftigen Industriepolitik. Die Mitgliedstaaten sollten die Koordinierung untereinander verbessern. Auch Regionen und Ballungsräume sollten Verantwortung übernehmen. Kurzum: sowohl vertikale als auch horizontale Verbindungen sollten in ganz Europa ausgebaut werden, um mit anderen Kontinenten Schritt halten zu können.

1.5 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der jährlichen Kommissionsberichte über die nationalen Industriepolitiken, die auf gemeinsam vereinbarte Ziele ausgerichtet sein sollten. Diese Berichte müssen offen diskutiert werden, um die Koordinierung zu verbessern und bewährte Methoden zu fördern sowie zu gleichen Wettbewerbsbedingungen in Europa beizutragen.

1.6 Der EWSA fordert nachdrücklich ein angemessenes Niveau an privaten und öffentlichen Finanzressourcen für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zum Ausgleich schwindender Haushaltsmittel. Er begrüßt sehr die angekündigte Verbesserung der grenzüberschreitenden Bedingungen für Risikokapital sowie die Vorschläge für projektbezogene Euro-Anleihen, über die öffentliche und private Finanzmittel für vorrangige Investitionsvorhaben im Energie-, Verkehrs- und IKT-Bereich beschafft werden sollen⁽²⁾. Projektbezogene Anleihen auch für andere Bereiche, z.B. Forschungs- und Demonstrationsprojekte, sollten geprüft werden. Die Struktur- und Kohäsionsfonds müssen ebenfalls auf industriepolitische Ziele ausgerichtet werden. Es bedarf neuer kreativer Ideen, um privates Kapital in den Industriesektor zu holen.

1.7 Die Industriepolitik betrifft alle Arten von miteinander verbundenen Verarbeitungs- und Dienstleistungsbranchen. Die Grenzen zwischen diesen Branchen verwischen sich mehr und mehr. Die KMU werden immer wichtiger, was die Wertschöpfung wie auch die Schaffung von Arbeitsplätzen betrifft. Diese Faktoren erfordern eine intelligente horizontale und sektorspezifische Gesetzgebung und/oder Regulierung sowie flankierende Maßnahmen. Dabei muss die Komplexität der internationalen Netze und integrierten Verarbeitungsprozesse berücksichtigt werden.

1.8 Wegen der komplexen Sachverhalte und zahlreichen Querverbindungen besteht nach Auffassung des EWSA die Notwendigkeit eines (gemeinsamen) Engagements der öffentlichen und privaten Interessenträger im Rahmen von hochrangigen Gruppen, Technologieplattformen, sozialen Dialogen und Bildungsprogrammen.

1.9 Der EWSA hebt folgende Prioritäten hervor:

- Notwendigkeit einer intelligenten Regulierung, eines stabilen Regelungsrahmens, angemessener Beurteilungen und Ex-post-Evaluierungen;
- Zugang zu Finanzmitteln auf EU-Ebene: 7./8. Rahmenprogramm, CIP⁽³⁾, EIB und EIF, namentlich für KMU;
- die Innovationsunion muss in engem Zusammenhang mit der Industriepolitik stehen, insbesondere bei Schlüsseltechnologien und energieintensiven Industriezweigen;
- die Koordinierung innerhalb und zwischen Wissensketten – Forschungszentren, Hochschulen, Unternehmen – sollte gefördert werden;

⁽²⁾ Siehe Jahreswachstumsbericht, Abschnitt 9 (KOM(2011) 11 endg.).
⁽³⁾ Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation.

- das europäische Patent ist ein Prüfstein für die Glaubwürdigkeit der Industriepolitik;
- Arbeitnehmer sollten einbezogen werden und aktiv mitwirken;
- schulische und berufliche Bildung ist auf allen Ebenen erforderlich, neben der Förderung des Unternehmergeists, um eine hochwertige und stabile Beschäftigung mit angemessenem und solidem Lohnniveau zu gewährleisten; bewährte Methoden sollten verbreitet werden;
- globale Entwicklungen benötigen eine aktive Handelspolitik und eine effiziente Marktkontrolle; sie machen es unumgänglich, dass die EU mit einer Stimme spricht, um weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu erreichen;
- eine ressourceneffiziente und CO₂-arme Wirtschaft in Europa sollte implizieren, dass die EU von ihren Handelspartnern die Einhaltung der gleichen Standards verlangt;
- der Zugang zu Rohstoffen und diversifizierten Energiequellen sollte gewährleistet werden.

2. Einleitung

2.1 Die Industriepolitik „neuen Stils“ datiert vom April 2004⁽⁴⁾. Nach einem langwierigen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess bestand weiterhin ein breites Spektrum an nationalen industriepolitischen Konzepten.

2.2 Auf Unionsebene spielten Rahmenbedingungen zur Stärkung von Industriezweigen eine wichtige Rolle. Analysen wurden sektorweise durchgeführt.

2.3 Der EWSA beteiligte sich aktiv an dieser Entwicklung und äußerte sich in einer Reihe von Stellungnahmen zu sektorspezifischen Interessen und Wesensmerkmalen auf EU-Ebene⁽⁵⁾.

2.4 Gleichzeitig ändert sich das Umfeld ständig: Wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise wirken sich Meinungsunterschiede hinsichtlich des Regierens auf EU-Ebene und unterschiedliche Produktionsleistungen der Mitgliedstaaten auf das Vermögen Europas aus, auf Veränderungen entsprechend zu reagieren.

2.5 Gleichzeitig haben sich neue Fragestellungen und gesellschaftliche Herausforderungen ergeben, einschließlich der demografischen Alterung, des Klimaschutzes und der nachhaltigen Entwicklung, des Zugangs zu Energie, der verstärkten Globalisierung, der wissensbasierten und digitalisierten Gesellschaft sowie der Veränderungen auf den Arbeitsmärkten.

2.6 Innovation ist heute ein Muss, getrieben sowohl durch den ständigen Fortschritt in Forschung und Technologie als auch den verstärkten Wettbewerb auf in- und ausländischen Märkten.

2.7 In den letzten zehn Jahren wurde die schulische und berufliche Bildung auf allen Ebenen immer mehr zur Priorität.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 274 endg.

⁽⁵⁾ Relevante EWSA-Stellungnahmen können unter <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry> abgerufen werden.

2.8 Trotz eindeutiger Fortschritte bestehen die Zergliederung des Binnenmarkts und eine mangelnde Fokussierung fort, was teilweise auf divergierende Konzepte von Wirtschaft zurückzuführen ist. Der Bezug zwischen der Vollendung des Binnenmarkts und der Industriepolitik wird allzu häufig übersehen. Der EWSA hat mehrfach gefordert, angemessene Voraussetzungen zu schaffen, wobei maßgeschneiderte Regelungen für Sektoren und thematische Fragen nötig sind, die den weitverzweigten globalen *value networks* Rechnung tragen.

3. Neue Aspekte der Mitteilung

3.1 In der Industriepolitik geht es darum, eine solide verarbeitende Industrie in Europa aufrechtzuerhalten und das allgemeine Bewusstsein in der Gesellschaft und bei den Interessenträgern zu stärken, dass Europa die Lage bewerten und angepasste Bedingungen schaffen muss, damit sich die (Verarbeitungs- und Dienstleistungs-) Industrie auf in- und ausländischen Märkten erfolgreich entwickeln kann.

3.2 Die Industriepolitik muss die Herausforderung in Form wachsender Unsicherheiten und Ungleichgewichte sowie eines harten Wettbewerbs und strenger Vorgaben seitens anderer globaler Akteure angehen, indem ein Rahmen für eine tragfähige industrielle Basis in Europa sowie für Investitionen und neue Arbeitsplätze geschaffen wird.

3.3 Die Industriepolitik ist eine Leitinitiative der Europa-2020-Strategie neben anderen Leitinitiativen und wichtigen Bereichen, wie Innovation, Kompetenzen, Handel und Binnenmarkt. Der ganzheitliche Ansatz unterstreicht die Notwendigkeit einer effizienten Koordinierung und Kohärenz aller EU-Politikbereiche. Koordinierung und Kohärenz - einschließlich der damit einhergehenden Transparenz und Sichtbarkeit der EU-Politikbereiche - müssen den technischen Fortschritt und die Innovation (namentlich Grundlagentechnologien), die Umstrukturierung, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze⁽⁶⁾ und die europäische Präsenz auf internationalen Märkten unterstützen.

3.4 Ein neues Instrument im Kommissionsvorschlag ist die „Prüfung auf Wettbewerbsfähigkeit“ durch ein Verfahren, bei dem die Wettbewerbsfähigkeit nicht nur unter dem Aspekt der Preise bzw. Kosten, sondern auch im Hinblick auf Investitions- und Innovationsfaktoren beurteilt wird.

3.5 Die vielfach vernachlässigte Außendimension der Industriepolitik erhält Priorität. Ebenso wird jetzt auch dem Zugang zu Rohstoffen als Grundvoraussetzung für jede Industriepolitik mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

3.6 Das Augenmerk wird erneut auf einen integrierten horizontalen Ansatz in Verbindung mit sektoriellen Anwendungen und maßgeschneiderten Konzepten gerichtet, d.h. auf die Notwendigkeit der Untersuchung der Querverbindungen zwischen den Branchen und die Verknüpfung der Wertschöpfungs- und Lieferketten (entscheidend für KMU), Netzen und Clustern, der Wirkung unternehmensbezogener Dienstleistungen und des Zugangs zu Finanzmitteln.

⁽⁶⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Innovative Arbeitsplätze als Grundlage für Produktivität und hochwertige Beschäftigung“, verabschiedet am 18.3.2011 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht), insbesondere Ziffer 2.6.

3.7 Neben kontinuierlichen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozessen in weiten Teilen der europäischen Industrie wird in der Mitteilung auf neue Branchen hingewiesen, in denen mehr und mehr Investitionen und Arbeitsplätze zu verzeichnen sind, z.B. Raumfahrt⁽⁷⁾, neue Sicherheitsdienste und Kultur- und Kreativindustrie.

3.8 Sehr wichtig und ehrgeizig ist nach Auffassung des EWSA der auf Artikel 173 des Lissabon-Vertrags beruhende Vorschlag der Kommission, jährliche Berichte über Zustand und Entwicklung der nationalen Industriepolitik zu veröffentlichen, die die gemeinsamen Analysen und die gemeinsam vereinbarten Ansätze und Maßnahmen stärken sollen.

3.9 Der EWSA begrüßt, dass der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ den Rahmen für strategische Leitlinien für das Handeln der EU voll und ganz unterstützt, was eine gemeinsame Auffassung von den Prioritäten einfacher machen wird. Am wichtigsten ist jedoch, dass der Rat auch die Notwendigkeit der Koordinierung der Industriepolitik der Mitgliedstaaten unterstreicht.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Angesichts der derzeitigen Sachzwänge ist der EWSA der Auffassung, dass die Mitteilung zur Industriepolitik sowie die Schlussfolgerungen des Rates genau zur rechten Zeit kommen.

4.2 Die Tatsache, dass die Industriepolitik eine Leitinitiative der Europa-2020-Strategie ist, beweist, dass die Kommission entschlossen ist, eine koordinierte Strategie auf der Ebene der EU wie auch der Mitgliedstaaten zu konzipieren. Entscheidend und dringend erforderlich ist dabei das Engagement der Mitgliedstaaten.

4.3 Der EWSA betont die Bedeutung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Verarbeitungsindustrie in Europa. Das erfordert eine starke industrielle Basis in Verbindung mit Dienstleistungen, die für die Industrie von grundlegender Bedeutung sind. In zuverlässigen Quellen wird der schrittweise Übergang im Beschäftigungsbereich vom verarbeitenden Gewerbe hin zu industriebezogenen Dienstleistungen hervorgehoben; dabei geht es nicht nur um Vorleistungen, sondern auch um Leistungen, die von den verarbeitenden Unternehmen selbst erbracht werden⁽⁸⁾.

4.4 Zur Gestaltung der Zukunft ist eine beherzte Politik erforderlich: intelligente Energie, Nanotechnologie und Biowissenschaften, neue Materialien, Unternehmensdienstleistungen und soziale Medien, Notwendigkeit der Ausweitung der IKT. In Europa gibt es keine Unternehmen wie Apple oder Google. China holt schnell auf und überholt Europa sogar in einigen Bereichen.

4.5 Die EU benötigt dringend eine Vision und ein Programm zur Verbesserung der Anlageinvestitionen und der Produktivität. Genau definierte gemeinsame Handlungsgrundsätze in der EU und den Mitgliedstaaten müssen Anreize für ambitionierte Investitionsprogramme von Unternehmen und öffentlichen Stellen schaffen.

⁽⁷⁾ Der EWSA betont die besondere Bedeutung der Raumfahrtindustrie für die Entwicklung entlegener und ländlicher Gebiete.

⁽⁸⁾ Siehe u.a.: *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise*, Veröffentlichung des dem französischen Premierminister unterstellten Centre d'analyse stratégique vom November 2010.

4.6 Die Industriepolitik erfordert ein angemessenes Niveau privater und öffentlicher Finanzmittel. Die gegenwärtig schwindenden Haushaltsmittel sollten durch andere, gemeinsam vereinbarte Finanzmittel ausgeglichen werden⁽⁹⁾.

4.7 Folgende drei Hauptthemen sollten aus Sicht des EWSA in den nächsten Jahren vorangetrieben werden:

- die Verknüpfung und Interaktion eines breiten Spektrums an horizontalen und sektoriellen EU-Politiken;
- die komplexen internationalen Netze und integrierter Verarbeitungsprozesse⁽¹⁰⁾ und
- die Bewertung und verstärkte Koordinierung nationaler Maßnahmen auf der Ebene der EU und unter den Mitgliedstaaten.

4.8 Durch die Straffung der internen Planung und Koordinierung in den EU-Institutionen und durch die Konzentration auf eine engere Beziehung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten rückt die Verbesserung der Regierungsführung in den Mittelpunkt der künftigen Industriepolitik.

4.9 Die Mitgliedstaaten entwickeln ihre eigenen industriepolitischen Konzepte und Ziele. Für eine erfolgreiche EU-Industriepolitik „neuen Stils“ sollte der Rat die Schlussfolgerungen des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ als Grundlage für eine intensivere Zusammenarbeit weiter ausarbeiten.

4.10 Der EWSA teilt uneingeschränkt die Auffassung, dass ein ganzheitlicher, integrierter Ansatz erforderlich ist. Die verstärkte Verzahnung der Politikfelder ist ein wichtiges Konzept für eine nachhaltige soziale Marktwirtschaft in Europa. Es muss zu einem integrierten Ansatz für die Zukunft der europäischen Industrie in einem funktionsfähigen Binnenmarkt führen, und zwar durch intelligente Regulierung, FuE- und Innovationspolitik, Zugang zu Finanzierungsmitteln, Energie- und CO₂-Reduktionspolitik, Umweltpolitik, Verkehrspolitik, Wettbewerbspolitik, Verbesserung von Qualifikationen und Kompetenzen, Handelspolitik und verwandte Themenkreise sowie Zugang zu Rohstoffen. Durch sektorspezifische Ansätze werden weitere Potenziale erschlossen. Diese Themen sind Gegenstand gesonderter Mitteilungen⁽¹¹⁾.

4.11 Der EWSA begrüßt die effektive „Prüfung auf Wettbewerbsfähigkeit“, die zunächst selektiv vorzunehmen ist.

4.12 Es ist äußerst wichtig, die Finanzmittel der EU in den Bereichen FuE und Innovation aufrechtzuerhalten oder sogar aufzustocken. Europäische Großprojekte, z.B. im Energiesektor und zur Verwirklichung einer gesamteuropäischen Infrastruktur, die von einem oder mehreren Mitgliedstaaten kofinanziert werden, sollten Hebelwirkungen erzielen.

⁽⁹⁾ Beispielsweise hat Deutschland seinen Innovationsetat um 20 % erhöht.

⁽¹⁰⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Entwicklung der Wertschöpfungs- und Lieferketten: europäische und globale Tendenzen“ (ABl. C 168 vom 20.7.2007, S. 1).

⁽¹¹⁾ Das erste Beispiel für die Anwendung dieser Methode findet sich in der 2005 initiierten Strategie „LeaderSHIP 2015“ für den europäischen Schiffbausektor.

4.13 Industrielle Cluster bilden sich üblicherweise in traditionellen Industriezentren heraus, die sich aufgrund von neuen Investitionen, Technologie und Innovation, Wertschöpfungsketten, Qualifikationen und Kompetenzen sowie regionaler und internationaler Vernetzung unaufhörlich weiterentwickeln⁽¹²⁾. Fortgeschrittene Regionen sind Zugpferde für Europa.

4.14 Der EWSA ist der Auffassung, dass verzahnte Politikfelder und Maßnahmen auf EU-Ebene in Verbindung mit transparenteren und aktuellen ständigen Informationen über nationale Entwicklungen maßgeblich dazu beitragen werden, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen und ein solider Binnenmarkt, das Herzstück der europäischen Integration, Wirklichkeit werden.

4.15 Daten und Analysen haben eine Schlüsselfunktion. Der EWSA würdigt die ausführlichen Analysen der Kommission. Eingehende Untersuchungen und präzise, vergleichbare Daten auf EU-Ebene sind für jede Politik unerlässlich. Für eine genauere und vorausschauende Kontrolle und Bewertung sind verlässliche Daten über dynamische aktuelle Tendenzen erforderlich⁽¹³⁾. Trotz aller Fortschritte bleibt noch viel zu tun.

4.16 Neben nationalen Statistiken spielen die Statistiken von Eurostat eine wichtige Rolle. Eurostat sollte hinreichend ausgestattet werden, um entsprechende Daten zu sammeln und europäische und weltweite Tendenzen und Entwicklungen zeitnah zu analysieren, und mehr Mittel für den Datenzugriff erhalten. Informationen sollten so schnell und vollständig wie möglich zur Verfügung stehen.

5. Regieren auf EU-Ebene; horizontale und sektorische Ansätze: Sektoren und value networks

5.1 Die Schaffung eines einzigen Rahmens für die Tätigkeiten der Kommission unterstreicht die Notwendigkeit, die Segmentierung zu überwinden sowie die Sichtbarkeit und Effizienz zu verstärken.

5.2 Die Industriepolitik bleibt bis zu einem gewissen Grad eine nationale Aufgabe. Die Liste der in der Mitteilung erwähnten Bereiche, in denen die EU (Kommission, Rat, EP) für Maßnahmen zuständig ist oder intervenieren könnte, ist ebenfalls beeindruckend. Vor diesem Hintergrund eröffnet der kohärente Rahmen der Europa-2020-Strategie vielversprechende Möglichkeiten.

5.3 Der EWSA ist mit den politischen Absichten der Kommission einverstanden. Die Rolle der Kommission ist jedoch nicht immer klar definiert, was teilweise auf fehlende formelle Befugnisse in einigen Bereichen zurückzuführen ist. In bestimmten Sektoren (z.B. Energie) sind nach wie vor nationale Zielsetzungen und Verfahren maßgeblich, wobei die Befugnisse der Kommission und der Mitgliedstaaten nicht kohärent wahrgenommen werden.

⁽¹²⁾ Veranschaulicht wird dies durch zunehmende Tendenzen in einer Reihe von Regionen und Ballungsräumen in Europa, in denen veraltete industrielle Strukturen durch zukunftsorientierte Investitionen ersetzt werden und eine neue Dynamik vorherrscht.

⁽¹³⁾ Diese Ansicht vertrat der EWSA bereits in dem Informationsbericht „Branchenspezifische Untersuchung von Betriebsverlagerungen“ (2006), in dem Fehler bei der Vergleichbarkeit von Daten, die die Kommission verwendet, nachgewiesen wurden.

5.4 Verbesserungsbefähigt sind dementsprechend die Befugnisse und Effizienz des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“, der gemeinsam mit der Kommission Ziele festlegt und für die Regulierung in einer Vielzahl von Themenbereichen zuständig ist.

5.5 Der EWSA fordert den Rat und die Kommission auf, eine praxistaugliche Prioritätenliste und einen entsprechenden Zeitplan zu erstellen. Diese Prioritäten müssen die wirtschaftliche Infrastruktur umfassen, wie z.B. fortschrittliche Verkehrsnetze, diversifizierte Energiequellen und Zugang zu diesen, die digitale Agenda und IKT.

5.6 Die Außendimension des Binnenmarkts und das Ziel weltweit gleicher Wettbewerbsbedingungen machen zunehmend eine aktive Handelspolitik und einen effektiven europäischen diplomatischen Dienst erforderlich.

5.7 Die Industrie unterliegt einmal mehr grundlegenden Umgestaltungsprozessen, ausgelöst durch FuE und Innovation, geänderte Regulierung und internationale Industrie- und Dienstleistungsmärkte. Diese Entwicklungen betreffen alle Branchen. Die in aufeinanderfolgenden Arbeitsprogrammen der EU festgelegten Prioritäten sollten diese Tendenzen widerspiegeln um angemessene Rahmenbedingungen sicherzustellen, und eine konkrete Agenda umfassen, die als Orientierungshilfe und Sicherheit für industrielle Investitionen dienen kann. Notwendig ist ein stabiler langfristiger Rechtsrahmen.

5.8 Die Beziehung zwischen Industriepolitik und Binnenmarkt ist von entscheidender Bedeutung. Der EWSA betont, dass der Beschlussfassungsprozess bezüglich der Binnenmarktakte neben gezielteren industriepolitischen Maßnahmen die Rolle der Kommission und der EU sowie die Notwendigkeit europaweit gleicher Wettbewerbsbedingungen eindeutig bekräftigt wird.

5.9 Der EWSA betont erneut, dass an dem Ziel von 3 % des BIP für FuE-Ausgaben festgehalten werden muss. Schwindende Finanzmittel dürfen nicht zulasten entscheidender innovativer Kräfte gehen.

5.10 Im Hinblick auf die Effizienz und den Mehrwert der Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente hat der EWSA bereits in mehreren Stellungnahmen branchenspezifische hochrangige Gruppen, Technologieplattformen, die Anregung innovativer Cluster und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Forschungsgremien und -zentren, die alle mit EU-Mitteln finanziert werden, begrüßt. Es sollten Vorzeige- und Vorbildprojekte entwickelt werden.

5.11 Ein erfolgreiches Projekt ist die Leitmarktinitiative (LMI) für sechs wichtige Branchen mit dem Ziel des Abbaus von Hemmnissen für Erzeugnisse und Dienstleistungen⁽¹⁴⁾. In diesem Sinne sollte die EU neue Industrieprojekte in Angriff nehmen, z.B. umweltfreundliche und energieeffiziente Fahrzeuge, CO₂-Abscheidung und -Speicherung, europaweite Netze, Weltunternehmungen und Schlüsseltechnologien.

5.12 Der EWSA sieht in der Annahme eines europäischen Patents einen Testfall für die Glaubwürdigkeit der EU-Industriepolitik. Wenn ein europäisches Patent zum jetzigen Zeitpunkt nicht für die gesamte EU erreicht werden kann, dann sollte eine begrenzte Zahl von Ländern den Anfang damit machen.

5.13 Grundsätzlich hat der Schutz des geistigen Eigentums in der heutigen Welt einen hohen Stellenwert.

5.14 Auf einzelne Sektoren zugeschnittene Konzepte sind wichtig, um zu besseren und angemesseneren Regelungen zu gelangen und die erforderlichen Instrumente und Maßnahmen zu entwickeln.

5.15 Dennoch verliert eine traditionelle sektorspezifische Untersuchung der Industrie aus der Sicht der Politik wegen der Globalisierung, der Zergliederung der Lieferketten über Grenzen hinweg und der starken gegenseitigen Abhängigkeit der verschiedenen Akteure an Bedeutung. Damit soll aber nicht die Existenz einer Reihe sektorspezifischer Probleme in Abrede gestellt werden; diese sollten aber im Einzelfall aus europäischer Sicht untersucht werden.

5.16 Ein flexibler sektorieller Ansatz ermöglicht einen erfolgreichen Meinungsaustausch und ist eine gute Grundlage für das Engagement öffentlicher und privater Interessenträger. Dazu zählen neben Kommissions- und Regierungsbeamten Vertreter von Unternehmen, Forschungsinstituten, (Hoch-)Schulen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Regionen.

6. Spezielle Kernfragen

6.1 Die Industriepolitik ist ein übergeordnetes Konzept mit einer Reihe von anverwandten und miteinander verwobenen Bereichen.

6.2 Der Zugang **zur Finanzierung und die Mittelbeschaffung** sind ernste Problembereiche, die umgehend angegangen werden müssen. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die angekündigte Verbesserung der grenzüberschreitenden Bedingungen für Risikokapital und die Vorschläge für projektbezogene Euro-Anleihen, über die öffentliche und private Finanzmittel für Investitionsvorhaben im Energie-, Verkehrs- und IKT-Bereich beschafft werden sollen⁽¹⁵⁾. Projektbezogene Anleihen auch für andere Bereiche, z.B. Forschung, sollten geprüft werden. Es bedarf neuer kreativer Ideen, um privates Kapital in den Industriesektor zu holen.

6.3 Von der Finanzkrise sind insbesondere KMU betroffen. Innovative Ideen müssen entwickelt werden, um privates Kapital zu mobilisieren, z.B. die Fremdfinanzierung durch eine anonyme Masse von Kapitalgebern (*crowd funding*). Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission Diskussionsforen mit externen Interessenträgern veranstaltet, um Mittel und Wege zur Mobilisierung privaten Kapitals für industrielle Zwecke zu untersuchen. Weltweit gängige Verfahren sollten berücksichtigt werden. Erfolgversprechende Ideen und Methoden sollten verbreitet werden.

6.4 Der EWSA empfiehlt, dass auch die EIB - zusammen mit dem EIF - ermutigt werden sollte, ihre Anstrengungen zur Entwicklung gezielter Förderinstrumente für europäische KMU fortzusetzen.

⁽¹⁴⁾ Hier werden folgende Märkte herausgestellt: Elektronische Gesundheitsdienste („eHealth“), Schutztextilien, nachhaltiges Bauen, Recycling, biobasierte Produkte und erneuerbare Energie.

⁽¹⁵⁾ Siehe Fußnote 2.

6.5 Die Rolle der EIB ist umso wichtiger, als sie ein Vorbild für andere private Investoren sowie ein Katalysator für die Anziehung zusätzlicher Finanzmittel ist. Das schließt auch die Förderung langfristiger Investitionen ein, die für die Entwicklung innovativer Prozesse erforderlich sind. Soziale und ökologische Kriterien sollten für EIB-Darlehen herangezogen werden, einschließlich Ex-post-Evaluierungen der Auswirkungen der EIB-Ausgaben für die europäische Industrie insgesamt und für die Verwirklichung von Zielen der EU.

6.6 In Bezug auf das RP7 und das RP8 begrüßt der EWSA, dass die Kommission ihr Augenmerk zunehmend auf innovative Industrieprojekte und (grenzüberschreitende) Zusammenarbeit legt.

6.7 Derzeit stehen die Verbreitung und Vertiefung von Wissen im Mittelpunkt jedweder EU-Mittelbereitstellung für FuE. Projekte, die im Einklang mit den Positionen der EU-Technologieplattformen stehen, müssen unterstützt werden, ebenso wie das Europäische Institut für Innovation und Technologie (EIT)⁽¹⁶⁾. Der EWSA plädiert für weitere Vereinfachungen bei der Umsetzung. Die EU-Finanzmittel sollten zielgerichtet investiert werden, um einen Multiplikatoreffekt der öffentlichen und/oder privaten Investitionen zu erzeugen.

6.8 Das bedeutet, dass das RP8 neben der Grundlagenforschung auch an industriepolitischen Zielen ausgerichtet sein muss. In jedem Falle ist für industrielle Großprojekte eine effiziente Koordinierung zwischen der (zentralisierten) EU-Finanzierung und der nationalen Finanzierung notwendig.

6.9 Dasselbe gilt für das Wettbewerbsfähigkeits- und Innovationsprogramm (CIP) für KMU in den Bereichen Energie, IKT und Unternehmensegeist.

6.10 Die Entwicklungen in monoindustriellen Regionen sollten ganz neu betrachtet werden, um die industrielle Diversifizierung erfolgreicher anzuregen. Die EU-Finanzierung von CO₂-Reduzierungs- und Umweltschutzprojekten ist im Interesse der nachhaltigen Entwicklung.

6.11 Die Beziehung zwischen **Innovation** und Industriepolitik liegt auf der Hand. Innovation ist ein sehr großer Themenbereich, der auch nichttechnische Aspekte umfasst. Richtigerweise haben die innovations- und industriepolitischen Leitinitiativen weitgehend dieselben Schwerpunkte und Ziele wie Innovationspartnerschaften. Dies wird die Wirksamkeit und Sichtbarkeit erhöhen.

6.12 Eine mögliche Deindustrialisierung muss vermieden werden, indem die Verbindungen zwischen Innovation und Industrie gestärkt werden⁽¹⁷⁾, u.a. durch die Herausstellung von „Grundlagentechnologien“. Die Bedingungen für wissensbasierte Industriezweige sollten verbessert werden.

6.13 Die Forschungs- und Innovationspolitik auf nationaler und EU-Ebene ist mit der Industriepolitik eng verknüpft, insbesondere aufgrund des Drucks schwindender Haushaltsmittel und der Anstrengungen auf anderen Kontinenten. Die

Reduzierung und/oder die Auslandsverlagerung (*offshoring*) von Forschungsausgaben von Unternehmen ist ebenfalls besorgniserregend.

6.14 Die Umwandlung von Forschungs- und Wissenschaftsergebnissen in Produkte mittels angewandter Technologie bleibt ein Schwachpunkt in ganz Europa. Auch wenn die Grundlagenforschung von entscheidender Bedeutung bleibt, betont der EWSA die Notwendigkeit eines effizienten, nachhaltigen und schnelleren Übergangs vom „Labor“ in die Realwirtschaft.

6.15 Die Ziele im Rahmen des Übergangs hin zu einer energieeffizienten und CO₂-armen Wirtschaft eröffnen zusätzliche Chancen für bahnbrechende Innovationen.

6.16 Eine bessere Koordinierung innerhalb und zwischen Wissensketten muss Priorität haben. Dies sollte von allen Interessenträgern im öffentlichen und privaten Sektor diskutiert werden, um Lücken zu schließen sowie Mehrwert und Effizienz zu fördern.

6.17 Die Universitäten werden ihrer Rolle als Bestandteil des Wissensdreiecks immer noch nicht voll gerecht. Mehr Aufmerksamkeit verdienen offene und grenzüberschreitende Netze zwischen Hochschulen und Industrie. Die EU sollte sich auf die Förderung entsprechender Entwicklungen konzentrieren.

6.18 Das **Sozialkapitel** von Europa 2020 umfasst mehrere Elemente. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch private Investitionen und durch Liefer- und Wertschöpfungsketten und KMU ist von zentraler Bedeutung. Dieses Ziel sollte die öffentliche Akzeptanz der Strategie verstärken.

6.19 Arbeitnehmer sollten einbezogen werden und aktiv mitwirken. Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit eines wirkungsvollen sozialen Dialogs und die Förderung gemeinsamer Ziele und Verpflichtungen in dieser Ära dynamischer Veränderungen. Der soziale Dialog ist auch nötig für sozialverträgliche Lösungen und für die Schaffung von Vertrauen in die wirtschaftliche Umgestaltung; darüber hinaus sollte er die öffentliche Sensibilität und Akzeptanz verstärken.

6.20 Die Mitgliedstaaten haben auf diesem Gebiet ihre eigenen Traditionen. Nach Auffassung des EWSA sollten die Einbeziehung und Beteiligung von Arbeitnehmern auf der Ebene von Unternehmen, Regionen, Ländern und der EU stattfinden, um Veränderungen besser voraussehen und gestalten zu können. Auf EU-Ebene sind branchenspezifische soziale Dialoge sehr nützliche Instrumente, die die Kommission weiterhin unterstützen und dort, wo es sie noch nicht gibt, anregen sollte.

6.21 **Schulische und berufliche Bildung** auf allen Ebenen hat oberste Priorität. Arbeitsmarktanalysen (auf Branchenebene) sollten als Grundlage für Leitlinien zur Aufstellung von Lehrplänen dienen, um mittel- und langfristigen Kompetenzerfordernissen Rechnung zu tragen. Geschlechtsspezifische Unterschiede müssen beseitigt werden. In einigen Bereichen wie Ingenieurs- und Technikberufen ist das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besorgniserregend. Der Unternehmensegeist ist zu fördern.

⁽¹⁶⁾ Die ersten drei sog. Wissens- und Innovationsgemeinschaften wurden bereits auf den Weg gebracht.

⁽¹⁷⁾ Siehe u.a. „The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!“, Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Leitlinien und die Verbreitung bewährter Vorgehensweisen sind nötig, um (Hoch-) Schulcurricula entsprechend zu gestalten⁽¹⁸⁾. Der EWSA fordert die Kommission auf, ihr Engagement auf diesem Gebiet zu verstärken.

6.23 **Globale Entwicklungen** machen eine aktive europäische Handelspolitik erforderlich. Die arbeitsbezogene Unterscheidung zwischen Ländern mit „hohem“ und mit „niedrigem“ Wert verschimmt immer mehr. Es finden rasante wirtschaftliche und soziale Umwälzungen statt, insbesondere in Asien. Gleiche globale Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf ökologische und soziale Standards, die Wechselseitigkeit des Marktzugangs, das geistige Eigentum usw. sind daher umso wichtiger⁽¹⁹⁾.

6.24 Der EWSA betont, dass im EU-Beschlussfassungsprozess und bei der Beurteilung künftiger Rechtsvorschriften stets dem Aspekt der weltweiten Bedingungsungleichheit Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus bedarf es eines besseren Monitorings und einer strengeren und wirksameren Marktüberwachung in der EU. Die Befugnisse im Bereich der Zollkontrolle sollten ausgeweitet werden.

6.25 Die Bedeutung der Standardisierung als wichtiges Binnenmarktinstrument kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Amerikanische und chinesische Unternehmen übernehmen diese Normen häufig spontan, weil sie eine weltweite Wegbereiterfunktion haben.

6.26 Der EWSA unterstreicht die Beziehungen zwischen Industrie- und Handelspolitik und damit zusammenhängenden Themenbereichen. Künstlichen Handels- und Investitionshemmnissen in anderen Weltregionen muss entgegengewirkt werden. Diesbezügliche Verhandlungen können über den Rahmen der WTO hinausgehen und müssen in bi- oder multilateralen Kontexten angegangen werden. Die Außendimension der Industriepolitik impliziert, dass die EU auf jedwedem internationalen Wirtschaftsforum mit einer Stimme sprechen muss⁽²⁰⁾.

6.27 Die EU muss den von ihren Handelspartnern auferlegten Einschränkungen des Zugangs zu Rohstoffen energisch entgegenreten. Der EWSA begrüßt die Empfehlungen für Maßnahmen in Bezug auf Rohstoffpreise und die Marktkonsolidierung im Bergbausektor. Spekulationen auf Rohstoffmärkten sollten auch Gegenstand des Interesses sein.

6.28 Unbeschadet vereinbarter Energie- und Klimaziele und -normen der EU müssen politische Instrumente im Hinblick auf das Ausmaß ihrer Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sorgfältig geprüft und gestaltet werden⁽²¹⁾. Eine ressourceneffiziente und kohlenstoffarme Wirtschaft in Europa impliziert, dass die EU von ihren Handelspartnern die Erreichung

derselben Normen verlangt⁽²²⁾. Multilaterale Abkommen sind hier die beste Lösung. Handelssanktionen sollten hingegen vermieden werden.

6.29 In Bezug auf **Sozialstandards** verweist der EWSA auf die Erklärungen der ILO über Kernarbeitsnormen von 1998 zu Diskriminierung, Kinderarbeit und Zwangsarbeit sowie die Freiheit von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen⁽²³⁾. Die ILO-Konventionen sind konkreter, doch werden sie von einer Reihe von Ländern nicht unterzeichnet bzw. umgesetzt.

6.30 Die soziale Verantwortung der Unternehmen (engl. CSR) muss eine international gängige Praxis sein, die auf den Erklärungen der ILO und den OECD-Leitlinien sowie auf anderen allgemein anerkannten internationalen Instrumenten beruht⁽²⁴⁾. Unternehmen benutzen CSR bereits als Gütezeichen zur Imagepflege.

7. Verhältnis zwischen der nationalen Industriepolitik und der EU

7.1 Trotz der Unterschiede zwischen den Bundesstaaten funktioniert die US-Wirtschaft mit einem Markt und einer Zentralregierung. Dies gilt auch für China und andere Länder.

7.2 In Europa hingegen haben die Mitgliedstaaten jeweils eine eigene Form der Industriepolitik⁽²⁵⁾. Die Vielfalt dieser Form ist auch auf die unterschiedlichen einzelstaatlichen Entscheidungsstrukturen und -traditionen, besondere Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Sektoren und divergierende Wirtschaftssysteme und komparative Vorteile zurückzuführen. Außerdem mag die derzeitige Krise zu einem versteckten Protektionismus verleiten.

7.3 Aufgrund all dieser Disparitäten gibt es in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Fortschritte in den Bereichen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Der Rat hält jährliche Berichte über die Entwicklung der nationalen Industriepolitik für wünschenswert. Angesichts der begrenzten Befugnisse der Kommission in diesem Bereich ist dies keineswegs ein leichtes Unterfangen.

7.4 Ein Hauptziel der Europa-2020-Strategie besteht darin, die EU und die Mitgliedstaaten einander anzunähern. Die Kommissionsberichte können ein Zusatzaspekt des Regierens auf EU-Ebene sein. Transparenz, Erfolgsbeispiele und bewährte Methoden können zu einer positiven Übereinstimmung zwischen den Positionen der Regierungen führen. Sie sollten Anlass zur Diskussion im Rat über verschiedene Konzepte und ihren praktischen Ergebnissen sein.

⁽¹⁸⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Universitäten für Europa“ (Abl. C 128 vom 18.5.2010, S. 48).

⁽¹⁹⁾ Siehe die Mitteilung zur Handelspolitik SEK(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Siehe die Stellungnahmen des EWSA zum Thema „Auswärtige Dimension der EU-Industriepolitik: Trägt die EU-Handelspolitik den Interessen der europäischen Industrie gebührend Rechnung?“ (Siehe Seite 25 dieses Amtsblatts) und Abl. C 128 vom 18.5.2010, S. 41.

⁽²¹⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Auswirkungen der aktuellen Entwicklung auf den Energiemärkten auf die industriellen Wertschöpfungsketten in Europa“ (Abl. C 77 vom 31.3.2009, S. 88), insbesondere Ziffer 1.6.

⁽²²⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Auswirkungen internationaler Abkommen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen auf den industriellen Wandel in Europa“ (Abl. C 185 vom 8.8.2006, S. 62).

⁽²³⁾ Siehe die Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998).

⁽²⁴⁾ Z.B. „UN Global Compact“ und „International Financial Reporting Standards“ (IFRS, einschließlich „International Accounting Standards“). Erwähnenswert sind die von John Ruggie erarbeiteten UN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte.

⁽²⁵⁾ Überspitzt formuliert, macht das 27 Industrie- und Innovationspolitiken.

7.5 Natürlich ist es jedem Mitgliedstaat überlassen, seine eigenen Stärken zu definieren sowie Kenntnisse und andere Infrastrukturen zu schaffen, wenn die Maßnahmen in Einklang mit den EU-Bestimmungen stehen. Foren für die Diskussion über Erfahrungen können die Zusammenarbeit zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten verstärken.

7.6 Die Überwachung und Bewertung einzelstaatlicher Leistungen kann neue Chancen für Regierungen, Regierungen und Kommission und selbstverständlich für Unternehmen (insbesondere die zahlreichen international operierenden KMU) eröffnen.

7.7 Mehrere Länder haben eigene Innovationsplattformen mit nationalen Zielsetzungen. Diese nützen nur selten den gemeinsamen europäischen Zielen. Der EWSA spricht sich dafür aus, zu untersuchen, wie grenzüberschreitende Konzepte die Effizienz steigern könnten. Bewährte Methoden sollten verbreitet und erörtert werden.

7.8 In den Jahresberichten sollte die Kohärenz zwischen der EU-Industriepolitik und der nationalen Politik analysiert werden. Seit kurzem veröffentlichen Mitgliedstaaten – z.B. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und die Niederlande – Strategiepapiere zu ihrer nationalen Politik⁽²⁶⁾. Die Verknüpfung mit europäischen Zielen und Maßnahmen ist jedoch weiterhin nicht sehr ausgeprägt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diese nationalen Berichte in ihrem nächsten Jahresbericht aus europäischer Perspektive zu analysieren.

7.9 Die Mitgliedstaaten intensivieren auch ihren Meinungsaustausch über wünschenswerte industriepolitische Maßnahmen. Derartige Methoden sollten ebenso wie operative Ergebnisse eine EU-weite Verbreitung finden, um den nationalen Tunnelblick zu überwinden und den Horizont zu erweitern.

7.10 Auch die Regionen und Ballungsräume müssen Verantwortung übernehmen. Sie sollten in die Lage versetzt werden, Cluster zu entwickeln und die Zusammenarbeit mit Schulen,

Wissenszentren und der Industrie auszubauen (z.B. durch die Entwicklung regional-sektorialer Netze).

7.11 Die Bewertung der Kommission sollte auf Leistungen und Verfahren in spezifischen Bereichen abheben, z.B. im öffentlichen Auftragswesen (17 % des BIP), wo - laut Analysen und im Widerspruch zu EU-Richtlinien - einzelstaatliche Industrieziele weiterhin vorherrschen.

7.12 Ein häufig übersehener Sonderfall sind Militärgüter. Schwindende Haushaltsmittel gehen häufig auf Kosten von Rüstungsausgaben. Unabhängige Untersuchungen sollten die Grundlage für ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis schaffen.

7.13 In diesem Bereich unterstreicht der EWSA die Notwendigkeit, innerhalb der EU Hürden zu beseitigen und gleichzeitig wettbewerbsfähige grenzüberschreitende Lieferketten zu entwickeln. Übertragungs- und Nebeneffekte zwischen militärischer und ziviler Produktion sollten gefördert werden. Parallel dazu sollte eine europäische Harmonisierung von Ausfuhrgenehmigungen erwogen werden.

7.14 Ein weiterer interessanter Bereich ist die Versorgungswirtschaft. Auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der Kommission sollte auf mehr Offenheit bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und/oder bewährten Methoden hingewirkt werden.

7.15 EU-Analysen können aufschlussreiche Informationen über die Qualität eines breiten Spektrums von Bedingungen in den Mitgliedstaaten zutage fördern. Es sollten Anreize für die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren (ohne Beeinträchtigung der Produktsicherheit und des Verbraucherschutzes) und die Verringerung der finanziellen Belastungen geschaffen werden⁽²⁷⁾. Entsprechende Schritte wurden in einigen Bereichen und Ländern bereits eingeleitet.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Im Fokus: *Industrieland Deutschland* (Deutschland), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Frankreich), *The Growth Agenda* (Großbritannien; darauf folgt bald ein detailliertes Programm), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Spanien), *Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Niederlande).

⁽²⁷⁾ Stoiber-Gruppe.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum“

KOM(2010) 524 endg. — 2010/0278 (COD)

(2011/C 218/08)

Berichtersteller: **Vincent FARRUGIA**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 6. Dezember 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 136 und 121 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum“

KOM(2010) 524 endg. — 2010/0278 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4. und 5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 139 gegen 10 Stimmen bei 33 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) vertritt die Auffassung, dass Reformen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) vorgenommen werden müssen, um die Probleme infolge der Krise von 2008 sowie die seit langem bestehenden Mängel zu beseitigen, die auch schon vor der Krise zutage getreten sind. Zudem weist der EWSA darauf hin, dass es mit dem SWP nicht gelungen ist, Haushaltsungleichgewichte zu vermeiden, die auf andere Ursachen wie z.B. makroökonomische Ungleichgewichte oder Mängel hinsichtlich der Praktiken und der Regulierung des Bank- und Finanzwesens zurückzuführen sind.

1.2 Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung als einen Schritt hin zu der dringend nötigen Reform, hält es jedoch für erforderlich, die präventiven und korrektiven Komponenten dieses Vorschlags einer angemessenen Überprüfung zu unterziehen.

1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass bei den haushaltspolitischen Vorschriften folgenden Aspekten zentraler Stellenwert beigemessen werden sollte:

- der Frage der Qualität haushaltspolitischer Maßnahmen im Hinblick auf einen stärkeren Beitrag der Einnahmen-/Ausgabenmechanismen zur Angebotsseite der Wirtschaft;
- der Tatsache, dass sich die Nachhaltigkeit haushalts- und finanzpolitischer Positionen am besten durch eine stärkere Anwendung präventiver statt korrektiver Ansätze erzielen lässt, und
- der Tatsache, dass anreizbasierte Mechanismen größere Erfolgchancen haben als Mechanismen, die ausschließlich auf Sanktionen beruhen.

Dies schmälert jedoch nicht die Bedeutung des korrektiven Ansatzes, der für die Verbesserung der Haushaltsdisziplin entscheidend ist.

1.3.1 Ein solcher Ansatz wird als voll und ganz mit den Zielen der Europa-2020-Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum übereinstimmend angesehen.

1.4 Im Einklang mit den im Jahreswachstumsbericht aufgeführten Zielen wird in Bezug auf die präventive Komponente vorgeschlagen, dass die Festlegung konkret bezifferbarer Haushaltsvorgaben auf der Grundlage eines zweigleisigen Ansatzes erfolgt, bei dem bestimmte Elemente von oben nach unten, andere hingegen von unten nach oben ausgerichtet sind. Das von oben nach unten gerichtete Element würde auf der Festlegung eines Ziels für die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung beruhen, die für das gesamte Euro-Währungsgebiet erforderlich sind, während im Rahmen des von unten nach oben gerichteten Elements festgelegt würde, wie diese Bemühungen in Form konkreter Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Auf diese Weise könnten mittels eines formalen Ansatzes die Bemühungen der Kommission um eine stärkere Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten bei der Anwendung des SWP unterstützt werden.

1.5 Im Rahmen eines solchen Ansatzes kann es im Hinblick auf die von einer Währungsunion erwarteten positiven Signale in Bezug auf die Glaubwürdigkeit erforderlich sein, dass die Mitglieder aufgefordert werden, entsprechend ihrer relativen Größe innerhalb des Währungsgebiets und ihrer diesbezüglichen Leistungsfähigkeit Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu unternehmen.

1.6 Des Weiteren schlägt der EWSA vor, dass im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Hinterlegung verzinslicher und unverzinslicher Einlagen und zur Zahlung von Geldbußen verlangt wird, dass die entsprechenden Mittel in erster Linie

direkt durch die Korrektur derjenigen politischen Entscheidungen aufgebracht werden, die nicht nachhaltige Finanzlagen bewirken. Ob eine solche vorliegt, würde anhand einer Bewertung der Abweichungen der einnahmen- und ausgabenseitigen Elemente von den im Rahmen der präventiven Komponente ermittelten Vorgaben zur Gewährleistung der Konvergenz bestimmt. Ihr Wert soll im Verhältnis zur Höhe der Ausgaben und/oder Einnahmen errechnet werden, die nachweislich unmittelbar zu der mangelnden Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik führen. Dieses Konzept würde zur Gestaltung einer besseren Haushaltspolitik beitragen.

1.7 Zudem wird vorgeschlagen, ergänzend zu den im Rahmen der korrektiven Komponente ergriffenen Sanktionen eine konsequente Folgenabschätzung durchzuführen, um sicherzustellen, dass tatsächlich Verbesserungen bei der Gestaltung der Haushaltspolitik des betreffenden Mitgliedstaats erzielt werden.

1.8 Zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen anreiz- und sanktionsbasierten Ansätzen im Rahmen der korrektiven Komponente schlägt der EWSA vor, dass der jeweilige Mitgliedstaat Zinsen auf nicht verzinsliche Einlagen erhalten kann, sobald er einen Abbau der Staatsschulden erzielt hat, der der Höhe nach mindestens diesen Zinsen entspricht und voraussichtlich dauerhaft sein wird. Geldbußen würden wiederum in den Europäischen Stabilitätsmechanismus fließen.

1.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine gründliche Reform der haushaltspolitischen Überwachung ein Eckpfeiler für die Stärkung der Ordnungspolitik und die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit im Euroraum sein wird.

2. Wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum

2.1 Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat zu einem starken Anwachsen der Haushaltsdefizite und der Schulden geführt. Dies hat die Besorgnis in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte verschärft. Die unterschiedlichen Ergebnisse bei der haushaltspolitischen Konsolidierung in den einzelnen Mitgliedstaaten, wobei in einigen Fällen die Möglichkeit einer Zahlungsunfähigkeit der öffentlichen Hand nicht auszuschließen ist, gepaart mit einer unzureichenden haushaltspolitischen Abstimmung und mangelhaften Ausgleichsmechanismen sind eine weitere große Herausforderung. Zusätzlichen Anlass zu Besorgnis geben die Unzulänglichkeiten in den Banken- und Finanzsystemen und in der Regulierungsinfrastruktur sowie die in diesem Zusammenhang möglichen Fälle von Zahlungsunfähigkeit.

2.2 Der SWP, ein Rahmen mit festen Regeln für die Koordinierung der nationalen Haushaltspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion, wurde eigens geschaffen, um die Haushaltsdisziplin zu gewährleisten, doch haben die Erfahrungen der jüngsten Zeit gezeigt, dass das System nach wie vor Lücken und Mängel aufweist, die die Stabilität des Euro beträchtlich schwächen können. Dies hat Diskussionen über die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU ⁽¹⁾ in Gang gebracht, in deren Rahmen die Kommission im September 2010 ein Legislativpaket von sechs Mitteilungen vorlegte. Dabei geht es um die Stärkung des SWP durch

— eine umsichtige Haushaltspolitik ⁽²⁾,

- die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ⁽³⁾,
- die Schaffung solider haushaltspolitischer Rahmen der Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾ sowie
- eine wirksamere Durchsetzung ⁽⁵⁾.

2.3 In dieser Stellungnahme geht es insbesondere um den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum ⁽⁶⁾ und damit um Aspekte der Durchsetzung. Zudem sei darauf hingewiesen, dass der EWSA derzeit eine weitere Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung KOM(2010) 527 endg. ⁽⁷⁾ ausarbeitet.

3. Hintergrund

3.1 Das Hauptinstrument der haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung im Euroraum ist der SWP, mit dem die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Haushaltsdisziplin umgesetzt werden. Der Europäische Rat stellte in seiner Tagung vom Juni 2010 einhellig fest, dass die Koordinierung der Wirtschaftspolitik dringend verstärkt werden muss. Dazu vereinbarte er folgende Orientierungen:

- (i) sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des SWP u.a. durch Sanktionen zu stärken und der besonderen Lage der Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, gebührend Rechnung zu tragen,
- (ii) den Schuldenständen und ihrer Entwicklung sowie der globalen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung sehr viel stärkere Beachtung zu schenken,
- (iii) zu gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten über nationale Haushaltsvorschriften und mittelfristige Haushaltsrahmen verfügen, die mit dem SWP in Einklang stehen,
- (iv) die Qualität der statistischen Daten sicherzustellen.

3.2 Zur wirksamen Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum sollen die Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 und (EG) Nr. 1467/97, die die Grundlage des SWP bilden, durch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates geändert werden ⁽⁸⁾. Konkret zielt der Verordnungsvorschlag auf eine Untermauerung der präventiven und eine Stärkung der korrektiven Komponente des SWP ab.

⁽³⁾ KOM(2010) 527 endg.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 523 endg.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 524 endg. und KOM(2010) 525 endg.

⁽⁶⁾ KOM(2010) 524 endg.

⁽⁷⁾ Siehe Stellungnahme des EWSA zum Thema „Makroökonomische Ungleichgewichte“, Siehe Seite 53 dieses Amtsblatts.

⁽⁸⁾ Diese Verordnungen wurden 2005 durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 und die Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 geändert und durch den Bericht des Rates vom 20. März 2005 über die „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ ergänzt.

⁽¹⁾ Siehe die EWSA-Stellungnahme im ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 7.

⁽²⁾ KOM(2010) 522 endg. und KOM(2010) 526 endg.

3.2.1 Was die präventive Komponente betrifft, so soll nach dem Verordnungsvorschlag das derzeitige mittelfristige Ziel der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie die Anforderung einer jährlichen BIP-Konvergenz von 0,5 % zwar beibehalten werden, gleichzeitig aber durch den neuen Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik konkret ausgestaltet werden. Dieser Grundsatz beinhaltet dem Vorschlag zufolge, dass das jährliche Ausgabenwachstum nicht über eine vorsichtige mittelfristige Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts hinausgehen sollte, es sei denn, diese Überschreitung wird durch einen Anstieg der Staatseinnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen oder diskretionäre Einnahmensenkungen werden durch Ausgabenkürzungen kompensiert. Wird von einer vorsichtigen Haushaltspolitik abgewichen, gibt die Kommission eine Empfehlung ab, mit der ein Durchsetzungsmechanismus gemäß Artikel 136 des Vertrags in Gang gesetzt und eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP verlangt wird.

3.2.2 Die korrektive Komponente steht im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten des Euroraums, ein übermäßiges Defizit und eine übermäßige Verschuldung zu vermeiden. Diese werden anhand numerischer Schwellenwerte für Defizit (3 % des BIP) und Staatsschuld (60 % des BIP oder hinreichend rückläufiger Trend) ermittelt.

3.2.2.1 Die Kommission erkennt in ihrem Vorschlag an, dass das dem jährlichen Haushaltssaldo beigemessene Gewicht dazu führen kann, dass der Schwerpunkt zu stark auf kürzerfristige Entwicklungen gelegt wird, und dass die Schulden als Indikatoren für die längerfristige Nachhaltigkeit der Haushalte mehr Aufmerksamkeit verdienen.

3.2.2.2 In dem Vorschlag für eine Verordnung heißt es in Bezug auf die korrektive Komponente, dass die Durchsetzung durch die Einführung einer Reihe neuer finanzieller Sanktionen für die Mitgliedstaaten des Euroraums, die nach einem schrittweisen Ansatz früher im Verfahren zum Einsatz kämen, gestärkt wird. Nach dem Beschluss über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in einem Land soll insbesondere eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP fällig werden, die in eine Geldbuße umgewandelt wird, falls die Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht befolgt wird.

3.2.3 Sowohl bei der präventiven als auch bei der korrektiven Komponente schlägt die Kommission ein Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ vor, bei der die Kommission dem Rat eine Empfehlung unterbreitet, nach der der Mitgliedstaat die Einlage zu entrichten hat. Dieser Empfehlung ist nachzukommen, es sei denn, der Rat beschließt innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit das Gegenteil.

3.2.4 Des Weiteren hält die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag fest, dass der Rat die Höhe der Einlage einstimmig oder in Sonderfällen auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission oder eines begründeten Antrags des betreffenden Mitgliedstaats verringern kann. Im Rahmen der präventiven Komponente wird die Einlage zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen an den betreffenden Mitgliedstaat freigegeben, sobald sich der Rat davon überzeugt hat, dass der Mitgliedstaat der zugrunde liegenden Situation abgeholfen hat. Zur unverzinslichen Einlage im Rahmen der korrektiven Komponente weist die Kommission im Verordnungsvorschlag darauf hin, dass diese

nach der Korrektur des übermäßigen Defizits freigegeben wird, während die Zinsen auf solche Einlagen und die vereinnahmten Geldbußen unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, deren Währung der Euro ist und die weder ein übermäßiges Defizit zu verzeichnen haben noch Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht sind.

3.2.5 Der Vorschlag steht im Zusammenhang mit generellen Forderungen nach einer breiteren makroökonomischen Bewertung, um strukturelle Ungleichgewichte, die sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken, einbeziehen zu können. Dazu wurden auch ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum⁽⁹⁾ sowie ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte⁽¹⁰⁾ veröffentlicht.

3.3 Zur Gewährleistung der Wirksamkeit der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum muss auch der haushaltspolitische Rahmen der Mitgliedstaaten im Blickpunkt stehen.

3.4 Diese Vorschläge sind Teil einer breiteren Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung im Rahmen der Ziele der Europa-2020-Strategie. Die wirtschaftspolitische Koordinierung, einschließlich der Überwachung der Haushaltslage durch Einhaltung der Haushaltsregeln und Umsetzung der Strukturreformen, soll in das sogenannte Europäische Semester eingebunden werden. Dabei wird die Haushalts- und Strukturpolitik der Mitgliedstaaten innerhalb eines bestimmten Zeitraums überprüft, um Unvereinbarkeiten und drohende Ungleichgewichte zu ermitteln und die Koordinierung zu stärken, solange wichtige haushaltspolitische Entscheidungen noch nicht gefallen sind⁽¹¹⁾.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Erforderlich ist eine Reform des SWP, um die Schwächen des Systems zu beseitigen, die im Zuge der beispiellosen Krise von 2008 deutlich geworden sind, aber auch die Mängel, die schon vor der Krise zutage getreten sind.

4.2 Eine Reihe von Mitgliedstaaten des Euroraums wies nämlich schon einige Jahre vor der Krise ein Haushaltsdefizit über dem Referenzwert von 3 % sowie eine steigende Schuldenquote auf⁽¹²⁾. Mit dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Haushaltsdefizite erheblich angewachsen, so dass das durchschnittliche Defizit im Euroraum Ende 2010 voraussichtlich 6,3 % des BIP und die Schuldenquote 84,1 % betragen wird⁽¹³⁾. Der SWP war nicht dafür ausgelegt, derartige Ungleichgewichte zu verhindern, die in vielen Fällen auch aus starken Spannungen innerhalb des weiteren makroökonomischen und finanziellen Umfelds resultierten.

⁽⁹⁾ KOM(2010) 525 endg.

⁽¹⁰⁾ KOM(2010) 527 endg.

⁽¹¹⁾ Das Europäische Semester wurde durch den im Januar 2011 veröffentlichten Jahreswachstumsbericht ins Leben gerufen (KOM(2011) 11 endg.). Der Jahreswachstumsbericht umfasst die verschiedenen Maßnahmen, die zur kurzfristigen Stärkung der Konjunkturbelebung erforderlich sind, wobei der Schwerpunkt jedoch auch auf den Zielen der Strategie Europa 2020 liegt.

⁽¹²⁾ Eurostat-Daten, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Europäische Kommission, *European Economic Forecast*, Herbst 2010.

4.3 Zwei wesentliche Punkte sind in Bezug auf den SWP in Angriff zu nehmen. Erstens kann der Durchsetzungsmechanismus verbessert werden. Zweitens wird dem Defizitkriterium übermäßiges Gewicht beigemessen, und gleichzeitig werden die Schulden zu wenig berücksichtigt. Dem Konjunkturzyklus wurde bei der Anwendung des SWP nicht ausreichend Rechnung getragen.

4.3.1 Probleme mit der Durchsetzung zeigen sich daran, dass einige Länder jahrelang gegen das Defizit- und das Schuldenstandskriterium verstoßen haben. Da keine Sanktionen folgten, kam es zu einer Haushaltspolitik, bei der nicht nur die Nachhaltigkeit des Haushalts in dem einzelnen Mitgliedstaat vernachlässigt wurde, sondern auch die Auswirkungen der nicht nachhaltigen Haushaltspolitik eines Mitglieds auf die gesamte Währungsunion unberücksichtigt blieben. Die mangelnde Durchsetzung in der Vergangenheit hat den SWP geschwächt und seine Glaubwürdigkeit untergraben.

4.3.1.1 Reformen der präventiven und der korrektiven Komponente des Pakts, flankiert von neuen, strengeren finanziellen Sanktionen, sollen diesem Mangel abhelfen. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit eine glaubwürdige Umsetzung erfolgen wird.

4.3.1.2 Einerseits ließe sich geltend machen, dass das Risiko diesmal extrem hoch ist, wenn die Maßnahmen nicht greifen. Mehr als je zuvor werden die Finanzmärkte mit besonderer Wachsamkeit verfolgt, wie die Länder des Euroraums das Haushaltsgleichgewicht und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht überwachen. Das Fehlen einer glaubwürdigen Durchsetzung würde das Scheitern des SWP bedeuten und die Stabilität des Euroraums deshalb ernsthaft untergraben.

4.3.1.3 Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Vorschläge für eine verstärkte Überwachung angesichts der Auswirkungen einer beispiellosen Krise und zu einer Zeit nach wie vor schwachen Wirtschaftswachstums vorgelegt werden. Die Regierungen mussten Banken mit Kapital unter die Arme greifen, um einen vollständigen Zusammenbruch des Finanzsystems abzuwenden. Sie mussten zudem Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Krise abzufedern.

4.3.2 Angesichts des zu starken Gewichts, das dem Defizitkriterium beigemessen wird, wurde bei der Überarbeitung des SWP 2005 versucht, den Schwerpunkt auf die strukturellen Defizite zu verlagern, damit der konjunkturellen Lage in jedem Mitgliedstaat Rechnung getragen werden kann. Dabei wurde jedoch versäumt, die Haushaltsdisziplin langfristig gesehen zu berücksichtigen. Indem das Schuldenstandskriterium mehr Gewicht erhält, soll diesem Mangel bis zu einem gewissen Grade abgeholfen werden.

4.3.2.1 Bei dem Mechanismus müssen jedoch die Gründe für die Anhäufung von Schulden berücksichtigt werden. Schulden zur Finanzierung öffentlicher Investitionsprojekte, die einen hohen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen haben, sind anders zu bewerten als Schulden, die zur Deckung von Kosten aufgenommen werden, die nur eine geringe Rentabilität aufweisen.

4.3.2.2 Bei der Reform der Überwachungsmechanismen sollen länderspezifische Faktoren wie die Schuldenstruktur und damit zusammenhängende Risiken, die Verschuldung des Privatsektors sowie Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung berücksichtigt werden. Wichtig ist aber

auch, eine Unterscheidung zwischen Auslands- und Inlandsverschuldung zu treffen, zumal letztere zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität beiträgt.

4.3.2.3 Die Kritik am Überwachungsmechanismus zielt auch auf die Bedeutung konkreter Referenzwerte ab, deren Festlegung weitgehend willkürlich ist⁽¹⁴⁾. Nichtsdestoweniger gilt es als anerkannt, dass der Wert des Referenzwerte-Ansatzes in seiner Einfachheit, in der Transparenz und der Stärkung der Governance liegt.

4.3.2.4 Abweichungen der einzelnen Mitgliedstaaten von derartigen Referenzwerten machen deutlich, wie weit die EU bisher von einer Konvergenz entfernt ist. Eine rasche Konvergenz zwischen den Ländern ist wünschenswert, und es ist richtig, dass der Europäische Rat dieser Frage kürzlich besondere Bedeutung beigemessen hat. Dies erfordert andererseits, dass in jedem Land sorgfältig abgewogen wird zwischen der erforderlichen Einhaltung der Haushaltsdisziplin und konkreten Erfordernissen an Umstrukturierung, Investitionen und Wachstum, denen durch haushaltspolitische Maßnahmen möglicherweise Rechnung getragen werden muss.

4.4 Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Nachhaltigkeit des Haushalts nicht losgelöst von makroökonomischen Ungleichgewichten betrachtet werden kann. Eine umfassende makroökonomische Überwachung, die dazu dient, die Korrektur von Ungleichgewichten zu überprüfen, ist also höchst gerechtfertigt.

4.5 Die Tendenz hin zur Schaffung nationaler Haushaltsrahmen als Ergänzung zum SWP beruht auf der Anerkennung der Tatsache, dass Haushaltsdisziplin zwar alle Länder des Euroraums angeht, die Gesetzgebungsbefugnis in haushaltspolitischen Angelegenheiten jedoch bei der nationalen Ebene liegt.

4.5.1 Ein stärker dezentral ausgerichteter Ansatz in Fragen der Haushaltsdisziplin ließe sich einerseits durch eine Änderung des Vertrags erreichen, wobei die nationalen Interessen gegenüber den gemeinsamen Interessen eingeschränkt würden, sowie andererseits durch eine flexiblere Regelung auf der Grundlage von Vereinbarungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Wenn eine solche Änderung nicht erfolgt, werden die nationalen Interessen tendenziell dominieren – unabhängig davon, wie gerechtfertigt die gemeinsamen Interessen sind⁽¹⁵⁾. Es sollte daher geprüft werden, welche Rolle die nationalen Bestimmungen über die finanzpolitische Verantwortung im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin spielen können. Erfolgreich umgesetzt können diese nämlich den Anstoß für die Stärkung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit im gesamten Euroraum geben.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Die Ziele der vorgeschlagenen Verordnung, d.h. die Stärkung des SWP durch Bereitstellung von Instrumenten für eine wirksame Durchsetzung, sind zu begrüßen, doch sollten bestimmte Aspekte der präventiven und der korrektiven Komponente des Pakts nach Auffassung des EWSA noch einmal geprüft werden.

⁽¹⁴⁾ WYPLOSZ, C (2002), „Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?“, Graduate Institute for International Studies, Genf und CEPR.

⁽¹⁵⁾ Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union – Fachabteilung A: Direktion Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik, Wirtschaft und Währung, Multilaterale Überwachung (Charles WYPLOSZ).

5.2 Bei dem Ausgabenziel, das im Rahmen der präventiven Komponente beschrieben wird und das sich an einer vorsichtigen Schätzung des mittelfristig tragfähigen BIP-Wachstums orientiert, werden die verschiedenen Elemente der Staatsausgaben nicht berücksichtigt, obwohl eine Zielvorgabe in Bezug auf die Gesamtausgaben Vorteile in puncto Einfachheit und Stärkung der Governance aufweist. Dies gilt auch für die Haushaltsregeln, die sich ausschließlich auf die übergreifenden Indikatoren wie das Defizit- und das Schuldenstandskriterium konzentrieren. Bei diesem Kriterium bleibt das langfristige Wachstum auf der Angebotsseite, das durch bestimmte Arten von Staatsausgaben ausgelöst wird, ebenso unberücksichtigt wie die Entwicklungen bei der Ausgabenqualität und die Mechanismen zur Einnahmengerierung im Allgemeinen.

5.2.1 Deshalb muss der Schwerpunkt auf die Qualität der öffentlichen Haushalte gelegt werden, indem die Struktur und die Effizienz der Staatsausgaben bewertet werden. Dies kann besonders bei Investitionen in Humanressourcen in Form von Ausgaben für Bildung und Gesundheit, Forschung und Entwicklung, öffentliche Infrastruktur und den Aufbau von Institutionen der Fall sein⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Es wird daher vorgeschlagen, diesen Ausgabentyp insbesondere dann von der Ausgabenobergrenze auszunehmen, wenn es sich um mit EU-Mitteln getätigte Ausgaben und die entsprechende nationale Kofinanzierung handelt. Im Hinblick auf die Wahrung der Qualität der Sozialausgaben könnten auch die Pflichtleistungen im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung ausgenommen werden. Darüber hinaus muss die Umsetzung der haushaltspolitischen Ziele im Einklang mit der Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum erfolgen, wobei die Erreichung dieser Ziele möglicherweise höhere Staatsausgaben erfordert⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Außerdem schlägt der EWSA zur Vermeidung von Unsicherheiten bezüglich der Verordnung vor, die Begriffe „vorsichtige Haushaltspolitik“, „vorsichtige Schätzung des mittelfristig tragfähigen BIP-Wachstums“ und „außergewöhnliche Umstände“ klar zu definieren.

5.3 Der Durchsetzungsmechanismus sollte nicht nur bei Abweichungen von den numerischen Werten ausgelöst werden, sondern es sollten auch weitergehende Aspekte wie die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bedingungen in dem jeweiligen Mitgliedstaat berücksichtigt werden. Mit diesem Vorschlag soll die präventive Komponente nicht verwässert werden, sondern vielmehr die Berücksichtigung der in den einzelnen Ländern des Euroraums dominierenden Erwägungen ermöglicht werden. Dies steht im Übrigen im Einklang mit dem Vorschlag für eine Verordnung zu makroökonomischen Ungleichgewichten, in dem vorgesehen ist, dass nach Auslösung des Warnmechanismus eine eingehende Prüfung zur Lage des betroffenen Mitgliedstaats vorgenommen wird.

5.4 Weiter wird vorgeschlagen, dass die Verpflichtung zur Hinterlegung verzinslicher oder unverzinslicher Einlagen und

die Verhängung von Geldbußen in jedem Fall so erfolgt, dass die entsprechenden Mittel direkt durch die Korrektur politischer Entscheidungen finanziert werden, die eine unvernünftige und nicht nachhaltige Haushaltslage verursachen. Ob eine solche vorliegt, wird anhand der Abweichungen von den Bestimmungen der präventiven Komponente ermittelt. Ferner würde ihr Wert im Verhältnis zur Höhe der Ausgaben und/oder Einnahmen bestimmt, die nachweislich direkt zur mangelnden Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik führen. Auf diese Weise würde der Gefahr begegnet, dass Einlagen und Strafen durch Regierungsausgaben finanziert werden, die eine hohe Rentabilität aufweisen. Obwohl die Ermittlung nicht nachhaltiger Vorgehensweisen als schwieriges Unterfangen gilt, sollten Bemühungen unternommen werden, klare und in der Praxis anwendbare Definitionen festzulegen, die sich in diesem Zusammenhang als nützlich erweisen können.

5.4.1 Zudem ist wichtig, dass die Einlage nur dann freigegeben wird, wenn sich der Mitgliedstaat verpflichtet hat, diese Mittel wieder produktiv einzusetzen. In diesem Zusammenhang könnte es erforderlich sein, eine Kosten-Nutzen-Rechnung ähnlich jener vorzunehmen, die bei der Vergabe von Kohäsions- und Strukturfondsmitteln⁽¹⁹⁾ durchgeführt wird.

5.5 Auch den Auswirkungen der Durchsetzung muss gebührend Rechnung getragen werden, etwa wenn eine unverzinsliche Einlage auferlegt oder eine Sanktion zu einem Zeitpunkt verhängt wird, an dem die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation in einem Mitgliedstaat möglicherweise nicht stabil ist. Deshalb sollten sämtliche Empfehlungen der Kommission zur Anwendung der korrektiven Komponente einer Folgenabschätzung unterliegen, aus der hervorgeht, inwiefern die Anwendung tatsächlich zu einer Verbesserung der Qualität der Finanzpolitik in dem betreffenden Mitgliedstaat und im Euroraum insgesamt führen würde. Im Hinblick auf die Durchsetzung kommt es darauf an, dass unterm Strich nicht mehr Schaden angerichtet als behoben wird.

5.6 In Artikel 7 der Verordnung ist festgelegt, dass die Einnahmen der Kommission aus Zinsen und Geldbußen auf die Mitgliedstaaten des Euroraums, bei denen weder ein übermäßiges Defizit festgestellt noch ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet wurde, entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am Bruttonationaleinkommen aufgeteilt werden. Das System der Aufteilung kann dann zu größeren Ungleichgewichten innerhalb der Währungsunion führen, die möglicherweise beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums verursachen, die den Erfordernissen einer Währungsunion widersprechen.

5.7 Zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen anreiz- und sanktionsbasierten Ansätzen im Rahmen der korrektiven Komponente schlägt der EWSA vor, dass der jeweilige Mitgliedstaat Zinsen auf nicht verzinsliche Einlagen erhalten kann, sobald er einen Abbau der Staatsschulden erzielt hat, der der Höhe nach mindestens diesen Zinsen entspricht und voraussichtlich dauerhaft sein wird. Geldbußen würden wiederum in den Europäischen Stabilitätsmechanismus fließen.

⁽¹⁶⁾ Salvador BARRIOS und Andrea SCHÄCHTER, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António AFONSO, Werner EBERT, Ludger SCHUKNECHT und Michael THÖNE, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No. 438.

⁽¹⁸⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme ABL C 107 vom 6.4.2011, S. 7.

⁽¹⁹⁾ Europäische Kommission, Generaldirektion für Regionalpolitik: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, Juni 2008.

5.8 Diesem Vorschlag liegt der Gedanke zugrunde, dass der SWP eher als Anreiz für eine nachhaltige Politik denn als ausschließlich strafendes Instrument dienen sollte.

5.9 Zwar ist unbestritten, dass die Vorgabe einer grundlegenden wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Konvergenz auf gemeinsamen Zielstellungen beruhen muss, doch lässt sich geltend machen, dass ein „Einheitsziel“ möglicherweise flexibel umgesetzt werden muss, indem die Nachhaltigkeit der Haushalte kurzfristig bewertet wird, zumindest so lange, bis eine ausreichende wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Ländern erzielt worden ist, aber auch indem berücksichtigt wird, dass die Mitgliedstaaten in ganz unterschiedlichem Maße von der jüngsten Rezession betroffen sind.

5.9.1 Auch ist es wichtig, die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die einzelnen Mitgliedstaaten von den positiven Signalen in Bezug auf die Glaubwürdigkeit profitieren können, die die Existenz einer großen Währungsunion nach außen ausstrahlen dürfte. Es wäre deshalb überlegenswert, ob die Länder nicht dennoch aufgefordert werden sollten, Bemühungen zur Konsolidierung ihres Haushalts entsprechend ihrer relativen Größe innerhalb des Währungsgebiets und ihrer diesbezüglichen Leistungsfähigkeit zu unternehmen. Auf diese Weise ließe sich das gemeinsame übergreifende Ziel für den Euroraum kohärent verwirklichen. Dies würde allen Ländern direkt zugute kommen, da das Währungsgebiet als Ganzes und insbesondere die Politikgestaltung der leistungsstärkeren Länder wirtschaftlich vertrauenswürdiger wäre.

5.9.2 Ob ein solches Konzept funktioniert, hängt in hohem Maße von dem von der Kommission vorgeschlagenen Überwachungsmechanismus ab, der gewährleisten soll, dass die im Rückstand befindlichen Länder alles in ihren Kräften Stehende tun, um in optimalem Tempo zu den Spitzenreitern aufzuschließen. Auch muss immer wieder betont werden, wie wichtig eine korrekte statistische Erfassung ist und dass Statistiken und Berichterstattung verbessert werden müssen, damit rechtzeitig verlässliche Daten vorgelegt werden können.

5.9.3 Deshalb schlägt der Ausschuss vor, in nächster Zeit und bis eine ausreichende wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erzielt worden ist, einen zweigleisigen Ansatz mit Top-down- und Bottom-up-Elementen anzuwenden, der die Anstrengungen, die gegenwärtig zur Wiederherstellung der Nachhaltigkeit der Haushalte im Euroraum unternommen werden, ergänzt und verstärkt, indem planvoll und geordnet eine gewisse Flexibilität eingeführt wird.

5.9.4 Das Top-down-Element beruht auf der Festlegung eines Ziels für das gesamte Gebiet, in dessen Rahmen die auf dieser Ebene erforderlichen Bemühungen zur Konsolidierung der Haushalte bestimmt werden. Die Umsetzung dieses Ziels stärkt die Glaubwürdigkeit des Euroraums insgesamt, d.h. sämtliche Länder würden davon profitieren. Das Bottom-up-Element bedeutet, dass die Anstrengungen, die im gesamten Währungsraum zu unternehmen sind, auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt werden. Dabei sind bestimmte objektive wirtschaftliche Kriterien zu berücksichtigen, zum Beispiel der Entwicklungsstand, der Investitionsbedarf, das Ausmaß der Rentenreform, die Qualität der öffentlichen Finanzen und die Effizienz des Steuersystems. Darüber hinaus könnte mit diesem Ansatz

vermieden werden, dass eine zu restriktive Handhabung des SWP das Wachstum in bestimmten Ländern dauerhaft beeinträchtigt.

5.9.5 Dieser Ansatz würde einerseits ein Element der Solidarität zwischen den Ländern des Euroraums mit sich bringen, das durchaus angebracht ist, und andererseits einen Schritt hin zu einer besseren Abstimmung und haushaltspolitischen Integration bedeuten. Wenn eine grundlegende wirtschaftliche Konvergenz in ausreichendem Maße gegeben ist, bedeutet die Aufschlüsselung der Anstrengungen auf die Mitgliedstaaten nach dem Bottom-up-Element, dass die verschiedenen Länder gemeinsame bezifferbare Ziele verfolgen. Bis dahin würde die erforderliche Flexibilität im Falle einzelner Länder nicht länger offenbar ad hoc und eventuell ungerechtfertigt gewährt, wie es in der Vergangenheit oft der Fall war, sondern Teil eines kohärenten und konsistenten Systems sein, damit die erforderlichen Anstrengungen zur Konsolidierung der Haushalte in den Ländern des Euroraums unternommen werden können. So ließe sich die Glaubwürdigkeit des Systems erheblich verbessern.

5.9.6 Dieser Ansatz ähnelt seinem Wesen nach dem der Europa-2020-Strategie im Hinblick auf die Ableitung von Zielen, bei dem die Mitgliedstaaten eigene nationale Ziele beschließen, die im Einklang mit den übergreifenden Zielen der EU stehen. Anhang 1 des Jahreswachstumsberichts, der die vorläufigen Ziele der Mitgliedstaaten enthält, bezieht sich auf die Tatsache, dass ein wichtiges Element der Strategie darin besteht, dass sich jeder Mitgliedstaat mit Blick auf die Ziele von Europa 2020 eigene Vorgaben setzt. Es wird geltend gemacht, dass sich die Mitgliedstaaten weitaus mehr mit den Zielen identifizieren, wenn diese Gegenstand einer politischen Debatte im Land waren und unter Berücksichtigung der Ausgangslage und der aktuellen Situation festgelegt wurden. In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA zudem vor, für jene Länder, die besonders umfangreiche Konsolidierungsarbeit zu leisten haben, ausdrücklich Übergangsfristen innerhalb eines realistischen Zeitrahmens für die Konsolidierung festzulegen.

5.9.7 Ziel des vorgeschlagenen Ansatzes ist es nicht, die von der Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag beschriebene präventive Komponente zu verwässern, da mit diesem eine langfristige Erreichung der bezifferten Konvergenzziele in allen Staaten des Euroraums angestrebt wird. Es soll jedoch nach dem Vorbild der von der Kommission selbst vorgeschlagenen länderspezifischen Ansätze die Möglichkeit eines formellen Rahmens geschaffen werden, innerhalb dessen die einzelnen Mitgliedstaaten des Euroraums die Konvergenzziele unterschiedlich schnell erreichen können. Dies ist ein wichtiger Schritt, um die Glaubwürdigkeit des Systems durch eine formale Verankerung der Flexibilität in den länderspezifischen Konvergenzplänen zu stärken.

5.10 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass dem sozialen Dialog großes Gewicht zukommen muss. Auf nationaler Ebene ist der soziale Dialog wichtig für die Entwicklung eines nationalen politischen Rahmens, der vor allem die Haushaltspolitik und die makroökonomische Überwachung umfasst. Ein reifer und umfassender politischer und sozialer Dialog ermöglicht die Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen, vor allem langfristiger Natur wie die Rentenreform und die Gesundheitsausgaben. Damit die Regierungen Ziele wie Nachhaltigkeit der Haushalte und makroökonomisches Gleichgewicht erreichen, sind ein hohes Maß an sozialer Partnerschaft und Zusammenarbeit sowie politischer Konsens erforderlich.

5.10.1 Eine wichtige Aufgabe des EWSA besteht auch darin, einen effizienten Dialog seiner Mitglieder über Fragen der Nachhaltigkeit der Haushalte zu ermöglichen. Dazu kann er in enger Abstimmung mit dem nationalen sozialen Dialog Empfehlungen und Reformvorschläge vorlegen. Wie in der Stellungnahme „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung - Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“ vorgeschlagen, könnte der EWSA jährliche Sitzungen zu diesem Thema abhalten, um Empfehlungen und Reformvorschläge zu diskutieren. Darüber hinaus hat der EWSA als Vertretung der nationalen Sozialpartner die wichtige Aufgabe, zu gewährleisten, dass die nationalen Sozialbehörden im Einklang mit den gemeinschaftlichen Zielen, die der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung dienen, tätig werden.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorschlägen:
„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im
Euroraum“**

KOM(2010) 525 endg. — 2010/0279 (COD)

**und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“**

KOM(2010) 527 endg. — 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Berichtersteller: **Stefano PALMIERI**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 1. Dezember 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 136 und Artikel 121 Absatz 6 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum“

KOM(2010) 525 endg. — 2010/0279 (COD)

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“

KOM(2010) 527 endg. — 2010/0281 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 8. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 189 gegen 2 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass es die Europäische Kommission im Rahmen der Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU für notwendig hält, den makroökonomischen Ungleichgewichten größere Beachtung zu schenken und sie - ebenso wie die öffentlichen Haushaltsdefizite - als Faktoren für die wirtschaftliche, finanzielle und soziale Instabilität der Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten anzusehen.

1.2 Der EWSA anerkennt, dass die derzeitige Wirtschaftskrise die wirtschaftliche, soziale und auch die politische Verfassung der EU im Allgemeinen und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Besonderen auf eine harte Probe stellt. Zur Vermeidung der Krise war es nicht ausreichend, nur die quantitative Dimension des Wirtschaftswachstums eines Landes zu betrachten; es hätten auch die Qualität dieses Wachstum bewertet, d.h. die makroökonomischen Faktoren ermittelt werden müssen, die für oder gegen seine Nachhaltigkeit sprechen.

1.3 Der EWSA fordert, bei der Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung den Erfordernissen der Stabilität und eines neue Arbeitsplätze schaffenden Wachstums gleichermaßen Beachtung zu schenken.

1.4 Aus diesem Grunde hofft der EWSA, dass die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung als Eckpfeiler der

Wirtschafts-, Sozial- und Kohäsionspolitik der EU tatsächlich zum Erreichen der Ziele der Europa-2020-Strategie und der neuen europäischen Kohäsionspolitik beiträgt.

1.5 Der EWSA will dazu beitragen, den für eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung erforderlichen breiten Konsens zu erzielen, indem er einige dem Ansatz der Kommission innewohnende Nachteile und Risiken, aber auch die sich daraus ergebenden bedeutenden Möglichkeiten hervorhebt.

1.6 Die Kommission hat betont ⁽¹⁾, dass das Auftreten und Andauern von makroökonomischen Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten auf Wettbewerbsfähigkeitsfaktoren zurückzuführen ist, wobei die Kommission selbst Wettbewerbsfähigkeit als *„die Fähigkeit der Wirtschaft, der Bevölkerung nachhaltig einen hohen und wachsenden Lebensstandard und eine hohe Beschäftigung zu sichern“* ⁽²⁾ definiert hat. Wenn dem so ist, ergibt sich ausgehend von dieser Feststellung und Definition, dass für die Bewertung solcher Ungleichgewichte ein umfassenderes Spektrum von wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Faktoren betrachtet werden muss, was auch der EWSA für notwendig hält.

⁽¹⁾ Europäische Kommission – GD ECFIN: „The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area“ (Die Auswirkungen der globalen Krise auf die Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanzunterschiede im Euroraum) in: Quartalsbericht über den Euroraum, Nr. 1/2010.

⁽²⁾ KOM(2002) 714 endg.

1.7 Aus diesem Grund sollte der Referenzrahmen (Scoreboard) für die Bewertung makroökonomischer Ungleichgewichte nach Ansicht des Ausschusses wirtschaftliche, finanzielle und soziale Indikatoren umfassen. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass jenen Ungleichgewichten Rechnung zu tragen ist, die sich aus den großen und zunehmenden Ungleichheiten bei der Einkommensverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten ergeben, welche zu den Ursachen der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise gehören⁽³⁾.

1.8 Makroökonomische Unterschiede sind nicht nur die Folge der Währungsunion, sondern auch Ergebnis der Eröffnung des gemeinsamen Binnenmarktes. Die grenzüberschreitende Arbeitsteilung beruht auf unterschiedlichen wettbewerbslichen Vorteilen und Nachteilen in den jeweiligen Märkten. Die beabsichtigten Maßnahmen sollten deshalb nicht eine Nivellierung jeglicher Unterschiede zum Ziel haben, wenn diese aus der Dynamik des Binnenmarktes resultieren und keine negativen Auswirkungen haben.

1.9 Der EWSA betont, dass bei der Bewertung der makroökonomischen Ungleichgewichte eine angemessene und ausgewogene Evaluierung sowohl der preislichen als auch der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeitsfaktoren erreicht werden muss.

1.10 Der EWSA spricht sich dafür aus, die von der Kommission geplanten Überlegungen darüber, welche Indikatoren in das Scoreboard aufgenommen werden sollen, dergestalt auszuweiten, dass auf europäischer und nationaler Ebene eine umfassende Zahl institutioneller Akteure und die Zivilgesellschaft vertretender Gremien, darunter der EWSA selbst und der Ausschuss der Regionen, darin einbezogen werden.

1.11 Nach Auffassung des EWSA sollte das von der Kommission im Rahmen des Warnmechanismus vorgeschlagene Scoreboard wegen der diesem Ansatz inhärenten technischen Probleme (Festlegung der Alarmschwellen, Gewichtung der verschiedenen Ursachen der Ungleichgewichte, zu berücksichtigender Übergangszeitraum) im Wesentlichen als Instrument für eine erste Bewertung angesehen werden. Daran muss sich jedoch eine umfassendere und eingehende wirtschaftliche Evaluierung der Ungleichgewichte des jeweiligen Mitgliedstaats anschließen.

1.12 Der EWSA warnt vor der Gefahr, den Zusammenhang zwischen Ermittlung der Ungleichgewichte, Durchführung der Abhilfemaßnahmen und Korrektur dieser Ungleichgewichte innerhalb eines angemessenen Zeitraums als gegeben vorauszusetzen. In diesem Kontext kommen weitere Faktoren ins Spiel, die zu einer noch größeren Zeitverzögerung führen könnten: a) die komplizierten Zusammenhänge zwischen makroökonomischen Zielen und Instrumenten; b) die indirekte Kontrolle der Instrumente durch die Politik und c) die mögliche Unwirksamkeit des für die WWU-Länder vorgeschlagenen Systems von Sanktionen.

1.13 Der EWSA weist auf die Gefahr hin, dass mögliche restriktive Ausgleichsmaßnahmen eine prozyklische Politik begünstigen könnten, die die derzeitige Phase der wirtschaftlichen Rezession verstärkt und verlängert. Es ist sogar möglich, dass

die den einzelnen Mitgliedstaaten verordnete Mischung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zwar für die internen Ungleichgewichte notwendig, für die EU in ihrer Gesamtheit aber nicht die richtige Mischung ist.

1.14 Nach Ansicht des EWSA wurde bei den Maßnahmen zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, die im Wesentlichen mit der Verschuldung des privaten Sektors zusammenhängen, die Aufsichts- und Kontrollrolle unterschätzt, die die Europäische Zentralbank (EZB), das Europäische Zentralbankensystem, der Europäische Ausschuss für Systemrisiken und die Europäische Bankaufsichtsbehörde spielen könnten. Aus diesem Grund fordert der EWSA, dass im Rahmen einer Koordinierung zwischen den genannten Institutionen die Bedingungen für die Gewährleistung einer wirksamen direkten oder indirekten Beaufsichtigung des Bankensystems und für geeignete Regulierungsmaßnahmen für die Kreditvergabe (deren Regulierungskriterien entsprechend festzulegen sind) geschaffen werden.

1.15 Der EWSA betont, dass in dem Paket von Rechtsvorschriften zur Prävention und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten entsprechende Überlegungen zum EU-Haushalt fehlen. Asymmetrische Schocks in den Mitgliedstaaten des Euroraums machen den Einsatz von Instrumenten zur Herstellung eines makroökonomischen Gleichgewichts erforderlich. In diesem Zusammenhang hält es der EWSA für zweckmäßig, das Potenzial eines flexibleren und mit mehr Mitteln als bisher ausgestatteten Haushaltssystems zu bewerten. Dies würde die notwendigen Mittelübertragungen von Bereichen, die von den Schocks profitiert haben, auf geschädigte Bereiche ermöglichen, entweder durch automatische Stabilisierungsmechanismen oder durch die Finanzierung von gesamt-europäischen Investitionsvorhaben (z.B. durch die Ausgabe von Euro-Anleihen)⁽⁴⁾.

1.16 Der EWSA bekräftigt seinen Standpunkt, dass eine wirksame Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik, aus der sich eine starke demokratische Legitimierung gegenüber den Unionsbürgern schöpfen lässt, eine stärkere Stellung des Europäischen Parlaments, des EWSA und des Ausschusses der Regionen 6 d.h. der die Bürger, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft vertretenden Institutionen 6 voraussetzt⁽⁵⁾.

1.17 Das EP kann nach Ansicht des EWSA entscheidend dazu beitragen, dass der makroökonomische Referenzrahmen, die Prioritäten bei der Problemlösung und die Ermittlung der zu ergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen mitgetragen werden. Das Parlament könnte in diesem Zusammenhang das

⁽⁴⁾ MONTI M., „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas“, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission, Mai 2010. DELORS J., FERNANDES S., MERMET E., Le semestre européen: un essai à transformer (Das europäische Semester - ein Versuch der Änderung). in: Notre Europe, Les Brefs, Nr. 22, Februar 2011. AMATO A., BALDWIN R., GROS D., MICOSSI S., PADOAN P., „A new political deal for Eurozone sustainable growth“, offener Brief an den Präsidenten des Europäischen Rates, VoxEU.org, Dezember 2010, im Internet abrufbar unter: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ In den Ziffern 1.15 bis 1.18 werden die Empfehlungen der Stellungnahme ECO/282 zur der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“ aufgegriffen und bekräftigt (Abl. C 107 vom 6.4.2011, S. 7).

⁽³⁾ Siehe ILO-IMF, The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion (Die Herausforderungen von Wachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt), Diskussionspapier für die gemeinsame Konferenz von ILO und IWF, Oslo, 13. September 2010, S. 67-73.

Forum sein, in dem zusammen mit den anderen Organen eine gemeinsame Strategie vereinbart wird, die sich nicht nur auf Vorschriften und formale Verfahren beschränkt, sondern im Einzelnen auf konkrete Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens und zur Erfüllung der Erwartungen der europäischen Bürger eingeht.

1.18 Der EWSA begrüßt die Schlussfolgerung des Europäischen Rates vom 24./25.3.2011, wonach der EWSA in eine „enge Zusammenarbeit“ bei der Durchführung des europäischen Semesters einbezogen werden soll, „um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen von vielen Seiten mitgetragen werden.“ Er erklärt seine Bereitschaft zu einer umfassenden Mitwirkung und hofft, dass der Rat mit dem EWSA alsbald in entsprechende Gespräche eintritt.

1.19 Als Forum für den zivilgesellschaftlichen Dialog könnte der EWSA eine jährliche Sondersitzung (im Herbst) organisieren, um die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu diskutieren und sich mit den jeweiligen nationalen Wirtschafts- und Sozialräten, den nationalen Parlamenten und dem EP darüber auszutauschen. Die verabschiedeten Strategien könnten so einer Bewertung unterzogen und auf nationaler Ebene entsprechend verbreitet und propagiert werden.

1.20 Der EWSA spricht sich für einen stärkeren und zielgerichteteren Einsatz des makroökonomischen Dialogs aus, um die Vermeidung und Korrektur der Ungleichgewichte nicht der Kommission und den einzelstaatlichen Regierungen allein zu überlassen. Dieser Dialog könnte zu einem Instrument werden, mit dem die Regierungen und die Sozialpartner die Wirtschaftslage auf EU-Ebene und die zu ergreifenden Maßnahmen gemeinsam bewerten, und zwar in enger Verbindung mit dem sozialen Dialog und der Konzertierung auf nationaler Ebene, um die Entwicklungen in der EU insgesamt und in den einzelnen Mitgliedstaaten miteinander in Einklang zu bringen.

2. Maßnahmen zur Korrektur interner makroökonomischer Ungleichgewichte gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission in den Dokumenten KOM(2010) 525 und 527 endg.

2.1 Die Europäische Kommission hat am 30. Juni 2010 die Mitteilung „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“ vorgelegt⁽⁶⁾. Mit dieser Mitteilung setzt die Kommission ihre in der Mitteilung „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“⁽⁷⁾ bereits angekündigten Bemühungen fort.

2.2 Die Kommission und die vom Präsidenten des Europäischen Rates Herman VAN ROMPUY geleitete Arbeitsgruppe erkennen angesichts der internationalen Finanzkrise an, dass die Einhaltung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Kriterien, die durch die Reform der Überwachung weiter verschärft wurden, nicht ausreicht, um die Stabilität der WWU zu gewährleisten. Auch makroökonomische Ungleichgewichte innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union

gefährden das europäische Wirtschaftssystem in seiner Gesamtheit, da sie zur Verschlechterung der öffentlichen Finanzen beitragen und Spannungen auf den Finanzmärkten hervorrufen.

2.3 Davon ausgehend hat die Kommission am 29. September 2010 ein Paket von sechs Vorschlägen für Rechtsvorschriften⁽⁸⁾ vorgelegt, mit denen der Rechtsrahmen zur Prävention und Korrektur von nationalen Haushaltsungleichgewichten (gem. Stabilitäts- und Wachstumspakt)⁽⁹⁾ und von makroökonomischen Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten abgesteckt werden soll. Gegenstand dieser Stellungnahme ist der Vorschlag der Kommission zur Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte, der sich auf die Vorlagen KOM(2010) 525 endg. (Verfahren wegen übermäßigen Ungleichgewichts mit Strafen nur für die WWU-Länder) und KOM(2010) 527 endg. (Warnmechanismus für alle Mitgliedstaaten) stützt.

2.3.1 Der Warnmechanismus für alle Mitgliedstaaten umfasst:

- die regelmäßige Bewertung der Risiken, die sich aus makroökonomischen Ungleichgewichten in den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben, anhand eines Referenzrahmens (*Scoreboard*) mit wirtschaftlichen Indikatoren und Schwellen-Richtwerten;
- die Ermittlung der Mitgliedstaaten, bei denen die Kommission die Gefahr eines Ungleichgewichts sieht, um die tatsächliche Schwere der Situation zu beurteilen, und zwar durch eine wirtschaftliche und nicht nur rein mechanische Auswertung des *Scoreboard*;
- eine ausführliche Analyse der gesamtwirtschaftlichen Lage derjenigen Mitgliedstaaten, die beim *Scoreboard* besonders schlecht punkten;
- bei tatsächlichem Vorliegen eines Risikos ggf. eine Empfehlung der Kommission an den betreffenden Mitgliedstaat, das Ungleichgewicht zu korrigieren, neben den anderen im „Europäischen Semester“ vorgesehenen Empfehlungen (Art. 121 Abs. 2 AEUV);
- ggf. Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (Excessive Imbalance Procedure - EIP) oder 6 im Euroraum 6 bei Gefährdung des ordnungsgemäßen Funktionierens der WWU durch ein ernstes Ungleichgewichtsrisiko oder die Gefahr des Übergreifens auf andere Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 4 AEUV).

2.3.2 Bei einem Verfahren wegen übermäßigen Ungleichgewichts muss der Mitgliedstaat dem Rat der EU einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen. Wird festgestellt, dass der betreffende Mitgliedstaat angemessene Maßnahmen ergriffen hat, ruht das Verfahren, bis der Korrekturmaßnahmenplan zur Anwendung kommt; der Mitgliedstaat muss aber dem Rat ECOFIN regelmäßig über seine Fortschritte berichten. Das EIP-Verfahren wird endgültig eingestellt, sobald der Rat auf Empfehlung der Kommission zu dem Schluss gelangt, dass das Ungleichgewicht soweit abgebaut wurde, dass es nicht mehr übermäßig ist.

⁽⁶⁾ Diese Mitteilung (KOM(2010) 367 endg.) war Gegenstand der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“, ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 7.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 250 endg.

⁽⁸⁾ Näheres hierzu unter:

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Haushaltspolitische Überwachung in der Eurozone“ (Siehe Seite 46 dieses Amtsblatts).

2.3.3 Wenn ein WWU-Mitgliedstaat mit übermäßigen Ungleichgewichten untätig bleibt und zweimal hintereinander nicht fristgemäß einen geeigneten Korrekturmaßnahmenplan vorlegt oder die vorgesehenen Maßnahmen nicht umsetzt, können Geldbußen wegen Untätigkeit (in Höhe von bis zu 0,1 % des BIP) verhängt werden.

2.4 Das wichtigste Instrument zur Auslösung des Warnmechanismus für makroökonomische Ungleichgewichte ist das von der Kommission vorgeschlagene Scoreboard in Verbindung mit einer länderspezifischen Prüfung der Wirtschaftslage des Mitgliedstaats. Das Scoreboard weist folgende Merkmale auf:

- i) ein begrenzter Satz von Indikatoren für die Erkennung der wichtigsten Ungleichgewichte und Probleme bei der Wettbewerbsfähigkeit;
- ii) Warnschwellen, deren Überschreiten den Beobachtungsstatus auslöst;
- iii) die Möglichkeit differenzierter Schwellenwerte je nachdem, ob der Mitgliedstaat dem Euroraum angehört oder nicht;
- iv) die Möglichkeit der Anpassung, denn die Zusammensetzung der Indikatoren muss mit der Zeit ggf. geändert werden, um sie an die Änderungen bei den verschiedenen Ursachen der Ungleichgewichte anzupassen.

2.4.1 Ausgehend von den ersten Vorschlägen der Kommission zur Auswahl der Indikatoren soll das Scoreboard⁽¹⁰⁾ u.a. offenbar folgende Indikatoren umfassen, von denen sich die ersten drei auf die Zahlungsbilanzposition und die anderen vier auf die binnenwirtschaftliche Situation beziehen:

- **Leistungsbilanzsaldo bezogen auf das BIP**, aus dem sich eine Defizit- oder Überschussposition gegenüber dem Ausland ergibt;
- **Nettoauslandsposition bezogen auf das BIP**, d.h. die Gegenseite der Leistungsbilanz in Form der Bestände;
- **Veränderung des realen effektiven Wechselkurses** auf der Grundlage der Lohnstückkosten, die die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zum Ausdruck bringt (mit unterschiedlichen Schwellenwerte für den Euroraum);
- **Veränderung der realen Hauspreise**, um die Bildung von spekulativen Immobilienblasen zu erkennen, oder alternativ dazu die **Veränderung des Anteils des Immobiliensektors an der Gesamtwertschöpfung**;
- **private Verschuldung bezogen auf das BIP**, um die Anfälligkeit des privaten Sektors gegenüber Veränderungen im Wirtschaftszyklus, bei der Inflation und bei den Zinssätzen abzuschätzen;

⁽¹⁰⁾ Kommission (GD ECFIN): „A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism“ und „A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission’s proposal of 29 September 2010“, Vermerk den Ausschuss für Wirtschaftspolitik und für die Mitglieder des Wirtschafts- und Finanzausschusses, 11. November 2010 (Vgl. Centro Europa Ricerche – CER – (Forschungsinstitut für angewandte Wirtschafts-analyse), 2011, Vincoli Esteri).

— **Veränderung der Kreditvergabe an den privaten Sektor**, d.h. die Gegenseite in Form der Ströme des Bestands an privater Verschuldung.

— **die öffentliche Verschuldung bezogen auf das BIP** als traditioneller Indikator für den Zustand der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten.

3. Anhaltende Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum

3.1 Das Vorhandensein interner makroökonomischer Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten hängt mit anhaltenden Unterschieden zwischen Gesamtangebot und Gesamtnachfrage in einem Mitgliedstaat zusammen, die zu systembedingten Überschüssen oder Defiziten bei der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis einer Volkswirtschaft führen. Dies geht auf eine Vielzahl Faktoren (die die Gesamtnachfrage und das Gesamtangebot beeinflussen) zurück und beeinträchtigt tendenziell die Funktionsweise der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, der WWU und der EU in ihrer Gesamtheit.

3.2 Die Tatsache, dass die Kommission den Ungleichgewichten makroökonomischer Art in den Mitgliedstaaten - ebenso wie öffentlichen Haushaltsdefiziten - nunmehr große Beachtung schenkt und sie als Faktoren für wirtschaftliche und finanzielle Instabilität der EU in ihrer Gesamtheit ansieht, ist daher zu begrüßen.

3.3 Nachdem die Kommission mehr als ein Jahrzehnt lang ihre Überwachung im Rahmen der WWU ausschließlich auf die Ausgeglichenheit der öffentlichen Haushalte ausgerichtet hatte, führt sie nun einen Ansatz ein, der eine umfassendere Bewertung der nationalen Ergebnisse ermöglicht und sich auf alle Mitgliedstaaten erstreckt. Es wird immer deutlicher, dass die bloße Betrachtung der quantitativen Dimension des Wirtschaftswachstums eines Landes nicht ausreicht, sondern auch die Qualität dieses Wachstum bewertet und dazu die makroökonomischen Faktoren ermittelt werden müssen, die für oder gegen seine Nachhaltigkeit sprechen.

3.4 In der Geburtsstunde der WWU gab es den Irrglauben, dass die Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten nur vorübergehend bestehen würden. Die Erfahrungen mit dem Euro haben nicht nur deutlich gemacht, dass solche Unterschiede andauern, sondern dass sie sogar das Fundament der WWU gefährden, indem sie unhaltbare Positionen herbeiführen, wie die Finanzkrise der letzten Monate zeigte.

3.4.1 Insbesondere sind in den zehn Jahren vor der Wirtschaftskrise anhaltende Divergenzen bei der Produktivität zwischen den verschiedenen Ländern des Euroraums aufgetreten, die im realen effektiven Wechselkurs und in der Wettbewerbsfähigkeit (Entwicklung der Ausfuhren) zum Ausdruck kommen (Abbildungen 1 und 2 im Anhang)⁽¹¹⁾. Was die jetzige Lage besonders auszeichnet, ist nicht so sehr ihr Auftreten, sondern ihr Andauern, im Unterschied zu früheren Fällen (70er und 80er Jahre), als die Divergenzen durch Wechselkursanpassungen der betreffenden Länder relativ schnell wieder abgebaut wurden.

⁽¹¹⁾ Europäische Kommission – GD ECFIN, „Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances“, European Economy 1/2010.

3.4.2 Diese Unterschiede haben sich auf die Handelsbilanzen der Mitgliedstaaten ausgewirkt. Die Handelsbilanz Deutschlands und die der aus Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien bestehenden „peripheren“ Staatengruppe weisen gegenläufige Entwicklungen aus, und die Handelsbilanzdefizite und -überschüsse auf beiden Seiten entsprechen offenbar einander⁽¹²⁾ (Abbildungen 3 und 4 im Anhang). Dies ist keine vorübergehende Erscheinung, sondern die Divergenzen nehmen seit der Bildung der WWU tendenziell zu, obgleich die Krise von 2008 sie etwas verringert zu haben scheint.

3.4.3 Das Anhalten der Divergenzen bei der Wettbewerbsfähigkeit und den Ausfuhren schlägt sich tendenziell in den Leistungsbilanzen und den Nettoauslandspositionen nieder (Abbildungen 5 und 6 im Anhang) und führt Situationen herbei, die für einige Mitgliedstaaten der Eurozone mittelfristig kaum haltbar sind.

4. Entscheidende Punkte der vorgeschlagenen Maßnahme

4.1 Angesichts eines derart schwierigen Panoramas, das nach entschiedenen Lösungen verlangt, gibt es in Bezug auf den von der Kommission verwendeten Ansatz und die damit verbundenen Risiken jedoch noch eine Reihe von Bedenken.

4.2 Die Kommission hat betont⁽¹³⁾, dass das Auftreten und Andauern von internen makroökonomischen Ungleichgewichten auf Wettbewerbsfähigkeitsfaktoren zurückzuführen ist, wobei die Kommission selbst Wettbewerbsfähigkeit als „die Fähigkeit der Wirtschaft, der Bevölkerung nachhaltig einen hohen und wachsenden Lebensstandard und eine hohe Beschäftigung zu sichern“⁽¹⁴⁾ definiert hat. Davon ausgehend hält es der EWSA für zweckmäßig, bei der Bewertung der in den EU-Mitgliedstaaten vorhandenen makroökonomischen Ungleichgewichte ein umfassenderes Spektrum von wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Faktoren zu betrachten und dementsprechend zusätzliche Indikatoren in das Scoreboard aufzunehmen, anhand derer sich potenzielle makroökonomische Ungleichgewichte erkennen lassen.

4.2.1 Zu den Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit gehören sowohl preisliche Faktoren (die im realen effektiven Wechselkurs zum Ausdruck kommen) als auch ebenso wichtige nicht-preisliche Faktoren. Zu diesem Bereich der nicht-preislichen Faktoren gehören die Differenzierung der Erzeugnisse, der Technologiegehalt der produzierten Güter, die Qualität der angebotenen Erzeugnisse, die Qualität der damit verbundenen Dienstleistungen (Kundendienst) usw. Dies sind eine ganze Reihe von entscheidenden Elementen, die die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft determinieren. Sie lassen sich nur schwer in einem einzigen Indikator beziffern, weshalb geeignete Messgrößen ermittelt werden sollten, um das Niveau und die Entwicklung dieser Faktoren in den Mitgliedstaaten der WWU feststellen zu können.

(12) ALTOMONTE C., MARZINOTTO B.: „Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework“, Vermerk für den Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments, September 2010.

(13) Europäische Kommission – GD ECFIN: „The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area“ (Die Auswirkungen der globalen Krise auf die Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanzunterschiede im Euroraum) in: Quartalsbericht über den Euroraum, Nr. 1/2010.

(14) KOM(2002) 714 endg., Mitteilung: „Industriepolitik in einem erweiterten Europa“ (S. 2).

4.2.2 Aus den ersten Vorschlägen der Kommission zur Auswahl der Indikatoren ergibt sich offenbar, dass die Auswirkungen der großen und zunehmenden Ungleichheiten beim Entstehen der Ungleichgewichte unterschätzt werden. Diese haben sich nämlich über einen langen Zeitraum (mindestens über die letzten 20 Jahre hinweg) herausgebildet und sind durch starke Einkommens- und Verteilungsunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Gemeint ist insbesondere ihre Rolle als Auslöser der Wirtschafts- und Finanzkrise aufgrund der Ungleichgewichte zwischen dem weltweit zunehmenden Angebot an Waren und Dienstleistungen und der Verschlechterung der Kaufkraft der Verbraucher⁽¹⁵⁾.

4.2.3 Die in das Scoreboard aufzunehmenden Indikatoren sollten die Erkennung jener Faktoren ermöglichen, die Ungleichgewichte in der Gesamtnachfrage und im Gesamtangebot aufgrund makroökonomischer, finanzieller oder sozialer Erscheinungen herbeiführen können. So könnte es zum Beispiel sinnvoll sein, entweder den Gini-Koeffizienten für die Einkommenskonzentration, der für die Mittelmeerländer und die angelsächsischen Länder besonders hohe Werte ausweist⁽¹⁶⁾, oder den Unterschied zwischen der aktuellen Produktion und dem Produktionspotenzial eines Landes in das Scoreboard aufzunehmen, um so den Konjunkturzyklus eines Landes berücksichtigen zu können.

4.2.4 Der EWSA spricht sich dafür aus, die von der Kommission geplanten Überlegungen darüber, welche Indikatoren in das Scoreboard aufgenommen werden sollen, dergestalt auszuweiten, dass auf europäischer und nationaler Ebene eine umfassende Zahl institutioneller Akteure und die Zivilgesellschaft vertretender Gremien, darunter der EWSA und der Ausschuss der Regionen, darin einbezogen werden.

4.3 Zudem ist im Ansatz der Kommission die Koppelung zwischen fiskalpolitischer Steuerung und makroökonomischer Steuerung nur schwach ausgeprägt und wissenschaftlich kaum unterfüttert. Es gibt nämlich gute Gründe für eine Kontrolle der Fiskalpolitik der WWU-Mitgliedstaaten⁽¹⁷⁾, während sich in Bezug auf interne makroökonomische Ungleichgewichte das Überwachungsverfahren zwar aus konkreten Erfordernissen ergibt, doch die Gründe und die Umstände für die Koordinierung hier viel umstrittener sind⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Aufgrund der Vielzahl möglicher Ursachen für Ungleichgewichte gilt es zahlreiche Faktoren gleichzeitig zu überwachen (Außenhandelsströme, Produktionskosten, Verteilungsunterschiede, preisliche und nicht-preisliche Produktivitätsfaktoren, Immobilien- und Spekulationsblasen usw.), die auch mit kulturellen und sozialen Elementen außerhalb der Wirtschaft zusammenhängen (z.B. mit den Präferenzen und dem Verhalten

(15) Siehe ILO-IMF, The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion (Die Herausforderungen von Wachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt), Diskussionspapier für die gemeinsame Konferenz von ILO und IWF, Oslo, 13. September 2010, S. 67-73.

(16) OECD, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries (Einkommensverteilung und Armut in den OECD-Ländern), Oktober 2008.

(17) Gründe, die damit zusammenhängen, dass in einer Währungsunion negative Entwicklungen über den gemeinsamen Zinssatz von Ländern mit hohem Defizit auf Länder, die ihre Sache gut machen, übertragen werden können. DE GRAUWE P., Economics of Monetary Union, Oxford University Press, 2009, Kapitel 10 (Ökonomie in der Währungsunion).

(18) TABELLINI G., Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision, VoxEU.org, Oktober 2010, im Internet abrufbar unter: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

der Verbraucher und Sparer). Neben der Ermittlung und Auswahl dieser Faktoren stellt sich auch das Problem der Festlegung der Warnschwellen und die Frage, wie die unterschiedlichen Ursachen von Ungleichgewichten zu „gewichteten“ sind ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Hinzu kommt, dass man den Zusammenhang zwischen Ermittlung der Ungleichgewichte (über die Warnschwellen), Durchführung der Abhilfemaßnahmen und anschließender Korrektur dieser Ungleichgewichte innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht als gegeben voraussetzen kann. Es ist nicht sicher, dass die Maßnahmen zur Wiederherstellung des makroökonomischer Gleichgewichts die richtigen wirtschaftspolitischen Antworten liefern. Falsche Entscheidungen könnten sogar zu einer prozyklischen Politik führen, die die derzeitige Phase der wirtschaftlichen Rezession durch restriktive Maßnahmen verstärkt und verlängert, statt die notwendigen expansiven Maßnahmen zur Ankurbelung der Nachfrage zu ergreifen. Es ist sogar möglich, dass die den einzelnen Mitgliedstaaten verordnete Mischung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zwar für die internen Ungleichgewichte notwendig, für die EU in ihrer Gesamtheit aber nicht die richtige Mischung ist.

4.3.3 Die von der Kommission offenbar favorisierten Indikatoren für die Überwachung – vor allem Preise sowie Löhne und Gehälter, d.h. Wettbewerbsfähigkeit – hängen in erster Linie von nicht-öffentlichen Akteuren (Unternehmen und Gewerkschaften) ab und können damit nur mittelbar und mit einiger Verzögerung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Anreize, Wettbewerbsvorschriften oder sozialen Dialog gesteuert werden. Aus diesem Grunde sind diese Messgrößen weitgehend immun gegen automatische und frühzeitige staatliche Interventionen. Nicht ohne Grund weist die Kommission auf die notwendige Flexibilität bei der Anwendung der neuen Vorschriften und auf ihre kontinuierliche Weiterentwicklung hin.

4.4 In dem vorgeschlagenen Paket von Rechtsvorschriften fehlen überdies Überlegungen zur Geld- und Kreditpolitik. Dies ist ein fruchtbareres Terrain für die Suche nach einer stärkeren Koordinierung, so im Bereich der Finanzaufsicht und der Kontrolle der Anhäufung von Schulden (und Kreditforderungen) im Privatsektor ⁽²⁰⁾, und der Ausschuss hat dazu bereits einige Vorschläge ⁽²¹⁾ unterbreitet. Überhaupt nicht erwähnt wird die Rolle für die wirtschaftliche Stabilität, die die Europäische Zentralbank unter Wahrung ihrer satzungsmäßigen Unabhängigkeit im Zusammenwirken mit dem Zentralbankensystem und dem neu geschaffenen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken und der ebenfalls neuen Europäischen Bankaufsichtsbehörde spielen könnte.

4.4.1 Die zuletzt genannten Einrichtungen scheinen zumindest potenziell in der Lage, eine vorsichtiger und wachsamere europäische Kreditaufsicht zu gewährleisten als in der Vergangenheit, als unangemessene Vorschriften und Praktiken

Auswüchse ermöglichten, einige Mitgliedstaaten in die Krise stürzten und damit die Stabilität der gesamten WWU gefährdeten. Es muss daran erinnert werden, dass Länder wie Irland und Spanien, die sich heute in Schwierigkeiten befinden, bis 2007 die Auflagen des Stabilitätspakts - ausgeglichene Haushalte und geringe Staatsverschuldung - einhielten, bei der Kreditvergabe aber das Angebot deutlich vergrößerten und damit den Bauboom anheizten, ohne dass sich die Währungsbehörden der EU um dieses exzessive Kreditwachstum kümmerten. Diese Probleme hängen auch mit der Rolle der Ratingagenturen und insbesondere mit den Auswirkungen der Entscheidungen dieser Agenturen auf die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten zusammen, hinsichtlich derer der EWSA bereits seine Bedenken zum Ausdruck gebracht hat ⁽²²⁾.

4.4.2 Aus diesem Grund sollten nach Ansicht des Ausschusses auf EU-Ebene spezifische Aufsichts- und Regulierungsbefugnisse erteilt werden, um ein exzessives Kreditwachstum in den Mitgliedstaaten - vor allem bei der Vergabe von Hypothekendarlehen - zu verhindern ⁽²³⁾. In einem integrierten Finanzraum wie der WWU sollten die Aufsichts- und Regulierungsbefugnisse nicht den nationalen Behörden, sondern einer Drittstelle übertragen werden. Gerade die neuen europäischen Finanzbehörden könnten mit Zuständigkeiten und Befugnissen für eine wirksame direkte oder indirekte Beaufsichtigung des Bankensystems und für geeignete Regulierungsmaßnahmen im Kreditwesen (deren Regulierungskriterien entsprechend festzulegen sind) ausgestattet werden.

4.5 In dem vorgeschlagenen Paket von Rechtsvorschriften fehlen auch Überlegungen zum EU-Haushalt. Das mögliche Auftreten asymmetrischer Schocks in den Mitgliedstaaten des Euroraums, d.h. Änderungen der Nachfrage oder des Angebots, die in einigen Ländern positiv und in anderen negativ zu Buche schlagen, ohne dass Spielraum für Änderungen des Wechselkurses oder des Zinssatzes ⁽²⁴⁾ besteht, erfordert den Einsatz anderer wirtschaftspolitischer Anpassungsinstrumente. Abgesehen von den Preisen und Löhnen und Gehältern, die im Allgemeinen wenig flexibel sind, ist laut Volkswirtschaftslehre ein flexibles und mit mehr Mitteln als bisher ausgestattetes Haushaltssystem das einzige wirksame Instrument. Dies würde Mittelübertragungen von Bereichen, die von den Schocks profitiert haben, auf geschädigte Bereiche ermöglichen, entweder durch automatische Stabilisierungsmechanismen oder durch die Finanzierung von gesamteuropäischen Investitionsvorhaben (z.B. durch die Ausgabe von Euro-Anleihen) ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ BELKE A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Diskussionspapier, Berlin, November 2010.

⁽²⁰⁾ DE GRAUWE P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, Oktober 2010, im Internet abrufbar unter: <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>. GIAVAZZI F., SPAVENTA L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, Oktober 2010, im Internet abrufbar unter: www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. TABELLINI G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, Oktober 2010, im Internet abrufbar unter: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema „Die Auswirkungen der Staatsverschuldungskrise auf das europäische Regieren“, ABl. C 51 vom 17.2.2011, S. 15.

⁽²²⁾ EWSA-Stellungnahmen „Ratingagenturen“ (Abl. C 277 vom 17.11.2009, S. 117) und „Ratingagenturen“ (Abl. 2011/C 54/12, S. 37).

⁽²³⁾ SPAVENTA L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, September 2010, im Internet abrufbar unter: [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

⁽²⁴⁾ Werden diese positiven oder negativen Veränderungen auf der Ebene der Währungsunion ausgeglichen, bestünde für die Zentralbank der Union kein Anlass, auf dem Gebiet der Geldpolitik einzugreifen (vgl. DE GRAUWE P., *Economics of Monetary Union*, bereits zitiert, Kapitel 1).

⁽²⁵⁾ MONTI M., „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas“, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission, Mai 2010. DELORS J., FERNANDES S., MERMET E., *Le semestre européen: un essai à transformer* (Das europäische Semester - ein Versuch der Änderung). in: *Notre Europe*, Les Brefs, Nr. 22, Februar 2011. AMATO A., BALDWIN R., GROS D., MICOSSI S., PADOAN P., „A new political deal for Eurozone sustainable growth“, offener Brief an den Präsidenten des Europäischen Rates, VoxEU.org, Dezember 2010, im Internet abrufbar unter: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 Zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen anreiz- und sanktionsbasierten Ansätzen zum Ausgleich übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone spricht sich der EWSA dafür aus, dass die Geldbußen nicht, wie es die Kommission vorschlägt, nach der Höhe ihres jeweiligen BNE unter die Mitgliedstaaten verteilt werden, sondern in den Europäischen Stabilitätsmechanismus fließen.

4.7 Auch in dieser Stellungnahme möchte der EWSA bekräftigen⁽²⁶⁾, dass bei Vorschriften und Automatismen immer die Gefahr besteht, dass sie im Hinblick auf die Prävention von schweren Krisen, die ja fast immer von außerordentlichen und nicht vorhersehbaren Ereignissen ausgelöst werden, nicht nur unwirksam bleiben, sondern dass sie die Situation sogar verschärfen können. Dies könnte zum einen das Vertrauen in die EU-Institutionen schmälern, die aus der Sicht der europäischen Bürger vor politischen Entscheidungen zurückschrecken und sich lieber auf die Brüsseler Eurokraten verlassen, wie die Eurobarometer-Umfragen zeigen⁽²⁷⁾. Zum anderen führen diese Vorschriften und Automatismen zu einem traditionellen Lösungsansatz, der die Bereiche Wachstum, soziale Gerechtigkeit und Umwelt vernachlässigt, wodurch die ehrgeizigen Ziele der Europa-2020-Strategie bereits im Keim erstickt werden könnten.

4.8 Der gleiche kurzfristige Ansatz, der das Finanzgeschäft bestimmt und als latenter Krisenfaktor ausgemacht zu sein schien, wird nunmehr offenbar zum Leitprinzip der europäischen Politik⁽²⁸⁾. Ad-hoc-Maßnahmen sowohl der EU-Institutionen als auch auf zwischenstaatlicher Ebene⁽²⁹⁾ sind die vorherrschenden Antworten auf Krisensituationen, die rasche Entscheidungen verlangen, oder auf Entwicklungen der öffentlichen Meinung in den wichtigsten Mitgliedstaaten, die von den Politikern - insbesondere wegen der immer neuen Wahltermine - mit größter Aufmerksamkeit beobachtet werden.

5. Potenzial der Maßnahmen zur Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte

5.1 Eine wirksame Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik, die sich nicht von Wahlkämpfen und plötzlichen Meinungsumschwüngen in der Bevölkerung beeinflussen lässt, setzt eine stärkere Stellung des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen und des EWSA - d.h. der die Bürger und die Zivilgesellschaft vertretenden Institutionen - voraus. Aus diesen Institutionen kann die Kommission für die von ihr vorgesehene Koordinierung und für die entsprechenden Präventiv- und Korrekturmaßnahmen eine starke demokratische Legitimierung schöpfen und dadurch den breiten Konsens finden, der für eine wirksame Umsetzung dieser Maßnahmen erforderlich scheint.

5.2 Zurzeit scheint das Parlament jedoch beim Europäischen Semester nur eine geringe Rolle in der Anfangsphase der Debatte und bei der ersten Ausrichtung des Koordinierungsprozesses zu spielen. Es könnte jedoch eine größere und effizientere Rolle ausfüllen, wenn seine Tätigkeit mit der der nationalen

Parlamente, die die Haushalte der einzelnen Mitgliedstaaten erörtern und verabschieden würde. Das EP kann sogar entscheidend dazu beitragen, dass der makroökonomischen Referenzrahmen, die Prioritäten bei der Problemlösung und die Ermittlung der zu ergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen breiten Rückhalt finden. Es könnte das Forum sein, in dem eine gemeinsame Strategie vereinbart wird, die sich nicht nur auf Vorschriften und formale Verfahren beschränkt, sondern im Einzelnen auf konkrete Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens und zur Erfüllung der Erwartungen der europäischen Bürger eingeht.

5.3 Die Fokussierung auf die Ungleichgewichte bei der Wettbewerbsfähigkeit erfordert, dass den Verhandlungen zwischen Regierungen, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt wird, insbesondere in der Eurozone, in der die Mitgliedstaaten nicht mehr über die Möglichkeit schwankender Wechselkurse verfügen. Die Beziehungen zwischen den Regierungen, den Partnern des sozialen Dialogs (Gewerkschaften und Unternehmensverbände) und der Zivilgesellschaft sollten daher fester Bestandteil der von der Kommission konzipierten Strategie sein.

5.4 In diesem Rahmen kann der EWSA entsprechend seiner Rolle als die europäischen Institutionen beratendes Organ durch eine effektive Mitwirkung zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU beitragen, da er als Forum den Austausch zwischen den repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft fördern kann. Der Mehrwert des EWSA besteht gerade darin, dass in ihm die Organisationen vertreten sind, die - nach sorgfältiger Bewertung - den Konsens über die Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten mittragen können. Dadurch kann der Ausschuss einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass nicht nur die Politiker, sondern auch und vor allem die Bürger der Mitgliedstaaten Engagement zeigen und Eigenverantwortung übernehmen.

5.4.1 Der EWSA könnte eine jährliche Sondersitzung organisieren, um die Empfehlungen und die Möglichkeiten für einen Konsens über die Reformen auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der sozialen Auswirkungen dieser Maßnahmen zu erörtern⁽³⁰⁾. Diese Debatte könnte jeweils im Herbst nach der formellen Entscheidung über die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten stattfinden und ihre Schlussfolgerungen könnten die Grundlage für entsprechende Diskussionen mit den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten, den nationalen Parlamenten und dem EP bilden. Dabei könnten die verabschiedeten Strategien einer angemessenen Bewertung unterzogen und die als nützlich erachteten Strategien auf nationaler Ebene entsprechend verbreitet und propagiert werden.

5.5 Zudem sollte ein verstärkter und zielgerichteter Einsatz des makroökonomischen Dialogs gefördert werden. Durch einen Qualitätssprung könnte dieser Dialog zu einem Instrument werden, mit dem die Regierungen und die Sozialpartner die Wirtschaftslage auf EU-Ebene und die zu ergreifenden Maßnahmen gemeinsam bewerten, und zwar in enger Verbindung mit dem sozialen Dialog und den Vereinbarungen auf nationaler Ebene, um die Entwicklungen in der EU insgesamt und in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Wahrung der Sozialverträglichkeit miteinander in Einklang zu bringen.

⁽²⁶⁾ Siehe Stellungnahme des EWSA zum Thema „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“, ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 7.

⁽²⁷⁾ Der Vertrauensverlust vollzieht sich nicht so sehr in Bezug auf die EU-Institutionen an sich, sondern vielmehr bei der Frage, ob die EU-Mitgliedschaft überhaupt sinnvoll ist. Daten der Eurobarometer-Umfrage 73, erste Ergebnisse, Fragen QA9a und QA10a.

⁽²⁸⁾ MONTI M., Europe must buck short-term tendencies, Financial Times, 13. Dezember 2010.

⁽²⁹⁾ Zum Beispiel der Pakt für Wettbewerbsfähigkeit, den die Regierungen Frankreichs und Deutschlands am 4. Februar 2011 vorstellten.

⁽³⁰⁾ Siehe Stellungnahme des EWSA „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“, ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 7.

5.5.1 Die Vermeidung und Korrektur der Ungleichgewichte darf nicht der Kommission und den einzelstaatlichen Regierungen allein überlassen werden⁽³¹⁾. Der Prozess der Bildung der Löhne und Gehälter und der Preise ist ein entscheidender Aspekt des allgemeinen Systems zur Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte, weshalb bei allen politischen Maßnahmen in diesem Bereich Art. 153 Abs. 5 des Vertrags zu beachten ist und die Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene einbezogen werden müssen. In diesem Rahmen kann der makroökonomischen Dialog auf europäischer Ebene durch eine feste Struktur und Organisation gestärkt und auf nationaler Ebene besser mit dem sozialen Dialog und den vor-

handenen Gremien verknüpft werden. Die nationalen Regierungen sollten die Präsenz von Unternehmen und Gewerkschaften in diesen Gremien sowie die damit zusammenhängenden Formen der Tarifverhandlungen fördern und konkret unterstützen. Angesichts der Komplexität und der Verzögerungen bei der Korrektur der Ungleichgewichte durch nationale Reformen wäre die Stärkung des makroökonomischen Dialogs ein wirksameres, schneller anschlagentes und koordiniertes Instrument, das für die notwendige Kohärenz zwischen den makroökonomischen Problemen und den Entwicklungen des Arbeitsmarktes sorgen kann.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ WATT A., Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice (Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa: Kurswechsel erst nach dem Rammen des Eisbergs), Social Europe Journal, 30. Juli 2010, im Internet abrufbar unter: www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. WATT A., European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed? (Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa: welche Reformen sind zu erwarten und welche sind nötig?), Diskussionspapier für European Alternatives, 2010, im Internet abrufbar unter: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch: Sicherungssysteme für Versicherungen“

KOM(2010) 370 endg.

(2011/C 218/10)

Berichtersteller: **Joachim WUERMELING**

Die Europäische Kommission beschloss am 12. Juli 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Weißbuch: Sicherungssysteme für Versicherungen“

KOM(2010) 370 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 148 gegen 7 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt das Weißbuch der Europäischen Kommission zu Sicherungssystemen für Versicherungen. Er unterstützt die Bemühungen der Kommission, innerhalb der EU Maßnahmen zum Schutz von Versicherungsnehmern vorzuschlagen.

1.2 Der EWSA unterstützt die Bemühungen der Kommission zur Einführung von harmonisierten Regeln für Sicherungssysteme. Er bestärkt die Kommission in der Absicht, eine europäische Richtlinie mit hohem Schutzniveau in der Form der Minimalharmonisierung vorzusehen, damit die nationalen Systeme auch einen weiteren Schutzzumfang vorsehen können. Das Sicherungssystem soll als letztes Mittel („last resort“) eingesetzt werden, wenn andere Instrumente, etwa aufsichtsrechtliche, ausgeschöpft sind.

1.3 Es sollte dabei berücksichtigt werden, dass in den letzten Jahren erheblich verbesserte Vorkehrungen für die Solvabilität von Versicherungen durch Aufsicht und Eigenkapitalanforderungen getroffen worden sind. Die Konkursquote bei Versicherungen ist empirisch gering und sollte aufgrund dieser Maßnahmen weiter sinken. Dies sollte bei der Konzeption der Sicherungssysteme berücksichtigt werden, damit Nutzen und Kosten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Der EWSA spricht sich deshalb für EU-Vorgaben aus, die einerseits das Ziel der Sicherung von Verbrauchern und Beschäftigten erreichen und andererseits den Aufwand für die Unternehmen und Versicherte gering halten.

1.4 Aus Sicht des EWSA ist es richtig, dass die Kommission im Weißbuch die Frage einer unbegrenzten Deckung der Sicherungssysteme problematisiert. Es muss vermieden werden, dass solide Versicherungsunternehmen durch unbegrenzte Einstandspflichten selbst in eine Schieflage geraten. Deshalb begrüßt der EWSA, dass die Kommission im Weißbuch erwägt, Beschränkungen der Ansprüche einzuführen.

1.5 Besonderes Augenmerk sollte die Kommission im Fall einer Legislativinitiative der Frage schenken, zu welchem

Zeitpunkt das Sicherungssystem eingesetzt werden kann. Allerdings sollten vor dem Eingreifen des Sicherungssystems alle aufsichtsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten ausgeschöpft sein. Ein Unterschreiten der Mindestkapitalanforderungen nach Solvency II muss für die Aktivierung des Sicherungssystems ausreichen.

1.6 Der EWSA empfiehlt, zur Frage der finanziellen Ausstattung der Systeme die verschiedenen Optionen auf der Grundlage der Ergebnisse der „fünften quantitativen Auswirkungsstudie (QIS 5)“ zu Solvency II noch einmal zu prüfen. Es dürfte sich empfehlen, auf EU-Ebene ein bestimmtes Schutzniveau festzulegen, die spezifische Ausstattung aber nach dem jeweiligen nationalen Risiko und jeweiligen Spartenrisiko zu bestimmen.

1.7 Mit Rücksicht auf die bestehenden nationalen Sicherungssysteme sollte die europäische Regelung einen hohen und angemessenen Schutzstandard vorschreiben. Die Fragen der Ausgestaltung können dann der Ausführung durch die Mitgliedstaaten überlassen bleiben, so die Aufbringung der Beiträge im Detail, der Zeitpunkt der Finanzierung, die Entscheidung über Bestandsfortführung oder Entschädigung und die Einführung von spezifischen Sicherheitssystemen für die jeweiligen Sparten.

2. Einleitung

2.1 Versicherungen decken für den Verbraucher elementare Risiken wie Krankheit, Unfall oder Haftpflicht ab und sorgen für das Alter vor⁽¹⁾. Ein Versicherungsausfall kann zu einem irreparablen Verlust des gesamten oder von wesentlichen Teilen des Vermögens des Verbrauchers bis hin zur Verarmung führen.

2.1.1 Die Frage der Notwendigkeit eines Sicherungssystems stellt sich in den Versicherungszweigen unterschiedlich dar. Während bei der Lebensversicherung regelmäßig die Gefahr besteht, dass das angesparte Kapital verloren geht, ist dies in der Schadenversicherung nicht der Fall.

⁽¹⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 38, Ziffer 1.4.

2.1.2 Die kapitalbildende Lebensversicherung dient der langfristigen Alters- oder Hinterbliebenenversorgung. Bei ihrem Ausfall wäre ohne Insolvenzschutz ein wesentlicher Teil der privaten Vorsorge entwertet. Im Ernstfall müssten staatliche Sozialsysteme einspringen. Somit ist aus der Sicht des EWSA hier die Einführung von Sicherungssystemen am dringlichsten.

2.1.3 In der Schadens- und Haftpflichtversicherung müssen die Versicherungsnehmer geschützt werden, die zum Zeitpunkt der Insolvenz einen noch nicht regulierten Anspruch auf eine Schadenleistung hatten. Für die anderen Versicherten stellt sich jedoch nicht das Problem, einen neuen Vertrag bei einem anderen Versicherer nur zu ungünstigeren Konditionen zu erhalten, da der Versicherungsnehmer in der Zwischenzeit gealtert ist oder sich sein Gesundheitszustand verschlechtert hat. Eine Anschlussdeckung kann regelmäßig zu vergleichbaren Konditionen am Markt beschafft werden.

2.2 Von den 5 200 Versicherungsunternehmen (2008) wurden nach Angaben der Kommission seit 1994 130 Unternehmen zahlungsunfähig. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass die Unternehmen gesetzlich gezwungen sind, Eigenkapital vorzuhalten, mit dem die Ansprüche der Versicherungsnehmer in einem solchen Fall ganz oder zumindest zum Teil befriedigt werden können.

2.3 Es wurde deshalb bislang nicht für erforderlich gehalten, europaweit Sicherungssysteme für den seltenen Fall der Insolvenz eines Versicherers einzuführen. Zwar hatte die Kommission 2001 mit Vorarbeiten für eine Richtlinie begonnen. Das Projekt wurde aber zurückgestellt. Kollektive Sicherungssysteme sind in marktwirtschaftlichen Systemen nicht üblich, wurden aber im Finanzbereich mit Blick auf die besonderen Risiken für die Verbraucher vielfach eingeführt.

2.4 Im Bankenbereich ist eine europaweite Einlagensicherung wegen der Gefahr eines die Finanzmärkte grundlegend destabilisierenden „Runs“ bereits seit 1994 vorhanden⁽²⁾. Sie wird derzeit aktualisiert⁽³⁾. Die Risiken im Versicherungssektor sind jedoch andere als bei Banken. Insbesondere gibt es keinen Run und keinen Refinanzierungsbedarf. Deshalb muss ein effektives System für Versicherungen strukturell anders ausgestaltet werden als für Banken.

2.5 Um den Kunden vor dem Verlust seiner Ansprüche zu schützen, hat der Gesetzgeber bei Versicherungen umfangreiche Vorkehrungen getroffen: eine umfassende, proaktive Aufsicht, hohe Eigenkapitalanforderungen, strenge Regeln für die Kapitalanlage und Schutz der Anwartschaften im Konkursrecht. Mit der Umsetzung der Solvency-II-Richtlinie wird die Gefahr der finanziellen Schieflage eines Versicherers weiter gesenkt⁽⁴⁾.

2.6 Die Risiken der Erstversicherung werden zudem durch Rückversicherungen besonders abgesichert, was das Konkursrisiko weiter vermindert. Durch die Zusammenfassung und Diversifizierung einer Vielzahl von Risiken auf der Ebene der Rückversicherung wird ein starker Verbund der Versicherer geschaffen, der den Verbraucher zusätzlich schützt.

2.7 Zudem hat die EU in der Folge der Finanzmarktkrise die Finanzaufsicht auf eine völlig neue, europäische Grundlage gestellt. Dazu gehört im Bezug auf Versicherungen auch die Schaffung einer „Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung“ (EIOPA).

2.8 Der Versicherungssektor ist in der Finanzkrise weitgehend stabil geblieben. Er war nicht ihr Auslöser⁽⁵⁾, wurde jedoch von ihren Auswirkungen betroffen. Europäische Versicherer haben Abschreibungen vornehmen müssen und die durch die Rettungsaktionen und die Geldpolitik niedrig gehaltenen Zinsen erschwerten es den Versicherern, die erforderlichen Renditen auf die Kapitalanlagen zu erwirtschaften. Spektakuläre Schieflagen in der Branche, etwa der US-amerikanischen AIG oder jüngst Ambac, sind nicht durch die klassische Versicherungstätigkeit, sondern durch bankähnliche Absicherungsgeschäfte entstanden. Dies ist auch in der Zukunft möglich, insbesondere bei Unternehmen und Finanzkonglomeraten, die sowohl das Bank- als auch das Versicherungsgeschäft betreiben.

2.9 In 12 von 27 Mitgliedstaaten bestehen bereits Sicherungssysteme für Versicherungen⁽⁶⁾. Sie sind sehr komplex: In manchen Mitgliedstaaten besteht eine Sicherung nur für bestimmte Sparten. Zudem ist der Deckungsumfang der Systeme unterschiedlich. Zum Teil gibt es auch staatliche Garantien.

2.10 Europaweit aktive Versicherungskonzerne arbeiten in den nationalen Märkten in aller Regel mit national eigenständigen Tochterunternehmen, die dort in die jeweiligen nationalen Sicherungssysteme einzahlen würden. Käme ein großes europäisches Unternehmen in eine Schieflage, würden die nationalen Sicherungssysteme in der Regel ausreichend sein, um die Kunden zu schützen. Der EWSA regt jedoch an, mit einem europäischen Sicherungssystem für grenzüberschreitend tätige Versicherungsunternehmen für den Fall vorzusorgen, dass die nationalen Sicherungssysteme nicht ausreichen würden.

2.11 Die entstehenden Kosten eines Sicherungssystems werden letztlich über höhere Prämien auf die Versicherungsnehmer umgelegt. Zwar wird der einzelne Verbraucher vor der Insolvenz geschützt. Die Gesamtheit der Verbraucher trägt jedoch dafür die Kosten.

3. Anmerkungen zu den Überlegungen der Kommission in Kapitel 3 des Weißbuchs

3.1 Art möglicher Maßnahmen auf EU-Ebene (Weißbuch 3.1)

Die nationalen Versicherungsmärkte unterscheiden sich stark im Hinblick auf Produkt- und Risikostruktur. Es sollte deshalb das Instrument einer Richtlinie zur Mindestharmonisierung gewählt werden, damit die Mitgliedstaaten den nationalen Besonderheiten im Insolvenz-, Vertrags-, Steuer- und Sozialrecht sowie der Möglichkeit der Beibehaltung bestehender und bewährter Sicherungseinrichtungen, sofern sie mit den Bestimmungen der Richtlinie im Einklang stehen, gebührend Rechnung tragen können.

⁽²⁾ ABl. L 135 vom 31.5.1994, S. 5; ABl. L 84 vom 26.3.1997, S. 22.

⁽³⁾ KOM(2010) 368 endg. 2010/0207 (COD) vom 12.7.2010.

⁽⁴⁾ ABl. C 224/11 vom 30.8.2008, Ziffer 3.1.

⁽⁵⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 38, Ziffer 1.3.

⁽⁶⁾ Einen umfassenden Überblick zu solchen Systemen in den OECD-Staaten gibt der Bericht Nr. DAF/AS/WD (2010) 20 der OECD vom 10. November 2010.

3.2 Zentralisierungsniveau und Rolle der Sicherungssysteme für Versicherungen (Weißbuch 3.2)

3.2.1 In erster Linie kommt es darauf an, dass es gar nicht erst zu einer Insolvenz eines Versicherers kommt. Hierfür muss zunächst ein effizientes Aufsichtssystem sorgen. Gelingt dies nicht, können die Sicherungssysteme genutzt werden.

3.3 Geografischer Geltungsbereich (Weißbuch 3.3)

Die Kommission favorisiert zu Recht das Heimatlandprinzip. Dies stimmt mit den Grundsätzen der europäischen Versicherungsaufsicht überein: Die Beaufsichtigung aller Aktivitäten der in der EU zugelassenen Versicherer erfolgt nach Solvency II in ihrem Heimatland. Dies gilt auch für das Geschäft, das im Wege der Niederlassungsfreiheit über unselbstständige Niederlassungen oder der Dienstleistungsfreiheit über grenzüberschreitende Dienstleistungen betrieben wird.

3.4 Gedeckte Policen (Weißbuch 3.4)

3.4.1 Aufgrund der Unterschiede in der Lebens- und Schadenversicherung ist es sinnvoll, für diese Bereiche separate Sicherungseinrichtungen zu schaffen. Innerhalb der Sparten ist das Risiko halbwegs homogen. Die Rechtfertigung für ein gegenseitiges Eintreten ist hier noch vertretbar. Hingegen fällt es schwer zu begründen, warum z.B. Hausratversicherte Beiträge für ein Sicherungssystem tragen müssen, aus dem Mittel für das Auffangen eines Lebensversicherers bereitgestellt werden. Da dies von nationalen Besonderheiten abhängen kann, wie etwa davon, ob es im jeweiligen Markt eine Verpflichtung zu rechtlich getrennten Unternehmen der verschiedenen Versicherungssparten gibt (sog. Spartenrennungsprinzip), sollte der europäische Gesetzgeber insoweit den Mitgliedstaaten freie Hand lassen.

3.4.2 In Bezug auf die Kraftfahrtversicherung und im Einklang mit der Stellungnahme des CEIOPS (Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) vertritt der EWSA die Ansicht, dass dieser Bereich aus Gründen der Klarheit, wettbewerblichen Ausgewogenheit und besseren Verständlichkeit für die Verbraucher in die künftige Richtlinie über Sicherungssysteme für Versicherungen aufgenommen werden sollte.

3.4.3 Der Schutz von Betriebsrenten wird von den Vorschlägen der Kommission nicht umfasst. Nur betriebliche Rentenversicherungen im klassischen Sinne fallen unter das Sicherungssystem. Der EWSA sieht allerdings auch bei anderen Betriebsrenten Handlungsbedarf und spricht sich dafür aus, diese Frage in den Rahmen der Folgemaßnahmen des Grünbuchs Pensionen einzubeziehen.

3.4.4 Eine angemessene und verkräftbare Beteiligung des Versicherungsnehmers ist ein wirksamer Anreiz, sich über die Solidität des Versicherers zu informieren, soweit das dem Verbraucher möglich ist.

3.4.5 Sinnvoll wären Obergrenzen oder andere Formen für die Limitierung der Leistungen des Sicherungssystems, wie Bagatellgrenzen oder Selbstbehalte, wie sie auch CEIOPS in seiner Stellungnahme vorschlägt. Dabei dürfen die Versicherungsnehmer nicht durch eine Kumulation der Einschränkungen überfordert werden. Hierdurch würde eine spürbare Entlastung der

Sicherungssysteme erreicht, die sich auf die Kosten niederschlagen würde. Mithin würde auch die Gemeinschaft der Versicherten profitieren, die letztlich die Kosten trägt.

3.5 Anspruchsberechtigte (Weißbuch 3.5)

3.5.1 Zu Recht führt die Kommission aus, dass eine Sicherung zu Gunsten aller Marktteilnehmer zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen würde. Im ersten Satz des Weißbuchs werden Sicherungssysteme als eine Maßnahme des Verbraucherschutzes vorgestellt. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich der geschützte Personenkreis auf Verbraucher beschränken muss. Vielmehr sollte er sich auch auf diejenigen erstrecken, die im nationalen Recht mehrerer Staaten denselben Schutz genießen wie Verbraucher, sei es als Versicherungsnehmer, Versicherte oder Begünstigte.

3.5.2 Den Mitgliedstaaten sollte freigestellt werden, rein gewerbliche Versicherungen, z.B. für Betriebsunterbrechungen oder Transport, aus dem Anwendungsbereich der Sicherungssysteme von vornherein auszunehmen. Ebenfalls sollten die Mitgliedstaaten darüber entscheiden, ob die Einbeziehung von kleinen Unternehmen in den Anwendungsbereich der Richtlinie sinnvoll erscheint.

3.6 Besonderes Augenmerk sollte die Kommission im Fall einer Legislativinitiative der Frage schenken, zu welchem Zeitpunkt das Sicherungssystem eingesetzt werden kann und wer darüber entscheidet. Die Kommission erwägt den Einsatz des Sicherungssystems nicht erst im Konkursfall, sondern schon zur Abwendung eines Konkurses. Nach Auffassung des EWSA muss, damit dieses System Wirkung entfalten und seinem Sinn und Zweck gerecht werden kann, ein Unterschreiten der Mindestkapitalanforderungen nach Solvency II für die Aktivierung des Sicherungssystems ausreichen.

3.7 Finanzierung (Weißbuch 3.6)

3.7.1 Zeitpunkt der Finanzierung (Weißbuch 3.6.1)

3.7.1.1 Die Frage, ob eine ex-post-, eine ex-ante-Finanzierung oder ein Mischsystem zu wählen ist, wird kontrovers diskutiert. Alle Systeme haben Vor- und Nachteile.

3.7.1.2 Eine ex-post-Finanzierung entzieht dem Markt weniger Liquidität, was über niedrigere Kosten auch die Prämien für die Versicherungsnehmer senkt. Sie vermeidet das Problem einer Zwischenanlage der eingesammelten Mittel. Bei einer ex-post-Finanzierung wird nicht bereits vor Eintritt eines Insolvenzfalls ein Teil der Mittel für die Verwaltung verbraucht.

3.7.1.3 Eine ex-post-Finanzierung macht es hingegen schwierig, dem Problem des Moral Hazard zu begegnen. Da gerade unsolide Marktteilnehmer zum Finanzierungszeitpunkt infolge ihrer Insolvenz aus dem Markt ausgeschieden sind, können sie nicht mehr zur Kostentragung herangezogen werden.

3.7.1.4 Der Vorteil der ex-ante-Finanzierung liegt vor allem darin, dass die Beiträge am Insolvenzrisiko bemessen werden können. Marktteilnehmer mit riskantem Geschäftsgebaren werden stärker herangezogen. Auch lassen sich prozyklische Effekte bei einer ex-ante-Finanzierung eher vermeiden als bei einer ex-post-Finanzierung.

3.7.1.5 Für die Effizienz eines Sicherungssystems kann die Frage des Finanzierungszeitpunkts entscheidend sein. Ein Ex-nunc-Finanzierungssystem hat weit mehr Vorteile als Nachteile, und es ist nicht ersichtlich, warum nationalen Traditionen und Besonderheiten entsprechend, die Entscheidung den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte. Um die Effizienz des Systems zu gewährleisten, sollte in der Richtlinie eine einzige Ex-nunc-Finanzierungsform vorgesehen werden.

3.7.2 Zielausstattung (Weißbuch 3.6.2)

3.7.2.1 Die finanziellen Aufwendungen für die Sicherungssysteme sollten begrenzt werden, wie es auch CEIOPS in seiner Stellungnahme fordert. Eine unbegrenzte Deckungspflicht würde die finanziellen Risiken für das einzelne Unternehmen unkalkulierbar machen. Sie würde dazu führen, dass jeder Versicherer für den gesamten Markt haftet⁽⁷⁾. Das Risikomanagement des einzelnen Unternehmens würde nicht mehr von eigenen Entscheidungen, sondern maßgeblich vom Risikoverhalten der übrigen Wettbewerber abhängen.

3.7.2.2 Die Kommission hat als ersten Aufschlag eine Zielausstattung der Sicherungseinrichtungen von etwa 1,2 % der gebuchten Brutto-Beitragseinnahmen angesetzt. Der EWSA würde es begrüßen, wenn die verschiedenen Optionen auf der Grundlage der aktuell verfügbaren Zahlen zu Solvency II noch einmal geprüft werden könnten. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass Solvency II und weitere Interventionsmechanismen zum besseren Schutz der Versicherungsnehmer eingeführt worden sind. Dies hat auch CEIOPS in seiner Stellungnahme betont.

3.7.2.3 Die Kommission geht in ihren Berechnungen von einer durchschnittlichen Eintrittswahrscheinlichkeit des Sicherungssystems von 0,1 Prozent aus. Allerdings ist die Grundlage eine Eigenkapitalbedeckung von 100 Prozent des Solvency Capital Requirements (SCR). Sollte in Mitgliedstaaten und Sparten das Eigenkapital das SCR übersteigen, sinkt das Konkursrisiko entsprechend. Die Richtlinie sollte es deshalb ermöglichen, dass die nationalen Sicherungssysteme die Ausstattung nach dem tatsächlichen Schadensrisiko in den nationalen Märkten und in den Sparten bemessen.

3.7.2.4 Die Kommission befasst sich in dem Weißbuch nicht mit der Frage, ob in das Sicherungssystem erneut eingezahlt werden muss, wenn ein Schaden eingetreten ist. Dazu bedarf es aber klarer Regeln und Grenzen, damit eine unbegrenzte Haftung ausgeschlossen wird und die Unternehmen ihre Verpflichtungen im Voraus kennen und dafür vorsorgen können.

3.7.3 Beiträge (Weißbuch 3.6.3)

3.7.3.1 Die Beitragsordnung sollte auf vorhandenen Daten aufbauen, um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren. In der Lebensversicherung könnte an die vorhandenen Kapitalanlagen und in der Schadenversicherung an die Höhe der versicherungstechnischen Rückstellungen angeknüpft werden. Auch die Ausstattung mit Eigenkapital gemessen an dem SCR könnte ein Kriterium sein. Der europäische Gesetzgeber sollte die Methodik festlegen und Einzelheiten der Beitragsordnung den Mitgliedstaaten überlassen, damit sie auf nationale Besonderheiten Rücksicht nehmen können.

3.7.3.2 Vor der Inanspruchnahme der Sicherungssysteme sollten solvente Versicherer die Gelegenheit erhalten, ohne finanzielle Zuwendungen gefährdete Unternehmen zu übernehmen, wenn sie den Kundenbestand übernehmen wollen.

3.8 Portfoliotransfer und/oder Entschädigung der Ansprüche (Weißbuch 3.7)

3.8.1 Für Sicherungssysteme stehen zwei unterschiedliche Techniken zur Verfügung: eine punktuelle Entschädigungszahlung an den Versicherungsnehmer oder die Vertragsfortführung durch eine Insolvenzsicherungseinrichtung, nachdem der Bestand auf sie übertragen wurde. Dieser „Portfoliotransfer“ ist aus der Sicht des EWSA in der Lebensversicherung für den Versicherungsnehmer von Vorteil. In der Schaden- und Unfallversicherung hingegen dürften Ausgleichszahlungen zum Schutz des Verbrauchers ausreichend sein. Die europäische Richtlinie sollte jedenfalls nicht verhindern, dass das für den Verbraucher günstigere System genutzt wird.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 38, Ziffer 2.7.3.1.

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgender abgelehnter Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 2.10

Wie folgt ändern:

„Europaweit aktive Versicherungskonzerne arbeiten in den nationalen Märkten in aller Regel mit national eigenständigen Tochterunternehmen, die dort in die jeweiligen nationalen Sicherungssysteme einzahlen würden. Käme ein großes europäisches Unternehmen in eine Schieflage, würden die nationalen Sicherungssysteme in der Regel ausreichend sein, um die Kunden zu schützen. Der EWSA regt jedoch an, zu einem späteren Zeitpunkt mit einem europäischen Sicherungssystem für grenzüberschreitend tätige Versicherungsunternehmen für den Fall zu erwägen vorzulegen, dass die nationalen Sicherungssysteme nicht ausreichen würden“.

Begründung

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint ein EU-weites gegenseitiges Aufkommen für Verbindlichkeiten von Versicherungsunternehmen verfrüht.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

68 Ja-Stimmen,

78 Nein-Stimmen und

13 Stimmenthaltungen.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission über die Überwachung und Meldung von Angaben über die Zulassung neuer Personenkraftwagen“

KOM(2010) 657 endg.

(2011/C 218/11)

Berichterstatter: **Mihai MANOLIU**

Die Europäische Kommission beschloss am 10. November 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission über die Überwachung und Meldung von Angaben über die Zulassung neuer Personenkraftwagen“

KOM(2010) 657 endg.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 148 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss bedeutet *nachhaltige Mobilität*, dass der Personen- und Warenverkehr in ganz Europa so effizient wie möglich abgewickelt, der Emissionsausstoß verringert und der Kraftstoffverbrauch gesenkt werden. Dafür müssen Informationen über den bzw. die geeignetsten Verkehrsträger zur Verfügung stehen und der Zugang zu diesen gewährleistet sein; außerdem muss in Technologie, Infrastruktur und Managementsysteme investiert werden, die eine *freie und nachhaltige Mobilität* fördern.

1.2 Nach Ansicht des Ausschusses muss zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität ein *Rechtsrahmen gestaltet werden, in dem die europäische Automobilindustrie gedeihen* und innovative Lösungen finden sowie die Technologien und CO₂-armen Fahrzeuge entwickeln kann, die für eine nachhaltige Zukunft notwendig sind.

1.3 Der Ausschuss betont, dass der Rechtsrahmen für die Erreichung des Durchschnittsziels für Neufahrzeuge wettbewerbsneutrale, sozialverträgliche und nachhaltige Reduktionsziele gewährleisten sollte, die der Vielfalt der europäischen Automobilhersteller gerecht werden und zu keiner ungerechtfertigten Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Automobilherstellern führen.

1.4 Der Ausschuss begrüßt, dass die Europäische Kommission künftig eine *„bessere Rechtsetzung“* anstrebt und *„ein sinnvolles Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche erreichen, die Politik berechenbar machen, das öffentliche Interesse wahren (z.B. bei Sicherheit und Umweltschutz) und zugleich die Belastung der Industrie durch Regelungen senken“* will.

1.5 Der Ausschuss begrüßt außerdem das erklärte Anliegen, einen umfassenden Ansatz zu entwickeln und die unterschiedlichen Dimensionen der *Industrientwicklung und ihrer Wettbewerbsfähigkeit* sowie die *verschiedenen Interessenträger* mit einzubinden.

1.6 Nach Auffassung des Ausschusses müssen bei der Festsetzung von Emissionsnormen unbedingt die Auswirkungen auf die Verbraucher, die Märkte, die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller, die Innovationsförderung und die Senkung des Energieverbrauchs berücksichtigt werden. Es ist wichtig, dass die Fahrzeughersteller Planungssicherheit vorfinden.

2. Hintergrund

2.1 Der EU-Markt für neue Personenkraftfahrzeuge verzeichnete 2010 einen Absatzrückgang um 5,5 %; laut den Daten des Verbands der Europäischen Automobilhersteller (ACEA) wurden insgesamt 13 360 599 neue Fahrzeuge zugelassen. Dieses Ergebnis ist auch darauf zurückzuführen, dass in vielen EU-Ländern die staatlichen Fördermaßnahmen zur Erneuerung der Automobilflotte ausliefen. Im Dezember 2010 wurden insgesamt 1 009 638 Neuzulassungen registriert, d.h. ein Minus von 3,2 % im Vergleich zum Vorjahr.

2.2 Die Nachfrage nach Neufahrzeugen ging im Dezember (Gesamtminus von 3,2 %) in Spanien (– 23,9 %), Italien (– 21,7 %) und dem Vereinigten Königreich (– 18 %) erheblich zurück. Der französische Automobilmarkt blieb stabil (– 0,7 %), wohingegen der deutsche Markt sogar einen Zuwachs um 6,9 % verzeichnete.

2.3 Das PKW-Segment umfasst eine weitaus breitere Modellpalette als je zuvor. Polyvalente neue Fahrzeugtypen wie Sportwagen und Softroaders bzw. Crossovers konkurrieren mit Limousinen (Stufen- und Schräghecklimousinen), Coupes, Cabrios und Kombis am Marktanteile. Diese neuen Fahrzeugtypen sind in allen Fahrzeugsegmenten vom Kompaktwagen bis zur Luxuslimousine vertreten.

2.4 Für die Käufer ist dies eine gute Nachricht, da sie ein umfassenderes Angebot in Bezug auf Preis, Stil und Funktionalität vorfinden. Das Verbraucherverhalten hat allerdings Auswirkungen auf die Gesamtemissionen von Personenkraftwagen. Daher sollten die Verbraucher darüber informiert werden, ob ein Neuwagen den Emissionszielen genügt.

2.5 Nachhaltige Mobilität bedeutet, dass die Verbraucher eine echte Wahl haben; nachhaltige Mobilität bedeutet aber auch, die Verbraucher zum Kauf des Fahrzeugs zu bewegen, das ihren Anforderungen am besten entspricht, und ihnen eine umweltfreundliche Fahrweise beizubringen, um unnötige Umweltverschmutzung zu vermeiden und die Kosten zu senken.

2.6 In Bezug auf die Automobilherstellung bedeutet nachhaltige Mobilität, nachhaltigere Materialien zu finden, die Logistik in der Lieferkette zu verbessern, um Abfälle und Emissionen möglichst zu vermeiden, und mehr Bauteile zu konzipieren, die nach Ablauf ihrer Lebensdauer wiederverwertet werden können.

2.7 Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten müssen auch kosteneffizientere Mittel zur CO₂-Minderung, gemeinsame steuerliche Anreize sowie die Entwicklung alternativer Kraftstoffe und erneuerbarer Energieträger – gekoppelt an die entsprechende Infrastruktur – umfassen.

2.8 Deshalb sollte eine neue Methode konzipiert werden, die es ermöglicht, die CO₂-Einsparungen durch Fahrzeuge mit Zweistoffbetrieb oder mit alternativen Kraftstoffen betriebene Flex-Fuel-Fahrzeuge angemessen zu berücksichtigen.

2.9 Die Industrie wird noch mehr in Technologien zur Emissionsverminderung, darunter in intelligente Verkehrsmanagementsysteme, investieren und die Effizienz der Motoren weiter verbessern müssen.

2.10 Die EU hat eine ehrgeizige Strategie zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Straßenfahrzeugen vorgestellt, und es wurde bereits viel erreicht. Nach der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen⁽¹⁾ muss das Ziel von 130 g CO₂/km im Flottendurchschnitt für neue PKW bis 2015 erreicht sein.

2.11 Die Automobilhersteller arbeiten an Möglichkeiten zur Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele für CO₂-Emissionen für Neuwagen für 2012 und des weitreichenderen Ziels für 2020. Die Automobilindustrie wird sich aktiv in die Debatte über nachhaltigen Verkehr einbringen.

2.12 In den letzten 20 Jahren ist der CO₂-Ausstoß von Personenkraft- und Nutzfahrzeugen erheblich gesunken, und zwar um rund 20 % seit 1995. Die Europäische Kommission hat diese Fortschritte und die Tatsache, dass Investitionen in die Fahrzeugtechnologie der Hauptimpulsgeber hierfür waren, anerkannt; für weitere erhebliche Verringerungen müssen nach Meinung des Ausschusses Möglichkeiten jenseits der Fahrzeugtechnologie gesucht werden.

2.13 Nach Ansicht des Ausschusses ist ein „integrierter Ansatz“ erforderlich, mit dem die Wettbewerbsfähigkeit und das nachhaltige Wachstum der Automobilbranche zur Sicherung des Produktionsstandorts Europa gewährleistet werden und gleichzeitig ein effizienter Rahmen für die Entwicklung und Markteinführung sauberer und energieeffizienter Fahrzeuge geschaffen wird.

2.14 Die Mitgliedstaaten sollten die Anzahl der nach diesen Verfahren zugelassenen Fahrzeuge erfassen, um die Auswirkungen dieser Entwicklung auf den Prozess der Überwachung der

durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Neuwagenflotte in der EU und die Erreichung des Emissionsziels entsprechend der Stellungnahme des Ausschusses für Klimaänderung bewerten zu können.

2.15 Der Ausschuss erachtet die Festlegung gemeinsamer EU-Ziele für Neuwagen als unerlässlich, um einer Fragmentierung des Binnenmarkts durch die Annahme unterschiedlicher Maßnahmen in den Mitgliedstaaten vorzubeugen.

2.16 Gemeinsame Ziele bedeuten auch eine größere Planungssicherheit und mehr Flexibilität für die Hersteller bei der Erfüllung der Anforderungen zur CO₂-Reduzierung als separate nationale Minderungsziele.

3. Daten, Datenübermittlung, Datenquellen, Datenverwaltung und Datenkontrolle

3.1 Gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 müssen die Mitgliedstaaten jedes Jahr bestimmte Angaben über neue Personenkraftwagen, die im vorangegangenen Kalenderjahr in ihrem Hoheitsgebiet zugelassen wurden, erfassen und der Europäischen Kommission übermitteln⁽²⁾.

3.2 Diese Daten dienen als Grundlage für die Bestimmung der Zielvorgaben für die spezifischen CO₂-Emissionen für Hersteller neuer Personenkraftwagen und für die Beurteilung, ob die Hersteller diese Ziele erfüllen. *Die Vorschriften für die Erfassung und Meldung dieser Daten müssen harmonisiert werden.*

3.3 Um beurteilen zu können, ob jeder Hersteller seine Zielvorgaben für die spezifischen CO₂-Emissionen erfüllt, und um die notwendigen Erfahrungen mit der Anwendung der genannten Verordnung zu sammeln, benötigt die Europäische Kommission ausführliche Angaben. Die Mitgliedstaaten sollten daher sicherstellen, dass diese Angaben erfasst und der Europäischen Kommission übermittelt werden.

3.4 Unabhängig davon, welche Datenquelle jeder Mitgliedstaat zur Erstellung der aggregierten Überwachungsdaten und der ausführlichen Überwachungsdaten verwendet, basieren diese Daten auf den Angaben in der Übereinstimmungsbescheinigung des betreffenden Personenkraftwagens.

3.5 Die wichtigsten Datenquellen, die die Mitgliedstaaten zur Datenerfassung ausschöpfen sollten, sind *Konformitätsbescheinigungen* oder *Typgenehmigungsunterlagen*. Die Zulassungsbescheinigung kann jedoch die Konformitätsbescheinigung für die Zulassung eines Fahrzeugs nicht ersetzen; sie wird erst nach der Fahrzeugzulassung ausgestellt.

3.6 Es ist wichtig, dass die Daten über die Zulassung neuer Personenkraftwagen genau sind und für die Zwecke der Festsetzung der Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen effektiv verarbeitet werden können. Die Mitgliedstaaten sollten Informationen über neu zugelassene Fahrzeuge erfassen und melden, die für den Betrieb mit alternativen Kraftstoffen konstruiert sind, einschließlich des Prozentsatzes der Tankstellen in ihrem Hoheitsgebiet.

⁽¹⁾ ABl. L 140 vom 5. Juni 2009, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1014/2010 der Kommission über die Erfassung und Meldung von Daten über die Zulassung neuer Personenkraftwagen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 293 vom 11. November 2010, S. 15.

3.7 Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Verwaltung, Sammlung, Kontrolle, Überprüfung und Übermittlung der aggregierten Überwachungsdaten und der ausführlichen Überwachungsdaten.

3.8 Da Daten herstellerbezogen überwacht und erfasst werden müssen, sollte der Hersteller eindeutig identifiziert werden können und anhand der Fabrikmarke erkennbar sein.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden“

KOM(2010) 791 endg. — 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Berichtersteller: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 19. bzw. 18. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden“

KOM(2010) 791 endg. — 2011/0001 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 104 gegen 13 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet den Vorschlag der Kommission und begrüßt ihre Absicht, den Rechtsvorschriften der Europäischen Union größere Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu verleihen.

1.2 Der EWSA bedauert jedoch, dass die vorgeschlagene Revision inhaltlich so knapp gefasst ist und dass die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, deren Änderung sich aufgrund der Erfahrungen seit ihrem Inkrafttreten als erforderlich erwiesen hat, nicht in allen Aspekten angegangen wird.

1.3 Der EWSA ersucht die Kommission, bei der nächsten Revision der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 die in dieser Stellungnahme enthaltenen Vorschläge zu berücksichtigen, damit die Funktionsweise der derzeitigen Zusammenarbeit der zuständigen Behörden im Bereich des Verbrauchs verbessert werden kann.

2. Hintergrund

2.1 Der EWSA nahm zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 befürwortend Stellung⁽¹⁾, monierte jedoch einige Unzulänglichkeiten, insbesondere in Bezug auf das System der gegenseitigen Amtshilfe und das System der Gegenseitigkeit, die zu Situationen führen könnten, die der Funktionsweise des Binnenmarkts zuwiderlaufen.

2.2 Am 27. Oktober 2004 wurde die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004⁽²⁾ über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden weitgehend entsprechend dem Kommissionsvorschlag erlassen.

3. Bericht über die Anwendung

3.1 Am 2. Juli 2009 legte die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vor⁽³⁾. Darin werden der institutionelle Rahmen für die Rechtsdurchsetzung im Zuge der Einrichtung des Netzes, die Funktionsweise des Netzes sowie der Rahmen für die Zusammenarbeit untersucht. Der EWSA bedauerte schon in seiner Stellungnahme⁽⁴⁾, dass ihm der Bericht über die Anwendung von der Kommission nicht zur Stellungnahme übermittelt wurde.

3.2 Abschließend vertritt die Kommission die Ansicht, dass das Netz sein volles Potenzial noch nicht erreicht hat und seine Arbeitseffizienz durch eine Reihe von Maßnahmen verbessern muss. Diese würden zu gegebener Zeit auch Folgendes beinhalten: eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 bei den Aspekten in Bezug auf die Durchführungsbestimmungen, die alljährliche Festlegung eines Aktionsplans zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, gemeinsame Maßnahmen wie die EU-weiten „Sweep“-Aktionen oder die Bemühung um eine einheitliche Auslegung bzw. Definition des EU-Verbraucherrechts, um den Bekanntheitsgrad des Netzes zu erhöhen.

4. Kommissionsvorschlag

4.1 Die Kommission legte am 3. Januar 2011 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vor, mit dem bezweckt wird, den jüngsten Entwicklungen im Verbraucherschutz Rechnung zu tragen und hierfür den Anhang der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz auf den neuesten Stand zu bringen.

⁽¹⁾ ABl. C 108 vom 30.4.2004, S. 86.

⁽²⁾ ABl. L 364 vom 9.12.2004, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 336 endg.

⁽⁴⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 100.

4.2 Die Aktualisierung des Anhangs besteht darin, dass Vorschriften gestrichen werden, die für die Zusammenarbeit der Durchsetzungsbehörden nicht relevant sind, und alte, nicht mehr gültige Vorschriften durch aktuelle Verbraucherschutzvorschriften ersetzt werden.

4.3 Dies impliziert u.a. die Streichung bestimmter Referenzen (wie der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung)⁽⁵⁾ bzw. ihre Ersetzung (wie bei den Richtlinien über den Verbraucherkredit, über audiovisuelle Mediendienste oder über Teilzeitnutzungsrechte in Immobilien).

5. Allgemeine Bemerkungen

5.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, da er die Meinung vertritt, dass Klarheit bei der Abfassung der Rechtsvorschriften der Union für alle Bürger größere Rechtssicherheit mit sich bringt. Er äußert sich allerdings besorgt über die Situation der Selbstständigen und Kleinunternehmen, die derjenigen von Verbrauchern ähnelt, wenn sie einen Vertrag mit Großunternehmen schließen, insbesondere in netzgebundenen Wirtschaftszweigen.

5.2 Der EWSA fordert die Kommission erneut auf, diese Verwaltungszusammenarbeit, die er für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts als notwendig erachtet, in kohärenter Weise zu unterstützen. Er anerkennt die Bemühungen der Kommission um Transparenz, die diese mit der Annahme der Empfehlung vom 1. März 2011 unternommen hat, in denen die „Leitlinien für die Anwendung der Datenschutzbestimmungen im System zur Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“⁽⁶⁾ enthalten sind.

5.3 Der EWSA ist dennoch der Ansicht, dass der Vorschlag zu knapp gefasst ist und dass viele der im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Verbraucherschutzbehörden derzeit noch offenen Fragen außen vor bleiben. So geht die Kommission noch nicht einmal auf die Fragen ein, die sie in ihrem Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 als „Unzulänglichkeiten“ bezeichnet.

5.3.1 Nach Auffassung des EWSA hätten in dem Änderungsvorschlag einige der folgenden Punkte angesprochen werden können:

5.4 Systematische Marktüberwachung

5.4.1 Die Wahrnehmung von Aufgaben zur Überwachung und Inspektion von unter EU-Vorschriften fallenden Waren und Dienstleistungen erfordert eine größtmögliche gemeinsame zeitliche wie inhaltliche Planung der Maßnahmen, die im Einzelfall von den Verbraucherschutzbehörden der Mitgliedstaaten durchzuführen sind. Es bietet sich an, gleichwertige Überprüfungsmechanismen einzuführen, um die Erfüllung der länderübergreifenden Bestimmungen über systematische Kampagnen zur Marktüberwachung zu gewährleisten, die es ermöglichen, jederzeit ein hohes und einheitliches Verbraucherschutzniveau auf dem Gebiet des Binnenmarktes aufrechtzuerhalten.

⁽⁵⁾ Mit der Richtlinie 2006/114/EG sollen die Verbraucherinteressen lediglich im Hinblick auf die vergleichende Werbung geschützt werden. In den Anhang zur Verordnung wird nur eine Bezugnahme auf die einschlägigen Artikel dieser Richtlinie aufgenommen.

⁽⁶⁾ ABl. L 57 vom 2.3.2011, S. 44.

5.4.2 Diese jährliche Koordinierung der Inspektionstätigkeit könnte gerade auch bei horizontalen Vorschriften mit Marktaufklärungs- und -forschungsimpulsen einhergehen, und zwar über die entsprechenden „Screenings“ zur Standardisierung der „Sweep-Aktionen“, die derzeit konjunkturbedingt durchgeführt werden.

5.5 Sanktionsverfahren

5.5.1 Um bei der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen im Falle einer Missachtung der geltenden EU-Vorschriften einen Grenzeffekt zu vermeiden, sollte eine Mindestharmonisierung der gemeinsamen Kriterien für das Sanktionsverfahren und die von den Verbraucherschutzbehörden zu verhängenden Sanktionen vorgesehen werden, um bei der Einleitung und Lösung von Fällen, in denen es um die gleichen Verstöße geht, Effizienz und gleichwertige Garantien zu erzielen.

5.6 Nach Ansicht des EWSA können die Unterschiede bei wesentlichen Aspekten der Sanktionsregelungen zur Missachtung der EU-Vorschriften führen, den Verbraucherschutz und die Marktintegrität ernsthaft gefährden, den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren und letztlich das Vertrauen der Verbraucher unterminieren.

5.7 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass eine größere Konvergenz und mehr Stringenz bei den Sanktionsregelungen unerlässlich sind, um das Risiko einer Funktionsstörung des Binnenmarktes zu vermeiden. Daher schlägt er vor, einen Mindestsatz an gemeinsamen Kriterien für eine Mindestangleichung der einzelstaatlichen Sanktionsregelungen festzulegen, der Folgendes umfassen sollte:

- angemessene Verwaltungssanktionen bei der Verletzung grundlegender Bestimmungen;
- Bekanntmachung der schwerwiegenden Sanktionen;
- Geldbußen von ausreichender Höhe je nach Art des Verstoßes;
- Kriterien, die bei der Anwendung der Sanktionen zu berücksichtigen sind;
- Sanktionen für natürliche und juristische Personen;
- mögliche Einführung von Strafsanktionen für schwerwiegendere Verstöße;
- angemessene Unterstützungsmechanismen für eine wirksame Anwendung der Sanktionen.

5.8 Überwachung der Qualität von Waren und Dienstleistungen

5.8.1 Ein Sonderfall im Rahmen der Entwicklung der vorstehend genannten Initiative „Systematische Marktüberwachung“ ist die Methodik zur Überwachung von Waren und Dienstleistungen und die dazugehörigen Analysen, mit denen die Erfüllung der einschlägigen Vorschriften und die Aussagekraft der damit einhergehenden Informationen überprüft werden sollen, insbesondere im Hinblick auf Prävention und die Gewährleistung der Qualität.

5.8.2 Es geht darum, für diese Überwachung ein gemeinsames Verfahren festzulegen, das zur methodischen Übereinstimmung bei diesem Vorgehen sowie zum Entwurf und zur Ausarbeitung einer grenzüberschreitenden Planung führt. Mit deren Hilfe soll das Überwachungsspektrum möglichst effizient auf die Verwendung der in jeder teilnehmenden Behörde zur Verfügung gestellten Mittel erweitert werden, und zwar dergestalt, dass Überschneidungen und Doppelungen vermieden werden, die ein unerwünschtes Aufwandsgefälle verursachen können.

5.8.3 Im Rahmen des gemeinsamen Verfahrens müssen nicht nur einheitliche Handlungskriterien für die Auswahl der zu überwachenden Produkte festgelegt werden, sondern auch Aspekte im Zusammenhang mit der Identifizierung der Proben, der amtlichen Dokumentation, der Durchführung einer Erstanalyse, Gegenanalyse und Schlussanalyse sowie aller sonstigen Punkte, die in den Qualitätsbestimmungen oder den sonstigen einschlägigen Rechtsvorschriften nicht berücksichtigt werden.

5.9 In einem globalen Markt, bei dem grenzüberschreitende Geschäfte im Zuge der Wunsch- und Bedürfnisbefriedigung der Verbraucher immer mehr den Normalfall darstellen, liegt die Notwendigkeit dieser Initiative klar auf der Hand.

5.10 **Produktsicherheit.** Dies ist zweifellos der Kooperationsbereich schlechthin, und er weist daher einen höheren Grad an harmonischer Entwicklung auf. Dennoch hat er nach wie vor einige Schwächen, die außerhalb des Systems für den raschen Informationsaustausch (dem „Frühwarnnetz“) liegen, ließe sich aber mit Hilfsmitteln und Instrumenten für die Feststellung, das Management und die Kommunikation von Risiken (entsprechend denen, die für Lebensmittellrisiken vorgesehen sind) weiter verbessern.

5.10.1 Konkret ist die regelmäßige Erarbeitung von Eurobarometer-Umfragen zur Analyse der Art und Weise, wie die Verbraucher die Risiken von Non-Food-Produkten wahrnehmen, sicherlich von Vorteil, wenn es darum geht, weitere damit zusammenhängende Fragen, darunter auch Aspekte im Zusammenhang mit der Information und Aufklärung der Bürger in Verbraucherfragen, anzugehen.

5.10.2 Eine weitere Maßnahme in diesem Bereich, die sich anbietet, um die heutigen Frühwarnnetze effizienter zu gestalten, wäre die Zusammenlegung aller Netze in einem einzigen Instrument, das die Interoperabilität, d.h. den Austausch von Daten unabhängig von Ursprung und Herkunft der Informationen wie auch der zuständigen Verwaltungsstellen (Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Ernährung, Steuer usw.), ermöglicht.

5.11 **Ethische und ökologische Aspekte der Genehmigung für die Vermarktung von Waren und Dienstleistungen.** Sehr interessant und für die Umsetzung unerlässlich ist die Ausweitung der mit der Warnmitteilung zusammenhängenden Verfahren auf Produkte, die aus ökologischen, ethischen oder sonstigen Gründen im Zusammenhang mit Unternehmenspraktiken, die mit der Würde der Menschen unvereinbar sind oder dem Umfeld, in dem diese sich entwickeln, Schaden im Sinne der in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation genannten Verstöße zufügen, wegen Umweltzerstörung oder Erschöpfung der natürlichen Ressourcen vom Markt genommen werden müssen, und zwar sowohl in der Produktions- und Vertriebsphase als auch bei der Vermarktung und Bereitstellung der entsprechenden Waren und Dienstleistungen.

5.11.1 Besonders relevant ist im Kontext der ausgelagerten Herstellung und Produktion, dass es den Verbrauchern an entsprechenden Informationen über die Herkunft der Produkte fehlt, wie Herkunftsort, Produktions- und Vertriebsart sowie wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auf die Gemeinschaft, die diese Produkte herstellt oder erzeugt. Daher müssen die Verbraucher nach Möglichkeit mittels Internet oder anderer Medien Informationen zu diesen Themen erhalten sowie über Informationen verfügen, die es ihnen ermöglichen, nicht wider besseres Wissen zum Konsum von Produkten beizutragen, die mit illegalen Praktiken verbunden sind. In die Pflichtkennzeichnung müssen Inhalte aufgenommen werden, die es den Verbrauchern ermöglichen, ihre Kaufentscheidungen auf der Grundlage anderer als der herkömmlichen Kriterien Qualität und Preis zu treffen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass ihr Konsumverhalten nicht unfreiwillig zur Wiederholung illegitimer Praktiken beiträgt, die direkt oder indirekt in Verbindung mit dem fraglichen Produkt stehen, das sie in Kenntnis der relevanten Information gar nicht erst gewählt hätten.

5.11.2 Verknüpft mit dem Recht des Verbrauchers auf Zugang zu umfassender Information über die angebotenen Waren - die sog. „Rückverfolgbarkeit der Produkte“ - wären sowohl die Verteidigung des Wettbewerbs als auch die Stärkung der potenziellen Handlungskompetenz der Verbraucher und ihrer Marktfunktion, und zwar über die freie Auswahl, die sie bei ihrer Kaufentscheidung treffen („Dein Kauf ist Dein Ja“).

5.12 *Förderung guter Unternehmenspraktiken im Bereich des verantwortungsvollen Verbrauchs*

5.12.1 Die zunehmende Sichtbarkeit und Außenwirkung von Programmen für die soziale Verantwortung der Unternehmen machen es erforderlich, dass die einschlägigen Verbraucherschutzmaßnahmen in den Vordergrund gerückt und die Verbraucher beratend in die Berichterstattung über die soziale Verantwortung eingebunden werden.

5.12.2 Die Annahme gemeinsamer Förderkriterien und -maßnahmen, anhand derer die Auswirkungen der Programme der sozialen Verantwortung grenzüberschreitender Unternehmen auf die länderübergreifende Gruppe der Verbraucher und Nutzer überprüft werden sollen, muss zudem mit überzeugenden Mechanismen zur Anerkennung bewährter Praktiken wie Selbstregulierung, Verhaltenskodizes, Gütezeichen und sonstigen Initiativen, die auf die Konvergenz der jeweiligen Interessen abheben, einhergehen.

5.12.3 Zudem erhöhen diese Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Rahmen eines Marktes des fairen Wettbewerbs, der positive Rückmeldungen erhalten kann, wenn er Vorteile für alle in ihm agierenden Marktteilnehmer (Erzeuger, Vertrieber, Verbraucher) einführt, und zwar über Synergien, die zeigen, dass Differenzen durchaus vermeidbar sind, vor allem wenn die Ausübung der verschiedenen Tätigkeiten im Zeichen der Gegenseitigkeit steht und ihr Mehrwert von Verbrauchern und Nutzern anerkannt wird.

5.12.4 Bei dieser Initiative sollten speziell auch die mit Agrarumweltmaßnahmen, fairem Handel, verantwortungsvollem Konsum, Lebensmittelsouveränität usw. verbundenen Fragen sowie andere Aspekte von aktueller Relevanz, wie etwa im Zusammenhang mit genetisch veränderten Organismen, berücksichtigt werden.

5.13 Kollektivklagen

5.14 Kollektive Unterlassungsklagen sind durch EU-Rechtsvorschriften geregelt, was bei kollektiven Wiedergutmachungs- oder Schadensersatzklagen derzeit nicht der Fall ist, bezüglich derer sich der EWSA wiederholt für einen harmonisierten Gemeinschaftsrahmen ausgesprochen hat, der auch die Möglichkeit zur Geltendmachung sogenannter „Bagatellschäden“ vorsieht.

5.15 Bei schweren Verstößen sollten ergänzend zu den von den Behörden zu verhängenden Sanktionen die Einziehung der illegalen Erträge aus Straftaten und Strafschadensersatz vorgesehen werden. Die entsprechenden Beträge müssen - wie der EWSA bereits betont hat ⁽⁷⁾ - einem „Hilfsfonds zur Förderung von Sammelklagen“ zugeführt werden, der die Erhebung dieser Art kollektiver Wiedergutmachungsklagen durch Verbraucherverbände erleichtern würde. Verbraucherorganisationen und Behörden sollten sich jedoch ebenfalls an der Verwaltung dieses Fonds beteiligen. In diesem Zusammenhang erinnert der EWSA die Kommission daran ⁽⁸⁾, dass eine supranationale Regelung zur Harmonisierung von Kollektivklagen geschaffen werden muss, um ein hohes Schutzniveau der wirtschaftlichen Verbraucherinteressen zu erreichen.

5.16 Der EWSA wiederholt seinen Standpunkt, dass die Verstärkung der Zusammenarbeit der Behörden mit den Verbraucherverbänden in den Verordnungstext aufgenommen werden könnte, sodass die entsprechende nationale Behörde „sonstige Stellen“ damit beauftragen kann, die Einstellung oder das Verbot von Verstößen in der EU durchzusetzen.

5.17 Alternative Streitbeilegungsverfahren

5.17.1 Die Kommission hat ein „Konsultationspapier zum Gebrauch alternativer Streitbeilegungsverfahren in Bezug auf Handelsgeschäfte und -praktiken in der Europäischen Union“

veröffentlicht, zu dem der Ausschuss nicht um Stellungnahme ersucht wurde. Der EWSA erwartet mit Interesse den Vorschlag der Kommission, um abermals zu solchen komplementären Systemen für den Zugang zu wirksamem Rechtsbehelf Stellung nehmen zu können.

5.17.2 Zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher sollte daher über die Möglichkeit der Einführung eines „EU-Gütezeichens“ für die Einrichtungen oder Unternehmen nachgedacht werden, die an diesen Systemen teilnehmen.

5.18 Ressourcennetze und -knoten

5.18.1 Mithilfe der Einsetzung von Maßnahmen zum Ausbau der derzeitigen Kooperationsnetze sollten europäische Knoten als Anreiz für die Information, Bildung und Aufklärung der Verbraucher gefördert werden (wie europäische Verbraucherzentren, Veröffentlichungen, Programme und Vorhaben usw.).

5.19 **Rückverfolgbarkeit der Preise.** In einem Binnenmarkt, in dem die Verbraucher die gleichen Sorgen und Probleme teilen und dessen Globalität einerseits den Zugang zu korrekten Informationen erschweren und andererseits die Gestaltung der Warenpreise verschleiern kann, ist es sicher zweckmäßig, eine Methode zur Rückverfolgbarkeit der Preise vergleichbarer Grundgüter festzulegen. Diese Methode würde dem Binnenmarkt mehr Zusammenhalt zugunsten der Verbraucher und Nutzer und insbesondere größere Transparenz verleihen. Dadurch würde das Vertrauen der Verbraucher wiederhergestellt, das ein starker Indikator für das wirtschaftliche Wohlergehen eines bestimmten Gebiets ist (in diesem Fall der Europäischen Union).

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 1 und ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 20.

⁽⁸⁾ ABl. C 324 vom 30.12.2006, S. 1.

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

- A) Die folgende Textstelle der Stellungnahme der Fachgruppe wurde zugunsten eines im Plenum angenommenen Änderungsantrags geändert, erhielt jedoch mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

„5.7 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass eine größere Konvergenz und mehr Stringenz bei den Sanktionsregelungen unerlässlich sind, um das Risiko einer Funktionsstörung des Binnenmarktes zu vermeiden. Daher schlägt er vor, einen Mindestsatz an gemeinsamen Kriterien für eine Mindestangleichung der einzelstaatlichen Sanktionsregelungen festzulegen, der Folgendes umfassen sollte:

- angemessene Verwaltungsanktionen bei der Verletzung grundlegender Bestimmungen;
- Bekanntmachung der Sanktionen;
- Geldbußen von ausreichender Höhe;
- Sanktionen für natürliche und juristische Personen;
- Kriterien, die bei der Anwendung der Sanktionen berücksichtigt werden müssen;
- mögliche Einführung von Strafsanktionen für schwerwiegendere Verstöße;
- angemessene Unterstützungsmechanismen für eine wirksame Anwendung der Sanktionen.“

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

Ja-Stimmen: 82
 Nein-Stimmen: 44
 Stimmenthaltungen: 10

- B) Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 5.11.2

~~„5.11.2 Verknüpft mit dem Recht des Verbrauchers auf Zugang zu umfassender Information über die angebotenen Waren — die sog. ‚Rückverfolgbarkeit der Produkte‘ — wären sowohl die Verteidigung des Wettbewerbs als auch die Stärkung der potenziellen Handlungskompetenz der Verbraucher und ihrer Marktfunktion, und zwar über die freie Auswahl, die sie bei ihrer Kaufentscheidung treffen (‚Dein Kauf ist Dein Ja‘).“~~

Begründung

Insbesondere für KMU ist es praktisch nicht machbar, alle geforderten Informationen auf dem Etikett zu liefern. Hierdurch entstehen eine zusätzliche (administrative) Belastung für KMU, die Waren und Dienstleistungen produzieren und vertreiben, ein Wettbewerbsnachteil und Probleme beim Import von Waren aus Drittländern.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Verbraucherverbände bereits über Studien verfügen, in denen die Verwendung dieser Informationen durch die Verbraucher und ihre Bereitschaft, die für deren Bereitstellung anfallenden Mehrkosten zu tragen, untersucht werden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 45
 Nein-Stimmen: 75
 Stimmenthaltungen: 4

Ziffer 5.16

~~„5.16 Der EWSA wiederholt seinen Standpunkt, dass die Verstärkung der Zusammenarbeit der Behörden mit den Verbraucherverbänden in den Verordnungstext aufgenommen werden könnte, sodass die entsprechende nationale Behörde ‚sonstige Stellen‘ damit beauftragen kann, die Einstellung oder das Verbot von Verstößen in der EU durchzusetzen.“~~

Begründung

Eine Organisation, die eine der Seiten vertritt, kann nicht damit beauftragt werden, die Einstellung oder das Verbot von Verstößen in der EU durchzusetzen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 38
 Nein-Stimmen: 76
 Stimmenthaltungen: 8

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der technischen Vorschriften für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009“

KOM(2010) 775 endg. — 2010/0373 (COD)

(2011/C 218/13)

Berichterstatter: **Joachim WUERMELING**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 18. Januar 2011 bzw. am 28. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der technischen Vorschriften für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009“

KOM(2010) 775 endg. — 2010/0373 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 137 gegen 8 Stimmen bei 19 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Europäische Kommission bei der Schaffung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA). Es ist ein wichtiger Schritt für die Verwirklichung des Binnenmarktes, dass bargeldlose Euro-Zahlungen von einem Konto aus mit einheitlichen Zahlungsverfahren europaweit getätigt werden können.

1.2 Allerdings hält es der EWSA für notwendig, den von der Europäischen Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag noch in einzelnen Punkten zu modifizieren, um im Interesse der Verbraucher und Unternehmen als Nutzer sowie der Banken als Anbieter einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen.

1.3 Die in dem Verordnungsvorschlag gewählten Fristen für den verpflichtenden Übergang zu den SEPA-Zahlungsverfahren erscheinen dem EWSA zu kurz bemessen. Nur wenn alle Kreditinstitute ausreichend Zeit zur Vorbereitung haben, können Funktionsfähigkeit, Sicherheit und Anwenderfreundlichkeit gewährleistet werden. Für Überweisungen sollte die Umsetzungsfrist nicht nur ein Jahr, sondern drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung betragen. Im Fall der Lastschrift sollte die Frist für das Enddatum nicht auf zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung, sondern auf vier Jahre festgelegt werden.

1.4 Die Ermächtigung des Verordnungsvorschlags für delegierte Rechtsakte sollte deutlich eingeschränkt oder gestrichen werden, da die Anpassung der durch die Verordnung geregelten Anforderungen der Zahlungsverfahren an den technischen Fortschritt und die Marktentwicklungen erhebliche praktische Wirkungen haben. Darüber muss der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren - auch unter Beteiligung des EWSA - entscheiden.

1.5 Der EWSA begrüßt ausdrücklich, dass nach dem Verordnungsvorschlag multilaterale Interbankenentgelte für

Lastschriften künftig grundsätzlich verboten sind. Das schafft Klarheit und Transparenz der in den Zahlungsvorgängen zugrundeliegenden komplexen Vertragsbeziehungen. Dies kommt insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen zugute.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1 Die Vollendung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums gehört zu den Prioritäten der Europäischen Kommission bei der Verwirklichung des Binnenmarktes. Nutzer von Zahlungsinstrumenten können mit den neuen europäischen Verfahren der SEPA-Überweisung und der SEPA-Lastschrift bargeldlose Zahlungen national wie grenzüberschreitend in ein und demselben Verfahren vornehmen. Das erleichtert die Zahlungen, mindert den Verwaltungsaufwand und spart Kosten für alle Beteiligten des innergemeinschaftlichen Handels, seien es Verbraucher oder Unternehmen. Künftig sollen die über 500 Mio. Bürger und über 20 Mio. Unternehmen im Binnenmarkt von den neuen Verfahren profitieren.

2.2 Erste wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen für SEPA wurden bereits in den vergangenen Jahren gesetzt. Die Richtlinie 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt führte harmonisierte Bedingungen und Rechte für Kunden von Zahlungsdiensten in der EU ein. Damit wurde zwar der Binnenmarkt für Zahlungsdienste eröffnet. Die Vielfalt der nationalen Systeme und die Unterschiedlichkeit der Verfahren für nationale und grenzüberschreitende Zahlungen blieb jedoch vorerst bestehen. Allerdings wurde bereits eine Rechtsgrundlage für die Schaffung eines einheitlichen Verfahrens für alle grenzüberschreitenden Zahlungen geschaffen.

2.3 Mit der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft wurde festgelegt, dass die Gebühren für grenzüberschreitende und inländische Lastschrift-Zahlungen grundsätzlich gleich sein müssen. Zudem wurde die Grundlage für die SEPA-Zahlungsinfrastruktur gelegt.

2.4 Der EWSA hat zu beiden Gesetzgebungsverfahren Stellungnahmen abgegeben⁽¹⁾. Dabei wurde begrüßt, dass nach Einführung des Euro nun auch der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum geschaffen werden soll.

2.5 Die SEPA-Überweisung wird seit dem 28. Januar 2008 zur Abwicklung von Zahlungen von den Banken angeboten. Die Abwicklungszeit für eine Überweisung darf seit November 2009 nicht mehr als drei Bankgeschäftstage betragen. Ab 2012 soll die Abwicklungszeit auf einen Bankgeschäftstag reduziert werden.

2.6 Die SEPA-Lastschrift ist seit dem 2. November 2009 möglich. Es sind zwei unterschiedliche Verfahren vorgesehen: die SEPA-Basislastschrift als allgemeine Variante (SEPA Core Direct Debit) und die SEPA-Firmenlastschrift für den Zahlungsverkehr unter Geschäftspartnern (SEPA Business to Business Direct Debit). Seit November 2010 sind alle Banken verpflichtet, für SEPA-Basislastschriften erreichbar zu sein.

2.7 Die Nutzung der SEPA-Zahlungsverfahren fällt derzeit noch gering aus. So beträgt die Zahl der SEPA-Überweisungen Anfang 2011, d.h. drei Jahre nach ihrer Einführung, um die 4 %. Wenn dieser Trend anhält, wird es noch über 25 Jahre dauern, bis die Vorteile von SEPA voll zum Tragen kommen.

2.8 Die Europäische Kommission hält den über den rein marktwirtschaftlichen Ansatz beim SEPA-Projekt erreichten Fortschritt für zu gering. Sie schlägt deshalb legislative Maßnahmen mit dem Ziel der verpflichtenden Einführung der SEPA-Zahlungsinstrumente vor. Die nationalen Zahlungsinstrumente sollen zu einem festgelegten Enddatum durch die SEPA-Verfahren abgelöst werden.

2.9 Die Europäische Kommission hat Berechnungen erstellen lassen, wonach die Banken auf der Anbieterseite 52 Mrd. EUR für den Wechsel zu SEPA-Zahlungsverfahren abschreiben müssen. Nach den Berechnungen profitieren hingegen die Nutzer auf der Nachfrageseite aufgrund niedrigerer Preise und operativer Vorteile.

2.10 Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom 16. Dezember 2010 enthält somit die Festlegung der Enddaten, zu denen die nationalen Überweisungen und Lastschriften eingestellt und nur noch die SEPA-Zahlungsinstrumente eingesetzt werden sollen. Nach dem Inkrafttreten der Verordnung in den Euro-Mitgliedstaaten sollen nationale Überweisungsverfahren noch 12 Monate und nationale Lastschriftverfahren noch 24 Monate möglich sein.

2.11 Ein wesentlicher Unterschied der SEPA-Überweisung und -Lastschrift zu den bisherigen nationalen Verfahren liegt für Verbraucher und Unternehmen darin, dass auch bei rein nationalen Zahlungen anstelle der vertrauten nationalen Bankleitzahl und Kontonummer die International Bank Account Number (IBAN) und der Bank Identifier Code (BIC) verwendet werden müssen. Bei der IBAN handelt es sich um eine standardisierte, internationale Bankkontonummer, die aus maximal 34 Stellen besteht. Der BIC ist die internationale Bankleitzahl eines Kreditinstituts und besteht aus maximal 11 Stellen.

3. Allgemeine Anmerkungen

3.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission. Der Verordnungsvorschlag ist der entscheidende Schritt, um einen gut funktionierenden, einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum Wirklichkeit werden zu lassen.

3.2 Der Binnenmarkt zählt zu den wichtigsten Motoren für das Wirtschaftswachstum in der EU. Die Einführung des Euro war ein wichtiger Schritt, um die Mitgliedstaaten weiter zusammenwachsen zu lassen. Von daher ist es aus Sicht des EWSA nur konsequent, wenn nun auch das Projekt zum europaweit einheitlichen Zahlungssystem zum Erfolg geführt werden soll.

3.3 Allerdings ist der Verordnungsvorschlag aus der Sicht des EWSA bei der Festlegung der Fristen für die Enddaten für die Einstellung nationaler Zahlungsverfahren zu ehrgeizig. Entscheidend muss der Erfolg des Projekts sein, nicht die Schnelligkeit der Umsetzung. Zahlungen sind vor allem für Verbraucher, aber genauso für alle anderen Wirtschaftsbeteiligten eine sehr sensible Angelegenheit. Ähnlich wie bei der Euro-Einführung müssen alle erdenklichen Vorkehrungen wie Testläufe, Probephasen, Informationskampagnen usw. getroffen werden, um Funktionsstörungen, Pannen, fehlgeleitete Zahlungen, Abhandenkommen von überwiesenen Beträgen oder Ähnliches ausschließen zu können. Dafür muss unbedingt die erforderliche Zeit zur Verfügung stehen. Der EWSA warnt deshalb vor übertriebener Eile, die den Erfolg des Projekts bei den Bürgern gefährden könnte. Allerdings sollte auch berücksichtigt werden, dass zu lange Übergangsfristen zusätzliche Kosten verursachen könnten.

3.4 Noch sind nicht alle Fragen abschließend geklärt, um einen reibungslosen Übergang zu den SEPA-Zahlungsverfahren zu gewährleisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele offene Punkte nur auf nationaler Ebene zwischen den am SEPA-Projekt beteiligten Parteien abgearbeitet werden können. Es muss insbesondere ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen der Banken auf der Anbieter- und den Nutzern auf der Nachfrageseite gefunden werden.

3.5 Sowohl aus Sicht der Verbraucher, als auch aus Sicht der Wirtschaft stellt sich häufig die Frage, warum für SEPA die bewährten nationalen Zahlungsverfahren aufgegeben werden sollen. Die nationalen Verfahren mit den alten Kontonummern und Bankleitzahlen sind den Beteiligten aufgrund jahrelanger Übung vertraut. Durch die neuen SEPA-Zahlungsverfahren werden grenzüberschreitende Überweisungen und Lastschriften zwar vereinfacht. Allerdings wird SEPA auch für die zumeist nationalen Zahlungsvorgänge zur Pflicht. Hier sind die Europäische Kommission und die Banken gefordert, die Vorteile der neuen SEPA-Zahlungsverfahren im Hinblick auf Schnelligkeit und Kosten besser aufzuzeigen.

3.6 Der Erfolg des SEPA-Projekts hängt wesentlich von der Akzeptanz der Nutzer auf Seiten der Verbraucher und der Wirtschaft ab. Zu diesem Zweck muss zunächst der Bekanntheitsgrad der SEPA-Zahlungsinstrumente und ihrer Bestandsmerkmale IBAN und BIC dringend erhöht werden. Hier bedarf es einer größeren Informationskampagne von Seiten der Kreditwirtschaft. Dies ist bislang in nicht allen Mitgliedstaaten ausreichend geschehen. Mithin sind die Anforderungen der neuen SEPA-Produkte in weiten Teilen der Bevölkerung, aber auch bei vielen kleinen und mittleren Unternehmen noch nicht ausreichend bekannt.

⁽¹⁾ ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 51 und ABl. C 228 vom 22.09.2009, S. 66.

3.7 Die Nutzerfreundlichkeit der bis zu 34-stelligen IBAN könnte zumindest durch die Absetzung (Leerzeichen, Bindestrich, neues Feld) von jeweils vier Zahlen erhöht werden. Es sollte berücksichtigt werden, dass insbesondere ältere Verbraucher Schwierigkeiten mit den neuen Daten und Zahlenreihen haben können. Die Banken sollten daher den Verbrauchern Hilfestellungen geben, zum Beispiel über Konversionsprogramme.

3.8 Daneben bedarf es zudem der ausreichenden Erprobung der neuen Zahlungsinstrumente. Dies war bisher nicht bei allen SEPA-Produkten möglich, da zum Beispiel die SEPA-Lastschrift erst seit der verpflichtenden Erreichbarkeit aller Banken ab November 2010 flächendeckend genutzt werden kann. Lediglich der praktische Versuch gibt den beteiligten Parteien auf Banken- und Nutzerseite die Möglichkeit, Anfangsschwierigkeiten und Praktikabilitätshindernisse zu erkennen und zu beseitigen. Durch entsprechend lange Vorlaufzeiten muss vor allem gewährleistet sein, dass die neuen SEPA-Zahlungsverfahren automatisiert abgewickelt werden können und massentauglich sind.

3.9 Die verpflichtende Einführung von SEPA muss aus der Sicht des EWSA mit ausreichenden Sicherheitsvorkehrungen einhergehen, wobei die Praxistauglichkeit der Verfahren insbesondere für das Massengeschäft gewahrt bleiben muss. Der Zahlende, der Zahlungsempfänger und der Zahlungsdienstleister müssen die Gewähr haben, dass die Zahlungen korrekt, pünktlich und zuverlässig abgewickelt werden.

3.10 Nicht zuletzt stellen sich Umsetzungsschwierigkeiten auf nationaler Ebene beim Wechsel zu den SEPA-Zahlungsverfahren. So ist zum Beispiel in Deutschland - dem Land mit der mit Abstand höchsten Nutzung von Lastschriften in der gesamten EU - noch nicht geklärt, ob bestehende Lastschriftmandate auch für SEPA-Lastschriftverfahren eingesetzt werden können. Hier muss eine effiziente und rechtssichere Lösung gefunden werden, die weder Verbraucher noch Unternehmen unangemessen benachteiligt. Nicht vertretbar wäre es, wenn alle Kunden angeschrieben und um die Erteilung neuer Mandate gebeten werden müssten. Dies würde einen unverhältnismäßigen Aufwand an Verwaltung und Kosten verursachen. Auch dem Verbraucher wäre hiermit nicht gedient, da er dann einer Flut von Schreiben seiner Vertragspartner ausgesetzt wäre.

3.11 Zudem bedarf es auf europäischer und nationaler Ebene der besseren Einbindung der Nutzer in die Gestaltung der Zahlungsverfahren. Dies gilt nicht nur für die derzeitige Phase der Implementierung der SEPA-Zahlungsinstrumente, sondern gerade auch im Hinblick auf die Fortentwicklung der Verfahren. Die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank haben durch die Gründung des SEPA-Rats einen ersten Schritt in die bessere Einbindung der Nutzer in den Gestaltungsprozess getan. Leider spiegeln aber die im SEPA-Rat vertretenen Nutzerverbände nicht ausreichend die am SEPA-Projekt beteiligten Parteien. Zudem wäre es wichtig, unterhalb des SEPA-Rats eine von Anbieter- und Nutzerseite paritätisch besetzte Expertengruppe zur technischen Fortentwicklung der SEPA-Zahlungsverfahren zu installieren.

4. Besondere Anmerkungen

4.1 Artikel 5 Absätze 1 und 2 - Ausreichende Fristen für den Übergang zu SEPA

4.1.1 Aus Sicht des EWSA sind die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Fristen für den zwingenden Wechsel zu den SEPA-Zahlungsverfahren zu kurz. Erst muss

garantiert werden, dass die neuen SEPA-Produkte genau so effizient und sicher sind wie die bisherigen nationalen Zahlungsverfahren.

4.1.2 Für Überweisungen sollte die Umsetzungsfrist nicht nur ein Jahr, sondern drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung betragen.

4.1.3 Im Fall der Lastschrift sollte die Frist für das Enddatum nicht auf zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung, sondern auf vier Jahre festgelegt werden.

4.1.4 Die längeren Fristen sind erforderlich, um vor allem das Vertrauen der Verbraucher in die neuen SEPA-Zahlungsverfahren zu gewinnen. Der Bekanntheitsgrad von SEPA muss erhöht werden. Dies gilt insbesondere für die Kenntnis von IBAN und BIC. Zudem müssen die Vorteile der SEPA-Zahlungsverfahren besser vermittelt werden. Die neuen Produkte müssen sich in der praktischen Anwendung als effizient und sicher erweisen. Nationale Problemstellungen wie die Mandatsmigration müssen zudem noch behoben werden.

4.1.5 Aus Sicht der Unternehmen sind längere Fristen aufgrund der aufwändigen Umstellungen der Prozessabläufe erforderlich. So müssen die Unternehmen zusätzliche Investitionen tätigen und ihre Arbeitsabläufe und Betriebssysteme anpassen. Hierzu zählt zum Beispiel die Umstellung der kompletten Kundendatenbestände auf IBAN und BIC. Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Folgenabschätzung selber festgestellt, dass der übliche Investmentzyklus für die IT-Systeme in den Unternehmen drei bis fünf Jahre beträgt.

4.2 Artikel 5 Absatz 4 i. V. m. Artikel 12 – Keine zu weitgehende Kompetenzübertragung

4.2.1 Es ist nach Meinung des EWSA erforderlich, dass auch künftig die wesentlichen Entscheidungen bei der Ausgestaltung von SEPA vom europäischen Gesetzgeber unter Beteiligung der beratenden Institutionen, wie dem EWSA, getroffen werden. Eine allgemeine Ermächtigung der Europäischen Kommission, in Form von delegierten Rechtsakten jegliche Anpassungen an den technischen Fortschritt und die Marktentwicklungen vorzunehmen, geht nach Auffassung des EWSA zu weit. Auch kleine Veränderungen bei den Verfahren für jegliche europäische Zahlungsvorgänge können erhebliche Auswirkungen für Verbraucher, Unternehmen und Zahlungsdienstleister haben, die zuvor in dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingehend erörtert und entschieden werden sollten.

4.2.2 Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schreibt vor, dass die Übertragung der Befugnis zur Verabschiedung delegierter Rechtsakte nur zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zulässig ist.

4.2.3 Bei den im Anhang des Verordnungsvorschlags aufgelisteten Anforderungen an SEPA-Überweisungen und -Lastschriften handelt es sich um entscheidende Kriterien für die künftigen SEPA-Produkte. Jede nur geringfügige Änderung der Anforderungen ist geeignet, die betriebstechnischen Abläufe auf Seiten der Anbieter und der Nutzer entscheidend zu beeinflussen. Letztlich ergibt sich aus den im Anhang aufgelisteten Anforderungen auch das Erfordernis zur Abschaffung nationaler Verfahren, da diese den SEPA-Anforderungen nicht mehr entsprechen. Eine Änderung der Anforderungen ohne ausreichende Einbeziehung des Europäischen Parlaments und des Rates ist daher abzulehnen.

4.3 Artikel 6 – Klarheit über die künftige Kostenstruktur

4.3.1 Der EWSA begrüßt, dass multilaterale Interbankenentgelte für Lastschriften künftig grundsätzlich verboten sind. Es muss sichergestellt werden, dass die künftigen Gebühren für Zahlungsverfahren transparent sind und diese den konkreten Dienstleistungen der Banken zugeordnet werden können.

4.3.2 Die Europäische Kommission hat von Anfang des Projekts an betont, dass die neuen SEPA- Verfahren nicht teurer werden dürfen als die alten nationalen Verfahren. Der EWSA teilt diese Forderung nachdrücklich und drängt die Kommission, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die neuen SEPA-Zahlungen nicht dadurch teurer als die alten nationalen Zahlungen werden, dass – wie bei der Euro-Einführung – die nationalen Gebühren angehoben werden. Sonst kann die Akzeptanz der neuen Zahlungsverfahren vor allem von Seiten der Verbraucher nicht gewährleistet werden.

Multilaterale Interbankenentgelte sind nicht in allen Euro-Ländern üblich. Es wäre daher ein grundlegend falsches Signal, wenn diese in einzelnen Euro-Ländern mit den SEPA-Zahlungsverfahren neu eingeführt würden.

4.3.3 Der EWSA betont des Weiteren, dass im Falle von Lastschriften, die ein Zahlungsdienstleister nicht ordnungsgemäß ausführen kann, weil der Zahlungsauftrag zurückgewiesen, verweigert, zurückgegeben oder rücküberwiesen wird („R-Transaktionen“), die Verbraucher nur dann ein multilaterales Interbankenentgelt zahlen müssen, wenn ihr Konto zu dem Zeitpunkt, an dem die Zahlung per Lastschrift fällig wird, kein ausreichendes Guthaben aufweist. In allen anderen Fällen ist ein solches Entgelt vom Zahlungsempfänger zu zahlen. Der Zahlungsempfänger, dessen Bank oder die Bank des Zahlenden dürfen nicht Entgelte für R-Transaktionen auf den Zahler abwälzen, die nicht von ihm verursacht wurden.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 3.11 (neu)

Neue Ziffer einfügen:

„Der EWSA ist der Ansicht, dass das Mandat bei der Bank des Schuldners verbleiben sollte, weil eine Aufbewahrung beim Gläubiger ein höheres Risiko für die Sicherheit darstellt, da die Bank des Verbrauchers (des Schuldners) keine Kontrolle über das Mandat hat. Der EWSA ist außerdem der Ansicht, dass die IBAN des Zahlenden dem Zahlungsempfänger niemals automatisch und ohne Zustimmung des Zahlenden mitgeteilt werden sollte.“

Begründung

Die Sicherheit des europaweiten Zahlungssystems ist für die Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in Bezug auf Zahlungsdienste maßgeblich.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

64 Ja-Stimmen,
74 Nein-Stimmen und
13 Stimmenthaltungen.

Ziffer 3.12 (neu)

Neue Ziffer:

„Der EWSA unterstützt die Maßnahmen uneingeschränkt, durch die der Kunde seine Bank anweisen kann, Lastschrifteinzüge auf einen bestimmten Betrag oder eine bestimmte Periodizität oder beides zu begrenzen und eine beliebige Lastschrift zulasten des Kontos des Zahlenden zu blockieren. In Bezug auf das Rückerstattungsrecht betont der EWSA jedoch, dass angesichts dessen, dass dieses Recht vom Zahlungsempfänger nicht gewährleistet wird, es von ihm auch nicht ausgeschlossen werden kann.“

Begründung

Standpunkt im Einklang mit Artikel 62 der Zahlungsdiensterichtlinie.

Ergebnis der Abstimmung über den Änderungsantrag:

64 Ja-Stimmen,
83 Nein-Stimmen und
10 Stimmenthaltungen.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“

KOM(2010) 748 endg./2 — 2010/0383 (COD)

(2011/C 218/14)

Hauptberichterstatter: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Der Rat beschloss am 15. Februar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 67 Absatz 4 und Artikel 81 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“

KOM(2010) 748 endg./2 — 2010/0383 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch am 1. Februar 2011 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 162 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, da er diesen für geeignet hält, die angestrebte Beseitigung rechtlicher Hindernisse zu erreichen, somit den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen das Leben leichter zu machen und den wirksamen Rechtsschutz zu verbessern.

1.2 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, ihre Bemühungen um Beseitigung der rechtlichen Hindernisse in der Europäischen Union fortzusetzen, um einen echten europäischen Rechtsraum zu verwirklichen, und dabei die vom EWSA in seinen einschlägigen Stellungnahmen vorgebrachten Anmerkungen im vollen Umfang zu berücksichtigen.

2. Einführung

2.1 Die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 ersetzt seit dem 1. März 2002 das Brüsseler Übereinkommen und ganz allgemein sämtliche einschlägigen bilateralen Abkommen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten. Diese Verordnung („Brüssel I“) ist die bislang wichtigste Rechtsvorschrift der EU für die gerichtliche Zusammenarbeit in Zivilsachen.

2.2 Im Wesentlichen wurde es durch die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 möglich, in bestimmten Fällen natürliche oder juristische Personen im Rahmen eines grenzüberschreitenden Rechtsstreits in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Wohnsitz-Mitgliedstaat zu verklagen, wobei das Kriterium des am nächsten liegenden Anknüpfungspunkts gefördert wurde.

2.2.1 Andererseits ist in Artikel 5 der Verordnung vorgesehen, dass bei Verträgen und insbesondere beim Verkauf beweglicher Sachen ein Unternehmen in dem Mitgliedstaat verklagt werden kann, in dem die Ware geliefert wurde oder hätte geliefert werden müssen.

2.2.2 Die Bereiche, auf die die neue Bestimmung Anwendung findet, werden in Artikel 5 aufgezählt (vertragliche und außervertragliche Haftung, Schadenersatzklagen, Betrieb einer Zweigniederlassung, einer Agentur oder einer sonstigen Niederlassung usw.).

2.2.3 Der Zuständigkeit in Versicherungssachen ist in der Verordnung ein ganzer Abschnitt (Abschnitt 3) gewidmet. Danach kann der Versicherungsnehmer an seinem Wohnsitz eine Klage gegen den Versicherer einreichen, und zwar auch dann, wenn dieser seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat. Will jedoch der Versicherer den Versicherungsnehmer, den Versicherten oder den Begünstigten verklagen, muss er dies an dem Ort tun, an dem diese ihren Wohnsitz haben.

2.3 Die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 ist an sich eine Abfolge von ausdrücklichen Zuständigkeitsregelungen, in der mitunter dem Schutz bestimmter Zielgruppen (Verbrauchersachen, individuelle Arbeitsverträge) besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Bezieht sich der Rechtsstreit auf Immobilien, die Auflösung von Gesellschaften oder juristischen Personen, Eintragungen in öffentliche Register oder auf die Zwangsvollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, gelten für die gerichtliche Zuständigkeit jedoch weiter die herkömmlichen Vorschriften.

2.4 Die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 enthält zunächst zwei umfangreiche Abschnitte zur Regelung der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen und der Anerkennung öffentlicher Urkunden anderer Mitgliedstaaten und am Ende eine Reihe von Schluss- und Übergangsbestimmungen, insbesondere zu der Frage, wie sich dieses neue Instrument der gerichtlichen Zusammenarbeit zu den anderen spezifischen Abkommen verhält, die die einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen haben.

2.5 Am 21. April 2009 nahm die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Verordnung an sowie ein Grünbuch, zu dem sich der Ausschuss hinsichtlich einiger Änderungsvorschläge der Kommission bereits zustimmend geäußert hat ⁽¹⁾.

3. Vorschlag für eine Verordnung

3.1 Die Überarbeitung erfolgt mit dem Ziel der Weiterentwicklung des europäischen Rechtsraums und dient die Beseitigung der noch verbleibenden Hindernisse für den freien Verkehr gerichtlicher Entscheidungen nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Mit dem vom Europäischen Rat 2009 auf den Weg gebrachten Stockholmer Programm ⁽²⁾ wurde diesem Ziel erneut Nachdruck verliehen. Das konkrete Ziel des Vorschlags besteht darin, die Beschreitung des Rechtswegs und den freien Verkehr von gerichtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union über die Ländergrenzen hinweg zu erleichtern. Ferner soll die Neufassung durch Schaffung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen einen Beitrag zur Gesundung der europäischen Wirtschaft leisten.

3.2 Bei der Neufassung wird Folgendes vorgeschlagen:

- Abschaffung des Zwischenverfahrens für die Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen (Exequatur) außer bei Entscheidungen über Verleumdungsklagen und kollektiven Schadenersatzklagen; mit mehreren Rechtsbehelfen, um im Notfall zu verhindern, dass ein in einem Mitgliedstaat ergangenes Gerichtsurteil in einem anderen Mitgliedstaat rechtswirksam wird;
- der Vorschlag beinhaltet auch eine Reihe von Formblättern, die die Anerkennung und Vollstreckung von ausländischen Gerichtsentscheidungen bei Wegfall des Exequaturverfahrens sowie den Antrag auf Nachprüfung im Rahmen des Verfahrens zum Schutz der Verteidigungsrechte erleichtern sollen;
- Ausweitung der Zuständigkeitsvorschriften der Verordnung auf Streitsachen, bei denen der Beklagte ein Drittstaatsangehöriger ist; hierzu gehört auch die Regelung von Sachverhalten, bei denen dieselbe Sache vor einem Gericht innerhalb und außerhalb der EU anhängig ist. Konkret wird mit der Änderung sichergestellt, dass die Zuständigkeitsvorschriften zum Schutz von Verbrauchern, Arbeitnehmern und Versicherten auch dann greifen, wenn die beklagte Partei ihren Wohnsitz außerhalb der EU hat;
- Verbesserung der Wirksamkeit von Gerichtsstandsvereinbarungen, wozu zwei Änderungen vorgesehen werden:
 - Treffen die Parteien für den Streitfall ein Gerichtsstandsvereinbarung, soll dem Vorschlag zufolge zunächst das vereinbarte Gericht die Möglichkeit haben, sich für zuständig zu erklären, gleich, ob es zuerst oder später angerufen wurde.

- Außerdem ist die Einführung einer harmonisierten Kollisionsnorm zur materiellen Wirksamkeit der Gerichtsstandsvereinbarungen vorgesehen, um sicherzustellen, dass diesbezüglich unabhängig vom angerufenen Gericht überall annähernd gleich entschieden wird.

- bessere Verzahnung von Verordnung und Schiedsgerichtsbarkeit;

- Erleichterung des gerichtlichen Rechtsschutzes bei bestimmten Arten von Rechtsstreitigkeiten und

- Klärung der Voraussetzungen, unter denen einstweilige Maßnahmen in der EU ohne Weiteres länderübergreifend anerkannt und vollstreckt werden können.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag sehr und befürwortet den Erlass einer Neufassung der geltenden Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel I).

4.2 Wie aus dem Kommissionsvorschlag klar hervorgeht, handelt es sich um eine notwendige Initiative zur Verbesserung der Funktionsweise des Raumes der Freiheit, die Sicherheit und des Rechts sowie des Binnenmarktes, die zudem nur auf supranationaler Ebene vorangebracht werden kann. Sie stellt überdies in einer globalisierten Welt ein wertvolles Rechtsinstrument dar, mit dem der internationale Geschäftsverkehr erleichtert und eine Verbesserung der Lage hinsichtlich der die EU-Grenzen überschreitenden Streitigkeiten erreicht werden kann.

4.2.1 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die wichtigen vorgeschlagenen Neuerungen auf rechtllichem Gebiet sowie die Festschreibung bestimmter Regeln und Grundsätze auf diesem Gebiet, die in der EU bereits Anwendung finden, auf den Erfahrungen basieren, die die grenzüberschreitend arbeitenden Juristen, Fachleute und zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission im Zuge der öffentlichen Konsultation übermittelt haben.

4.2.2 Hervorzuheben gilt es nicht nur die grundsätzliche Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, das ein Tätigwerden auf EU-Ebene rechtfertigt, da die einzelnen Mitgliedstaaten nicht befugt sind, einseitig bestimmte Aspekte der geltenden Brüssel-I-Verordnung zu ändern, wie zum Beispiel das Exequaturverfahren und die Bestimmungen über die Zuständigkeit und die Koordinierung der einzelnen Verfahren vor den Gerichten der Mitgliedstaaten sowie die Verzahnung dieser Verfahren mit Schiedsverfahren. Bedeutung kommt hier auch der funktionalen Subsidiarität zu, die ein fester Bestandteil des im EU-Vertrag und im Vertrag von Lissabon verankerten Prinzips der partizipativen Demokratie ist. Der EWSA hat sich seinerzeit bereits für zahlreiche der jetzt von der Kommission vorgebrachten Vorschläge ausgesprochen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 48.

⁽²⁾ Verabschiedet auf der Tagung des Europäischen Rates am 10./11. Dezember 2009.

⁽³⁾ ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 6.

4.3 In dem Vorschlag werden realistische, wohl überlegte und flexible rechtstechnische Lösungen für Probleme vorgeschlagen, die in den Jahren der Anwendung der Brüssel-I-Verordnung festgestellt wurden. Diese Vorschläge beinhalten zusammenfassend folgendes: die Abschaffung des Exequaturverfahrens außer bei Entscheidungen über Verleumdungsklagen und kollektiven Schadenersatzklagen, die Anwendung der Verordnung auf Streitsachen, bei denen der Beklagte ein Drittstaatsangehöriger ist; die Verbesserung der Wirksamkeit von Gerichtsstandsvereinbarungen; eine bessere Verzahnung von Verordnung und Schiedsgerichtsbarkeit; die Klärung der Voraussetzungen, unter denen einstweilige und Sicherungsmaßnahmen in der EU ohne Weiteres länderübergreifend anerkannt und vollstreckt werden können, kurz die Verbesserung des gerichtlichen Rechtsschutzes und der Funktionsweise und Verfahren vor den Gerichten der Mitgliedstaaten.

4.3.1 Es gibt keinen wichtigen Grund dafür, warum in dem Vorschlag Kollektivklagen hinsichtlich der Abschaffung des Exequaturverfahrens ausgenommen werden; der Ausschuss hält Artikel 37 im derzeitigen Wortlaut daher für nicht zufriedenstellend. Der EWSA hat sich bereits mehrfach für eine EU-Regelung für kollektive bzw. Sammelklagen ausgesprochen. Die Kommission sollte eine eventuelle Änderung von Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 in Erwägung ziehen, um die Bündelung von Klagen mehrerer Kläger im Rahmen eines Verfahrens zuzulassen, sofern zwischen den Klagen eine so enge Beziehung gegeben ist, dass eine gemeinsame Verhandlung und Entscheidung geboten erscheint, um zu vermeiden, dass in getrennten Verfahren widersprechende Entscheidungen ergehen könnten.

4.3.2 Im Hinblick auf die Ausnahme von Verleumdungsklagen ist festzustellen, dass Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe a in Wirklichkeit viel weiter gefasst ist, da dort Entscheidungen eines Gerichts eines anderen Mitgliedstaats genannt werden, die sich auf außervertragliche Schuldverhältnisse aus der Verletzung der Privatsphäre oder der Persönlichkeitsrechte beziehen. Die Kommission sollte überdenken, ob diese Ausnahme wirklich so weit gefasst sein muss oder ob sie nicht eingegrenzt werden könnte, damit gewöhnliche Fälle, wie sie im Alltag der Bürger auftreten, nicht herausfallen.

4.3.3 Im Hinblick auf weiterführende Überlegungen über die notwendigen Änderungen an den rechtlichen Mechanismen und Verfahren, die in dem Vorschlag behandelt werden, sind jedoch einige Bemerkungen angebracht, die die Kommission künftig berücksichtigen sollte.

4.3.4 So bezüglich Artikel 58 Absatz 3 der Neufassung der Verordnung, in dem festgelegt ist, dass das Gericht bei Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen über Anträge auf Vollstreckbarerklärung „seine Entscheidung unverzüglich [erlässt]“. Hier könnte präzisiert werden, innerhalb welcher Frist diese Entscheidung ergehen muss, um im Interesse der Rechtssuchenden unbegründete Verzögerungen oder eine Verschleppung des Verfahrens zu verhindern.

4.3.5 In diesem Sinne könnte als Höchstfrist entweder die in Artikel 58 Absatz 2 für Entscheidungen über Anträge auf Vollstreckbarerklärung selbst vorgesehene Frist von 90 Tagen vorgesehen werden oder aber eine Frist mittlerer Dauer, die zwischen der Frist von sechs Wochen gem. Artikel 11 Absatz 3 der

Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 (über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung) und der genannten Frist von 90 Tagen liegt.

4.3.6 Ebenso könnte eine Umformulierung des neuen Verfahrens der gerichtlichen Zusammenarbeit nach Artikel 31 der Neufassung ins Auge gefasst werden, um die Rolle des in der Hauptsache zuständigen Gerichts zu stärken und zu verhindern, dass die Entscheidung in einem Rechtsstreit bewusst hinausgezögert oder verschleppt wird.

4.3.7 Die Pflicht zur Abstimmung zwischen dem in der Hauptsache zuständigen Gericht und dem Gericht eines anderen Mitgliedstaats, bei dem einstweilige Maßnahmen beantragt werden, bleibt relativ unbestimmt und wird in dem Vorschlag nur dadurch umschrieben, dass letzteres bei ersterem Informationen über alle relevanten Umstände des Falles einholen soll (u.a. über die Dringlichkeit der beantragten Maßnahme oder die etwaige Ablehnung einer ähnlichen Maßnahme durch das mit der Hauptsache befasste Gericht). Diese Pflicht könnte daher durch eine weitere Bestimmung ergänzt werden, wonach solche Anträge auf einstweilige Maßnahmen überhaupt nur in Ausnahmefällen zuzulassen sind oder für diesen Fall sogar grundsätzlich eine Unzuständigkeitserklärung zu Gunsten des in der Hauptsache entscheidenden Gerichts vorgesehen wird.

4.3.8 Die entspräche zudem voll der Auffassung des Gerichtshofs bei der Auslegung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften wie der hier angeführten Verordnung 2201/2003, wonach dem in der Hauptsache zuständigen Gericht im Hinblick auf ein schnelles Verfahren und die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung eine zentrale Rolle zukommt.

4.4 Besonders eingegangen werden soll hier auf die Beibehaltung der Klausel bezüglich der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) nur in den Fällen, in denen das Exequaturverfahren abgeschafft wird (Artikel 34 Absatz 1 der geltenden Brüssel-I-Verordnung), und auf Artikel 48 Absatz 1 der vorgeschlagene Neufassung, wonach die angerufenen Gerichte der Mitgliedstaaten befugt sind Entscheidungen nicht anzuerkennen, die der öffentlichen Ordnung des Mitgliedstaats, in dem sie geltend gemacht wird, offensichtlich widersprechen würden.

4.4.1 Sicherlich handelt es sich dabei um eine Befugnis, die auch Spielraum für Auslegungen und Ermessensentscheidungen der jeweils angerufenen Gerichte bietet, doch dieses Risiko ist derzeit sehr gering, wie sich während der jahrelangen Anwendung der Brüssel-I-Verordnung gezeigt hat, da es durch drei rechtliche Faktoren eingeschränkt wird: die diesbezüglich vom EuGH festgelegten Kriterien⁽⁴⁾, die verbindliche Geltung der EU-Grundrechtecharta und eine umfassende und konsolidierte Rechtsprechung des Gerichtshofs, die die *Ordre-public*-Klausel durch das Kriterium der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts systematisch einengt.

⁽⁴⁾ Urteil des EuGH vom 28. März 2000 in der Rechtssache C-7/98 (Krombach), Sammlung 2000, S. I-01935.

4.4.2 Dessen ungeachtet fordert der Ausschuss die Europäische Kommission auf, die Praxis der Gerichte der Mitgliedstaaten bei Entscheidungen über die gerichtliche Zuständigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung sorgfältig zu beobachten, um eine korrekte Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen sicherzustellen.

4.5 Der Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung enthält eine besondere Vorschrift, zwar am Rande, aber doch als Neuerung, wonach Schiedsgerichtsvereinbarungen über die Zuständigkeit eines Schiedsgerichts in einem Mitgliedstaat der EU anerkannt werden, wodurch die Gefahr des „forum shopping“ (Wahl des günstigsten Gerichtsstands) etwas eingedämmt wird, was der Ausschuss allerdings nicht als ausreichend erachtet.

4.5.1 Da vermehrt und immer häufiger auf diese Möglichkeit der Streitbeilegung – insbesondere bei handelsrechtlichen Sachen – zurückgegriffen wird und diese Form der Konfliktlösung auch auf andere, für die Belange der Bürger wesentliche Bereiche ausgedehnt werden sollte (u.a. Verbraucherrecht und das Arbeitsrecht), fordert der Ausschuss die Kommission auf, kurzfristig die Schaffung eines Instruments des Gemeinschaftsrechts für die Anerkennung und Vollstreckung von Schiedssprüchen ins Auge zu fassen. Die Verordnung (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d) schließt zwar eine gerichtliche Überprüfung nicht aus, nimmt die Schiedsgerichtsbarkeit aber ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Verordnung aus.

4.6 In ähnlicher Weise könnte die Kommission zur inhaltlichen Klärung und zur Beschleunigung von gerichtlichen Entscheidungen die Erarbeitung einer Mitteilung oder von Leitlinien zur Auslegung von Artikel 5 der Neufassung in Erwägung ziehen, da in dem Vorschlag die bisherigen Bestimmungen des entsprechenden Artikels der Brüssel-I-Verordnung nahezu unverändert übernommen werden.

4.6.1 Den Bestimmungen beider Rechtsvorschriften zufolge ist in Handelssachen das Gericht des Ortes zuständig, an dem die strittige Verpflichtung erfüllt worden ist oder zu erfüllen wäre. Dieser Ort ist, sofern nichts anderes vereinbart wurde, beim Verkauf beweglicher Sachen der Ort in einem Mitgliedstaat, an dem sie geliefert worden sind oder hätten geliefert

werden müssen, und bei der Erbringung von Dienstleistungen der Ort in einem Mitgliedstaat, an dem sie erbracht worden sind oder hätten erbracht werden müssen.

4.6.2 Die Rechtsprechung des Gerichtshofes, in der die Begriffe „Dienstleistung“ und „bewegliche Sachen“ im Zusammenhang mit den Freiheiten des Binnenmarktes ausgelegt werden, kann nicht auf den Geltungsbereich der Brüssel-I-Verordnung angewandt werden, weshalb der Gerichtshof bislang alle Auslegungsfragen bezüglich des Geltungsbereichs von Artikel 5 durch Verweise auf bestimmte internationale Vorschriften entschieden hat, die aber weder für die EU noch für all ihre Mitgliedstaaten verbindlich gelten und deshalb auch nicht als allgemeines Recht auf innergemeinschaftliche Verträge angewandt werden können.

4.7 Paradoxerweise steht hinter der Neuformulierung von Artikel 24 Absatz 2 der Neufassung der Verordnung offenbar das Streben nach einer Beschleunigung der Verfahren, da lediglich eine Voraussetzung für die Anwendung von Artikel 24 Absatz 1 (wonach ein Gericht, vor dem sich der Beklagte auf das Verfahren einlässt, grundsätzlich zuständig wird) eingeführt wird, nämlich dass der Beklagte im verfahrenseinleitenden Schriftstück über sein Recht, die Unzuständigkeit des Gerichts geltend zu machen, und die Folgen der Einlassung auf das Verfahren zu belehren ist. Diese Bestimmung, der durch die Aufnahme von Standardklauseln einfach Genüge getan werden kann, könnte die Rechte der schwächeren Vertragsparteien beeinträchtigen, zumal die Anwendung von Artikel 24 Absatz 2 auf Versicherungsverträge, Verbrauchersachen und individuelle Arbeitsverträge beschränkt bleibt.

4.7.1 Da die Erfüllung dieser Rechtsbelehrung des Beklagten durch das Gericht kontrolliert werden muss, bei dem die Klage eingereicht wird, es allerdings keine vorherigen diesbezüglichen Festlegungen gibt, führt das nach Ansicht des Ausschusses zu Ungewissheit und zu einem großen Ermessensspielraum hinsichtlich der Anwendung dieser Bestimmung in den 27 verschiedenen souveränen Rechtssystemen in der EU. Der Ausschuss fordert daher die Kommission auf, eine Neuformulierung dieser Bestimmung in Erwägung zu ziehen, um die rechtliche Position der Verbraucher und Arbeitnehmer zu stärken und einheitliche Kriterien für die Praxis der zuständigen Gerichte zu gewährleisten.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde“

KOM(2011) 8 endg. — 2011/0006 (COD)

(2011/C 218/15)

Berichterstatter: **Joachim WUERMELING**

Das Europäische Parlament beschloss am 3. Februar 2011 und der Rat am 2. März 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde“

KOM(2011) 8 endg. — 2011/0006 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 5. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 111 Stimmen gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss **begrüßt ausdrücklich den Vorschlag der Europäischen Kommission** für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG. Er unterstützt die Anstrengungen der Kommission, die sektorspezifischen Vorschriften so zu ändern, dass das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) wirkungsvoll arbeiten kann. Der EWSA bekräftigt seine uneingeschränkte Unterstützung der neuen Aufsichtsbestimmungen für das Versicherungswesen („Solvabilität II“), insbesondere vor den Hintergrund der Erfahrungen mit der jüngsten Finanzkrise.

1.2 Allerdings **sollte** bei der Suche nach soliden Solvenznormen **die notwendige Gewährleistung der Fähigkeit der Versicherungsmärkte berücksichtigt werden**, die Risiken ihrer Kunden zu tragen und ihrer Rolle als Geldgeber für Personengesamtheiten und Unternehmen jeder Größe gerecht zu werden.

1.3 Der EWSA begrüßt die weiteren Änderungen an der Solvabilität-II-Richtlinie bei den **Übergangsbestimmungen** zusätzlich zur Verlängerung der Umsetzungsfrist um zwei Monate.

1.4 Der EWSA unterstreicht, dass es grundsätzlich einen Übergang von dem derzeitigen System (Solvabilität I) zum neuen System (Solvabilität II) geben muss, wobei dieser **Übergang reibungslos** verlaufen sollte. Marktstörungen sind durch einen Ansatz zu vermeiden, bei dem aufsichtliche Maßnahmen konsequent auf die Übergangsbestimmungen abgestimmt werden. Solvabilität II darf nicht zu einer Marktconsolidierung führen, insbesondere nicht bei kleinen und mittelgroßen Versicherungsunternehmen.

1.5 Mit den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen sollte ein **Prozess des Anlaufens und Auslaufens** ermöglicht werden, bei dem die Fähigkeit der Unternehmen berücksichtigt wird, die Änderungen umzusetzen. Die als Übergangszeit ange-

setzte Höchstdauer könnte von der Kommission jedoch entsprechend verkürzt werden, wenn die Gegebenheiten es eindeutig zulassen. Natürlich werden die Übergangszeiträume je nach Bereich unterschiedlich ausfallen.

1.6 Im Umsetzungszeitplan **muss realistisch berücksichtigt werden, inwieweit sowohl die Aufsichtsbehörden als auch die Versicherungsunternehmen** - auch die kleineren Unternehmen - die in der Solvabilität-II-Richtlinie festgelegten Ziele erreichen können. Der EWSA fordert die Kommission und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) auf, zu gewährleisten, dass die Neuregelung weder zu administrativer Überlastung führt noch von nicht zu bewältigender Komplexität ist, da sonst die Dienstqualität für die Kunden darunter leiden würde.

1.7 Der EWSA befürwortet die **demokratische Legitimierung des künftigen europäischen Regelwerks** für Versicherungsunternehmen („einheitliches Regelwerk“). Die Festlegung eines angemessenen Anwendungsbereichs der technischen Normen ist auch als ein zusätzliches Mittel zur Erreichung von Aufsichtskonvergenz und zur Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks anzusehen.

1.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine klare **Unterscheidung** getroffen werden muss zwischen einerseits **rein technischen Fragen** und andererseits **politischen Fragen**, für die die Institutionen der Union, die über ein politisches Mandat verfügen, zuständig sind.

1.9 Allerdings unterstreicht der EWSA, dass die **EIOPA ein unabhängiges Gremium** ist. Wenn sie zur Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks beiträgt, so handelt sie im Rahmen ihres von den gesetzgebenden Organen festgelegten Mandats mit einer politischen Verantwortung.

1.10 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Versicherungswirtschaft den Kunden auch weiterhin **langfristig sichere Rentenversicherungen** anbieten und ein verlässlicher Partner für ihre Altersvorsorge bleiben muss. Daher ist eine angemessene Zinskurve für die Berechnung des Solvenzkapitals unerlässlich. Der EWSA spricht sich für eine Lösung aus, die es ermöglicht, die wirtschaftliche Tragfähigkeit solcher Produkte zu sichern.

1.11 Der EWSA empfiehlt des Weiteren, die für die entsprechenden Berechnungen angewandten Methoden nicht nur als eine technische Angelegenheit zu betrachten, sondern unter Aufsicht des Parlaments und des Rates festzulegen, damit **die politischen Auswirkungen** berücksichtigt werden, die die Festlegung dieser Methoden auf die Gesamtvorsorgebereitschaft der Bürger im Hinblick auf die steigende Lebenserwartung und die niedrige Ersetzungsrate durch jüngere Generationen haben kann.

1.12 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung einer **kontinuierlichen Konsultation der von der EIOPA betroffenen Interessengruppen**, u.a. um Vertreter der Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbraucher von Finanzdienstleistungen sowie Wissenschaftler im Bereich der Regulierung und Aufsicht.

2. Kontext und allgemeine Bemerkungen

2.1 Die Europäische Kommission nahm am 19. Januar 2011 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung von zwei früheren Richtlinien an, die Aktivitäten im Bereich der Finanzdienstleistungen zum Gegenstand haben, nämlich die Prospekt-Richtlinie und die Solvabilität-II-Richtlinie. Der Vorschlag nennt sich „Omnibus-II-Richtlinie“, da es sich hierbei um die zweite Richtlinie handelt, mit der mehrere Änderungen bestehender Richtlinien zusammengefasst werden, um sie an die neue europäische Struktur für die Finanzaufsicht anzupassen.

2.2 Die Solvabilität-II-Richtlinie bezieht sich auf die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit. Mit der gründlich vorbereiteten Reform der europäischen Versicherungsaufsicht soll das Versicherungswesen nachhaltig gestärkt und wettbewerbsfähiger gemacht werden. So richten sich die Kapitalanforderungen für Versicherungsunternehmen in viel stärkerem Maße nach den Risiken (Säule I); die Anforderungen für qualitatives Risikomanagement (Säule II) und die Rechnungslegung der Versicherungsunternehmen (Säule III) werden ebenfalls modernisiert.

2.3 Ziel der Omnibus-II-Richtlinie ist die Anpassung der europäischen Aufsichtsregeln entsprechend den Schlussfolgerungen der hochrangigen Gruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière und der Kommissionsmitteilung von Mai 2009, in der die Einrichtung eines europäischen Finanzaufsichtssystems vorgeschlagen wurde, in dem die nationalen Aufsichtsbehörden vernetzt mit den neuen europäischen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten.

2.4 Der EWSA hat bereits mehrere Stellungnahmen (u.a. CESE 100/2010 und CESE 446/2010) zum neuen Aufsichtsgefüge verabschiedet, breite Unterstützung für die Reformen zugesagt und betont, dass zwischen technischen und politischen Fragen unterschieden werden muss, wobei Letztere von den europäischen Institutionen beantwortet werden müssen, die ein politisches Mandat haben. In seinen Stellungnahmen hob der EWSA hervor, dass die neuen Behörden mit den Verbänden der Finanzdienstleistungsbranche, den Gewerkschaften und den

Kunden von Finanzdienstleistungen im Dialog bleiben müssen, ebenso wie mit dem EWSA als der Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft in Europa.

2.5 Der EWSA bekundet seine allgemeine Unterstützung für die Arbeit der Kommission bei der Ausstattung der neu eingerichteten Behörden mit Befugnissen, die es ihnen gestatten, technische Normen festzulegen und bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden zu schlichten, eine Möglichkeit, die in dem vorliegenden Vorschlag für den Wertpapierbereich, das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung vorgesehen wird.

2.6 Der EWSA begrüßt die übergreifenden Ziele der Richtlinie, nämlich alle Kunden von Finanzdienstleistungen zu schützen und die Stabilität des Marktes durch einen flexiblen Ansatz zu gewährleisten, die Tatsache, dass die Richtlinie auf dem Grundsatz der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit auf dem Weg zur Konvergenz der Aufsichtspraktiken fußt, sowie die Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks. Diese Ziele können zur konkreten Verwirklichung des Binnenmarktes beitragen; Europa kann so Vorreiter bei den internationalen Normen und gleichzeitig auf Tuchfühlung mit den internationalen Finanzdienstleistungsmärkten bleiben.

2.7 Durch Omnibus II wird in erster Linie die Solvabilität-II-Richtlinie geändert, indem neue Befugnisse für bindende technische Normen geschaffen und die Verfahren für die Umsetzung von Maßnahmen im Zuge des Lissabon-Vertrags aufeinander abgestimmt werden. Der Vorschlag enthält allgemeine Änderungen, die in den meisten finanzsektorspezifischen Rechtsvorschriften der Omnibus-I-Richtlinie vorgenommen werden müssen, damit die Richtlinien auch im Kontext der neuen Behörden funktionieren, wie etwa die Umbenennung von CEIOPS in „EIOPA“ oder die Gewährleistung angemessener Kanäle für den Informationsaustausch.

2.8 Auch wird die bestehende Regelung der Durchführungsbefugnisse („Stufe 2“) an den Lissabon-Vertrag angepasst. Die Solvabilität-II-Richtlinie trat vor dem neuen Vertrag in Kraft. Daher müssen die bestehenden Stufe-2-Mandate in Mandate für delegierte Rechtsakte, für Durchführungsvorschriften oder für technische Normen umgewandelt werden. Es sollten geeignete Kontrollverfahren vorgesehen werden.

2.9 Übergangsbestimmungen werden ebenfalls in der Solvabilität-II-Richtlinie eingeführt, was für eine reibungslose Umstellung auf das neue System notwendig ist. Marktstörungen sollten vermieden werden; darüber hinaus sollte es möglich sein, die Auswirkungen auf die Bandbreite an wichtigen Versicherungsprodukten zu berücksichtigen.

3. Änderungen an der Solvabilität-II-Richtlinie

3.1 In seiner Stellungnahme zur Solvabilität-II-Richtlinie (CESE 976/2008) **begrüßte der EWSA die grundlegenden Anstrengungen zur Stärkung der Versicherungswirtschaft** und zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch bessere Kapitalzuweisung, besseres Risikomanagement und besseres Berichtswesen. In dieser Hinsicht ist Solvabilität II aus Sicht des EWSA auch die richtige Antwort angesichts der Erfahrungen

mit der jüngsten Finanzkrise. Der EWSA befürwortet den Ansatz der Kommission, keine grundlegenden Änderungen an der Solvabilität-II-Richtlinie vorzunehmen. Allerdings könnten in Fällen, in denen die Anpassung von Durchführungsbestimmungen unangemessen erscheint, in spezifischen Bereichen weitere Änderungen erforderlich sein, die in ihrer Reichweite begrenzt sind.

3.2 Da die durch den Handel mit Kreditderivaten ausgelöste Krise Zweifel an der Unbedenklichkeit aller Finanzaktivitäten weckte, kamen auch Befürchtungen auf, dass bei der Feinabstimmung der Solvabilitätsnormen für Versicherungsgeschäfte von Annahmen ausgegangen werden würde, die sich aus einem Hang zu übergroßer Risikovermeidung ergeben. Der EWSA begrüßt die Aussagen der Kommission, sie bemühe sich um eine ausgeglichene Sicht dieser Normen. Er ruft die Kommission auf, das **Entstehen von Problemen aufgrund von Volatilität zu vermeiden**, da in dieser Branche langfristige Verpflichtungen die Regel sind.

3.3 Seit Beginn des Solvabilität-II-Reformprozesses wurden mehrere Phasen einer quantitativen Folgenabschätzung durchlaufen, wobei die jüngste Phase - „QIS 5“ - rund zwei Drittel des europäischen Versicherungsmarktes umfasst. Die Ergebnisse wurden vor Kurzem von der EIOPA veröffentlicht und müssen noch weiter analysiert werden. Aus den bisherigen Folgenabschätzungen ging eindeutig hervor, dass der Zeitplan und der Umfang des Übergangs zur neuen Regelung **schwerwiegende Folgen für die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Versicherungen** für Körperschaften, Unternehmen und Privathaushalte sowie für die Geschäftsbedingungen der Versicherungsunternehmen haben könnten.

3.4 Der EWSA erneuert seine bereits früher geäußerte Unterstützung für die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Flexibilität. Er bestand darauf, dass sich dies in klaren und angemessenen Anforderungen niederschlagen müsse, bei denen der Vielfalt des Versicherungsmarktes sowohl hinsichtlich der Größe als auch der Art der Versicherungsunternehmen angemessen Rechnung getragen werden sollte. Zum jetzigen Zeitpunkt ist der EWSA besorgt, dass die Umsetzung von Solvabilität II ein Maß an **Komplexität** mit sich bringen wird, **zu deren Bewältigung kleine und mittelgroße Versicherungsunternehmen nicht imstande sein werden**.

3.5 Eine angemessene Ausgestaltung der Übergangsbestimmungen zu Solvabilität II und der europäischen Finanzaufsicht ist für die Gewährleistung der **Stabilität der Versicherungsmärkte** von wesentlicher Bedeutung. Diese Ziele sind in Gefahr, wenn jetzt nicht die richtige Richtung vorgegeben wird.

Aufschub bis 1. Januar 2013

3.6 Der EWSA **begrüßt die Verlängerung der Frist** für die Umsetzung der Solvabilität-II-Richtlinie **um zwei Monate**, die jetzt zum 1. Januar 2013 in Kraft treten wird.

3.7 Der EWSA stimmt mit der Kommission darin überein, dass es besser ist, die neue Solvabilität-II-Regelung mit entsprechend neuen Berechnungs-, Berichts- und sonstigen Anforderungen **gleichzeitig mit dem** für die Mehrzahl der Versicherungsunternehmen **üblichen Beginn des Geschäftsjahres** (1. Januar) einzuführen, als im Laufe des Geschäftsjahres zu beginnen, wie in der Solvabilität-II-Richtlinie vorgeschlagen (1. November). Die anderen in der Solvabilität-II-Richtlinie genannten Fristen müssen daher insbesondere bezüglich der Über-

gangsbestimmungen und der Überprüfungs Klausel ebenfalls um zwei Monate verlängert werden, wie es in Omnibus II vorgesehen ist.

Übergangsregelung

3.8 Im Vorschlag der Kommission wird die Forderung berücksichtigt, den **Übergang** von den aktualisierten Solvabilität-I-Normen zu den Solvabilität-II-Normen **reibungsloser** zu gestalten und **Marktstörungen zu vermeiden**. Konzerne, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU tätig sind, sollten die Entwicklung ihrer Geschäfte wirksamer steuern können.

3.9 Es ist von großer Bedeutung, dass der **Übergang alle drei Säulen von Solvabilität II abdeckt**: Der EWSA stimmt der Kommission dahingehend zu, dass Übergangsregelungen hinsichtlich der Berechnungen, der Governance und der Berichtspflichten möglich sein sollten. Die Folgen für die Bandbreite der für nationale Märkte wichtigen Versicherungsprodukte müssen berücksichtigt werden. Überlegungen hinsichtlich der Übergangsbestimmungen sollten sich vorrangig von der fünften Phase der quantitativen Folgenabschätzung (QIS 5) leiten lassen. Aus QIS5 geht hervor, dass dringend ein kohärentes Übergangskonzept (Anlauf- und Auslaufphase) nötig ist, damit die Unternehmen und die Kontrolleure **ausreichend Zeit haben, sich darauf einzustellen**.

3.10 Der EWSA empfiehlt, eine angemessene Bewertung der Frage vorzunehmen, wie diese Übergangsregelungen kohärent **mit aufsichtlichen Maßnahmen verbunden** werden können für den Fall, dass die neuen Bestimmungen nicht eingehalten werden. Für einen reibungslosen Übergang sind auch die derzeitigen aufsichtlichen Interventionsebenen zu berücksichtigen, die sicherstellen, dass der **Schutz der Versicherungsnehmer nicht niedriger** ist als heute.

3.11 Der EWSA empfiehlt, dass bei der **Umstellung ausdrücklicher auf die aktualisierten Solvabilität-I-Normen** als (optimalem) Mindestniveau Bezug genommen werden sollte.

3.12 In Bezug auf die Berichtspflichten empfiehlt der EWSA, nicht nur die Methoden, sondern auch den Inhalt und die Frage des Zeitpunkts während der Übergangszeit detaillierter auszuarbeiten. Da Zweifel bestehen, was in den Quartalsberichten oder auch in der Eröffnungsbilanz enthalten sein muss, erscheint es angebracht, die Möglichkeit vorzusehen, dass die Berichterstattungsnormen auch noch nach dem 1. Januar 2013 angepasst werden können. Dies wird von grundlegender Bedeutung für kleine und mittelgroße Unternehmen sein. Insbesondere sollten Gegenseitigkeitsgesellschaften und andere Versicherer, die keinen Zugang zum Aktienmarkt haben, nicht denselben Berichterstattungsanforderungen unterliegen wie internationale börsennotierte Unternehmen, die von Anfang an Abschlüsse nach IFRS erstellt haben, bzw. gezwungen sein, dieselben kurzen Fristen einzuhalten.

Langfristige Rentengarantien

3.13 Der EWSA hat die **Bedeutung solider, gut verwalteter Rentenversicherungen** und anderer Formen der Altersvorsorge vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung in Europa hervorgehoben, etwa jüngst in seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch der Kommission über angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme (CESE 72/2011).

3.14 Die Erarbeitung von Maßnahmen zur Zinsberechnung für Renten ist von grundlegender Bedeutung für die Bedingungen, zu denen die Verbraucher einen solchen Schutz in Anspruch nehmen können. Der EWSA betrachtet die derzeit zur Debatte stehende **Zinskurve mit Sorge**, die wahrscheinlich zu einem erheblichen Rückgang des Angebots und höheren Kosten für Versicherungsprodukte führen wird.

3.15 In dieser Hinsicht sieht der EWSA es kritisch, dass die Zinskurve und Illiquiditätsprämien dem Omnibus-II-Vorschlag der Kommission zufolge nicht von gesetzgebenden Organen festgelegt werden. Die Zinskurve und das Zinsrisiko sind bestimmend für die Zukunft der privaten Altersversorgung. Solch eine **wichtige politische Entscheidung kann nicht allein auf der Verwaltungsebene** der EIOPA getroffen werden.

Herausforderungen für die EIOPA

3.16 Da sowohl dieser Vorschlag als auch die Durchführungsmaßnahmen erst noch angenommen werden müssen, besteht ein noch schwerwiegenderes Problem darin, dass der **Zeitrahmen für den tatsächlichen Start von Solvabilität II besonders ehrgeizig** erscheint. Versicherungsunternehmen können nicht dafür verantwortlich gemacht werden, wenn Anweisungen im letzten Moment veröffentlicht werden. Daher fordert der EWSA die Kommission auf, solche Anweisungen sofort herauszugeben oder angemessene Anpassungsfristen einzuräumen.

3.17 So sieht der EWSA auch den erheblichen Arbeitsaufwand, den die EIOPA sich selbst zugewiesen hat, insbesondere da sie sich noch im Ausbau befindet und ihre Personaldecke noch nicht den erwarteten Umfang erreicht hat. Deshalb ist der EWSA der Ansicht, dass der entsprechende Vorschlag **ihre verfügbare Kapazität überdehnen** könnte, und erwartet, dass die Kommission für ein Gleichmaß der zuzuweisenden Prioritäten sorgt.

3.18 Der EWSA ist der Ansicht, dass sorgfältig zu prüfen ist, ob die EIOPA zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Solvabilität II über ausreichende Ressourcen für die ihr in der Omnibus-II-Richtlinie zugewiesenen Befugnisse und Aufgaben verfügen wird, insbesondere in Bezug auf technische Input-Daten und die verbindliche Vermittlung. Der Vorschlag, die EIOPA solle bis spätestens 31. Dezember 2011 einen Entwurf der Durchführungsmaßnahmen entwickeln, erscheint etwas optimistisch.

3.19 Dem EWSA ist klar, dass die EIOPA erst noch im Begriff ist, ihr Personal und ihre Kompetenz aufzubauen. Die Übergangsregelung muss sich an den Ressourcen orientieren, die EIOPA zugewiesen wurden, um keine Störungen hervorzurufen. Die Ressourcen müssen im Verhältnis zu den Befugnissen und Aufgaben stehen.

3.20 Dies könnte die **gleichmäßige Verteilung der Aufgaben zwischen der neuen Behörde und den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten** beeinträchtigen, die die alltägliche Aufsicht über die in ihren Aufgabenbereich fallenden Unternehmen kohärent ausüben sollen.

3.21 Der EWSA hält es insbesondere für angezeigt, dass die **führende Rolle der für die Gruppenaufsicht zuständigen Behörde** bei der Genehmigung gruppeninterner Modelle bestätigt wird und dass die Richtlinie bezüglich der jeweiligen Befugnisse und Verantwortlichkeiten unzweideutig ist.

3.22 Der EWSA meint, dass die Kommission zu Recht die verschiedenen Rollen der nationalen Aufsichtsbehörden und der EIOPA als der neuen europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen anspricht. Es kommt darauf an, in geeigneter Weise **der EIOPA die Möglichkeit zu geben, im Fall von Meinungsverschiedenheiten einen Ausgleich** in den Bereichen herbeizuführen, in denen die Solvabilität-II-Richtlinie oder andere sektorspezifische Rechtsvorschriften bereits eine gemeinsame Beschlussfassung vorsehen.

Durchführungsbefugnis

3.23 Der EWSA steht auf dem Standpunkt, dass das Funktionieren des „Lamfalussy-Systems“ zum Umsetzen von Finanzvorschriften auf verschiedenen rechtlichen Ebenen **ein kohärentes abgestuftes System** voraussetzt, mit dem sichergestellt wird, dass technische Normen auf Durchführungsmaßnahmen fußen, sodass **keine Fragen ohne eine politisch verantwortliche Grundlage geregelt werden**, insbesondere hinsichtlich der Subsidiarität; der Fokus der Durchführungsmaßnahmen muss einheitlich und eindeutig sein.

3.24 Der EWSA nimmt den Kommissionsvorschlag für bindende technische Normen (Stufe 3) in Bereichen, in denen Durchführungsmaßnahmen (Stufe 2) bereits vorgesehen sind, zur Kenntnis. **Zusätzliche bindende technische Normen sollten** in ihrem Umfang **begrenzt sein**. Es wäre erstrebenswert, im künftigen Gleichgewicht zwischen den europäischen Institutionen durch Durchführungsbefugnisse eine größere Klarheit herzustellen.

3.25 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Priorisierung bindender technischer Normen ausschlaggebend für die Qualität der harmonisierten Regeln sein könnte. Gewisse technische Durchführungsnormen sind zu Beginn von Solvabilität II vielleicht noch nicht notwendig, wodurch die EIOPA mehr Zeit für deren Entwicklung hätte und damit die Praxis der Branche und die Erfahrungen der Aufsichtsbehörden berücksichtigen könnte. Andere technische Durchführungsnormen könnten als optional (Kann-Bestimmungen) behandelt und sollten nur dort erlassen werden, wo künftig Bedarf an Harmonisierung besteht.

3.26 Dem Umfang der technischen Normen sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. **Es stellt sich die Frage, ob die vorgesehene Regelungsdichte** auf europäischer Ebene im Sinne der Subsidiarität **wirklich notwendig ist**. Im Zweifelsfall sollten für individuelle Durchführungsmaßnahmen (Stufe 2) keine zusätzlichen technischen Normen (Stufe 3) vorgesehen werden; so scheint z.B. Stufe 3 in Bezug auf die interne Risiko- und Solvenzbewertung (ORSA), die Klassifizierung des Eigenkapitals oder Sonderverbände nicht notwendig zu sein.

3.27 Die Regeln auf mehreren Ebenen wären nicht transparent. Darüber hinaus könnte es von einem Mitgliedstaat zum anderen Abweichungen bei den gleichen Regulierungsobjekten geben. Dies würde eine **zu große Komplexität** bedeuten, insbesondere für KMU. Ein Aspekt, der ebenfalls sorgfältig erwogen werden muss, ist die vorgeschlagene Ausweitung bestimmter Durchführungsmaßnahmen zum Inhalt.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

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 Antwort auf den Bericht der Sachverständigengruppe für die Zwischenbewertung des Siebten Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration sowie auf den Bericht der Sachverständigengruppe für die Zwischenbewertung der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis“

KOM(2011) 52 endg.

(2011/C 218/16)

Hauptberichtersteller: **Gerd WOLF**

Die Europäische Kommission beschloss am 9. Februar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Antwort auf den Bericht der Sachverständigengruppe für die Zwischenbewertung des Siebten Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration sowie auf den Bericht der Sachverständigengruppe für die Zwischenbewertung der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis“

KOM(2011) 52 endg.

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch am 14. März 2011 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 20 und Artikel 57 Absatz 1 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) Gerd WOLF zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 118 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss begrüßt den Expertenbericht und unterstützt nachdrücklich die dort gegebenen Empfehlungen; er unterstützt auch die in der Mitteilung der Kommission dazu abgegebene Stellungnahme, zu der er sich gesondert äußert.

1.2 Unter Bezugnahme auch auf den Expertenbericht empfiehlt der Ausschuss insbesondere,

— das Budget zur Förderung von Forschung und Innovation auf einen Anteil des Gesamtbudgets anzuheben, der dem erklärten Stellenwert und der Bedeutung dieses Themas in der Europa-2020-Strategie auch tatsächlich entspricht;

— die Förderung auf jene Aufgaben zu konzentrieren, bei denen der Erfolg von einer staatenübergreifenden Zusammenarbeit abhängt;

— die Verbundforschung beizubehalten und zu stärken;

— große Infrastrukturen in die Förderung einzubeziehen;

— angesichts der globalen Wettbewerbssituation das Thema „Schlüsseltechnologien“ deutlicher hervorzuheben, ohne welche die EU weder im weltweiten Wettbewerb bestehen noch die großen gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen kann;

— eine größere Beteiligung bislang unterrepräsentierter Mitgliedstaaten durch engere Verbindungen zwischen Strukturfonds und Rahmenprogramm zu ermöglichen;

— mindestens 20 % des Gesamthaushalts des Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung unter die Ägide des Europäischen Forschungsrates zu stellen;

— die administrativen Verfahren radikal zu vereinfachen; dazu ein Moratorium für neue Instrumente in Erwägung zu ziehen.

1.3 Der Ausschuss appelliert an die Mitgliedstaaten, ihrer „3%-Verpflichtung“ tatsächlich nachzukommen und – sofern dies wirtschaftlich machbar ist – dieses Ziel deutlich zu übertreffen.

1.4 Bezüglich der im Expertenbericht gewählten Terminologie für die drei Forschungskategorien äußert der Ausschuss Bedenken gegenüber dem Begriff „Science for Science“. Er empfiehlt stattdessen den Begriff „Science for Knowledge“ zu verwenden.

1.5 Der Ausschuss begrüßt die Stellungnahme der Kommission zum Expertenbericht über die Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF). Er unterstützt die Bewertung des Expertenberichts, und er meint, dass die RSFF ein sehr hilfreiches und innovationsförderndes Finanzinstrument ist.

2. Mitteilung der Kommission

2.1 Beschlüssen des Europäischen Parlaments und des Rates folgend wurde durch eine Gruppe externer Sachverständiger eine Zwischenbewertung⁽¹⁾ des 7. F&E-Rahmenprogramms durchgeführt. Dabei wurden 10 sehr klare, deutliche und beachtenswerte Empfehlungen formuliert. Zu diesem Expertenbericht samt seinen Empfehlungen hat die Kommission ihrerseits die obengenannte Mitteilung herausgegeben, in der sie auf die in der Zwischenbewertung gemachten Empfehlungen antwortet.

Die vorliegende Stellungnahme des Ausschusses gilt dieser Mitteilung und damit auch dem Expertenbericht und seinen Empfehlungen.

2.2 Dabei wird in der Mitteilung der Kommission auf folgende Aussagen in den Empfehlungen des Expertenberichts besonders eingegangen:

- 1) Vorantreiben der Ziele des Europäischen Forschungsraums (EFR) und der Innovationsunion durch Integration der Forschungsbasis;
- 2) Entwicklung und Einführung hochwertiger Forschungsinfrastrukturen;
- 3) Das bisherige Finanzierungsniveau sollte zumindest beibehalten werden;
- 4) Eine ausgereifte Innovationsstrategie wird benötigt;
- 5) Die Vereinfachung braucht einen Quantensprung;
- 6) Bei den Fördermaßnahmen des 7. RP und dessen Nachfolgeprogrammen sollte ein neues Gleichgewicht zwischen Bottom-up- und Top-down-Ansätzen in der Forschung erreicht werden;
- 7) Ein Moratorium für neue Instrumente sollte in Betracht gezogen werden;
- 8) In den verbleibenden Jahren sollten weitere Schritte zur Steigerung des Frauenanteils im 7. RP ergriffen werden;
- 9) Ebnung des Wegs für eine größere Beteiligung bislang unterrepräsentierter Mitgliedstaaten durch engere Verbindungen zwischen Strukturfonds und Rahmenprogramm;
- 10) Öffnung des 7. RP für die internationale Zusammenarbeit.

2.3 Im Wesentlichen finden diese Empfehlungen des Expertenberichts seitens der Kommission Zustimmung – verbunden mit der Absichtserklärung, sie im nächsten Rahmenprogramm dann auch gebührend zu berücksichtigen. Allerdings werden dabei seitens der Kommission auch einige, vorwiegend eher geringfügige, Gewichtsverschiebungen und klärende Erläuterungen bzw. Interpretationen hinzugefügt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Dem Ausschuss fällt auf, dass der Expertenbericht und die dazu Stellung nehmende Mitteilung der Kommission die

Basis für das Grünbuch⁽²⁾ der Kommission bilden, in dem die seitens der Kommission beabsichtigten Grundsätze für die zukünftige Förderung von Forschung und Innovation dargelegt werden. Somit kommt diesen beiden Dokumenten eine über die Zwischenbewertung hinausgehende Bedeutung zu.

3.2 Der Ausschuss stellt mit großer Befriedigung fest, dass sich die meisten der obengenannten (Ziffer 2.2) Empfehlungen des Expertenberichts weitgehend mit den bereits in früheren Stellungnahmen des Ausschusses gemachten Aussagen bzw. Empfehlungen decken.

3.3 Dazu äußert sich der Ausschuss zu einigen der von der Kommission kommentierten Empfehlungen des Expertenberichts kurz wie folgt:

3.3.1 „Vorantreiben der Ziele des Europäischen Forschungsraums (EFR) und der Innovationsunion durch Integration der Forschungsbasis“

Der Ausschuss unterstützt eindeutig die im Expertenbericht dazu gemachte Aussage, nämlich dass sich die Förderung seitens der EU auf jene Themen konzentrieren sollte, bei denen eine kritische Masse erforderlich ist und der Erfolg von einer staatenübergreifenden Zusammenarbeit abhängt. Dies betrifft nach Meinung des Ausschusses insbesondere die erfolgreiche Verbundforschung (*collaborative research*), deren entscheidende und integrierende Schlüsselrolle beibehalten und ausgebaut werden sollte.

3.3.2 „Entwicklung und Einführung hochwertiger Forschungsinfrastrukturen“

Wie bereits in früheren Stellungnahmen ausgeführt, stimmt der Ausschuss diesem Punkt voll und ganz zu. Da große Infrastrukturen im Allgemeinen das Finanzierungs- und Nutzungspotential der einzelnen Mitgliedstaaten übersteigen, erfüllen sie die in Ziffer 3.3.1 dargelegten Bedingungen und sollten somit auch finanziell seitens der Kommission während der Bau- und Betriebsphase unterstützt werden.

3.3.3 „Das bisherige Finanzierungsniveau sollte zumindest beibehalten werden“

Während dazu im Expertenbericht ausgeführt wird, dass der prozentuale Anteil des 7. FP am EU-Gesamthaushalt am Ende seiner Laufzeit als Mindestfinanzierungsniveau angesetzt werden muss („*The percentage of the total EU budget that FP7 will have when it ends should be regarded as a minimum*“), was aus Sicht des Ausschusses die gerade noch unterstützenswerte Minimalposition ist, vermittelt die Reaktion der Kommission in deren Mitteilung demgegenüber eine noch deutlich defensivere Haltung. Der Ausschuss ist über diesen Trend äußerst besorgt, widerspricht er doch allen bisherigen politischen Aussagen und Zielsetzungen bezüglich der Europa-2020-Strategie. Der Ausschuss mahnt daher die Kommission und alle hier in der Verantwortung stehenden politischen Akteure, den Zielen Forschung und Innovation im Rahmen des EU-Haushalts und der Europa-2020-Strategie auch tatsächlich den erforderlichen Stellenwert und die notwendige Bedeutung einzuräumen.

⁽¹⁾ Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ KOM(2011) 48 endg.

3.3.4 „Eine ausgereifte Innovationsstrategie wird benötigt“

Der Ausschuss stimmt diesem Punkt voll und ganz zu und verweist auf seine Stellungnahmen INT/545⁽³⁾ und INT/571. Innovationen führen zu Fortschritt, Wachstum, Wohlstand, sozialer Sicherheit, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Sie benötigen und unterstützen ein gesellschaftliches Klima der Zuversicht und des Selbstvertrauens, das angesichts der globalen Wettbewerbssituation zu weiterem Fortschritt und konstruktiver Dynamik führen kann. Damit Innovationen gut gedeihen, sind ein europäisches Konzept und ein europäischer Binnenmarkt erforderlich, wobei der Europäische Forschungsraum mit einem starken FuE-Rahmenprogramm eine maßgebliche Rolle spielt.

3.3.5 „Die Vereinfachung braucht einen Quantensprung“

Der Ausschuss stimmt diesem Punkt voll und ganz zu und verweist auf seine explizite Stellungnahme⁽⁴⁾ zu diesem Thema (wenngleich die Metapher Quantensprung eine Missinterpretation des entsprechenden physikalischen Begriffs ist). Die zunehmende Diversifikation der verschiedenen Teilprogramme und deren Instrumente mit ihren oftmals sehr unterschiedlichen Regeln und Verfahren haben sich zu einem zentralen Problem der EU-Forschungsförderung entwickelt. Diese Komplexität wird zum Teil durch die äußerst unterschiedlichen Regelwerke der einzelnen Mitgliedstaaten und deren Zuwendungsgeber noch verstärkt. Daher ist eine radikale Vereinfachung einschl. der Akzeptanz der gängigen Rechnungslegungsverfahren der Mitgliedstaaten erforderlich.

3.3.6 „Bei den Fördermaßnahmen des 7. RP und dessen Nachfolgeprogrammen sollte ein neues Gleichgewicht zwischen Bottom-up- und Top-down-Ansätzen in der Forschung erreicht werden“

Richtig, falls damit gemeint sein sollte, dass Bottom-up-Ansätze ein stärkeres Gewicht gegeben werden soll. Top-down-Ansätze sind das Ergebnis einer strategischen Perspektive der maßgeblichen Interessenträger ausgehend von dem aktuellen Wissenstand, wohingegen Bottom-up-Ansätze das kreative Potenzial der Wissenschaftler und Ingenieure nutzen, die direkt an den zu untersuchenden bzw. zu verbessernden Objekten arbeiten. Denn selbst bei den wichtigen Themen der gesellschaftlichen Herausforderungen wie Gesundheit, Klima und Energie oder bei Schlüsseltechnologien sollte mehr Gewicht auf „Bottom-up“-Ideen und -Lösungsansätze aus der breiten Wissenschafts-Community heraus und nicht nur auf „Top-down“-Vorschriften gelegt werden. „*Innovationspolitische Investitionen sollten [...] auf arbeitsplatztechnische Innovationen und von den Mitarbeitern ausgehende Praktiken gerichtet sein.*“⁽⁵⁾

3.3.7 „Ein Moratorium für neue Instrumente sollte in Betracht gezogen werden“

Richtig, wie bereits in mehreren Stellungnahmen des Ausschusses betont, welche die wachsende Überzahl an Instrumenten als

Problem adressieren; siehe dazu auch Ziffer 3.3.5. Soweit dazu die klaren Aussagen des Expertenberichts⁽⁶⁾ als nicht ausreichend angesehen werden, sollte das Förderinstrumentarium in Zusammenarbeit mit einer breiten Palette an Nutzern dahingehend überprüft werden, welche Instrumente erfolgreich waren, um es dann von den weniger nützlichen Instrumenten zu bereinigen oder diese zu verschlanken.

3.3.8 „In den verbleibenden Jahren sollten weitere Schritte zur Steigerung des Frauenanteils im 7. RP ergriffen werden“

Richtig; hierfür ist zunächst auch eine Förderung des Frauenanteils bei den Studiengängen der Naturwissenschaften und technischen Wissenschaften erforderlich. Darüber hinaus gilt dies auch für die generelle Gleichstellung für Frauen im Berufsleben. In Bezug auf die Karriere in Forschung und Entwicklung ist ein besonderer Aspekt die Bereitstellung ausreichender Möglichkeiten für die Berufstätigkeit des Ehe-/Lebenspartners („*dual career possibilities*“)⁽⁷⁾, die angesichts der notwendigen Forschermobilität von besonderer Bedeutung sind.

3.3.9 „Ebnung des Wegs für eine größere Beteiligung bislang unterrepräsentierter Mitgliedstaaten durch engere Verbindungen zwischen Strukturfonds und Rahmenprogramm“

Richtig, siehe dazu auch die Stellungnahme des Ausschusses zum Grünbuch. Der Ausschuss unterstützt die dazu im Grünbuch der Kommission⁽⁸⁾ gemachte Aussage: „*Langfristig kann Exzellenz von Weltrang nur in einem System gedeihen, in dem alle Forscher EU-weit die Voraussetzungen erhalten, ihre Exzellenz zu entwickeln und um die besten Plätze zu wetteifern. Dies verlangt von den Mitgliedstaaten ehrgeizige Modernisierungsprogramme für ihre öffentliche Wissenschaftsbasis und die Bereitstellung öffentlicher Mittel. EU-Mittel, auch über den Kohäsionsfonds, sollten dazu beitragen, dass Exzellenz dort aufgebaut wird, wo sie benötigt wird.*“

3.3.10 „Öffnung des 7. RP für die internationale Zusammenarbeit“

Richtig, und auch zu diesem wichtigen Schritt hat sich der Ausschuss bereits unterstützend geäußert⁽⁹⁾. Internationale Zusammenarbeit hat positive Auswirkungen auf den wissenschaftlich-technischen Fortschritt und auf die Völkerverständigung. Es ist anzuerkennen, dass in diesem Bereich bereits viel erreicht wurde. Allerdings hängt der Erfolg der internationalen Zusammenarbeit auch von der Attraktivität des Europäischen Forschungsraums und von der Leistungsfähigkeit der europäischen Universitäten und Forschungseinrichtungen ab.

3.4 Der Ausschuss begrüßt die Stellungnahme der Kommission zum Expertenbericht über die Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF). Er unterstützt die Bewertung des Expertenberichts, und er meint, dass die RSFF ein sehr hilfreiches und innovationsförderndes Finanzinstrument ist. Er verweist dazu auch auf seine Forderungen für Risikokapital insbesondere bei Unternehmensgründungen, z.B. unter Ziffer 4.8 seiner Stellungnahme zur „Innovations-Union“⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ ABl. C 132 vom 3. Mai 2011, S. 39 („Innovationsunion“).

⁽⁴⁾ ABl. C 48 vom 15. Februar 2011, S. 129.

⁽⁵⁾ ABl. C 132 vom 3. Mai 2011, S. 22 („Innovative Arbeitsplätze“, Ziffer 2.6.

⁽⁶⁾ Siehe dazu Expertenbericht ab Ziffer 4.3.

⁽⁷⁾ Siehe ABl. C 110 vom 30. April 2004, S. 3, insbesondere Ziffer 5.5.5.2.

⁽⁸⁾ KOM(2011) 48 endg.

⁽⁹⁾ ABl. C 306 vom 16. Dezember 2009, S. 13.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 132 vom 3. Mai 2011, S. 39 („Innovationsunion“).

4. Besondere Bemerkungen

4.1 In diesem Kapitel möchte der Ausschuss jene Aspekte ansprechen, die seiner Meinung nach in der Mitteilung der Kommission nicht deutlich genug zum Ausdruck kommen oder im Expertenbericht der Kommentierung bedürfen.

4.2 Schlüsseltechnologien

Der Bedeutung einer Führungsstellung in der Entwicklung von Schlüsseltechnologien für die globale Wettbewerbsfähigkeit hat die Kommission eine eigene Mitteilung und der Ausschuss eine darauf Bezug nehmende eigene Stellungnahme⁽¹⁾ gewidmet. Entwicklung und Verfügbarkeit von Schlüsseltechnologien sind grundlegende Voraussetzungen, damit die europäische Wirtschaft sich im globalen Wettbewerb behaupten und die Aufgaben in Verbindung mit den großen gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen kann. Demgegenüber wird in der hier zur Diskussion stehenden Mitteilung diesem wesentlichen Thema kein ausreichendes Gewicht zugeordnet. Der Ausschuss empfiehlt daher ausdrücklich, diese Problematik in den Vorbereitungen zu FP8 stärker zu berücksichtigen und herauszustellen.

4.3 Europäischer Forschungsrat

In den Empfehlungen des Expertenberichts und der darauf bezogenen Mitteilung der Kommission wird nicht ausreichend auf den schon jetzt erkennbaren Erfolg des vom Europäischen Forschungsrat begutachteten und verwalteten Programmteils „Ideen“ und des hohen Standards der dort durchgeführten Arbeiten eingegangen. Darum wiederholt der Ausschuss seine Empfehlung, diesem Programmteil 20 % des gesamten FP8-Budgets zuzuordnen.

4.4 Terminologie

Um die großen Herausforderungen in Angriff zu nehmen, empfiehlt der Expertenbericht folgende Programmstruktur als Leitmotiv:

— Science for science - the researchers set the agenda;

— Science for competitiveness - industry sets the agenda;

— Science for society - civil society actors set the agenda.

Der Ausschuss empfindet diese Formulierungen als sehr eingehend und geschickt; umso mehr ist er besorgt, dass sie dem komplexen Zusammenhang zwischen *bottom-up* und *top-down* oder zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung nicht ausreichend gerecht werden könnten. Er verweist dazu auf seine Stellungnahme INT/571 und betont hier nur, dass es eigentlich gar keine Forschung „*Science for Science*“ gibt, sondern immer nur „*Science for Knowledge*“. In den zwischen den drei im Expertenbericht vorgeschlagenen obengenannten Kategorien geht es vielmehr um die Frage, ob bzw. in welchem Umfang man das jeweils als Forschungsergebnis erwartete neue Wissen bereits a priori als relevant erachtet, um bei der Lösung der jeweils anstehenden Probleme zu nützen.

4.4.1 Der Ausschuss verweist zudem auf seine Aussagen in der Stellungnahme INT/545 zu inkrementellen und zu revolutionären Innovationen; daraus geht hervor, dass gerade die revolutionären, bahnbrechenden Innovationen nicht – bzw. nur selten – aus der Agenda der bereits vorhandenen Industrien hervorgegangen sind, sondern dass durch sie erst neue, bisher nicht vorhandene Industrien und Wirtschaftszweige geschaffen wurden.

4.4.2 Der Ausschuss empfiehlt daher, diese Terminologie trotz ihrer Griffigkeit noch einmal zu überdenken, um auf keinen Fall Missverständnisse entstehen zu lassen, die zu falschen Entscheidungen und Fehlallokationen führen könnten.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ ABl. C 48 vom 15. Februar 2011, S. 112.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung: wichtigste Errungenschaften und künftige Herausforderungen“

KOM(2010) 386 endg.

(2011/C 218/17)

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

Die Europäische Kommission beschloss am 20. Juli 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung: wichtigste Errungenschaften und künftige Herausforderungen“

KOM(2010) 386 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. März 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 167 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verweist ausgehend von den spürbaren Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise auf die zunehmende Gefahr der Radikalisierung mit Blick auf sowohl religiös als auch ideologisch motivierten Terrorismus. Die Verteidigung der Grundrechte sollte bei der Planung und Umsetzung der EU-Politik zur Terrorismusbekämpfung ein grundlegendes Bewertungskriterium sein.

1.2 Der EWSA fordert, den Gesichtspunkt der Prävention zu überarbeiten und im Vorfeld eine weitere Dimension vorzusehen, die die Förderung partnerschaftlicher Beziehungen sowie eine frühzeitige Klärung von Spannungen ermöglicht. Es handelt sich hierbei um einen bereichsübergreifenden Aspekt, der sowohl die Politik zur Terrorismusbekämpfung als auch andere EU- und einzelstaatliche Politiken betrifft, z.B. in den Bereichen Jugend, Kultur, Bildung und Beteiligung am politischen und zivilgesellschaftlichen Leben.

1.3 Der EWSA empfiehlt, in den offiziellen Dokumenten der Europäischen Union und der spezialisierten Stellen den Begriff „durch Fanatismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit motivierter Terrorismus“ anstelle von „islamistischer Terrorismus“ zu verwenden.

1.4 Der EWSA fordert alle EU-Institutionen und einzelstaatlichen Regierungen auf, ihre Maßnahmen auf der Grundlage qualitativer und quantitativer Untersuchungen zur Dynamik des Terrorismus zu konzipieren. Angesichts der Vielfältigkeit des Phänomens wäre ein Patentrezept für alle Konstellationen fehl am Platze, kostspielig und ineffizient in der Anwendung. Außerdem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, damit die jeweilige Reaktion, die vereinbarten Anstrengungen und Ausgaben in Bezug auf den Umfang dieser Bedrohungen angemessen bleiben.

1.5 Der EWSA empfiehlt, in die strategischen Dokumente zur Terrorismusbekämpfung in der EU neben den vier Säulen Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion und den bereichs-

übergreifenden Aspekten wie Wahrung der Grundrechte, internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Drittländern und Finanzierung auch die Arten des Terrorismus einzubeziehen, die nach Motivation und Wirkung in separatistischen, linksextremen oder anarchistischen, rechtsextremen, streitfragenspezifischen und religiös motivierten Terrorismus untergliedert werden. Diese strategische Strukturierung wird den einzelstaatlichen Regierungen, den gemeinschaftlichen Institutionen und den weiteren Akteuren helfen, ihre Sichtweise und Instrumente an die spezifischen Herausforderungen der unterschiedlichen Arten des Terrorismus anzupassen.

1.6 Der EWSA schlägt vor, im Rahmen der speziellen EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus und dem dazugehörigen Aktionsplan auch konkrete Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheiten und zur Bekämpfung von Diskriminierung vorzusehen und sich dabei u.a. auf die Arbeit der Europäischen Grundrechteagentur zu stützen.

1.7 Der EWSA ruft die Europäische Kommission und die einzelstaatlichen Regierungen dazu auf, die wirtschaftlichen Folgen der Sicherheitsmaßnahmen für die Privatwirtschaft detailliert zu bewerten, und warnt davor, dass die Entwicklung kostenintensiver Technologien und die Einführung komplizierter Verfahren die Tätigkeit von Wirtschaftsakteuren und Bürgerinnen und Bürgern behindern könnten.

1.8 Der EWSA weist darauf hin, dass die illegale oder unangemessene Nutzung oftmals sensibler personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den ausgeweiteten Befugnissen der Behörden zu einer Diskriminierung und Stigmatisierung bestimmter Personen oder Gruppen führen kann.

1.9 Zur Förderung der Glaubwürdigkeit der Anti-Terror-Maßnahmen und wegen der Relevanz der Frage der Wahrung der Grundrechte empfiehlt der EWSA der Europäischen Kommission, der Forderung in der Entschließung des Europäischen

Parlaments von 2007 zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen nachzukommen, die Anti-Terror-Gesetzgebung auf der Ebene der Mitgliedstaaten und die sonstigen Verfahren zu bewerten, die derartige Aktionen ermöglichen können.

1.10 Der EWSA plädiert dafür, dass die Europäische Union in den Ländern, in denen die Demokratie und die Wahrung der Grundrechte durch die Anti-Terror-Maßnahmen gefährdet werden könnte, nachdrücklicher auf ein Modell der Terrorismusbekämpfung dringt, das auf demokratischen Standards und Verfahren fußt.

2. Einleitung

2.1 In der vorliegenden Mitteilung präsentiert die Kommission das Ergebnis einer politischen Bestandsaufnahme der derzeitigen EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, mit der einer Forderung des Europäischen Parlaments nachgekommen wird. Sie ist somit ein wichtiger Baustein für die Entwicklung einer breiter angelegten Strategie der inneren Sicherheit.

2.2 Eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Errungenschaften der letzten Zeit und ein Ausblick auf künftige Herausforderungen sind besonders nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Verabschiedung eines neuen Mehrjahresprogramms mit einem Aktionsplan für den Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit („Stockholmer Programm“) geboten. In der Mitteilung werden die Terrorbekämpfungsmaßnahmen und -initiativen des Stockholmer Programms ⁽¹⁾ und des dazu gehörigen Aktionsplans ⁽²⁾, die die Grundzüge künftiger EU-Maßnahmen in diesem Bereich aufzeigen, aufgegriffen und ergänzt.

2.3 Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2005 ⁽³⁾, die der EU nach wie vor als Referenzrahmen für ihr weiteres Vorgehen dient, beruht auf vier Säulen: Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion. Die vorliegende Mitteilung folgt dieser Struktur: Für jede Säule werden die wichtigsten Ergebnisse vorgestellt sowie künftige Herausforderungen herausgearbeitet.

2.4 Der EWSA begrüßt die umfassende Bestandsaufnahme der EU-Politik zur Terrorismusbekämpfung und hält dies für wichtig, um sich ein ausgewogenes Bild sowohl von der Bedrohung durch den Terrorismus als auch von den Anti-Terror-Instrumenten zu machen.

2.5 Der EWSA fordert, dass in der überarbeiteten Terrorismusbekämpfungsstrategie der EU und der vor kurzem auf den Weg gebrachten Strategie der inneren Sicherheit Ziele und Instrumente so festgelegt werden, dass die Erfordernisse der individuellen Sicherheit in keiner Weise den Schutz der Grundrechte und -freiheiten beeinträchtigen. Diese Freiheiten und Rechte, die der Eckpfeiler jedes Rechtsstaats und jeder demokratischen Gesellschaft sind, können auf keinen Fall aufgehoben oder eingeschränkt werden.

2.6 Der EWSA hat im Vorfeld zwei Stellungnahmen zur konkreten Problematik der Terrorismusbekämpfungsstrategie verabschiedet. Diese beiden Stellungnahmen betrafen die Prävention und insbesondere die Bekämpfung von Radikalisierung. Sie brachten den grundlegenden Standpunkt des EWSA zum

Ausdruck. Die Überarbeitung und Neuformulierung mit dieser Stellungnahme soll nun dazu beitragen, die Terrorismusbekämpfungsstrategie an die neuen Tendenzen des Terrorismus anzupassen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Durch die Wirtschaftskrise wurden nicht nur die europäischen Volkswirtschaften, sondern auch das soziale, politische und kulturelle Beziehungsgefüge in ganz Europa beeinträchtigt. Die Wirtschaftskrise hat die Bande der Solidarität zwischen der Bevölkerung, den sozialen Gruppen und den politischen Institutionen geschwächt. Unter diesen Bedingungen konnten sich Misstrauen und Intoleranz gegenüber Bevölkerungsminderheiten vermehrt ausbreiten, die dadurch in eine defensive Haltung gedrängt wurden.

3.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung ein komplexes und heikles Thema ist und dass die Aufrechterhaltung der Sicherheit und die Entwicklung neuer Technologien und legislativer Instrumenten unbedingt in einem soliden Rahmen des Schutzes der Grundrechte erfolgen müssen.

3.3 Angesichts der Vielgestaltigkeit des Terrorismus und seiner Hintergründe empfiehlt der EWSA, die EU-Politik zur Terrorismusbekämpfung durch eine Perspektive der politischen Integration und Zusammenarbeit zu ergänzen, um auf diese Weise terroristischen Aktionen jegliche Rechtfertigung zu nehmen. In der Debatte über Prävention wird deutlich, dass bestimmte Ziele sofort auf die Tagesordnung gesetzt werden müssen, etwa soziale Eingliederung, Bekämpfung von Armut, Gleichstellung von Frauen und Männern und bessere Arbeitsplätze, insbesondere im Rahmen der sozialen Dimension der Europa-2020-Strategie.

3.4 Der letzte Bericht von Europol beinhaltet einige wesentliche Angaben zur Dynamik des Terrorismus in der Europäischen Union ⁽⁴⁾. Im Jahr 2009 ist die Zahl der gescheiterten, vereitelten oder ausgeführten Terrorangriffe gesunken und hat sich im Vergleich zu 2007 halbiert; die Tendenz ist eindeutig fallend.

3.5 Nicht nur die Wirkung von Terrorakten hat sich verändert, sondern auch deren Struktur. Im Jahre 2009 handelte es sich vor allem um separatistische Anschläge (257), ferner 40 linksextremistische und anarchistische Anschläge, 4 rechtsextremistische Anschläge und 2 streitfragenspezifische Anschläge. Es hat sich gezeigt, dass der religiös motivierte Terrorismus, der in der Öffentlichkeit als der meist verbreitete und gefährlichste Terrorismus wahrgenommen wird, mit nur einem Fall in Italien 2009 am seltensten vertreten war.

3.6 Der EWSA bedauert, dass infolge der terroristischen Aktivitäten Menschenleben zu beklagen sind und Sachschäden verursacht werden. Die abnehmende Wirkung des Terrorismus zeigt jedoch, dass dieses Phänomen durch intelligent und vorausschauend aufeinander abgestimmte Strategien und Maßnahmen eingedämmt werden kann. Bei der Bekämpfung des Terrorismus bedarf es einer spezifischen Herangehensweise, wobei die Gebiete, in denen er auftritt, die Motivation, die Art und die Ursachen berücksichtigt werden müssen.

⁽¹⁾ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

⁽²⁾ KOM(2010) 171 endg. vom 20.4.2010.

⁽³⁾ Dok. 14469/4/05 des Rates vom 30.11.2005.

⁽⁴⁾ Tendenz- und Lagebericht 2010 von Europol (TE-SAT), online abrufbar unter http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Angesichts der großen Unterschiede zwischen der öffentlichen Wahrnehmung des Terrorismus und seinem konkreten Auftreten fordert der EWSA die Regierungen und die Institutionen der EU auf, zur richtigen Information der Bevölkerung über die Hintergründe, Ausmaße und Wirkungen des Terrorismus beizutragen. Der EWSA warnt vor den Gefahren einer falschen oder unvollständigen Aufklärung sowie davor, dass die terroristische Bedrohung zu sozialer Ausgrenzung, Intoleranz und Diskriminierung führen kann. Da das Ziel des Terrorismus darin besteht, Angst zu verbreiten, kann eine Übertreibung der terroristischen Bedrohung durchaus im Interesse der potenziellen Urheber terroristischer Anschläge sein. Andererseits muss vermieden werden, dass sich ein „Terrorismusmarkt“ entwickelt, der ein besonderes Interesse der verschiedenen wirtschaftlichen und institutionellen Akteure im Bereich der Terrorismusbekämpfung auf sich zieht.

3.8 Hinsichtlich der Verfolgung und Bestrafung von mit dem Terrorismus verbundenen Straftaten ist ein interessanter Trend festzustellen. Die meisten Festnahmen erfolgten auf der Grundlage der Zugehörigkeit der Verdächtigen zu terroristischen Organisationen und nicht im Zusammenhang mit Straftaten, die direkt mit der Vorbereitung und Durchführung von Anschlägen verbunden waren. Dies zeigt, dass es den einzelstaatlichen Stellen gelingt, die Vorbereitung oder Ausführung von Terroranschlägen zu verhindern, wenn sich diese noch in der Anfangsphase befinden.

3.9 Die Entwicklung und Nutzung von Technologien in diesem Bereich, insbesondere in Bezug auf die Überwachung, Erfassung und Speicherung von Daten, sollte an die Schwere der Bedrohungen angepasst werden. Die Terrorismusbekämpfungsstrategien dürfen keinesfalls in die Privatsphäre der Bevölkerung eindringen. Dies würde dazu führen, dass sich ein allgemeines Gefühl der Unsicherheit weiter ausbreitet, anstatt eingedämmt zu werden, und dass das Vertrauen in die Tätigkeit der einzelstaatlichen Regierungen und der gemeinschaftlichen Institutionen schwindet.

3.10 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass der europäischen Zivilgesellschaft eine bedeutende Rolle bei der Eindämmung der terroristischen Bedrohung zukommt. Sie sollte trotz ihrer Vielfalt, die sich in verschiedenen Werten, unterschiedlichen Organisationsformen und den jeweils befürworteten Maßnahmen ausdrückt, in alle Dimensionen der Terrorismusbekämpfungsstrategien und insbesondere in die Phase der Prävention einbezogen werden. Des Weiteren kann die Zivilgesellschaft bei der Erstellung eines Modells der Kommunikation, Zusammenarbeit und Solidarität mitwirken, das im Vorfeld der eigentlichen Prävention angesiedelt ist, also in der Phase, in der Einzelne bereit sind, sich von terroristischen Aktionen mitreißen zu lassen⁽⁵⁾. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wirksamste Bekämpfung des Terrorismus darin besteht, an seinen Ursachen und nicht an seinen Wirkungen anzusetzen.

3.11 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die europäische Zivilgesellschaft zu einer Brücke zwischen der Bevölkerung, einzelstaatlichen Regierungen und lokalen Behörden einerseits sowie potenziell Terrorakte unterstützenden Gemeinschaften und

Gruppierungen andererseits werden kann. Die Zivilgesellschaft kann eine besondere Rolle übernehmen und so die öffentlichen Maßnahmen ergänzen, indem sie auf spezifische Instrumente und Programme zurückgreift, z.B. im Bereich der Vermittlung oder Bildung.

4. Besondere Bemerkungen

Wichtigste Errungenschaften der EU und künftige Herausforderungen

4.1 Prävention

4.1.1 Der EWSA begrüßt die aktuelle strategische Rückbesinnung auf die Säule der Prävention. Dem Stockholmer Programm zufolge soll dieser Teil der Strategie in den kommenden fünf Jahren durch Forschung im Sicherheitsbereich und in Bezug auf politische und gesellschaftliche Aspekte weiter ausgebaut werden. Er begrüßt ferner, dass dem Problem der Internetnutzung durch Terroristen zur Kommunikation, Kapitalbeschaffung, Ausbildung, Anwerbung und Propaganda Vorrang eingeräumt wird. Diese Überwachung der Kommunikationswege sollte aber nicht zu einem Instrument werden, das in die Privatsphäre der Bevölkerung eingreift.

4.1.2 Der EWSA unterstützt die Initiative der Erarbeitung einer speziellen EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus⁽⁶⁾. Diese Strategie hat drei Zielstellungen: Es geht darum, gegen die Tätigkeiten von Netzen und Personen vorzugehen, die Menschen für den Terrorismus anwerben, dafür zu sorgen, dass die Stimmen der Mehrheit die der Extremisten übertönen und darum, Demokratie, Sicherheit, Recht und Chancengleichheit zu fördern. Mit Interesse erwartet der EWSA die Ergebnisse der Halbzeitbewertung der Umsetzung der Strategie und erklärt sich bereit, zu ihrer Anpassung im Lichte der Ergebnisse beizutragen. Er weist darauf hin, dass der jüngste Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung keinerlei Initiative enthält, mit der etwaige Ungleichheit und Diskriminierung beseitigt sowie eine langfristige Förderung der Wiedereingliederung sichergestellt wird, wo sich dies als notwendig erweist⁽⁷⁾.

4.1.3 Der EWSA begrüßt zwar die der Prävention zugemessene Bedeutung. Gleichwohl reicht dies nicht aus, um die Ursachen des Terrorismus zu bekämpfen. Wie vom EWSA bereits festgestellt, ist „es doch möglich (...), viele der terroristischen Taten als Ergebnis von Prozessen der Entfremdung, Radikalisierung und Rekrutierung zu betrachten, die durch bereichsübergreifende Ungleichheiten zwischen Gruppen innerhalb desselben Gebietes, Phänomene der Ausgrenzung und Diskriminierung (in sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht) (...) verstärkt werden“⁽⁸⁾. In diesem Sinn befürwortet der EWSA die Intensivierung des Dialogs, um politische Antworten auf die Entwicklung des Terrorismus zu finden. In diesen Antworten sollten die politischen, institutionellen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse auf Ebene der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, um historische Spannungen wirksam und friedlich auszuräumen.

⁽⁵⁾ ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 80.

⁽⁶⁾ Die EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus wurde im November 2008 überarbeitet (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Rat der Europäischen Union, EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, 17. Januar 2011.

⁽⁸⁾ ABl. L 211 vom 19.8.2008, S. 61.

4.1.4 Der EWSA begrüßt die Einrichtung des Europäischen Netzes der Experten für Radikalisierung (ENER) durch die Europäische Kommission im Jahr 2008 und ist der Auffassung, dass ein Beitrag aus den Institutionen, bei dem die Besonderheiten der verschiedenen Gesellschaften und Arten von Terrorakten berücksichtigt werden, bei einer besseren Ausrichtung der EU-Politiken und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich behilflich sein kann.

4.1.5 Angesichts der Tatsache, dass die meisten in der EU zu verzeichnenden Terrorakte geschichtliche Hintergründe haben und separatistische Problematiken betreffen, ist der EWSA der Auffassung, dass der Ausschuss der Regionen als die EU-Institution, die die lokale und regionale Ebene vertritt, stärker in die europäische Debatte einbezogen werden sollte, und ist gern zum Dialog mit ihm bereit.

4.1.6 Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, eine Mitteilung über die bewährten Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen Radikalisierung und Anwerbung für terroristische Zwecke auf den Weg zu bringen. Er empfiehlt der Kommission, in ihrer Mitteilung die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus seiner Stellungnahme zu der Rolle der EU im nordirischen Friedensprozess⁽⁹⁾ zu berücksichtigen. Die aufzuführenden bewährten Verfahrensweisen werden es den Akteuren erleichtern, die sich nach Motivation und Wirkung unterscheidenden Terrorarten besser zu verstehen. Dies ist ein Fortschritt im Hinblick auf die Ausarbeitung spezifischer Strategien für die einzelnen Mitgliedstaaten und die verschiedenen Arten terroristischer Bedrohung.

4.2 Schutz

4.2.1 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten, der Forschung und der Privatwirtschaft, die Bevölkerung und die Infrastruktur zu schützen. Dieser äußerst komplexe und kostenintensive Teil der Strategie umfasst eine breite Palette von Tätigkeiten: EU-weite Analysen der Bedrohungslage, Sicherung der Versorgungsketten, Schutz kritischer Teile der Infrastruktur, Sicherung der Verkehrswege und der Grenzen und sicherheitsrelevante Forschung. Die Entwicklung der Schutzsysteme sollte allerdings dem Grad der Bedrohungen entsprechen und an die verschiedenen Terrorarten angepasst sein.

4.2.2 Die Verkehrssicherheit auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ist ein Schlüsselthema. Der Binnenmarkt basiert auf dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Die Mobilität der Bürger innerhalb und außerhalb der Grenzen ihres Mitgliedstaates ist eine wesentliche Komponente der Wirtschaftssysteme und der Lebensarten in der EU und erleichtert gegenseitiges Kennenlernen, Kommunikation und Toleranz. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass allen Bereichen der Verkehrssicherheit seitens der EU-Institutionen und der einzelstaatlichen Regierungen hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

4.2.3 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Forschung im Bereich der Sicherheit, Techniken zum Schutz der Bevölkerung

und der Infrastruktur zu entwickeln. Die Forschergemeinschaft sollte sich jedoch bewusst sein, welche Auswirkungen die Technologie auf das Leben und die Privatsphäre der Bevölkerung haben können. Sie sollte gewährleisten, dass die Technologie nicht missbraucht wird und dass die Würde und die Rechte der Menschen unangetastet bleiben.

4.2.4 Der EWSA begrüßt die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, insbesondere in den Bereichen der Informations- und Kommunikationstechnologie und der chemischen Industrie, bei der Bekämpfung von Terroranschlägen. Ferner begrüßt der EWSA die Bereitschaft privater Verkehrsunternehmen, erhöhte Sicherheitsmaßnahmen einzuführen, obwohl sie zu Verlusten führen könnten. In diesem Zusammenhang ruft der EWSA die Europäische Kommission und die einzelstaatlichen Regierungen dazu auf, die wirtschaftlichen Folgen der Sicherheitsmaßnahmen für die Privatwirtschaft detailliert zu bewerten, und warnt davor, dass die Entwicklung kostenintensiver Technologien und die Einführung komplizierter Verfahren die Tätigkeit von Wirtschaftsakteuren und Bürgerinnen und Bürgern behindern könnten.

4.2.5 Angesichts der Tatsache, dass viele Aktivitäten im Bereich der Sicherheit des Personenverkehrs in Europa in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft organisiert werden, erscheint es angebracht, die privaten Akteure in die Ausbildungs- und Informationsprogramme einzubinden, damit die Integrität und die Würde der Passagiere im Rahmen der Sicherheitsmaßnahmen nicht angetastet werden.

4.3 Verfolgung

4.3.1 Der EWSA begrüßt die jüngsten Entwicklungen bei diesem Handlungsschwerpunkt, in dem es um Themen wie Datenerfassung und -auswertung, Vereitelung von Reisebewegungen von Terroristen und terroristischen Aktivitäten, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung geht. Sämtliche Akteure in diesem Bereich können ihre Vorstellungen in die Ausarbeitung geeigneter Antworten auf die terroristische Bedrohung einbringen – je nach der Terrorart.

4.3.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die bilaterale Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden sowie deren Zusammenarbeit mit spezialisierten europäischen Agenturen auch für den Erfolg in der Terrorismusbekämpfung entscheidend ist. Weiterhin sollte der sensiblen Problematik der Erfassung und Nutzung personenbezogener Daten verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Bei den Bemühungen um die Bekämpfung des Terrorismus muss der Schutz der Privatsphäre auch zukünftig ein ständiges Anliegen sein. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat darauf hingewiesen, dass die illegale oder unangemessene Nutzung oftmals sensibler personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den weit reichenden Befugnissen der Behörden zu einer Diskriminierung und Stigmatisierung bestimmter Personen oder Gruppen führen kann⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der EU im nordirischen Friedensprozess“, ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 100.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Mitteilung der Kommission über die Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung: Counter-Terrorism Policy and Data Protection (Terrorismusbekämpfung und Datenschutz), Beitrag von Giovanni Buttarelli im Rahmen der vom EWSA veranstalteten Anhörung am 9. Februar 2011.

4.3.3 Die Unterbindung der Terrorismusfinanzierung ist ein wesentlicher Bestandteil der Terrorismusbekämpfungsstrategie. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die EU-Rechtsvorschriften zur Regelung der Verfahren für die Erstellung von Listen mit terrorismusnahen Personen und Einrichtungen im Sinne der Wahrung der Grundrechte überarbeitet wurden. Er ist der Ansicht, dass die Verfahren zur Bestrafung von Einzelpersonen und zum Einfrieren von Geldern angemessen, deutlich und transparent sein müssen. Die verdächtigten Personen müssen die Möglichkeit haben, sich zu verteidigen und die Entscheidungen der Behörden anzufechten.

4.3.4 Der EWSA ist ebenfalls der Ansicht, dass Transparenz, gute Regierungsführung und Verantwortlichkeit für nichtstaatliche Organisationen von wesentlicher Bedeutung sind. Auch wenn freiwillige Verfahren auf europäischer Ebene nützlich sein könnten, dürfen diese nicht dazu führen, dass eine neue Reihe von Regeln aufgestellt werden, die (angesichts der hierdurch entstehenden unüberwindbaren rechtlichen oder finanziellen Probleme) im Widerspruch zu der jeweiligen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten stehen und die die Fähigkeit dieses Bereichs oder die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigen würden, sich für die Begünstigten einzusetzen. Der EWSA bietet seine Hilfe an für die Suche nach Lösungen für eine gemeinsame Strategie bei der Terrorismusbekämpfung sowie für die Förderung des Rechts und des Wunsches der Bürger, sich zu unabhängigen Organisationen zusammenzuschließen. Dieses Grundrecht muss gewahrt werden.

4.4 Reaktion

4.4.1 Der EWSA begrüßt die jüngsten Entwicklungen bei diesem Handlungsschwerpunkt mit Themen wie zivile Krisenbewältigungsmöglichkeiten nach Terroranschlägen, Frühwarnsysteme, Krisenmanagement im Allgemeinen und Unterstützung für Terroropfer. Nach seiner Ansicht sollten die Mitgliedstaaten ihr Reaktionsvermögen verbessern, um das Leben und die Sicherheit der Bevölkerung in kritischen Situationen wirksamer zu schützen.

4.4.2 Der EWSA begrüßt die Bemühungen um die Einschränkung der Möglichkeiten zur Beschaffung chemischen, biologischen, radiologischen oder nuklearen Materials (CBRN-Material) durch Terroristen. Die Umsetzung des CBRN-Aktionsplans, der aus 130 konkreten Aktionen im Bereich der Verhütung, Aufdeckung und Bewältigung der Folgen von CBRN-Anschlägen besteht, sollte zu den vorrangigen Bemühungen zählen, wobei die Wirkungen der geplanten Maßnahmen auf den betreffenden Wirtschaftszweig nicht außer Acht gelassen werden sollten und intensive Beratungen mit den Vertretern der jeweiligen Branchen notwendig erscheinen.

4.4.3 Der EWSA begrüßt auch das Engagement der Europäischen Kommission für die Unterstützung von Terroropfern, wobei rund 5 Mio. EUR für Opfer von Terroranschlägen zur Verfügung gestellt wurden und ein Netz von Vereinigungen von Terroropfern finanziert wird. Nach Auffassung des EWSA sollte diese Unterstützung weitergeführt und ausgebaut werden.

Bereichsübergreifende Aspekte

4.5 Achtung der Grundrechte

4.5.1 Der EWSA begrüßt, dass der Achtung der Grundrechte als bereichsübergreifendem Aspekt Vorrang eingeräumt wird. Allerdings sollten die Bemühungen der Kommission in Bezug

auf die Achtung der Grundrechte durch entsprechende Maßnahmen der einzelstaatlichen Regierungen ergänzt werden. Des Weiteren sollten sich diese Bemühungen nicht auf den Entwurf und die Erarbeitung von Instrumenten beschränken, sondern auch deren Umsetzung umfassen.

4.5.2 Das europäische System zum Schutz der Menschenrechte steht aus rechtlicher Sicht auf festem Grund. Diese Tatsache sollte in den Mitteilungen und Maßnahmen der Kommission mehr Beachtung finden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssen die spezifischen Instrumente entschlossener einsetzen. Auch müssen sich die politischen Zusagen in ihren Maßnahmen niederschlagen. Das Zulassen oder Organisieren von Folter auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten muss bestraft und endgültig abgeschafft werden. Zu beachten ist der Grundsatz, dass niemand dorthin zurückgeschickt werden darf, wo er Verfolgung ausgesetzt ist. Diskriminierende Verfahren, die im internationalen, europäischen und nationalen Recht eindeutig identifiziert und geächtet sind, müssen verfolgt und bekämpft werden.

4.5.3 Der EWSA schlägt der Kommission vor, festzustellen, welches die schnellsten Verfahren für Rückmeldungen und Entscheidungsfindung im Bereich der Achtung der Grundrechte in Verbindung mit der Terrorismusbekämpfung sind. In diesem Zusammenhang könnte das Potenzial der europäischen Zivilgesellschaft besser genutzt werden, deren Kernanliegen der Schutz der Rechte und Freiheiten der europäischen Bürgerinnen und Bürger der EU ist.

4.6 Internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Drittländern

4.6.1 Der Terrorismus, insbesondere der religiös motivierte Terrorismus, hat eine bedeutende internationale Tragweite erreicht. Die Europäische Union muss mit Drittländern zusammenarbeiten, um die terroristische Bedrohung einzudämmen, auch wenn sie selbst, wie bereits betont wurde, nicht mehr bevorzugtes Ziel dieser Art von Bedrohung ist.

4.6.2 Die Europäische Union sollte in den Beziehungen zu Drittländern für demokratische Verfahren und Standards bei der Terrorismusbekämpfung eintreten. Die EU verfügt über zahlreiche Systeme, um die Menschenrechte wirksam zu wahren und zu fördern. In vielen Drittländern kann Terrorismusbekämpfungspolitik aber entgleisen und sowohl die Demokratie als auch die Grundrechte beeinträchtigen.

4.7 Finanzierung

4.7.1 Der EWSA begrüßt die Einführung des Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“, das die Einzelprogramme „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten“ beinhaltet. Die Verteilung der Ausgaben auf die vier Säulen der Strategie (Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion) muss neu austariert werden; den Versprechen hinsichtlich der Prävention muss die Zuweisung entsprechender Mittel folgen. Außerdem muss der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor bei der Terrorismusbekämpfung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Der EWSA erwartet mit Interesse die Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms und hofft, dass die bereitgestellten Mittel leicht zugänglich waren, und dass ihre Verwendung zu den erwarteten Ergebnissen geführt hat.

5. Ausblick

5.1 Durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung ermöglicht. Mit diesem Vertrag wurden die Befugnisse der Europäischen Union im Bereich der Menschenrechte erweitert. Seither kann eine Anti-Terror-Politik erarbeitet werden, in der für jeden der einzelnen Schritte – also auch für die Umsetzung – die fortschrittlichsten Standards und Verfahren in Bezug auf die Menschenrechte zur Anwendung kommen. Nach Ansicht des EWSA sollte diese Politik an die konkrete Entwicklung des Phänomens angepasst werden, wobei der Schwerpunkt ganz entschieden auf die Prävention gelegt werden sollte. Diese ist im weitesten Sinne als Prozess zu verstehen, bei dem die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Ursachen des Terrorismus unmittelbar angegangen werden.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung“

KOM(2010) 379 endg. — 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Berichterstatterin: **Christa SCHWENG**

Der Rat beschloss am 29. September 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung“

KOM(2010) 379 endg. — 2010/0210 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. März 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 165 gegen 3 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss begrüßt den Richtlinienvorschlag als einen Teil der europäischen Anstrengungen, einen umfassenden Ansatz für legale Zuwanderung zu entwickeln. Die vorgeschlagene Richtlinie kann dazu beitragen, den erhöhten Bedarf an Arbeitskräften während bestimmter Jahreszeiten zu decken, der nicht durch das im Inland vorhandene Arbeitskräftepotenzial befriedigt werden kann. Gleichzeitig leistet dieser Vorschlag einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung.

1.2 Der Ausschuss begrüßt besonders die vereinfachten und beschleunigten Zulassungsverfahren, da es sich bei der Saisonarbeit auf Grund ihrer Natur um befristete Tätigkeiten handelt und die Unternehmen gerade zu diesen Zeiten mit einem Mangel an Arbeitskräften konfrontiert sind.

1.3 Der Ausschuss unterstützt auch die Bestimmung, dass die Anwendung jeder Arbeitsmarktprüfung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Ausschuss, die Sozialpartner bei allen Maßnahmen betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen als Saisonarbeitskräften beizuziehen.

1.4 Der Ausschuss fordert Rat, Kommission und Europäisches Parlament auf, die Bestimmung betreffend den maximalen Aufenthalt zu überdenken, da sechs Monate innerhalb eines Kalenderjahres den Bedürfnissen der Unternehmen, z.B. in Ländern mit zwei Saisonen, nicht entsprechen. Daher schlägt der Ausschuss vor, dass in begründeten Fällen jedenfalls nationale Ausnahmen von der maximalen Aufenthaltsdauer in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern festgelegt werden können. Dabei ist sicherzustellen, dass der saisonale Charakter des Beschäftigungsvertrages und die entsprechenden Kontrollmöglichkeiten nicht umgangen werden.

1.5 Der Ausschuss fordert, klare Regelungen in die Richtlinie aufzunehmen, in welchen Wirtschaftssektoren saisonale Tätigkeiten durchgeführt werden können. Ausnahmen davon sollen in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern auf nationaler Ebene festgelegt werden können.

1.6 Der Ausschuss weist darauf hin, dass Saisonarbeitskräfte zeitlich befristeten Zugang zum Arbeitsmarkt des jeweiligen Mitgliedstaates bekommen. Gemäß der Anwendung des Prinzips „lex loci laboris“ sind sie daher in Bezug auf das Arbeitsrecht den Arbeitnehmern des Aufnahmestaates gleichzustellen, unabhängig davon, ob diese Rechte in Gesetzen, allgemeingültigen Tarifverträgen oder regionalen Tarifverträgen festgeschrieben sind. Die Gleichbehandlung in Bezug auf die soziale Sicherheit sollte jedoch von der Existenz bilateraler Abkommen abhängig gemacht werden.

2. Einleitung und Inhalt des Richtlinienvorschlags

2.1 Im Rahmen der Kommissionsmitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“⁽¹⁾ sah die Europäische Kommission die Annahme von insgesamt fünf Legislativvorschlägen über die Zuwanderung von Arbeitskräften zwischen 2007 und 2009 vor, darunter einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern. Durch das vom Rat am 10./11. Dezember 2009 angenommene Stockholmer Programm wurde das Engagement der Kommission und des Rates für die Durchführung des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung bestätigt.

2.2 Die Kommission legte ihren Vorschlag⁽²⁾ am 13.7.2010 vor und begründete ihn mit dem Bedarf der Mitgliedstaaten an Saisonarbeit, wofür immer weniger EU-Bürger zur Verfügung stünden. Trotz steigender Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in der EU, werden traditionelle Bereiche auch weiterhin einen zunehmenden strukturbedingten Bedarf an gering qualifizierten Arbeitnehmern verzeichnen. Des Weiteren – so die Kommission – zeige die Erfahrung, dass Saisonarbeiter aus bestimmten Drittstaaten ausgebeutet werden und unter unwürdigen Bedingungen mit möglichen Risiken für ihre Gesundheit und Sicherheit arbeiten müssen.

2.3 Im Zuge der Konsultationen zur Vorbereitung des Richtlinienvorschlags wurde deutlich, dass ein Bedarf an einheitlichen EU-Regeln für die Zulassungsbedingungen von bestimmten

⁽¹⁾ KOM(2005) 669 endg.

⁽²⁾ KOM(2010) 379 endg.

Schlüsselkategorien von Wirtschaftsmigranten (insbesondere hochqualifizierten Arbeitskräften im Rahmen von konzerninternen Entsendungen und Saisonarbeitnehmern) besteht. Diese Zulassungsbedingungen sollten möglichst einfach, unbürokratisch und flexibel gestaltet sein.

2.4 Der Kommissionsvorschlag sieht ein vereinfachtes Verfahren für die Zulassung von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Definitionen und Kriterien vor. Saisonarbeitnehmer erhalten unter bestimmten Voraussetzungen einen kombinierten Arbeits- und Aufenthaltstitel, der sie zum Aufenthalt für 6 Monate pro Kalenderjahr berechtigt. Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, eine Mehrfacherlaubnis für Saisonarbeitnehmer für maximal drei Jahre oder ein vereinfachtes Wiedereinreiseverfahren in aufeinanderfolgenden Saisonen vorzusehen. Die Arbeitsbedingungen für Saisonarbeitnehmer sind klar definiert und sehen vor, dass die Saisonarbeitskräfte mit inländischen Arbeitnehmern hinsichtlich bestimmter Rechte gleich zu behandeln sind.

3. Allgemeine Erwägungen

3.1 Laut Folgenabschätzung der Kommission variiert der Umfang der Saisonarbeit, die durch Drittstaatsangehörige verrichtet wird, innerhalb der Europäischen Union erheblich: Er reicht von 919 in Ungarn über 3 860 in Frankreich und 7 552 in Schweden bis zu 24 838 zugelassenen Saisonarbeitskräften in Spanien (alle Daten aus 2008). Saisonarbeiter übernehmen in zahlreichen Mitgliedstaaten Arbeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen, wie z.B. in der Landwirtschaft (60 % der Saisonarbeitskräfte in Italien, 20 % der Saisonarbeitskräfte in Griechenland) und Tourismus (in Spanien beliefen sich die Arbeitsgenehmigungen für Arbeiten im Hotel- und Gastromiegewerbe auf 13 % aller im Jahr 2003 erteilten Arbeitsgenehmigungen). Bestimmte Regionen Österreichs sind auf Saisonarbeitskräfte angewiesen, weshalb die Quote für die Wintersaison 2008/2009 mit 8 000 festgelegt wurde.

3.2 Der Ausschuss hat sich bereits in zahlreichen früheren Stellungnahmen mit der Frage der einheitlichen Zugangsbedingungen für Drittstaatsangehörige auseinandergesetzt. Im Zuge der Konsultation zum Grünbuch Wirtschaftsmigration⁽³⁾ hat sich der Ausschuss für die Festlegung spezifischer Vorschriften für Saisonarbeitskräfte ausgesprochen und dabei auch das Vorliegen eines Arbeitsvertrages gefordert.

3.3 Die Kommission hat als Rechtsgrundlage Artikel 79 Absatz 2 lit. a und b gewählt. Aus Sicht des Ausschusses hätte auch überlegt werden können, den Richtlinienvorschlag zusätzlich auf Artikel 153 zu stützen, da auch Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen geregelt werden. Damit wären auch die Sozialpartner zu konsultieren gewesen. Der Ausschuss ist sich jedoch bewusst, dass laut ständiger EuGH-Rechtsprechung ein Richtlinienvorschlag, der zwei Zielsetzungen verfolgt, von denen sich eine als hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung ausmachen lässt, auf die Rechtsgrundlage zu stützen ist, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung erfordert.

3.4 Ein gemeinschaftsweites Verfahren für Aufenthalt und Arbeiterlaubnis von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Saisonarbeit leistet einen wesentlichen Beitrag, um eine zu bestimmten Jahreszeiten bestehende erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften mit dem Angebot in Einklang zu bringen. Unternehmen haben jetzt und in Zukunft einen Bedarf sowohl an

gering als auch höher qualifizierten Arbeitskräften. Trotz der auf Grund der Krise gestiegenen Arbeitslosigkeit finden sich in einigen Ländern, Branchen und Berufen zu wenige EU-Arbeitskräfte, um den saisonalen Bedarf abzudecken.

3.5 Der Ausschuss erinnert daran, dass die europäischen Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie als mobile Arbeitnehmer oder Saisonarbeitskräfte in einem anderen Land als ihrem Heimatland arbeiten, sowohl dem europäischen als auch dem jeweiligen nationalen Recht unterliegen. Die Richtlinie für drittstaatsangehörige Saisonarbeitskräfte darf nicht zur Schaffung einer Sonderkategorie von Arbeitnehmern führen. Das Arbeitsrecht des Staates in dem die Arbeit geleistet wird, muss in vollem Umfang Anwendung finden.

3.6 Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass ein gemeinschaftsweites Verfahren außerdem dazu beitragen kann, Saisonarbeiter legal zu beschäftigen und die in manchen Regionen bestehende Ausbeutung zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist auch die sogenannte Sanktionen-Richtlinie 2009/52⁽⁴⁾, zu berücksichtigen, die Arbeitgeber verpflichtet, sich vom rechtmäßigen Aufenthalt eines Arbeitnehmers zu überzeugen, und Zuwiderhandeln unter Sanktion stellt. Ein allfälliger illegaler Verbleib von drittstaatsangehörigen Saisonarbeitskräften nach Ablauf ihres Aufenthaltstitels wird durch die sogenannte „Rückführungs-Richtlinie“ 2008/115 unterbunden: diese sieht vor, dass der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Wege eines fairen und transparenten Verfahrens beendet wird, wobei der freiwilligen Rückkehr Vorrang vor der Rückführung eingeräumt wird.

3.7 Gerade der vorliegende Richtlinienvorschlag hat zu einer Reihe von vertiefenden Prüfungen zur Frage der Einhaltung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit durch sieben nationale Parlamente⁽⁵⁾ geführt, wobei kritische Stimmen unter anderem sowohl in Bezug auf die Dauer des Aufenthaltsrechts als auch auf die Frage der Unterkunft laut wurden.

3.8 Um den Bedenken der nationalen Parlamente in Bezug auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Rechnung zu tragen, schlägt der Ausschuss vor, die Dauer des Aufenthaltstitels je nach den nationalen Gegebenheiten auf nationaler Ebene zu regeln. Damit könnten auch Mitgliedstaaten, die einen erhöhten Bedarf an Saisonarbeitskräften sowohl während der Winter- als auch der Sommersaison haben, ihre bisherigen Regelungen beibehalten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die gewählten Definitionen von „Saisonarbeiter“ und „saisonabhängige Tätigkeit“ einen weiten Spielraum zulassen und es somit den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, welche Sektoren als saisonabhängig zu qualifizieren sind. Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Erwägungsgrund 10, in dem klar darauf hingewiesen wird, dass es saisonabhängige Tätigkeiten in der Regel in Sektoren wie der Landwirtschaft während der Pflanz- oder Erntezeit oder im Tourismus während der Urlaubszeit gibt. Es sollte daher in die Richtlinie eine klare Regelung aufgenommen werden, um die Sektoren zu definieren, in denen saisonale Tätigkeiten durchgeführt werden können. Ausnahmen auf nationaler Ebene sollen in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern festgelegt werden können.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2009/52/EG, ABl. L 168/2009, S. 24 vom 30.6.2009.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ ABl. C 286/20 vom 17.11.2005.

4.2 Das Erfordernis, dass bei saisonabhängigen Tätigkeiten der Bedarf an Arbeitskräften bei weitem den für gewöhnliche Tätigkeiten erforderlichen Bedarf übersteigen muss, löst Interpretationsbedarf und damit Rechtsunsicherheit aus. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass auf einen „wesentlich erhöhten“ oder „erhöhten“ Arbeitskräftebedarf abgestellt werden sollte. Ob ein solcher „(wesentlich) erhöhter“ Arbeitskräftebedarf gegeben ist, sollte von der Behörde gemeinsam mit den nationalen Sozialpartnern festgelegt werden.

4.3 Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich, dass das Vorliegen eines gültigen befristeten Arbeitsvertrages oder eines verbindlichen Beschäftigungsangebots ebenso wie die Angabe des Entgeltsatzes und der Arbeitszeit eine Voraussetzung für die Erteilung des kombinierten Titels Saisonarbeitskraft darstellt. Damit können die vertraglichen Grundlagen zur Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen durch die den Aufenthaltstitel erteilende Behörde überprüft werden. Gleichzeitig wird damit sichergestellt, dass die jeweiligen nationalen Beschäftigungsbedingungen eingehalten werden.

4.4 Unter den Gründen für die Ablehnung eines Antrags auf Zulassung findet sich auch der Grund „Verhängung einer Sanktion gegen den Arbeitgeber wegen Schwarzarbeit und/oder illegaler Beschäftigung“. Der Ausschuss verurteilt Schwarzarbeit auf das Schärfste, weist aber darauf hin, dass dieser Ablehnungsgrund dahingehend interpretiert werden könnte, dass bereits geringfügige Verstöße zu einer dauerhaften Ablehnung von Anträgen führen. Im Sinne der Rechtssicherheit sollte analog zur Sanktionen-Richtlinie klargestellt werden, dass dieser Ablehnungsgrund nur für einen bestimmten Zeitraum, der verhältnismäßig zur Schwere des Vergehens sein muss, nach der Verhängung der Sanktion geltend gemacht werden kann.

4.5 Der Ausschuss begrüßt, dass Mitgliedstaaten, die dies wünschen, weiterhin Arbeitsmarktprüfungen vornehmen können. Auch der Möglichkeit, Anträge unter Berufung auf Zulassungsquoten ablehnen zu können, steht der Ausschuss positiv gegenüber. Sowohl Arbeitsmarktprüfungen als auch die Festlegung von Zulassungsquoten sollten dabei jedoch unter Einbindung der jeweiligen nationalen Sozialpartner wie auch der Arbeitsämter erfolgen. Die Festlegung von Quoten sollte auf eine Art und Weise erfolgen, die die Verfahren zur Einzelgenehmigung nicht massiv verlängert.

4.6 Die im Artikel 11 festgelegte Aufenthaltsdauer für Saisonarbeiter von höchstens sechs Monaten pro Kalenderjahr ist aus Sicht des Ausschusses zu unflexibel und könnte dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen: um den Unternehmen in Mitgliedstaaten mit zwei Saisonen die Möglichkeit zu geben, während beider Saisonen auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten zurückzugreifen, sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden, Ausnahmen von der maximalen Dauer der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Saisonarbeitskräfte innerhalb eines bestimmten Zeitraums vorzusehen. Dies sollte in enger Abstimmung mit den nationalen Sozialpartnern erfolgen. Dabei ist sicherzustellen, dass der saisonale Charakter des Beschäftigungsvertrages und die entsprechenden Kontrollmöglichkeiten nicht umgangen werden.

4.7 Das Abstellen auf das Kalenderjahr ist praxisfremd und lässt Tourismusgebiete mit einer Winter- und einer Sommersaison außer Acht. Der Arbeitgeber bzw. der Arbeitnehmer wäre auf diese Weise gezwungen, während des laufenden Beschäftigungsverhältnisses einen neuen Antrag zu stellen.

4.8 Auch Artikel 11 Absatz 2, der es Saisonarbeitnehmern erlaubt, „innerhalb des in Absatz 1 genannten Zeitraums ihren Vertrag zu verlängern oder bei einem anderen Arbeitgeber eine Beschäftigung als Saisonarbeitskraft aufzunehmen“ ist aus Sicht des Ausschusses unklar formuliert und wirft weitere Fragen auf: ist mit dem „in Absatz 1 genannten Zeitraum“ das Kalenderjahr gemeint, oder wird auf die sechs Monate abgestellt? Kann damit beispielsweise ein Saisonarbeiter seinen Aufenthaltstitel auf 11 Monate pro Kalenderjahr verlängern?

4.9 Der Ausschuss regt an, dass die Möglichkeit, den Arbeitgeber zu wechseln, nur unter bestimmten Voraussetzungen und Bedachtnahme auf das jeweilige nationale Recht festgelegt werden soll: Saisonarbeiter werden in der Regel beschäftigt, um den Arbeitskräftebedarf eines bestimmten Arbeitgebers zu decken. Dieser Bedarf stimmt auch mit der Dauer ihres Aufenthaltstitels überein. Der Wechsel des Arbeitgebers sollte der Behörde jedenfalls angezeigt werden müssen, um Kontrollen zu ermöglichen.

4.10 Die Erleichterung der Wiedereinreise wird vom Ausschuss grundsätzlich positiv beurteilt, ermöglicht diese Bestimmung doch, dass ein Arbeitgeber auf Saisonarbeitskräfte zurückgreifen kann, mit denen er gute Erfahrungen gemacht hat. Arbeitgeber, die ihren Verpflichtungen aus dem Arbeitsvertrag nicht nachgekommen sind und deshalb sanktioniert wurden, sind nach dem Vorschlag von der Beantragung von Saisonarbeitnehmern ausgeschlossen. Um zu vermeiden, dass bereits kleinste Vergehen zum Ausschluss von Saisonarbeitskräften führen, sollte darauf abgestellt werden, ob die Sanktionen wegen Verletzung grundlegender arbeitsrechtlicher Vorschriften verhängt wurden.

4.11 Unter dem Titel „Verfahrensgarantien“ sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten binnen 30 Tagen über den Antrag entscheiden und den Antragsteller darüber informieren müssen. Der Ausschuss begrüßt die Festlegung einer Entscheidungsfrist grundsätzlich, weist jedoch darauf hin, dass es der Behörde innerhalb dieses Zeitraums jedenfalls möglich sein muss, die gemachten Angaben zu überprüfen.

4.12 Die Bestimmung in Artikel 14, wonach der Arbeitgeber nachweisen muss, dass für den Saisonarbeiter eine Unterkunft mit angemessenem Lebensstandard vorgesehen ist, wirft die Frage auf, ob dies auch die Verpflichtung des Arbeitgebers beinhaltet, diese Unterkunft zur Verfügung zu stellen. Sollte diese Interpretation zutreffend sein, wäre dies nach Ansicht des Ausschusses praxisfremd. Sollte der Arbeitgeber jedoch eine Unterkunft zur Verfügung stellen, sollte diese jedenfalls Inspektionen durch die zuständige Behörde zugänglich gemacht werden.

4.13 Der Ausschuss weist darauf hin, dass Saisonarbeitskräfte zeitlich befristeten Zugang zum Arbeitsmarkt des jeweiligen Mitgliedstaates bekommen. Gemäß der Anwendung des Prinzips „lex loci laboris“ sind sie daher in Bezug auf das Arbeitsrecht den Arbeitnehmern des Aufnahmestaates gleichzustellen, unabhängig davon, ob diese Rechte in Gesetzen, allgemeingültigen Tarifverträgen oder regionalen Tarifverträgen festgeschrieben sind. Das Abstellen auf allgemeinverbindliche Tarifverträge sowie deren Definition in Artikel 16 Absatz 1 Unterabsatz 2 sollte nach Ansicht des Ausschusses daher entfallen.

4.14 Die Bestimmung, wonach der Saisonarbeitnehmer in Bezug auf die Zweige der sozialen Sicherheit mit den Inländern gleich zu behandeln ist, sollte grundsätzlich - zumindest für den Bereich der Renten, Vorruhestandsleistungen, Leistungen an Hinterbliebene, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen - nur unter der Bedingung möglich sein, dass entsprechende bilaterale Abkommen bestehen. Die Verpflichtung, Beiträge in das jeweilige nationale System zu zahlen, sollte für diese Personengruppe jedoch auch Ansprüche auf entsprechende Leistungen mit sich bringen.

4.15 Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten ermutigt werden, ihre Kontrollbehörden (z.B. Arbeitsinspektion) mit

den nötigen Mitteln auszustatten und sie entsprechend auszubilden, damit sie ihre Aufgaben unter Beachtung der Grundrechte erfüllen können.

4.16 Die nationalen Sozialpartner sind neben den Behörden wichtige Akteure auf dem jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt. Entscheidungen betreffend die Festlegung in welchen Sektoren Saisonarbeit zugelassen ist, Arbeitsmarktprüfungen, sowie die Kontrollen, ob die Bestimmungen des Arbeitsverhältnisses eingehalten werden, sollten daher in enger Abstimmung mit ihnen erfolgen.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung“

KOM(2010) 378 endg. — 2010/0209 (COD)

(2011/C 218/19)

Berichterstatter: **Oliver RÖPKE**

Der Rat beschloss am 29. September 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung“

KOM(2010) 378 endg. — 2010/0209 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. März 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 152 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, durch den Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung transparente und harmonisierte Zulassungsvoraussetzungen für diese Gruppe von befristet entsandten ArbeitnehmerInnen zu schaffen.

1.2 Der EWSA hat jedoch ernsthafte Bedenken gegen Teile des Inhalts des Richtlinienvorschlages sowie die Vorgangsweise der Europäischen Kommission gegenüber den europäischen Sozialpartnern im Vorfeld des Vorschlags.

1.3 Der Ausschuss bedauert, dass Art. 79 AEUV als alleinige Rechtsgrundlage für die Richtlinie gewählt wurde, obwohl sie wichtige Vorschriften für die arbeitsrechtliche Stellung von Führungskräften, Fachkräften und Trainees enthält und deshalb erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten haben wird. Eine solche Initiative sollte deshalb einer formellen Konsultation der Sozialpartner gemäß Art. 154 AEUV unterzogen werden, bevor die Kommission einen konkreten Richtlinienvorschlag unterbreitet. Eine solche Konsultation hätte nicht nur die Absicht des Vertrages von Lissabon unterstrichen, die Rolle des Sozialen Dialogs in der EU zu stärken. Sie hätte vielmehr auch die Chance geboten, einen Teil der nun aufgetretenen Kontroversen bereits im Vorfeld zwischen den Sozialpartnern zu klären.

1.4 Der Richtlinienvorschlag, der die Bedingungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung festlegt, bezieht sich nicht nur auf eine zahlenmäßig relativ begrenzte Gruppe von Führungskräften, sondern auch auf Fachkräfte und Trainees. Allerdings hätte nach Ansicht des Ausschusses eine Richtlinie, die sich nur auf die Führungskräfte beschränkt,

der besonderen Stellung und den Erfordernissen dieser Personengruppe besser gerecht werden können. Umso wichtiger ist es aber, dass für alle von der Richtlinie erfassten ArbeitnehmerInnen hinsichtlich des Gehaltes und der Arbeitsbedingungen das Prinzip der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung gilt und eine missbräuchliche Anwendung der Richtlinie ausgeschlossen wird.

1.5 Der EWSA schlägt deshalb vor, dass für konzernintern entsandte ArbeitnehmerInnen nicht nur hinsichtlich des Gehalts, sondern bezüglich aller Beschäftigungsbedingungen eine Gleichbehandlung mit den ArbeitnehmerInnen des Aufnahmestaates bzw. der Stammebelegschaft vorzusehen ist. Diese Gleichstellung darf nicht auf allgemeinverbindliche Tarifverträge eingeschränkt werden, sondern muss hinsichtlich aller gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen – einschließlich Betriebsvereinbarungen – gelten. Der Familiennachzug sollte nach Auffassung des EWSA ähnlich wie in der „Blue Card Richtlinie“ (Richtlinie 2009/50/EG) geregelt werden.

1.6 Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Vorschlages fällt mitten in die größte Finanz- und Wirtschaftskrise in der Geschichte der EU. Einige Mitgliedstaaten sind von einer wirtschaftlichen Erholung nach wie vor weit entfernt und verzeichnen derart hohe Arbeitslosenraten, dass auch innerhalb der EU mit stärkeren Migrationsströmen zu rechnen ist. In ihrem Jahreswachstumsbericht 2011⁽¹⁾ weist die Europäische Kommission ausdrücklich auf die Gefahr hin, dass selbst ein einsetzen des Wirtschaftswachstum nicht mit der notwendigen Dynamik für die Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden sein könnte und deshalb eine Steigerung der relativ geringen Nutzung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials innerhalb der EU notwendig ist. Andererseits und im Einklang mit dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2010 berücksichtigt der EWSA, dass in einigen Mitgliedstaaten und Beschäftigungskategorien ein Mangel an Arbeitskräften herrscht.

⁽¹⁾ KOM(2011) 11 endg., 12.1.2011.

1.7 Die betreffenden ArbeitnehmerInnen werden auch aus solchen Drittstaaten entsandt werden, in denen die Lohn- und Sozialniveaus noch deutlich unter jenen in der EU liegen. Deshalb ist eine wirksame Kontrolle zur Einhaltung der Richtlinie notwendig, wobei unnötige bürokratische Belastungen der Unternehmen vermieden werden sollten. Die EU-Kommission entwickelt zu diesem Zweck gemeinsam mit den Mitgliedstaaten derzeit ein elektronisches Austauschsystem zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG). Ein solches System sollte auch Fälle der konzerninternen Entsendung von Drittstaatsangehörigen umfassen.

1.8 Die Definitionen von „Führungskräften“, „Fachkräften“ und „Trainees“ sollten nach Auffassung des EWSA klarer gefasst werden, um sowohl den betroffenen Unternehmen eine größere Rechtssicherheit zu bieten als auch zu gewährleisten, dass sie nicht über die Verpflichtungen im Rahmen des GATS-Abkommens und über bilaterale Vereinbarungen mit Drittstaaten hinausgehen. Die Definitionen sollten so formuliert werden, dass sie genau jene drei Kategorien von hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen erfassen, deren Entsendung die Richtlinie regeln soll.

1.9 Wenn die Richtlinie den hier genannten Anforderungen gerecht wird, könnte sie nach Auffassung des EWSA tatsächlich einen Beitrag dazu leisten, den konzerninternen Transfer von Know-How in die EU zu erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken.

2. Der Richtlinienvorschlag

2.1 Mit dieser Richtlinie soll für Konzerne, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU über Niederlassungen verfügen, die Entsendung von drittstaatsangehörigen ArbeitnehmerInnen aus einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU in Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in EU-Mitgliedstaaten erleichtert werden. Eine solche Entsendung soll für Führungskräfte, Fachkräfte und Trainees möglich sein.

2.2 Als Führungskraft gilt eine in einer Schlüsselposition beschäftigte Person, die grundsätzlich die aufnehmende Niederlassung leitet und allgemeine Weisungen hauptsächlich vom Leitungsorgan oder Anteilseignern oder gleichwertigen Personen erhält.

2.3 Als Fachkraft gilt eine Person, die über in der aufnehmenden Niederlassung benötigte branchenspezifische Fachkenntnisse verfügt, wobei auch zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person über ein hohes Ausbildungsniveau für Arbeiten oder Handelstätigkeiten verfügt, die ein besonderes Fachwissen erfordern.

2.4 Als Trainee gilt eine Person nach dem erfolgreichen Abschluss eines mindestens dreijährigen Hochschul- oder Fachhochschulstudiums, die zwecks Erweiterung ihres Wissens und ihrer Erfahrung in Vorbereitung auf die Übernahme einer Führungsposition in ihrem Unternehmen in eine aufnehmende Niederlassung entsandt wird.

2.5 Auf Forscher soll die Richtlinie keine Anwendung finden, da für diese eine eigene Richtlinie existiert (RL 2005/71/EG).

2.6 Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass vor der Entsendung ein Arbeitsvertrag im Konzern für zumindest 12 Monate vorgelegen haben muss, auch eine zahlenmäßige Beschränkung der solcherart zugelassenen Personen ist möglich.

Die Dauer einer solchen Entsendung ist mit höchstens drei Jahren für Manager und Fachkräfte und einem Jahr für Trainees begrenzt.

2.7 Durch ein beschleunigtes Zulassungsverfahren und eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitslaubnis soll die Attraktivität gesteigert werden.

2.8 Die entsendeten ArbeitnehmerInnen dürfen auch in jeder Niederlassung, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und zur gleichen Unternehmensgruppe gehört, sowie an Standorten von Kunden der aufnehmenden Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten arbeiten, wobei die Dauer des Transfers in den anderen Mitgliedstaat grundsätzlich 12 Monate nicht überschreiten darf. Von dieser Regel bestehen jedoch Ausnahmen.

2.9 Die Mindestlohntarife bzw. Kollektivverträge des Zielstaates müssen eingehalten werden. Weiters werden Rechte wie Vereinigungsfreiheit, die Möglichkeit der Mitgliedschaft und Betätigung in Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden, Anerkennung der Diplome gemäß den innerstaatlichen Verfahren und Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit postuliert. Es soll aber nicht das gesamte Arbeits- und Sozialrecht des Zielstaates zur Anwendung kommen.

3. Einleitung

3.1 Seit dem Vertrag von Amsterdam fällt Migrationspolitik teilweise in den Zuständigkeitsbereich der EU. Die Entwicklung einer Migrationspolitik wurde mehrfach vom Europäischen Rat und auch vom Rat ausdrücklich gefordert (Schlussfolgerungen des Rates von Tampere 1999, Haager Programm 2004, das Stockholmer Programm 2009 sowie im Pakt zu Einwanderung und Asyl).

3.2 Nach einer öffentlichen Konsultation in Form eines Grünbuchs hat die Europäische Kommission 2005 einen „Strategischen Plan für legale Zuwanderung“ vorgelegt, in dem die Kommission mehrere Richtlinienvorschläge zur Arbeitsmigration ankündigte. Eine Richtlinie⁽²⁾ bezüglich der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern („Blue Card Richtlinie“) wurde vom Rat bereits am 25. Mai 2009 verabschiedet, die „Single Permit-Richtlinie“ wird noch im Rat und dem Europäischen Parlament verhandelt. Zeitgleich mit dem gegenständlichen Vorschlag wurde ein Richtlinien-Vorschlag zu Saisonarbeit von der Europäischen Kommission vorgelegt.

3.2.1 Ursprünglich hat die Kommission bereits 2001 einen Vorschlag für eine horizontale Richtlinie vorgelegt, die alle Formen der Zuwanderung zu Erwerbszwecken umfassen sollte. Nunmehr hat sich die Kommission entschlossen, einen sektoriellen Ansatz zu wählen, da sich ein horizontaler Rechtsakt als nicht verwirklichtbar erwiesen hat.

3.3 Die Europäische Kommission hat am 13. Juli 2010 einen Vorschlag für eine Richtlinie über konzerninterne Entsendung vorgelegt. Zweck dieses Vorschlages ist, die Regelungen über die Zulassung von drittstaatsangehörigen Arbeitskräften, die von einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU in ein Unternehmen desselben Konzerns innerhalb der Union entsandt werden, EU-weit zu vereinheitlichen.

⁽²⁾ KOM(2007) 637 und 638, 23.10.2007.

3.4 Der Richtlinienentwurf enthält Regelungen für solche Arbeitskräfte mit Wohnsitz und Staatsangehörigkeit außerhalb der EU, die bei einem dort niedergelassenen Konzernunternehmen einen Arbeitsvertrag haben und von diesem Unternehmen in ein verbundenes Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat entsandt werden sollen.

3.5 In der Begründung führt die Europäische Kommission aus, dass die geplante Richtlinie dazu beitragen soll, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Durch Schaffung von transparenten und harmonisierten Zulassungsvoraussetzungen für die Gruppe von befristet entsandten Arbeitnehmern soll es möglich sein, rasch auf die Nachfrage multinationaler Unternehmen nach konzerninterner Entsendung von Führungs- und Fachkräften aus Drittstaaten zu reagieren. Trainees sollen durch eine Entsendung auf die Übernahme einer Führungsposition im Konzern vorbereitet werden können. Die Kommission ist der Überzeugung, dass die vorgeschlagene Richtlinie dem Abbau von überflüssigen Verwaltungshindernissen dient, gleichzeitig aber die Rechte der ArbeitnehmerInnen schützt und auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ausreichende Garantien bietet.

3.6 Grundsätzlich sollte das Ziel einer europäischen Migrationspolitik darin liegen, auf der einen Seite für die „besten Köpfe“ attraktiv zu sein, auf der anderen Seite aber sicherzustellen, dass die arbeits- und sozialrechtlichen Standards nicht unterlaufen werden können und dies auch durch geeignete begleitende Kontrollmaßnahmen sichergestellt ist. Wenngleich das Ziel dieser Richtlinie nicht vorwiegend nachhaltige Migration ist, sollte auf dieses Erfordernis Bedacht genommen werden.

3.7 Für die Förderung grenzüberschreitender Personalentsendungen sind ein Klima des fairen Wettbewerbs und die Wahrung der Arbeitnehmerrechte notwendig, wozu auch die Schaffung eines sicheren Rechtsstatus für konzernintern entsandte Mitarbeiter zählt. Im Vorschlag enthalten sind auch einige Rechte für die konzernintern versetzten ArbeitnehmerInnen wie etwa die Zahlung jenes Entgelts, das in Tarifverträgen des Zielstaates festgelegt ist. Allerdings soll nicht das ganze Spektrum des Arbeitsrechts zur Anwendung kommen. Führungskräfte erhalten zwar überwiegend ein höheres Entgelt als jenes Mindestentgelt, im Fall von Fachkräften und Trainees ist dies aber nicht die Regel.

3.8 In seiner Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“⁽³⁾ hat der EWSA die Ansicht vertreten, dass die Rechtsvorschriften über die Zulassung von Arbeitsmigranten unter anderem von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt abhängen, weshalb die einzelstaatlichen Behörden darüber einen Dialog mit den Sozialpartnern führen sollten. Ebenso hat der EWSA seiner Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“⁽⁴⁾ dargelegt, dass jeder Staat in Abstimmung mit den Sozialpartnern die Merkmale der Zuwanderung festlegen kann.

3.9 In seiner Stellungnahme zum Thema „Integration von Arbeitsmigranten“⁽⁵⁾ hat der EWSA ausgesprochen, dass Integration am Arbeitsplatz zu Bedingungen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung eine Herausforderung auch für die Sozialpartner ist und von diesen bei den Tarifverhandlungen und im Rahmen des sozialen Dialogs - auch auf europäischer Ebene - gefördert werden muss.

3.10 Aus den vorstehenden Absätzen wird ersichtlich, dass der EWSA überzeugt ist, dass die Sozialpartner sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene in die Rechtsetzung einbezogen werden sollten.

3.11 In Zusammenhang mit der Entsendung im Konzern sollte bei der Frage der „outward mobility“ bedacht werden, unter welchen Bedingungen Staatsbürger der EU-Mitgliedstaaten in Drittstaaten entsendet werden dürfen. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass durch den Richtlinienvorschlag nicht die Fähigkeit der Union beeinträchtigt wird, wechselseitige Verpflichtungen unter Modus 4 des GATS-Abkommens einzugehen bzw. bilaterale Abkommen abzuschließen. Dies ist besonders wichtig für Branchen wie die Bauindustrie, die bisher nicht in das GATS-Abkommen „eingebunden“ ist.

4. Allgemeine Erwägungen

4.1 Die ersten Reaktionen der europäischen Sozialpartner auf den Richtlinienvorschlag waren äußerst unterschiedlich. So begrüßte BUSINESSEUROPE den Vorschlag grundsätzlich und sieht darin einen Beitrag für mehr Transparenz und für eine Vereinfachung der Zulassungsverfahren für konzernintern entsandte Arbeitskräfte. Dennoch kritisiert auch BUSINESSEUROPE einige Bestimmungen der Vorschläge. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit, eine Vorbeschäftigung von bis zu 12 Monaten beim entsendenden Unternehmen vorzusehen. Darüber hinaus könnten die Beschränkungen für Mitgliedstaaten, günstigere Vorschriften anzuwenden, zu Verschlechterungen von derzeit gültigen nationalen Vorschriften führen.

4.2 Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) äußert hingegen schwere Bedenken gegen den Richtlinienvorschlag und forderte die Kommission zu dessen Zurückziehung auf. Der EGB kritisiert die Wahl von Art. 79 AEUV als alleinige Rechtsgrundlage für die Richtlinie, obwohl sie (ebenso wie die „Saisoniers-Richtlinie“) bedeutende Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten haben wird. Solche Vorschläge müssten aber einer Konsultation der Sozialpartner nach Art. 154 AEUV unterzogen werden, fordert der EGB. Zudem sei durch den Vorschlag weder die Gleichbehandlung konzernintern entsandter Arbeitskräfte gewährleistet noch seien Kontrollmechanismen und Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen vorgesehen.

4.3 Migrationspolitisch stellt dieser Ansatz zumindest teilweise eine Fortsetzung des Konzeptes der „zirkulären Migration“ dar. In jedem Fall handelt es sich um ein Konzept zur vorübergehenden, temporären Migration. Dieses Konzept wird häufig als integrationspolitisch und arbeitsmarktpolitisch verfehlt beurteilt. Wenn in Europa in einigen Ländern, Branchen und Berufen langfristig tatsächlich ein Defizit an Fachkräften und jungen Einwohnern herrschen sollte, sollte dieses Defizit zunächst über eine innereuropäische Qualifizierungsoffensive und der Nutzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU gelöst werden. Erst in weiterer Folge sollte über kontrollierte Arbeitsmigration mit im Zeitverlauf zunehmenden Rechten und Aufenthaltserfestigung nachgedacht werden.

⁽³⁾ ABL C 27/108 vom 3.2.2009.

⁽⁴⁾ ABL C 27/114 vom 3.2.2009.

⁽⁵⁾ ABL C 354/16 vom 28.12.2010.

4.4 Andere sehen das Konzept der temporären bzw. zirkulären Migration hingegen als richtige Maßnahme, um zunächst den Zuzug hochqualifizierter ArbeitnehmerInnen nach Europa zu fördern, die anschließend die gemachten Erfahrungen in ihrem Herkunftsland umsetzen können. Gleichzeitig kann Europa damit auch im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe gleiche Ausgangsbedingungen mit seinen Mitbewerbern schaffen.

4.5 Bestimmte Formen des Konzepts der temporären Migration sind in einigen Mitgliedstaaten bereits in der Vergangenheit gescheitert. Im Vertrauen auf die Kurzfristigkeit der Migration wurden Investitionen in Integrationsmaßnahmen unterlassen. Diese Versäumnisse konnten teilweise bis heute nicht wettgemacht werden.

4.6 2007 legte die Europäische Kommission eine wichtige Mitteilung über „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“⁽⁶⁾ vor, in der sie die Vorteile, aber auch die Besonderheiten dieses Konzepts, darlegte. Der EWSA leistete einen sachlichen Beitrag zu dieser Debatte mit einer Initiativstellungnahme⁽⁷⁾, in der er festhielt, dass Mechanismen für die befristete Aufnahme ebenfalls nützlich sein können und die gegenwärtige Inflexibilität der Rechtsvorschriften in Europa ein großes Hemmnis für die zirkuläre Migration ist.

4.7 Damit verbunden ist natürlich die Frage des Familiennachzugs, die umso relevanter wird, wenn sich die temporäre Migration auf mehrere Jahre erstreckt oder daraus eine dauerhafte Zuwanderung werden sollte. Daher sollte der Familiennachzug ähnlich wie in der sogenannten „Blue Card Richtlinie“ (Richtlinie 2009/50/EG) geregelt werden.

4.8 Schließlich hebt der EWSA in vielen seiner Stellungnahmen die wichtige Bedeutung der Integration hervor⁽⁸⁾.

4.9 Die EU und die einzelstaatlichen Behörden müssen bei der Förderung der Integrationspolitik zusammenarbeiten. Jüngst hat der EWSA betont⁽⁹⁾, dass zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik auch die Integration als gegenseitiger gesellschaftlicher Prozess der reziproken Anpassung zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft gehört, der durch gute Verwaltungs- und Regierungspraktiken in der Europäischen Union, auf nationaler wie auf regionaler und lokaler Ebene unterstützt werden muss. In seiner Stellungnahme zum Thema „Integration und Sozialagenda“⁽¹⁰⁾ schlägt der EWSA vor, einen Prozess der durchgängigen Berücksichtigung (Mainstreaming) von Integrationsfragen in den verschiedenen Politik-, Legislativ- und Finanzinstrumenten der EU anzustrengen, um Integration, Gleichbehandlung und Diskriminierungsfreiheit zu fördern.

⁽⁶⁾ KOM(2007) 248 endg.

⁽⁷⁾ ABl. C 44/91 vom 16.2.2008.

⁽⁸⁾ Siehe folgende Stellungnahmen des EWSA: ABl. C 125/112 vom 27.5.2002, ABl. C 80/92 vom 30.3.2004, ABl. C 318/128 vom 23.12.2006, ABl. C 347/19 vom 18.12.2010, ABl. C 354/16 vom 28.12.2010, Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die neuen Herausforderungen auf dem Gebiet der Integration“ (Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ ABl. C 48/6 vom 15.2.2011.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 347/19 vom 18.12.2010.

4.10 Der vorliegende Richtlinienentwurf steht aber in einem Spannungsverhältnis zu diesen Integrationsbemühungen, da im Vertrauen auf den temporären Charakter Integrationsmaßnahmen unterlassen werden könnten.

4.11 Um unfairen Wettbewerb zu vermeiden, müssen die innerbetrieblich entsandten ArbeitnehmerInnen zumindest die gleichen Arbeitsbedingungen wie die Stammarbeitskräfte des Konzerns vorfinden. Das kann nicht nur das Mindestentgelt betreffen, sondern muss für alle Arbeitsrechtsnormen des Ziellandes gelten, es muss also flächendeckend das gesamte Arbeitsrecht des Aufnahmemitgliedstaates gelten.

4.12 In Bezug auf die Rechte hielt der EWSA bereits in der Stellungnahme zum „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“⁽¹¹⁾ Folgendes fest: „Der Ausgangspunkt in dieser Debatte muss das Diskriminierungsverbot sein. Der Arbeitsmigrant muss unabhängig von der Dauer seiner Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in wirtschaftlicher, arbeitsrechtlicher und sozialer Hinsicht die gleichen Rechte haben wie die übrigen Arbeitnehmer“.

4.13 In der Stellungnahme zur „Single Permit-Richtlinie“⁽¹²⁾ hat der EWSA auf die Rolle hingewiesen, die die Sozialpartner bei der Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz in den verschiedenen Bereichen (Unternehmens- und Sektorebene, einzelstaatlich und europäisch) spielen. Auch die Europäischen Betriebsräte sind hier als wesentliche Akteure zu nennen, schließlich soll es im vorliegenden Entwurf weitgehend um große Konzerne mit vielen Niederlassungen gehen.

4.14 Besondere Bedeutung wird der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen zukommen. Der EWSA hat in der Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen“⁽¹³⁾ dargelegt, dass Kontrolle wegen der zu geringen personellen Ausstattung der Kontrollbehörden, der unklaren Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Behörden sowie der großen Zahl von Unternehmen, die überprüft werden sollen, keine leichte Aufgabe werden würde. Die Mitgliedstaaten müssen daher Sorge tragen, dass die Kontrollbehörden entsprechend ausgestattet werden, um ihren Aufgaben effektiv nachkommen zu können.

4.15 Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist unklar definiert und zu weit gefasst: Insbesondere die Definition der Fachkräfte muss klar begrenzt werden, um zu verhindern, dass faktisch alle ArbeitnehmerInnen eines Konzerns für bis zu drei Jahre in der Niederlassung des jeweiligen Mitgliedstaats arbeiten können. Auch die Definition der Trainees sollte hinterfragt werden, sodass tatsächlich nur jene Personen als Trainees entsendet werden können, die auf ganz konkrete Führungsaufgaben vorbereitet werden sollen. Es sollte bei der Formulierung auf das GATS-Angebot der EU aus 2005 Bedacht genommen werden.

4.16 Die Herausnahme bestimmter Sektoren aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie sollte dann erwogen werden, wenn dies sowohl von Arbeitgebern als auch Gewerkschaften des betroffenen Sektors einvernehmlich gefordert wird.

⁽¹¹⁾ ABl. C 286/20 vom 17.11.2005.

⁽¹²⁾ Siehe Fußnote 4.

⁽¹³⁾ ABl. C 204/70 vom 9.8.2008.

4.17 Bei Entsendungen, die aus einem Mitgliedstaat in einen anderen durchgeführt werden, gibt es hinsichtlich der Zahlungen des zustehenden Entgelts faktische Probleme. Die Bedenken, die regelmäßig bezüglich Lohndumping in Zusammenhang mit Entsendungen aus anderen Mitgliedstaaten (im Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie) vorgebracht werden, haben auch im Anwendungsbereich dieses Vorschlags Gültigkeit. So wird insbesondere in der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses bezüglich der Entsendung von Arbeitnehmern⁽¹⁴⁾ betont, dass Defizite bei Kontrollmöglichkeiten Probleme mit sich bringen können.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Die Definition einer Fachkraft ist verwirrend und geeignet, nahezu alle Arbeitsverhältnisse zu umfassen, da lediglich „branchenspezifische Fachkenntnisse“ gefordert werden. Diese Definition („Person, die über in der aufnehmenden Niederlassung benötigte branchenspezifische Fachkenntnisse verfügt, wobei auch zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person über ein hohes Ausbildungsniveau für Arbeiten oder Handelstätigkeiten verfügt, die ein besonderes Fachwissen erfordern“) ist viel weiter als die entsprechende Definition im EU-Verpflichtungsteil des GATS-Abkommens, da (in der deutschsprachigen Version) kein ungewöhnliches Wissen verlangt wird. Somit kann jeder Facharbeiter entsandt werden, womit die Gefahr des Lohndrucks stark ansteigt.

5.2 Auch wenn konzerninterne Entsendungen derzeit hauptsächlich von großen multinationalen Unternehmen genutzt werden, sollte ein Mindestanspruch an die aufnehmende Niederlassung gestellt werden, um Missbrauchsfälle zu verhindern. So sollte sie jedenfalls eine gewisse Größe, insbesondere eine bestimmte Mitarbeiteranzahl aufweisen, um Missbräuche dahingehend zu vermeiden, dass durch die konzerninterne Entsendung Einpersonunternehmen – bestehend aus der entsandten Fach-/Führungskraft – entstehen.

5.3 Es sollte auch sichergestellt werden, dass (konzernerneigene) Leiharbeitsunternehmen keine Dienstnehmer in Niederlassungen entsenden dürfen.

5.4 Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass Mitgliedstaaten einen Antrag auf Zulassung einer konzerninternen Entsendung ablehnen, wenn gegen den Arbeitgeber oder die Niederlassung nach einzelstaatlichem Recht Sanktionen wegen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit oder illegaler Beschäftigung verhängt wurden. Dies sollte auf Fälle der Unterschreitung des tariflichen Mindestentgeltes ausgeweitet werden. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit sollten Arbeitgeber nur temporär und nicht permanent, wie im Vorschlag vorgesehen, von der Antragstellung ausgeschlossen werden. Ebenso sollte nach der Schwere des Vergehens differenziert werden können.

5.5 Die bloße Möglichkeit der Rückkehr in die Niederlassung im Entsendestaat ist ebenso nicht ausreichend: Vielmehr sollte zumindest ein über das Ende der Entsendung gültiges Vertragsverhältnis vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass ArbeitnehmerInnen nicht lediglich zum Zweck der Entsendung eingestellt werden.

5.6 Der Entwurf sieht nur die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften hinsichtlich des Gehaltes vor. In sensiblen Bereichen wie der Entsendung innerhalb des Konzerns sollte

jedoch in die Richtlinie aufgenommen werden, dass die gesamten arbeitsrechtlichen Bestimmungen (sowohl gesetzlicher als auch tarifvertraglicher Natur) des Ziellandes auch für konzernintern entsandte ArbeitnehmerInnen gelten und sich die entsendende Einrichtung bzw. die aufnehmende Niederlassung vor Beginn der Entsendung dazu verpflichten, diese Bestimmungen einzuhalten. Entscheidend ist, dass prekäre Arbeitsverhältnisse sowie Unterschiede zur Stammebelegschaft vermieden werden.

5.7 Die Regelung des Art. 16 hat de facto zur Folge, dass ein Mitgliedstaat die Kompetenz erhält, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse auch für das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten zu erteilen. Die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten haben jedoch nicht die Kompetenz, entsprechende Erlaubnisse und Genehmigungen auszustellen. Auch die EU kann diese Kompetenz nicht übertragen, da die EU selbst nicht über eine Kompetenz verfügt, Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnisse für einzelne Mitgliedstaaten zu erteilen. Zudem ist keine Möglichkeit für den zweiten Mitgliedstaat vorgesehen, die im ersten Mitgliedstaat gemeinsam mit der Aufenthaltbewilligung erfolgte Arbeitserlaubnis in irgendeiner Weise zu überprüfen. Es muss daher klargestellt werden, dass eine Bewilligung ausschließlich für jenen Mitgliedstaat gelten kann, der diese auch ausgestellt hat.

5.8 Derzeit ist auch ungeklärt, welches System bei Weiterentsendung in einen zweiten Mitgliedstaat gilt, da es sich dann um eine Entsendung von einem Mitgliedstaat in einen anderen handelt. In jedem Fall wird es notwendig sein, besondere Verfahren zur Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorzusehen.

5.9 Der Vorschlag sieht die Einführung von vereinfachten Verfahren vor. Es ist unklar, worin die Erleichterungen für das Verfahren konkret bestehen sollen. Eine „Fast track procedure“ darf daher nicht zulasten der Prüfgenauigkeit gehen. Es sollte auf alle Fälle gewährleistet bleiben, dass die Behörden jeden Einzelfall insbesondere im Hinblick auf die Lohnzahlung genau und zügig prüfen können.

5.10 Entsendungen sollen für eine Gesamtdauer von bis zu drei Jahren möglich sein. Bei einer solchen Dauer der Entsendungen kann nicht mehr von konzernintern notwendigen kurzfristigen Beschäftigungen gesprochen werden. Die entsandten ArbeitnehmerInnen sollen normal in den Betrieb im Zielstaat eingegliedert werden. Daher muss auf jeden Fall das gesamte Spektrum des Arbeits- und Sozialrechts des Zielstaates gelten.

5.11 Entsendungen von drei Jahren übersteigen in vielen Branchen die übliche Dauer von Dienstverhältnissen. Für Arbeitsmigration von hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen wurde jedoch bereits die Rahmenrichtlinie 2009/50/EG (Blue Card Richtlinie) verabschiedet.

5.12 Auch Mindestlöhne können Lohndumping nicht in jedem Fall verhindern. Denn bei einer „Weiterentsendung“ in einen zweiten Mitgliedstaat sieht der Entwurf vor, dass die im Staat der Zulassung maßgeblichen Bedingungen angewandt werden. Bei Weiterentsendungen würde dies dazu führen, dass nicht die möglicherweise höheren Mindestlöhne des jeweiligen Arbeitslandes, sondern die Mindestlöhne des Staates der Zulassung gelten würden. Es muss daher auf jeden Fall klargestellt werden,

⁽¹⁴⁾ ABL C 224/95 vom 30.8.2008.

dass die jeweiligen Mindestlöhne des Staates, in dem die tatsächliche Arbeitsleistung erbracht wird, bezahlt werden müssen. Hierbei sind sowohl die Geltung sämtlicher tarifvertraglicher Regelungen als auch das Prinzip der Gleichbehandlung sicherzustellen.

5.13 Der hier behandelte Richtlinienentwurf sieht keine Klagemöglichkeiten der entsandten Beschäftigten gegen ihren Arbeitgeber vor Gerichten innerhalb der Europäischen Union vor. Der Gerichtsstand bei aus Drittländern entsandten Beschäftigten, zum Beispiel wegen Lohnzahlungen in Höhe des Tarifes des Zielstaates, wäre in der Regel im Entsendestaat, nicht im jeweiligen Mitgliedstaat. Dies würde bei der Verfolgung berechtigter

Ansprüche der konzernintern entsandten ArbeitnehmerInnen zu inakzeptablen Erschwernissen für den Kläger führen. Zugang zum Recht gehört aber zu den Grundprinzipien einer demokratischen Gesellschaft und muss daher im Zielstaat der Entsendung gegeben sein.

5.14 Der EWSA fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, darauf hinzuwirken, die angeführten Defizite in diesem Richtlinienentwurf im weiteren Gesetzgebungsprozess zu beheben, um zu gewährleisten, dass dieser tatsächlich einen positiven Beitrag dazu leisten kann, notwendigen konzerninternen Transfers von Know-How in die EU zu erleichtern.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“

KOM(2011) 32 endg. — 2011/0023 COD

(2011/C 218/20)

Hauptberichtersteller: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Der Rat beschloss am 2. März 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“

KOM(2011) 32 endg. – 2011/0023 (COD).

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft am 14. März 2011 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 80 gegen 2 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt - mit den in dieser Stellungnahme geäußerten Vorbehalten - den Richtlinienvorschlag und bringt seine Besorgnis zum Ausdruck, dass das ständige Gegeneinanderabwägen von Sicherheit und Freiheit oder, genauer gesagt, zwischen einer Erhöhung der Sicherheit und einer Schmälerung der Rechte der Bürger beim Schutz personenbezogener Daten keinesfalls den allgemeinen Grundsätzen zuwiderlaufen darf, die sich aus den Grundrechten der Menschen ergeben.

1.2 Der EWSA stimmt diesbezüglich grundsätzlich mit dem Standpunkt überein, den der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Artikel-29-Datenschutzgruppe, die Agentur für Grundrechte und das Europäische Parlament zum Ausdruck gebracht haben. Der Ausschuss vertritt überdies die Ansicht, dass die Notwendigkeit einer generellen und wahllosen Verwendung der Daten aller Fluggäste von internationalen Flügen in dem Vorschlag nicht ausreichend begründet wird, und hält daher die geplante Rechtsvorschrift für unverhältnismäßig.

1.3 Der EWSA schließt sich insbesondere dem vom Europäischen Datenschutzbeauftragten in dessen letzter Stellungnahme zu diesem Vorschlag vorgebrachten Einwand an, dass Fluggastdaten (PNR-Daten) nicht systematisch und wahllos verwendet werden dürfen, sondern nur auf Einzelfallbasis.

1.4 Nach Ansicht des EWSA ist die Option einer einzigen PNR-Zentralstelle für die Fluggesellschaften und die Mitgliedstaaten selbst möglicherweise kostengünstiger als die im Vorschlag vorgesehene dezentrale Option von PNR-Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten und würde auch eine bessere Überwachung und Kontrolle in den PNR enthaltener personenbezogener Da-

ten ermöglichen, da die wiederholte Übermittlung der gleichen Daten vermieden werden könnte.

2. Einführung in den Richtlinienvorschlag

2.1 Der Vorschlag für eine Richtlinie regelt die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records, PNR) durch Fluggesellschaften für Fluggäste auf internationalen Flügen, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ankommen und von dort abgehen, sowie die Verarbeitung und den Austausch dieser Daten zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit Drittländern. Angestrebt wird eine Harmonisierung der Datenschutzvorschriften der Mitgliedstaaten, um PNR-Daten zur Bekämpfung von Terrorismus⁽¹⁾ und schwerer Kriminalität⁽²⁾ gemäß den entsprechenden Definitionen in den EU-Rechtsvorschriften verwenden zu können.

2.2 Der Vorschlag umfasst die Festlegung der Arten der Verwendung von PNR-Daten durch die Mitgliedstaaten, die Datenelemente, die erfasst werden sollen, die Zwecke, für die die Daten verwendet werden dürfen, den Austausch der Daten zwischen den PNR-Stellen der Mitgliedstaaten und die dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen. Dafür fiel die Entscheidung zugunsten eines dezentralen Systems zur Erfassung und Verarbeitung von PNR-Daten durch die einzelnen Mitgliedstaaten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist als legitimer Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft der geeignete Partner, um deren Standpunkt zum Ausdruck zu bringen. Er begrüßt es daher, dass der Rat ihn in fakultativer Befassung zu diesem Vorschlag konsultiert.

⁽¹⁾ ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

⁽²⁾ ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

3.2 Der Richtlinienvorschlag, zu dem der Ausschuss konsultiert wird, kann als Vorabharmonisierung der diesbezüglichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften angesehen werden, da es in den meisten Mitgliedstaaten keine spezifischen Rechtsvorschriften über die Verwendung von PNR-Daten für die in dem Vorschlag genannten Zwecke gibt. In diesem Sinne hält es der Ausschuss für richtig, einen gemeinsamen Rechtsrahmen zu schaffen, an den die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anzupassen sind, damit die Bürger in der gesamten EU die gleichen Garantien und die gleiche Sicherheit in puncto Datenschutz besitzen.

3.3 Gemäß den im Vorschlag enthaltenen Bestimmungen handelt es sich um eine Rechtsvorschrift, die die Verarbeitung und Auswertung eines breiten Spektrums von Daten von Millionen von Bürgern ermöglicht, die die in der Richtlinie erfassten Straftaten weder jemals begangen haben noch je begehen werden. Es sollen also Daten ganz normaler Bürger für die Erkennung von Profilen gefährlicher Verbrecher verwendet werden. Nach Ansicht des Ausschusses geht es hier um das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit oder genauer darum, die Sicherheit zu erhöhen, ohne die Rechte der Bürger beim Schutz personenbezogener Daten zu beeinträchtigen.

3.4 Aufgrund der langwierigen Erörterung des Vorschlags war es möglich, mehrfach verschiedenste fachliche Stellungnahmen von wichtigen Akteuren auf diesem Gebiet einzuholen. Seit dem Jahr 2007, in dem die Kommission den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen annahm, der den Vorläufer für den Richtlinienvorschlag bildet, haben sich dazu geäußert: der Europäische Datenschutzbeauftragte⁽³⁾, der im März dieses Jahres zudem eine Stellungnahme zu diesem neuen Vorschlag vorlegte, die Artikel-29-Datenschutzgruppe, die im April dieses Jahres ebenfalls Stellung bezog⁽⁴⁾, die Agentur für Grundrechte und das Europäische Parlament, das in Bezug auf den Vorschlag von 2007 eine entsprechende Entschließung⁽⁵⁾ verabschiedet hatte und das gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union am Rechtsetzungsprozess für den neuen Vorschlag beteiligt ist.

3.5 Der EWSA stimmt grundsätzlich mit dem Standpunkt dieser sachkundigen Akteure überein. Der Ausschuss vertritt zudem die Ansicht, dass die Notwendigkeit einer generellen und wahllosen Verwendung der Daten aller Fluggäste von internationalen Flügen in dem Vorschlag nicht ausreichend begründet wird, und hält daher die geplante Rechtsvorschrift für unverhältnismäßig. Dies gilt umso mehr, als in der Begründung und im Inhalt des Vorschlag eingeräumt wird, dass „[...] keine detaillierten Statistiken dazu vor[liegen], inwieweit solche Daten dazu beitragen, schwere Kriminalität oder Terrorismus zu verhüten, aufzudecken, aufzuklären oder strafrechtlich zu verfolgen“⁽⁶⁾. Der EWSA schließt sich aus diesem Grund insbesondere dem vom Europäischen Datenschutzbeauftragten vorgebrachten Einwand an, dass Fluggastdaten nicht systematisch und wahllos verwendet werden dürfen, sondern nur auf Einzelfallbasis.

3.6 Im Einklang mit den bisherigen Darlegungen und den früheren Stellungnahmen des EWSA muss an dieser Stelle die Empfehlung bekräftigt und wieder aufgegriffen werden, die in der Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an das

Europäische Parlament und den Rat „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“⁽⁷⁾ enthalten ist: „Sicherheitspolitische Maßnahmen dürfen nicht die Grundwerte (Menschenrechte und Grundfreiheiten) sowie die in der gesamten Union geltenden demokratischen Prinzipien (Rechtsstaatlichkeit) beeinträchtigen. Die persönliche Freiheit darf nicht hinter das Ziel der Sicherheit von Gesellschaft und Staat zurücktreten. In einigen Politikvorschlägen wird derselbe Fehler begangen wie bereits in früheren Zeiten, nämlich die Freiheit zu opfern, um die Sicherheit zu verbessern.“

3.7 Auf jeden Fall muss die Rechtsvorschrift, die letztendlich im Rechtsetzungsverfahren erlassen wird, ein Höchstmaß an Vertraulichkeit und Schutz der in den PNR enthaltenen personenbezogenen Daten garantieren, wobei die Grundsätze des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁽⁸⁾, und der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽⁹⁾ zu beachten sind. Die für Ausnahmefälle vorgesehenen Bestimmungen dürfen in keinem Fall den allgemeinen Grundsätzen zuwiderlaufen, die sich aus den Grundrechten der Menschen ergeben.

3.8 Dessen ungeachtet und ausgehend davon, dass der Richtlinienvorschlag eine sicherlich außerordentliche Verwendung personenbezogener Daten vorsieht, vertritt der EWSA die Ansicht, dass die schwerwiegendsten Ausnahmebestimmungen in Artikel 6 und 7 des Vorschlags unbedingt auf einen Mindestmaß beschränkt werden müssen, um ihren Missbrauch zu verhindern, wobei jede Anfrage von Daten über die allgemeinen Regeln der Artikel 4 und 5 hinaus stets begründet werden muss.

3.9 Um sicherzustellen, dass die Daten ausschließlich für die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Zwecke verwendet werden, und damit jederzeit ermittelt werden kann, wer auf die PNR-Datenbanken oder auf bereits verarbeitete Daten zugreift, sollte im Richtlinienvorschlag eine Pflicht zur Einführung eines Rückverfolgbarkeitssystems vorgesehen werden, mit dem festgestellt werden kann, welcher Mitarbeiter bzw. welche Behörde auf die Daten zugegriffen hat und wie diese dabei verarbeitet bzw. verwendet wurden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Zu Artikel 3

In einer globalisierten Welt ist Erwägungsgrund (18) nicht nachvollziehbar, es sei denn, er wird im Rahmen der Begründung für die in Artikel 3 gewählte Option gesehen (Entscheidung für ein dezentrales Modell). Nach Auffassung des Ausschusses könnte dieses Modell zu höheren Kosten für die Fluggesellschaften führen, da diese die Daten an die PNR-Stellen aller Staaten übermitteln müssen, in denen der jeweilige internationale Flug zwischenlandet. Überdies ist es dabei möglich, dass personenbezogene Daten von mehreren Stellen mehrfach verarbeitet und übertragen werden. Das System steht offensichtlich nicht im Einklang mit den Kriterien der Wirksamkeit und Effizienz, die von allen angestrebt werden sollten.

⁽³⁾ ABl. C 110 vom 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Stellungnahme Nr. 145 vom 5.12.2007 und Stellungnahme Nr. 10 vom 5.4.2011.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008) 0561.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 32 endg., S.6.

⁽⁷⁾ Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 80.

⁽⁸⁾ ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

⁽⁹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

4.2 Zu Artikel 4 Absatz 1

Der EWSA schlägt vor, am Ende von Absatz 1 dieses Artikels folgenden Passus hinzuzufügen: „... und wird dies der Fluggesellschaft mitgeteilt, damit sie diese Daten nicht mehr übermittelt“. Nach Ansicht des Ausschusses sollten nämlich bei Feststellen einer Unregelmäßigkeit sofort Abhilfemaßnahmen angeordnet werden.

4.3 Zu Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 4

Nach Ansicht des Ausschusses besteht zwischen diesen beiden Bestimmungen ein Widerspruch in der Formulierung. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 übermittelt die PNR-Stelle eines Mitgliedstaats die verarbeiteten Daten an die jeweilige zuständige Behörde auf Einzelfallbasis. Dagegen ist in Artikel 5 Absatz 4 vorgesehen, dass die PNR-Daten von Fluggästen und die Ergebnisse ihrer Verarbeitung, die die zuständige Behörde von der PNR-Stelle erhalten hat, von der Behörde weiterverarbeitet werden dürfen. Nach Auffassung des Ausschusses sollte dieser offensichtliche Widerspruch beseitigt oder entsprechend klargestellt werden, sodass die Bestimmung keinen Auslegungsspielraum mehr bietet.

4.4 Zu Artikel 6 Absatz 1

In Übereinstimmung mit der Bemerkung in Ziffer 4.1 ist der Ausschuss der Auffassung, dass das System zur Übermittlung der Daten an verschiedene PNR-Zentralstellen für die Fluggesellschaften zu einem größeren Verwaltungsaufwand (der ja gerade verringert werden soll) und zu höheren Betriebskosten führt, was sich letztendlich über die Flugpreise auf die Verbraucher auswirken könnte.

4.5 Zu Artikel 6 Absatz 2

Im Hinblick auf die Sicherheit und den Schutz der personenbezogenen Daten der Bürger ist der EWSA der Ansicht, dass die Übertragung „auf jede sonstige geeignete Weise“ bei technischen Störungen der elektronischen Übertragung keine angemessene Lösung ist. Der Ausschuss dringt deshalb auf eine Konkretisierung der einsetzbaren Übertragungsmittel.

4.6 Zu Artikel 6 Absatz 3

Nach Ansicht des Ausschusses könnte der Beginn dieses Absatzes wirksamer formuliert werden, wenn das Wort „können“ gestrichen wird, um die Anwendung dieses Artikels nicht dem freien Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten zu überlassen. Der Beginn dieses Absatzes sollte daher wie folgt umformuliert werden: „Die Mitgliedstaaten gestatten den Fluggesellschaften, ...“.

4.7 Zu Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 7

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Artikel 6 Absatz 4 sowie der gesamte Artikel 7 eine ganze Reihe von immer schwerwiegenderen Ausnahmebestimmungen enthalten, die die in Artikel 4 Absatz 4 vorgesehene Einzelfallbasis für die Datenübermittlung aushebeln und damit die Datenübermittlung fast als Regelfall einführen, bei der alle das Recht haben, PNR-Daten zu übermitteln und zu erhalten. Artikel 7 enthält ein ganzes Kompendium von Ausnahmebestimmungen.

4.8 Zu Artikel 8

Um die schwerwiegendste Ausnahme zu vermeiden, nämlich die Weitergabe von Daten an Drittländer, die sie ihrerseits an andere Drittländer weiterleiten können, sollte dieser Artikel dahingehend eingeschränkt werden, dass diese Weitergabe an Drittstaaten erst dann erfolgen darf, wenn die Daten durch die PNR-Stelle oder zuständige Behörde des Mitgliedstaats, der sie weitergeben möchte, verarbeitet wurden, wobei die Weitergabe auf Einzelfallbasis erfolgen muss.

4.9 Zu Artikel 11 Absatz 3

Aus dem gleichen Grund wie bei Artikel 4 Absatz 1 schlägt der Ausschuss vor, am Ende des Absatzes folgenden Passus hinzuzufügen: „... , wobei dies der Fluggesellschaft mitgeteilt werden muss, damit sie diese Daten nicht mehr übermittelt“.

4.10 Zu Artikel 11 Absatz 4

Das vom Ausschuss in Ziffer 3.9 dieser Stellungnahme vorgeschlagene Rückverfolgbarkeitssystem, mit dem jederzeit protokolliert werden kann, wer auf die Daten zugreift, würde gut in diesen Artikel passen.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse“

KOM(2010) 728 endg. — 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Berichterstatte­rin: **Dilyana SLAVOVA**

Der Rat beschloss am 22. Dezember 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42 und Artikel 43 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse“

KOM(2010) 728 final — 2010/0362 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 150 gegen 3 Stimmen bei 13 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stellt fest, dass die Milchwirtschaft und insbesondere die Erzeuger durch die Krise der Jahre 2007-2009 stark unter Druck geraten sind.

1.2 Der EWSA weist auf Ungleichgewichte in der Versorgungskette hin, vor allem zwischen dem Einzelhandel auf der einen und den Landwirten und Verarbeitungsbetrieben auf der anderen Seite, die eine gerechtere Verteilung des erwirtschafteten Mehrwerts der Produkte an die Milcherzeuger verhindern. Der EWSA legt der Kommission Maßnahmen nahe, durch die die Transparenz in der gesamten milchwirtschaftlichen Versorgungskette (Erzeuger – Verarbeiter – Vertriebsunternehmen – Einzelhandel) gewährleistet wird.

1.3 Der EWSA begrüßt es, dass die Kommission die Empfehlungen der hochrangigen Expertengruppe (HLG) „Milch“ aufgreift und rasch auf die Probleme der Milchwirtschaft eingeht.

1.4 Der EWSA ist überzeugt, dass eine möglichst effiziente Versorgungskette für Milcherzeugnisse im Interesse aller Beteiligten ist, und betont, dass eine faire Verteilung des Mehrwerts über die gesamte Kette – und vor allem die Stärkung der Verhandlungsposition der Erzeuger – insgesamt zur Steigerung ihrer Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit beitragen wird.

1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass alle vier Elemente (Vertragsbeziehungen, Verhandlungsmacht der Erzeuger, Berufs-/Branchenverbände und Transparenz) eng miteinander verknüpft und voneinander abhängig sind. Daher sollten sie gemeinsam behandelt werden.

1.6 Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass die Milch­erzeugung in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich strukturiert sein kann, und stimmt daher zu, dass Verträge weiterhin freiwillig abgeschlossen werden sollten. Es sollte den

Mitgliedstaaten jedoch grundsätzlich gestattet sein, Verträge dieser Art auf ihrem Hoheitsgebiet vorzuschreiben, wobei das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet bleiben muss. Dabei ist unbedingt hervorzuheben, dass sich der Vorschlag nicht auf Genossenschaften bezieht, und es ist auf Verfahren, die sich in einigen Mitgliedstaaten bewährt haben, hinzuweisen.

1.7 Der EWSA stimmt zu, dass diese Verträge mindestens folgende, zwischen den Vertragsparteien frei auszuhandelnde vier Kernaspekte enthalten sollten: (1) zu zahlender Preis/Preisformel bei Lieferung, (2) Liefermengen, (3) Lieferfristen im Laufe des Wirtschaftsjahres und (4) die Vertragsdauer.

1.8 Der EWSA regt die Gründung von Erzeugervereinigungen und Branchenverbänden an, insbesondere in einigen der neuen Mitgliedstaaten, in denen die Milchwirtschaft breit gefächert ist und nur eine sehr begrenzte Verhandlungsmacht hat. Der Ausschuss ist sich des Mehrwerts bewusst, den Verbände der Obst- und Gemüsebranche zur Stärkung der brancheninternen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren erbringen, da sie das Wissen über die Erzeugung und die Märkte sowie die Transparenz in diesen Bereichen verbessern können; zudem ist er der Ansicht, dass vergleichbare Entwicklungen die Funktionsweise der Milchversorgungskette insgesamt verbessern könnten.

1.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln in der Milchwirtschaft geklärt und weiterentwickelt werden muss, um den Primärerzeugerorganisationen eine bessere Verhandlungsposition zu ermöglichen.

1.10 Der EWSA betont, dass durch mehr Transparenz das Funktionieren der Milchversorgungskette zum Nutzen aller Beteiligten verbessert werden kann, und begrüßt die entsprechenden Empfehlungen der HLG „Milch“ an die Kommission, durch die sicherzustellen ist, dass Transparenz nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führt.

1.11 Der EWSA begrüßt die von der Kommission geleistete Arbeit, weist aber darauf hin, dass sich durch den Vorschlag nicht sämtliche Probleme der Milchwirtschaft lösen lassen.

2. Einführung

2.1 Die Milcherzeugung in der EU ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht aufgrund ihres Umsatzes und der hohen Beschäftigtenzahl, sondern auch unter Landnutzungs- und Umweltschutzgesichtspunkten von erheblicher Bedeutung. Zudem ist sie mancherorts, vor allem in bergigen und strukturschwachen Gebieten, eine der wenigen Produktionsformen, die weiterentwickelt und aufrechterhalten werden können.

2.2 Die Milchwirtschaft spielt aufgrund ihres Beitrags zu einer gesunden, verantwortungsbewussten und sicheren Ernährung sowie aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Entwicklung des ländlichen Raumes und den Schutz der Umwelt eine wesentliche Rolle für die Lebensqualität in Europa.

2.3 Der Sektor Milch und Milcherzeugnisse ist von Land zu Land anders. Die Erzeugungs- und Verarbeitungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden sich stark: Auf der einen Seite steht die vorwiegend genossenschaftliche Organisationsform, bei der die Genossenschaften die Milch zugleich verarbeiten, auf der anderen eine große Anzahl Einzelerzeuger sowie privater Verarbeitungsbetriebe. Mit Blick auf 2015 wird es selbst für Erzeuger, die in ein Umfeld mit sehr hohem Organisationsgrad einbettet sind, notwendig werden, sich in angemessener Weise auf die nach Abschaffung der Quoten entstehende neue Marktsituation vorzubereiten. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich die Akteure dieser Branche auf völlig neue Umstände und neue Verpflichtungen einstellen müssen, wenn die Behörden (auf EU- und nationaler Ebene) sich von der Steuerung der Erzeugung zurückziehen. Unter diesen Umständen benötigen Erzeuger die Gewissheit, einen fairen Preis auf dem Markt erzielen zu können.

3. Hintergrund

3.1 Angesichts der schwierigen Marktlage wurde im Oktober 2009 eine hochrangige Expertengruppe (HLG) „Milch“ eingesetzt, um mittel- und langfristige Regelungen für die Milchwirtschaft zu erörtern, einen Rechtsrahmen zu erarbeiten und dazu beizutragen, den Markt und die Erlöse der Erzeuger zu stabilisieren.

3.2 Bedeutende europäische Interessengruppen der Milchversorgungskette, die Landwirte, milchverarbeitende Betriebe, Milchhändler, den Einzelhandel und Verbraucher vertreten, lieferten mündliche und schriftliche Beiträge zu den Arbeiten der HLG. Überdies erhielt die HLG Beiträge von eingeladenen Wissenschaftlern, Drittstaatenvertretern, nationalen Wettbewerbsbehörden und der Europäischen Kommission.

3.3 Darüber hinaus fand am 26. März 2010 eine Konferenz der Interessenvertreter der Milchbranche statt, auf der eine größere Gruppe an der Versorgungskette beteiligter Akteure ihre Sicht der Dinge darlegen konnte. Am 15. Juni 2010 legte die HLG ihren Bericht vor, der eine Analyse der aktuellen Lage der Milchwirtschaft und eine Reihe von Empfehlungen enthält.

3.4 Die HLG ermittelte große Ungleichgewichte in der Versorgungskette für Milcherzeugnisse (Erzeuger – Verarbeiter – Vertriebsunternehmen – Einzelhandel) und eine ungleiche

Verteilung des erwirtschafteten Mehrwerts. Dies ist die Folge von mangelnder Transparenz, verkrusteten Strukturen und Problemen bei der Preisweitergabe in der Milchversorgungskette.

3.5 Der Bericht und die Empfehlungen der HLG wurden vom Rat behandelt, und die Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurden auf der Tagung am 27. September 2010 angenommen. In ihnen wird die Kommission aufgefordert, bis Ende des Jahres ihre Reaktion auf die ersten vier Empfehlungen der HLG (Vertragsbeziehungen, Verhandlungsmacht der Milcherzeuger, Branchenverbände und Transparenz) zu übermitteln.

3.6 In dem aktuellen Kommissionsvorschlag wird bei allen vier Elementen der Empfehlungen (Vertragsbeziehungen, Verhandlungsmacht der Milcherzeuger, Branchenverbände und Transparenz) darauf hingewiesen, dass die diesbezüglichen Bestimmungen geändert werden müssen.

3.7 Was die Beziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereibetrieben betrifft, so ist das Ausmaß der Konzentration auf der Seite des Angebots oft viel niedriger als im Bereich der Verarbeitung. Daraus ergibt sich ein Ungleichgewicht der Verhandlungsmacht dieser beiden Ebenen. In dem Vorschlag sind fakultative schriftliche Verträge vorgesehen, die vor den Rohmilchlieferungen eines Landwirts an eine Molkerei aufgesetzt werden und wesentliche Aspekte wie Preis, Lieferzeitpunkt und Liefermengen sowie Vertragsdauer enthalten sollen. Mitgliedstaaten ist es möglich, derlei Verträge in ihrem Hoheitsgebiet vorzuschreiben. Aufgrund ihrer betrieblichen Besonderheiten sind Genossenschaften von Pflichtverträgen ausgenommen, sofern in ihren Satzungen ähnliche Bestimmungen enthalten sind.

3.8 Um ausgewogenere Verhandlungspositionen in der Milchversorgungskette zu erreichen, wird vorgeschlagen, Landwirten die kollektive Aushandlung von Verträgen dieser Art über Erzeugerorganisationen zu ermöglichen. In dem Vorschlag werden angemessene Höchstmengen für diese Verhandlungen festgesetzt mit dem Ziel, die Landwirte auf eine Stufe mit den führenden Molkereien zu stellen und zugleich einen adäquaten Wettbewerb bei der Lieferung von Rohmilch aufrechtzuerhalten. Die Grenzwerte sind auf 3,5 % der EU-Gesamtproduktion und 33 % der nationalen Produktion festgelegt worden, wobei insbesondere kleine und mittlere Unternehmen durch spezielle Garantien vor ernsthaften Beeinträchtigungen geschützt werden sollen. Solche Erzeugerorganisationen sollen deshalb ebenfalls gemäß Artikel 122 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 anerkannt werden können. Die Kommission soll gemäß Artikel 290 AEUV befugt sein, im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen Zusammenschlüsse von Erzeugerorganisationen anerkannt werden können, delegierte Rechtsakte zu erlassen.

3.9 In dem Vorschlag werden darüber hinaus spezielle Regelungen der EU für Branchenverbände festgelegt, mit denen alle Bereiche der Milchversorgungskette abgedeckt werden. Branchenverbände können eine wichtige Rolle bei Forschung und Qualitätssteigerung sowie bei der Förderung und Verbreitung bewährter Produktions- und Verarbeitungsverfahren spielen.

3.10 Es wird vorgeschlagen, die Regelungen für die bestehenden Branchenverbände in der Obst- und Gemüsewirtschaft entsprechend angepasst auf die Milchwirtschaft anzuwenden.

3.11 Die Branchenverbände würden z.B. durch die Veröffentlichung von Statistiken über Preise, Mengen und die Vertragsdauer von Rohmilchliefverträgen und durch Analysen möglicher künftiger Marktentwicklungen auf regionaler und nationaler Ebene dazu beitragen, dass der Wissensstand steigt und dass Markt und Erzeugung transparenter werden.

3.12 Dem Vorschlag zufolge wird die Kommission befugt sein, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 290 AEUV zu erlassen, um bestimmte, nicht wesentliche Elemente der in dieser Verordnung genannten Maßnahmen zu ergänzen oder zu ändern. Die Vorschriften, für die diese Befugnis ausgeübt werden darf, sowie die für diese Übertragung geltenden Bedingungen sind festzulegen.

3.13 Um die einheitliche Anwendung der in dieser Verordnung festgelegten Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, soll die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten gemäß Artikel 291 AEUV befugt sein.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Durch den Vorschlag soll die Position der Milcherzeuger in der Milchversorgungskette gestärkt und auf eine marktorientiertere und nachhaltigere Milchwirtschaft hingewirkt werden.

4.2 In dem Vorschlag vorgesehen sind schriftliche Vereinbarungen zwischen Milcherzeugern und -verarbeitern sowie die Möglichkeit, zur Stärkung der Verhandlungsposition der Milcherzeuger gegenüber den großen Milchverarbeitern die Vertragsbedingungen kollektiv über Erzeugerorganisationen auszuhandeln, ferner spezielle EU-Regelungen für Branchenverbände und Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz des Marktes. Die Maßnahmen sollen bis 2020 gelten, mit zwei Zwischenüberprüfungen in diesem Zeitraum. Durch die Festlegung angemessener Höchstmengen für kollektive Verhandlungen und anderer Schutzmaßnahmen soll die angestrebte Stärkung der Verhandlungsmacht der Milcherzeuger bei gleichzeitiger Wahrung des Wettbewerbs und der Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen gewährleistet werden.

4.3 Jeder Mitgliedstaat kann selbst darüber entscheiden, welchen Ansatz er bei den vertraglichen Beziehungen wählt. Jedem Mitgliedstaat steht es frei, Verträge zwischen Landwirten und Verarbeitern im Rahmen seines eigenen Vertragsrechts verpflichtend zu machen. In Anbetracht der in diesem Bereich bestehenden höchst unterschiedlichen Ausgangslage zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und im Sinne der Subsidiarität sollte die Entscheidung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben.

4.4 Der EWSA teilt die Meinung, dass die Verhandlungsposition der Erzeuger gestärkt werden muss, dabei sind jedoch auch die unterschiedlichen Gegebenheiten und nationalen Eigenheiten in Betracht zu ziehen.

4.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Befugnisübertragung bei delegierten Rechtsakten zeitlich begrenzt sein muss (Mandat). Außerdem sollten delegierte Rechtsakte auf Bereiche beschränkt sein, in denen rasche Entscheidungen erforderlich sind.

4.6 Durchführungsrechtsakte sollten in den Fällen verwendet werden, in denen es besser wäre, dass die Mitgliedstaaten die Durchführung harmonisieren.

4.7 Der EWSA ist ein entschiedener Befürworter einer Konsultation der Interessenträger während der Vorbereitungsphase von EU-Rechtsvorschriften. Es ist daher wichtig, Sachverständige aus den Mitgliedstaaten hinzuzuziehen, um den für Schwankungen anfälligen Milchmarkt besser regulieren zu können. In dieser Hinsicht muss gewährleistet werden, dass die Erzeuger in der EU-Milchwirtschaft durch diese Schwankungsanfälligkeit nicht irreparabel geschädigt werden. Dabei steht fest, dass über eine transparentere und ausgewogenere Verteilung des erwirtschafteten Mehrwerts unter den Marktbeteiligten und vor allem über die Notwendigkeit einer stärkeren Verhandlungsposition der Erzeuger nachgedacht werden muss.

4.8 In einigen Mitgliedstaaten gibt es derzeit bereits Branchenverbände, die ihre Aufgaben im Einklang mit dem EU-Recht ausüben, deren Leistungsfähigkeit aber durch die Ungleichgewichte in der Milchversorgungskette beeinträchtigt wird.

4.9 Dem EWSA ist jedoch bewusst, dass mit den Vorschlägen der Kommission nicht sämtliche Probleme des Milchmarkts gelöst werden und dass sie sich nicht auf Molkereigenossenschaften anwenden lassen, deren Anteil an der Milcherzeugung etwa 58 % ausmacht. Der EWSA bedauert, dass sich diese Vorschläge weder auf die Milchindustrie noch auf große Einzelhandelsketten beziehen, die für das Gleichgewicht auf dem Milchmarkt und die Preisbildung eine entscheidende Rolle spielen.

4.10 Der EWSA ist der Ansicht, dass sich die vorgesehenen Mengengrenzungen je nach Struktur des Milchsektors in den einzelnen - insbesondere in den kleineren - Mitgliedstaaten als zu restriktiv erweisen könnten. Er appelliert an die Kommission, in bestimmten Ausnahmefällen Zusammenschlüsse aller Erzeuger zu erlauben, die eine einzige Molkerei beliefern, und auf diese Weise Erzeugerzusammenschlüsse zu ermöglichen, die in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Käufers stehen.

4.11 Da die Kommission plant, die Steuerung der Milcherzeugung den Beteiligten vor Ort zu überlassen, müssen diese unbedingt über lückenlose Informationen zur Marktentwicklung verfügen, die auf dem neuesten Stand und transparent sind. Der EWSA sieht es als unerlässlich an, ein wirksames Überwachungsinstrument auf europäischer Ebene einzuführen, um die Produktion zumindest in gewissem Umfang steuern zu können.

4.12 Schließlich ist es angesichts der neuen Bedingungen erforderlich, Marktsteuerungsinstrumente (wie etwa Intervention, private Lagerhaltung, Ausfuhrerstattungen) in der Hinterhand zu behalten, die einerseits wirksam und andererseits rasch und problemlos einsetzbar sind.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA anerkennt die besonderen Anstrengungen, die die Kommission unternommen hat, um dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf die vertraglichen Beziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse vorzulegen. Der EWSA bewertet dies als eine positive Maßnahme, die zudem angesichts der schwierigen Aufgaben, vor denen dieser spezielle Landwirtschaftsbereich steht, zur rechten Zeit kommt.

5.2 Nichtsdestotrotz betont der EWSA, dass sich auf diese Weise nicht sämtliche Probleme der Milchwirtschaft lösen lassen. Damit die Versorgungskette für Milcherzeugnisse noch reibungsloser funktioniert, sollten Überwachungsmaßnahmen für Transparenz in der gesamten Milchversorgungskette (Erzeuger – Verarbeiter – Vertriebsunternehmen – Einzelhandel) sorgen.

5.3 Voraussetzung für eine nach 2015 erfolgreiche Milchwirtschaft in der EU ist eine hochgradig effiziente Milcherzeugung in angemessen großen Betrieben, die über Fachkräfte auf hohem Niveau verfügen. Aus diesem Grunde sollten sowohl landwirtschaftliche als auch milchverarbeitende Betriebe weiter umstrukturiert werden: von entscheidender Bedeutung für landwirtschaftliche Erzeuger sind kompetente, wettbewerbsfähige und innovative Molkereien, die die sich bietenden Marktchancen optimal nutzen. Besonderes Augenmerk sollte dabei benachteiligten Gebieten gelten, deren Molkereien häufig unter der ungünstigeren geografischen Lage leiden und daher einen komparativen Nachteil haben. In diesem Zusammenhang muss ganz besonders auf eine transparente, wirtschaftliche und regionale Produktion geachtet werden, die eine geringe Umweltbelastung, Verbraucherinformationen und hohe Qualität garantiert, indem die Zahl der Zwischenhändler verringert wird. Die gesamte Milchwirtschaft sollte sich auf die Produktion hochwertiger Erzeugnisse mit hohem Mehrwert konzentrieren, die auf dem Inlandsmarkt verstärkt nachgefragt werden und gute Exportchancen haben.

5.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die betroffenen Mitgliedstaaten zur Verbesserung und Stabilisierung ihres Marktes für Milchprodukte, die unter einer geschützten Ursprungsbezeichnung oder einer geschützten geografischen Angabe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 vermarktet werden, Rechtsvorschriften einführen dürfen.

5.5 Unter den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen in der Milchwirtschaft größere Ungleichgewichte als in anderen Landwirtschaftsbereichen in der EU, weshalb die Umsetzung von EU-Strategien flexibler gehandhabt werden muss. Der EWSA weist darauf hin, dass künftig im Hinblick auf die Umstrukturierung und Modernisierung der Milchwirtschaft in den Mitgliedstaaten Maßnahmen durchgeführt werden müssen, die speziell an Landwirte und Verarbeiter gerichtet sind.

5.6 Der EWSA fordert die Kommission auf, rascher und flexibler auf Krisen zu reagieren. Der Milchmarkt ist – bedingt durch Klimaeffekte – im Jahr 2011 äußerst unbeständig, und eine Wiederholung der Krise der Jahre 2007 bis 2009 ist nicht auszuschließen. Der EWSA schlägt der Kommission daher vor, auch weiterhin die Entwicklungen in der Milchwirtschaft zu überwachen, um zu vermeiden, dass es in Zukunft zu einer katastrophalen Krise in der Branche kommt.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse“

KOM(2010) 733 endg. — 2010/0353 (COD)

(2011/C 218/22)

Berichterstatter: **José María ESPUNY MOYANO**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 18. bzw. 27. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse“

KOM(2010) 733 endg. — 2010/0353 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 5. Mai) mit 82 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt die Initiative der Europäischen Kommission, in dem Qualitätspaket alle europäischen Regelungen hinsichtlich der Qualität von Agrarerzeugnissen zusammenzufassen. Diese Initiative führt zu einer umfassenden, kohärenteren Qualitätspolitik und ist der erste Schritt zur Stärkung und Dynamisierung der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Der EWSA misst der Verbesserung der Qualität europäischer Erzeugnisse und ihres Mehrwerts ebenso wie der Verbraucherinformation eine hohe Bedeutung bei. Hierzu bedarf es besserer Instrumente und Bestimmungen der EU.

1.2 Der EWSA befürwortet die bestehenden Qualitätsregelungen auf EU-Ebene (geschützte Ursprungsbezeichnung, geschützte geografische Angabe und garantiert traditionelle Spezialität), die er für hervorragende Initiativen zur Förderung der europäischen Erzeugnisse hält. Dass bestimmte Erzeugnisse diese Gütebezeichnung tragen dürfen, bedeutet nach Ansicht des EWSA eine Aufwertung des Erzeugungsgebiets und der dortigen Landwirte und Produzenten und kommt auch dem Endverbraucher zugute. Außerdem stimmt der EWSA der Einschätzung der Kommission zu, dass diese Systeme einen Beitrag zur Politik der Entwicklung des ländlichen Raums leisten. Allerdings unterstreicht der EWSA, dass die Qualität der europäischen Erzeugnisse und ihre Produktionsweise nicht nur im Binnenmarkt, sondern auch und vor allem in der Außenwirtschaft anerkannt werden müssen und dass diese Qualität gefördert werden sollte. Er plädiert hierbei für strenge Maßstäbe bei der Anerkennung und der Kontrolle der Vermarktung von Agrarerzeugnissen auf allen Ebenen ⁽¹⁾.

1.3 Der EWSA begrüßt die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen der geschützten Ursprungsbezeichnung (g.U.) und der geschützten geografischen Angabe (g.g.A.), wobei er die vor-

geschlagenen Begriffsbestimmungen für weniger eindeutig als die der Verordnung Nr. 510/2006 hält. Des Weiteren wird in dem neuen Wortlaut leider nicht zwischen den drei Produktionsschritten (pflanzliche oder tierische Erzeugung – Verarbeitung – Verpackung) unterschieden, sondern lediglich auf den Schritt der Erzeugung Bezug genommen.

1.4 Bezüglich der Bedingungen für die Zertifizierung eines Produkts als garantiert traditionelle Spezialität ist der EWSA der Ansicht, dass der aus einer Tradition erwachsende Mehrwert eines bestimmten Produktes nicht nur auf seine geschichtliche Entwicklung zurückgehen sollte, wie es in dem Vorschlag vorgesehen ist, sondern auch auf andere Kriterien, wie die Eigenschaften der Zutaten, die Art der Erzeugung oder Verarbeitung, die lokale Kultur und weitere Merkmale und Kriterien. Außerdem werden die garantiert traditionellen Spezialitäten ständig weiterentwickelt, weshalb der EWSA sich gegen die Auffassung wendet, dass die Anzahl der Jahre das bestimmende Kriterium für die Einordnung eines Produkts in diese Kategorie sein sollte.

1.5 Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass durch die Beschränkung der Regelung für garantiert traditionelle Spezialitäten allein auf die Eintragung mit Vorbehaltung des Namens nicht nur die Zahl der Eintragungen erheblich reduziert, sondern auch ein Instrument abgeschafft würde, durch das die Vielfalt und die Entscheidung für die Herstellung eines bestimmten Lebensmittels nach traditionellen Verfahren belohnt wird. Die Kommission sollte daher seiner Meinung nach bei Ablauf des Übergangszeitraums ein System vorschlagen, das die Beibehaltung der garantiert traditionellen Spezialitäten ermöglicht, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung ohne Vorbehaltung des Namens registriert wurden.

1.6 In Bezug auf die fakultativen Qualitätsangaben meint der EWSA, dass doch wieder erwogen werden sollte, Erzeugnisse aus Bergregionen einzubeziehen und anzuerkennen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 1-4 „Stärkung des europäischen Modells der Nahrungsmittelerzeugung“ und ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 5-10 „Das gemeinschaftliche Agrarmodell: Produktionsqualität und Verbraucherkommunikation als Elemente der Wettbewerbsfähigkeit“.

⁽²⁾ ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 47-48 „Zukunftsperspektiven der Landwirtschaft in Gebieten mit bestimmten naturbedingten Nachteilen“.

1.7 Der Qualitätsbegriff sollte zukünftig noch weiter gefasst werden, der Verbraucher sollte, wie heute schon bei Eiern möglich, besser zwischen unterschiedlichen Tierhaltungsformen unterscheiden können. Auch sollten suggestive Werbungen auf den Verpackungen (wie Bilder von weidenden Kühen oder Angaben wie „Alpenmilch“) mit dem Produktinhalt übereinstimmen. Der EWSA erwartet von der Kommission entsprechende konkrete Vorschläge.

1.8 Der EWSA ruft die Kommission auf, angemessene Folgemaßnahmen zur leichteren Einhaltung der technischen Anforderungen vorzuschlagen, die sich aus der Teilnahme an den Qualitätsregelungen der EU ergeben.

1.9 Hinsichtlich der zusätzlichen Regeln, die die Kommission als Ergänzung zu den Spezifikationen für die Vergabe einer g.U. oder einer g.g.A. sowie für fakultative Qualitätsangaben vorschlägt, stimmt der EWSA der Aussage zu, dass diese Regeln durch delegierte Rechtsakte aufgestellt werden müssen.

1.10 In Bezug auf die in den Vermarktungsnormen vorgesehene Angabe des Anbau- bzw. Herkunftsortes der pflanzlichen und tierischen Produkte fordert der EWSA, dass die Kosten-Nutzen-Analyse in den für jeden Fall vorgesehenen Folgenabschätzungen angegeben wird. Andererseits wird im Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher gleichzeitig eine obligatorische Herkunftsangabe für bestimmte Agrarerzeugnisse geprüft; in den jüngsten einschlägigen Dokumenten wird die Notwendigkeit fallspezifischer Folgenabschätzungen erkannt. Der EWSA plädiert dafür, weiterhin daran zu arbeiten, dass die beiden Maßnahmenpakete zusammenpassen und untereinander stimmig sind, um mögliche Überlappungen auszuschließen.

1.11 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der Leitlinien für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, die Zutaten mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützten geografischen Angaben (g.g.A.) enthalten, sowie der guten Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme und ruft zur Förderung ihrer Umsetzung auf.

2. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsmitteilung

2.1 Ziel des Qualitätspakets ist es, dass die EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Qualität der Agrarerzeugnisse, aber auch die staatlichen und privaten Zertifizierungssysteme einfacher, transparenter und verständlicher werden, an Innovationen angepasst werden können und für die Erzeuger und die Verwaltungen mit weniger Aufwand verbunden sind.

2.2 2009 veröffentlichte die Kommission ihre Mitteilung über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse (KOM(2009) 234), in der folgende strategische Leitlinien genannt wurden:

— Verbesserung der Kommunikation zwischen Landwirten, Käufern und Verbrauchern hinsichtlich der Qualität von Agrarerzeugnissen;

— bessere Stimmigkeit zwischen den Maßnahmen der Europäischen Union im Rahmen ihrer Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse und

— Verringerung der Komplexität, um es den Landwirten, Herstellern und Verbrauchern zu erleichtern, die verschiedenen Regelungen und Etikettierungsangaben anzuwenden und zu verstehen.

2.3 Das Qualitätspaket umfasst:

2.3.1 einen Vorschlag für eine Verordnung, mit der die Verwaltung der Qualitätsregelungen dadurch vereinfacht wird, dass diese zu einem einzigen Rechtsinstrument zusammengefasst werden. Dadurch wird die Stimmigkeit zwischen den Einzelinstrumenten sichergestellt und werden die Regelungen für die Beteiligten verständlicher;

2.3.2 einen Vorschlag für eine Verordnung über die Vermarktungsnormen, durch die die Transparenz verbessert und die Verfahren vereinfacht werden sollen;

2.3.3 Leitlinien für eine gute Praxis bei der Entwicklung und Funktionsweise freiwilliger Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel und

2.3.4 Leitlinien für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, die Zutaten mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützten geografischen Angaben (g.g.A.) enthalten.

2.4 Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben

Durch den Vorschlag wird die Qualitätsregelung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel aufrechterhalten und verstärkt, unbeschadet der Regelungen über geografische Angaben für Wein, aromatisierte Weine und Spirituosen. Außerdem werden die Fristen der Verfahren für die Eintragung verkürzt und gemeinsame Mindestvorschriften für amtliche Kontrollen festgelegt. Der Geltungsbereich der Verordnung bleibt erhalten (Erzeugnisse für den menschlichen Verzehr und andere Erzeugnisse).

2.5 Garantiert traditionelle Spezialitäten

Die Reservierungsregelung wird beibehalten, die Möglichkeit einer Eintragung ohne Namensreservierung jedoch gestrichen. Die Regelung der Eintragung wird vereinfacht und das Kriterium der Tradition wird auf 50 Jahre verlängert. Die Regelung wird auf Fertigmahlzeiten und Verarbeitungserzeugnisse beschränkt.

2.6 Fakultative Qualitätsangaben

Es wird vorgeschlagen, diese Angaben in die Verordnung aufzunehmen, um wertsteigernde Eigenschaften hervorzuheben und spezielle Vermarktungsnormen zu fördern (Freilandhaltung von Geflügel, Blütenhonig, kaltgepresstes Olivenöl aus erster Pressung), wobei sie an den Rechtsrahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angepasst werden.

2.7 Vermarktungsregeln

Der Vorschlag sieht als allgemeine Regel vor, dass die Kommission die Vermarktungsnormen mittels delegierter Rechtsakte erlässt. In allen Sektoren wird eine Rechtsgrundlage für die obligatorische Angabe des Erzeugungsorts entsprechend den spezifischen Umständen jedes Sektors eingeführt. Dies wird – beginnend beim Sektor Milch – von Fall zu Fall untersucht.

2.8 Subsidiaritätsprinzip

Mit diesem Prinzip soll gewährleistet werden, dass wertsteigernde Namen und Angaben der Qualitätssysteme in allen Mitgliedstaaten der EU gleich gut geschützt sind, damit die Verbraucher nicht in die Irre geführt werden und der innereuropäische Handel nicht beeinträchtigt wird. Die wirksame und effiziente Festlegung der entsprechenden Rechte erfolgt auf EU-Ebene. Die Bearbeitung und Prüfung der Anträge hingegen kann auf nationaler Ebene vorgenommen werden, da dies effizienter und wirksamer ist.

2.9 Verhältnismäßigkeitsprinzip

Zur Gewährleistung der Glaubwürdigkeit der Qualitätsregelungen und der tatsächlichen Einhaltung ihrer Vorschriften müssen die Erzeuger sich verpflichten, deren Anforderungen zu erfüllen und die betreffenden Qualitätsversprechen zu halten, wobei sie das Recht haben, einem System ihrer Wahl beizutreten. Die Bedingungen für die Teilnahme und die Kontrollen sind der Garantie, durch die die entsprechende Qualität zugesichert wird, angemessen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Mit dem Qualitätspaket wird erstmals eine umfassende Politik für unionsweite Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und wertsteigernde Qualitätsangaben sowie für Vermarktungsnormen festgelegt. Es umfasst außerdem zwei Leitlinien für freiwillige Zertifizierungssysteme und die Verwendung von g.U.- bzw. g.g.A.-Erzeugnissen als Zutaten. Der EWSA begrüßt die Anstrengungen der Kommission der letzten drei Jahre zur Schaffung dieses ehrgeizigen einheitlichen Systems ausgehend von den zahlreichen bestehenden Rechtstexten, die für jeden Sektor einzeln erarbeitet worden waren.

3.2 Die Kommission argumentiert, dass die Stärke der europäischen Lebensmittelproduktion in ihrer Vielfalt, im Know-how der Produzenten und in dem Land und in den Gegenden liegt, in denen sie ihre Produkte erzeugt. Der EWSA begrüßt diese Aussage und vertritt darüber hinaus die Meinung, dass die europäischen Qualitätsregelungen die Diversifizierung der Produktion fördern, einen Schutz vor missbräuchlicher Verwendung oder Nachahmung der Produkte bieten und für die Verbraucher von Nutzen sind, da diese mehr über die Eigenschaften und Merkmale der Produkte erfahren. Der EWSA schließt sich der Ansicht an, dass die verschiedenen Qualitätsregelungen hervorragende Initiativen zur Förderung der europäischen Produkte sind. Er mahnt jedoch, dass die Vorzüge dieser Produkte auch international anerkannt werden müssen. Wenn die europäische Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie erhalten und ausgebaut werden sollen, genügt es nicht, in stärkerem Maße das Bewusstsein für die europäische Qualität innerhalb des Binnenmarktes zu wecken, sondern dies muss auch auf außereuropäischen Märkten geschehen. In diesem Sinne unterstreicht der EWSA, dass das europäische Modell der Nahrungsmittelerzeugung verteidigt und Erzeugnisse aus der EU und aus Drittstaaten unter den gleichen Bedingungen hinsichtlich Qualität, Lebensmittelsicherheit, Umweltverträglichkeit und Tierschutz vermarktet werden müssen, wie es der Ratsvorsitz in seinen Schlussfolgerungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission zur GAP bis 2020 bereits gefordert hat.

3.3 Die Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse werten die Region, in der sie produziert werden, auf und leisten einen

Beitrag zur Erhaltung der Vielfalt und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher und verarbeitender Tätigkeiten. Sie erleichtern daher die Verwirklichung der Ziele der Politik für die ländliche Entwicklung, die in der Mitteilung der Kommission zur GAP bis 2020 (KOM(2010) 672) genannt werden. Der EWSA begrüßt diese Kohärenz zwischen diesen beiden Maßnahmenpaketen und spricht sich dafür aus, die Verordnung über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse auch auf die Prioritäten anderer Politiken, wie der Europa-2020-Strategie (Wertschöpfung, Innovationsförderung, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Schutz der Umwelt, ressourceneffiziente Produktion usw.), abzustimmen. Desgleichen fordert der EWSA, dass die Verordnung den Herausforderungen des Binnenmarktes Rechnung trägt (starkes, nachhaltiges und gerechtes Wachstum der Betriebe und besseres Funktionieren des Binnenmarktes) und im Einklang mit den Zielen der Politik zum Schutz und zur Information der Verbraucher, der Wettbewerbspolitik und der Binnenmarktpolitik steht.

3.4 Der EWSA hebt die Bedeutung der Leitlinien für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, die Zutaten mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützten geografischen Angaben (g.g.A.) enthalten (ABl. C 341 vom 16.12.2010, S. 3), hervor und ruft dazu auf, die Umsetzung dieser Leitlinien zu fördern.

3.5 Der EWSA begrüßt ebenfalls den Vorschlag der Kommission zu Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme (ABl. C 341 vom 16.12.2010, S. 5). In den letzten Jahren nahmen die Fälle von Agrarerzeugnissen zu, die nicht vorschriftsgemäß gekennzeichnet waren, weshalb ein Konzept für ethische, soziale und ökologische Anforderungen erstellt werden musste. Des Weiteren bedarf es – wie auch die Kommission feststellt – einer größeren Glaubwürdigkeit, Transparenz und Klarheit der Vereinbarungen in der Versorgungskette. Der EWSA hat die Kommission bereits aufgefordert, diese Leitlinien auszuarbeiten⁽³⁾, und bittet dementsprechend alle Organisationen, die Zertifizierungssysteme für Agrarerzeugnisse handhaben, ihre Verfahren zu überprüfen, um den Leitlinien für eine gute Praxis bestmöglich zu entsprechen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) und geschützte geografische Angabe (g.g.A.)

4.1.1 Der EWSA begrüßt, dass die beiden Qualitätsregelungen beibehalten werden, bedauert jedoch, dass in dem neuen Definitionsvorschlag nicht mehr auf die drei Produktionsstufen (pflanzliche oder tierische Erzeugung – Verarbeitung – Verpackung) Bezug genommen wird.

4.1.2 Der EWSA wertschätzt den Beitrag dieser Agrarerzeugnisse zur Erhaltung der traditionellen Herstellungsformen und zum Umweltschutz, was nicht nur den Erzeugern und der Verarbeitungsindustrie, sondern auch den Verbrauchern zugutekommt. Die Anerkennung dieser Qualitätsregelungen leistet außerdem einen Beitrag zur ländlichen Entwicklung der entsprechenden Region, indem die Bevölkerung zum Verbleib ermuntert wird, ihre Lebensbedingungen und die Lebensqualität gesteigert, die Aussichten auf Arbeitsplätze verbessert und Möglichkeiten für unternehmerisches Handeln geschaffen werden, dies alles verbunden mit einer sinnvollen Nutzung der natürlichen Ressourcen.

⁽³⁾ ABl. C 28 vom 3.2.2006, S. 72-81 „Ethischer Handel und Verbrauchergarantiekonzepte“.

4.1.3 Um eine g.U. oder eine g.g.A. führen zu dürfen, müssen die Erzeuger die Bedingungen der Produktspezifikation erfüllen. Um sicherzustellen, dass die Produktspezifikation sachdienliche und knapp formulierte Informationen enthält, kann die Kommission laut dem Vorschlag mittels delegierter Rechtsakte weitere Vorschriften zum Inhalt der Produktspezifikation festlegen. Bezüglich der geschützten geografischen Angaben ist der EWSA der Auffassung, dass auf dem Etikett angegeben werden muss, wenn der Erzeugungsort des verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisses nicht mit dem Ursprungsort des verarbeiteten Lebensmittels übereinstimmt.

4.1.4 Der EWSA unterstützt und begrüßt es, dass es die Mitgliedstaaten sind, die mittels angemessener administrativer oder rechtlicher Schritte sowie auf Antrag einer Erzeugervereinigung einer widerrechtlichen Verwendung der g.U. oder g.g.A. zuvorkommen oder sie verhindern.

4.2 *Garantiert traditionelle Spezialitäten*

4.2.1 Der EWSA begrüßt, dass die Angabe „garantiert traditionelle Spezialität“ als Qualitätsregelung für bestimmte Erzeugnisse beibehalten wird, da es sich hierbei um die einzige Möglichkeit handelt, wie ein gemäß der Tradition eines Mitgliedstaates hergestelltes Erzeugnis entsprechend anerkannt werden kann.

4.2.2 Bezüglich der Bedingungen für die Zertifizierung eines Produkts als garantiert traditionelle Spezialität ist der EWSA der Ansicht, dass durch die Beschränkung der Regelung für garantiert traditionelle Spezialitäten auf Eintragungen mit Vorbehaltung des Namens nicht nur die Zahl der Eintragungen erheblich reduziert, sondern auch ein Instrument abgeschafft würde, durch das die Vielfalt und die Entscheidung für die Herstellung eines bestimmten Lebensmittels nach traditionellen Verfahren belohnt wird. Die Kommission sollte daher seiner Meinung nach bei Ablauf des Übergangszeitraums ein System vorschlagen, das die Beibehaltung der garantiert traditionellen Spezialitäten ermöglicht, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung ohne Vorbehaltung des Namens registriert wurden. Des Weiteren sollte der aus einer Tradition erwachsende Mehrwert eines bestimmten Produktes nicht nur auf seine geschichtliche Entwicklung zurückgehen, wie es in dem Vorschlag vorgesehen ist, sondern auch auf andere Kriterien, wie die Eigenschaften der Zutaten, die Art der Erzeugung oder Verarbeitung, die lokale Kultur und weitere Merkmale und Kriterien. Der EWSA schlägt daher vor, die Anzahl der Jahre nicht zum alleinigen Kriterium für die Einstufung eines Produkts als garantiert traditionelle Spezialität zu erheben.

4.3 *Angaben und Zeichen der Qualitätsregelung und Rolle der Erzeuger*

4.3.1 Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass Erzeugergemeinschaften einen Beitrag zur Gewährleistung der Qualität ihrer Erzeugnisse auf dem Markt leisten, Informations- und Werbemaßnahmen durchführen, die Übereinstimmung ihrer Produkte mit der Spezifikation sicherstellen und Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Regelungen ergreifen können. Der EWSA begrüßt und unterstützt diese Verbesserung

der Regelung, mit der die Rolle der Erzeugergemeinschaften gestärkt und präzisiert wird, und befürwortet eine stärkere Einbeziehung dieser Gemeinschaften sowohl bei der Angebotssteuerung auf dem Markt als auch bei der Verwendung von g.U.- bzw. g.g.A.-Erzeugnissen als Zutaten. Diese Befugnis darf jedoch nicht zulasten der spezifischen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 in Bezug auf Erzeugerorganisationen und Branchenverbände gehen. Andererseits gibt der EWSA seiner Zufriedenheit darüber Ausdruck, dass die Wirtschaftsbeteiligten, die Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe oder garantiert traditionelle Spezialitäten zubereiten, lagern und vermarkten, einer amtlichen Kontrolle unterliegen.

4.4 *Weitere Angaben zur einer umfassenderen Qualitätspolitik*

4.4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass zur „Qualität“ zukünftig auch konkretere Aussagen z.B. zu den Haltungsbedingungen der Tiere (Freilandhaltung, Strohhaltung etc.) gemacht werden sollten. Eine entsprechende Differenzierung erscheint sinnvoll, damit der Verbraucher zwischen unterschiedlichen Produktionsformen besser unterscheiden kann; dies erscheint auch zur Abgrenzung von industriellen Produktionsformen zu bäuerlichen Formen nötig. Als positives Beispiel ist hier die mittlerweile erfolgte Kennzeichnung bei Eiern zu erwähnen. Die Kommission wird gebeten, Vorschläge auch für andere Tierhaltungsbereiche zu erarbeiten.

4.4.2 Ferner sind heute noch Angaben auf Verpackungen möglich, die dem Verbraucher eine bestimmte Form von Qualität suggerieren, ohne dass diese tatsächlich im Produkt enthalten sein muss. So werden beispielsweise auf Milchverpackungen Bilder von weidenden Kühen gezeigt, ohne dass garantiert ist, dass die Milch von Freilandkühen stammt, oder es wird „Alpenmilch“ vermarktet, obwohl die Milch nicht aus dem Alpenraum, sondern z.B. aus Ungarn stammt. Ähnliches gilt für „Schwarzwälder Schinken“, wo quasi nur der Prozess des Räucherns in der Region stattfindet, nicht aber die Produktion des Fleisches. Der EWSA hält dies für eine Irreführung, es ist eine Vortäuschung einer nicht gegebenen Qualität und somit Verbrauchertäuschung. Er vermisst in den Vorschlägen der Kommission klare Aussagen, wie einer solchen Praxis Einhalt geboten werden soll.

4.5 *Antrags- und Eintragungsverfahren*

4.5.1 Die Kommission präsentiert Vorschläge zur Straffung der Eintragungsverfahren, die nach Einschätzung des EWSA einige Verbesserungen bewirken können. So ist der EWSA nicht damit einverstanden, dass die Anträge nicht mehr monatlich veröffentlicht werden müssen. Diese Veröffentlichung vereinfacht nämlich die Weiterverfolgung, insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Zeitraum für Einsprüche auf nur zwei Monate begrenzt werden soll.

4.5.2 Damit gewährleistet ist, dass Gattungsbegriffe nicht als g.U. oder g.g.A. eingetragen werden können, hält es der EWSA jedoch für geboten, den Vorschlag durch eine angemessene Bewertung auf nationaler und europäischer Ebene zu untermauern.

Brüssel, den 5. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf Vermarktungsnormen“

KOM(2010) 738 endg. — 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Berichterstatter: **Antonio POLICA**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 18. bzw. 27. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und – in Bezug auf Titel II – Artikel 118 Absatz 1 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf Vermarktungsnormen“

KOM(2010) 738 endg. — 2010/0354 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 152 gegen 5 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Bemerkungen und Empfehlungen des EWSA

1.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Einführung einer kohärenten Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse, mit der die Landwirten dabei unterstützt werden sollen, Qualität, Merkmale und Eigenschaften ihrer Erzeugnisse besser zum Ausdruck zu bringen und mit der eine angemessene Information des Verbrauchers sichergestellt werden soll. Der Ausschuss ist außerdem davon überzeugt, dass das Qualitätspaket dazu beitragen kann, die Möglichkeiten der Beschäftigung und selbständigen Tätigkeit in den ländlichen Gebieten zu steigern und der Entvölkerung entgegenzuwirken, indem es zum Erhalt der kulturellen Besonderheiten, zur Verbesserung der Beziehung zwischen Mensch und Umwelt und zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung der natürlichen Ressourcen beiträgt.

1.2 Der Ausschuss begrüßt, dass die Systeme für spezielle landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel (Ursprungsbezeichnungen, geschützte geografische Angaben, garantiert traditionelle Spezialitäten) verbessert werden sollen, indem die entsprechenden Anforderungen vereinfacht und gestrafft und ihr Modell gestärkt wird. Ferner tritt der Ausschuss für einen stärkeren Schutz vor unlauteren Handelspraktiken ein und ist der Ansicht, dass die allgemeine Durchsetzung von Vermarktungsnormen zu einer solchen Verbesserung beitragen kann.

1.3 Der EWSA hat auch bereits in früheren Stellungnahmen⁽¹⁾ den Standpunkt vertreten, dass die Rückverfolgbarkeit, verstanden als Möglichkeit, ein Produkt über die gesamte Produktionskette von seiner Herstellung bis zum Verkauf zu verfolgen, ein wichtiges Instrument ist, mit dem sämtliche Angaben, die nach der Einführung spezifischer Vermarktungsnormen

anzuführen sind, wirksam durchgesetzt werden können. Die bloßen Angaben auf dem Etikett reichen nicht aus; vielmehr muss gewährleistet werden, dass die darin enthaltenen Informationen objektiv nachgeprüft werden können.

1.4 Neben der Gewährleistung der Richtigkeit der Informationen durch wirksame Instrumente der Rückverfolgbarkeit gilt es auch, ihre Wirksamkeit zu erhöhen und durchzusetzen; hierzu müssen die Informationen auf dem Etikett klar, vollständig und verständlich sein, um so ein ausgewogenes Gleichgewicht herzustellen zwischen dem Anspruch des Verbrauchers auf vollständige Informationen und der konkreten Lesbarkeit aufgrund der Buchstabengröße; auf diese Weise wird ein zu komplexer, technischer oder langer Inhalt vermieden, der den Verbraucher verwirren oder vom Lesen abhalten könnte.

1.5 Zur Gewährleistung angemessener Kontrollen wird empfohlen, dass auch die Rechnungen und generell alle Warenbegleitpapiere einige Basisinformationen aus den sektor- oder erzeugnispezifischen Vermarktungsnormen enthalten. Besondere Aufmerksamkeit muss den aus Drittländern in die Union eingeführten Erzeugnissen gelten, um unlauteren Handelspraktiken vorzubeugen und von ihnen abzuschrecken⁽²⁾.

1.6 Das Netz von Kontrollen, die notwendig sind, um die Übereinstimmung der Erzeugnisse mit den bestehenden oder noch festzulegenden Vorschriften zu prüfen und im Falle von Verstößen gegen die Vermarktungsnormen Verwaltungsanktionen zu verhängen, sollte mit Bemühungen und Maßnahmen einhergehen, die darauf abzielen, die einschlägigen Akteure stärker in die Verantwortung zu nehmen und eine Kultur der Regelinhaltung zu stärken und flächendeckend zu verbreiten.

⁽¹⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011 S. 5-10, „Das gemeinschaftliche Agrarmodell: Produktionsqualität und Verbraucherkommunikation als Elemente der Wettbewerbsfähigkeit“.

⁽²⁾ ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 60-64, „Die Gesundheitssicherstellung bei der Einfuhr von Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln“.

1.7 Der Ausschuss versteht, dass die geplante Nutzung des Instruments der delegierten Rechtsakte zur Regelung der Vermarktungsnormen dem im Vertrag von Lissabon verankerten Konzept der Vereinfachung der Rechtsvorschriften entspricht, in Einklang mit Artikel 290 AEUV steht, auf der Linie der von der Kommission bislang praktizierten Herangehensweise liegt und vom Ausschuss in vergleichbaren Situationen gutgeheißen wurde⁽³⁾. Gleichwohl empfiehlt er einen sorgfältigen Umgang mit diesem Instrument, das, wenn es nicht wie vorgeschrieben selektiv und in spezifischen Fällen angewendet wird, zu Störungen in jenen Sektoren führen könnte, die schon jetzt durch präzise Vermarktungsnormen geregelt sind, allen voran der Sektor Obst und Gemüse⁽⁴⁾.

1.8 In Bezug auf die obligatorischen Angaben auf dem Etikett ist die Einführung einer Rechtsgrundlage, die für alle Sektoren die verpflichtende Angabe des „Erzeugungsorts“⁽⁵⁾ vorsieht, um den Anforderungen an Transparenz und Verbraucherinformation gerecht zu werden und so andere ggf. verwirrende Angaben zu vermeiden, sicherlich zu begrüßen. Hingegen scheint die geplante und von Fall zu Fall festzulegende „geeignete geografische Ebene“ wenig schlüssig. Vorzuziehen wäre, wie es der Ausschuss bereits teilweise in der Vergangenheit gefordert hatte⁽⁶⁾, auf dem Etikett den „Erzeugungsort“ als Ort des Anbaus oder der Aufzucht oder als das Land anzugeben, aus dem das unverarbeitete oder das für die Herstellung eines Nahrungsmittels verwendete landwirtschaftliche Erzeugnis kommt.

1.9 Parlament und Rat haben eindeutig ihren Willen geäußert, für die Ernährung der Unionsbürger wesentliche Erzeugnisse zu regeln und sie rechtlich zu schützen: in diesem Bereich hat die Union in der Vergangenheit viel gemacht und besitzt umfassende fachliche und rechtliche Zuständigkeiten, um dies auch weiterhin zu tun. Insbesondere ist der Ausschuss gegen eine automatische Anpassung an einschlägige Vermarktungsnormen, die von internationalen Organisationen⁽⁷⁾ ohne eine vorhergehende Analyse und Bewertung der Effizienz und Kohärenz mit dem neuen Rechtsrahmen erlassen wurden.

1.10 Der Ausschuss teilt das in den Rechtsgrundsätzen des Vorschlags enthaltene Prinzip der Verhältnismäßigkeit, ist jedoch besorgt, dass seine Anwendung im Bereich der fakultativen Qualitätsangaben zu weniger verbindlichen Kontrollen führen und in der Folge bewirken könnte, dass die Normen weniger ernst genommen werden. Angestrebt werden sollten die Vereinfachung und der Abbau der Bürokratie bei gleichzeitiger Wahrung eines angemessenen Kontrollsystems zum Schutz der Verbraucher.

1.11 Die Wirksamkeit der in dem Vorschlag enthaltenen Maßnahmen würde erhöht, wenn sie weite Verbreitung fänden, indem sie direkt über die Branchenverbände an die Verbraucher gerichtet würden. Denn die Massenmedien werden zwar umfassend zur Verkaufsförderung genutzt, jedoch noch nicht ausreichend eingesetzt, um die Unionsbürger besser über die ihrem Schutz dienenden Vorschriften zu informieren und sie zu bewussteren Kaufentscheidungen zu befähigen.

⁽³⁾ ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 30-32, „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER - Direktzahlungen im Rahmen der GAP“.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 1580/07 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1221/08 der Kommission geänderten Fassung.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 738 endg. - Art. 112 Abs. 3c).

⁽⁶⁾ ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 81, Ziffer 1.3 und ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35 Ziffer 5.5.18.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 738 endg. - Art. 112b Abs. 3 und Anhang XIIIb.

2. Einleitung – Das Kommissionsdokument

2.1 Das Qualitätspaket ist darauf ausgerichtet, sowohl die Bestimmungen der Europäischen Union für die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse als auch die Funktionsweise der nationalen und privaten Zertifizierungssysteme zu verbessern, um sie einfacher, transparenter und verständlicher, innovationsfähiger und für die Erzeuger ebenso wie für die Behörden weniger beschwerlich zu machen.

2.1.1 Das Qualitätspaket wurde auf die anderen Politikbereiche der Union abgestimmt. In der kürzlich veröffentlichten Mitteilung der Kommission zur GAP nach 2013 wurden mehrere zentrale Erfordernisse, u. a. der Erhalt der Vielfalt landwirtschaftlicher Tätigkeiten in ländlichen Gebieten und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, aufgezeigt. Auch in der Mitteilung „Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ wird bei der Erläuterung der Prioritäten der Union hervorgehoben, dass das Ziel, eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft zu fördern, strategische Bedeutung hat und dabei zu berücksichtigen ist, dass die Qualität bei der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft eine herausragende Rolle spielt.

2.2 Die Kommission veröffentlichte 2009 die Mitteilung über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse (KOM(2009) 234 endg.) mit folgenden strategischen Leitlinien:

- Verbesserung der Kommunikation zwischen Landwirten, Käufern und Verbrauchern über die Qualität von Agrarerzeugnissen;
- Erhöhung der Kohärenz zwischen den Maßnahmen der EU zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse;
- Verringerung der Komplexität, um es Landwirten, Herstellern und Verbrauchern zu erleichtern, die verschiedenen Regelungen und Etikettierungsangaben anzuwenden und zu verstehen.

2.3 Das Qualitätspaket umfasst:

2.3.1 Einen Vorschlag für eine Verordnung zur Vereinfachung der Qualitätsregelungen durch Zusammenlegung in ein einziges Regelungsinstrument. Diese Verordnung sorgt für Kohärenz zwischen den verschiedenen Instrumenten und macht die Regelungen für die interessierten Kreise verständlicher;

2.3.2 einen Vorschlag für eine Verordnung zu Vermarktungsnormen, mit dem die Transparenz erhöht und die anzuwendenden Verfahren vereinfacht werden sollen;

2.3.3 Leitlinien für eine gute Praxis bei der Entwicklung und Funktionsweise von Zertifizierungssystemen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel;

2.3.4 Leitlinien für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, die Zutaten mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützten geografischen Angaben (g.g.A.) enthalten.

2.4 Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben:

Gemäß dem Vorschlag wird die Qualitätsregelung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel aufrechterhalten und verstärkt, mit Ausnahme der Regelungen über geografische Angaben für Wein, aromatisierte Getränke und Spirituosen. Außerdem wird das derzeitige Eintragungsverfahren durch Einführung kürzerer Fristen gestrafft, es werden gemeinsame Mindestvorschriften für amtliche Kontrollen festgelegt und der Geltungsbereich der Verordnung bleibt erhalten (Agrarerzeugnisse für den menschlichen Verzehr und bestimmte andere Erzeugnisse).

2.5 Garantiert traditionelle Spezialitäten:

Die Regelung für die Vorbehaltung von Namen wird beibehalten, die Möglichkeit einer Eintragung ohne Vorbehaltung von Namen jedoch gestrichen. Das Eintragungsverfahren wird vereinfacht, das Kriterium der Tradition wird auf 50 Jahre verlängert, und die Regelung ist auf Fertigmahlzeiten und Verarbeitungserzeugnisse beschränkt.

2.6 Fakultative Qualitätsangaben:

Es wird vorgeschlagen, die fakultativen Qualitätsangaben in die Verordnung zu übernehmen, da sie wertsteigernde Merkmale besitzen, und einige spezifische Vermarktungsnormen zu unterstützen (Geflügelfleisch von freilaufenden Tieren, Blütenhonig, Olivenöl aus erster Kaltpressung) und an den Rechtsrahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzupassen.

2.7 Vermarktungsnormen:

Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission im Regelfall die Vermarktungsnormen durch delegierte Rechtsakte festlegt. Für alle Sektoren wird eine Rechtsgrundlage für die obligatorische Angabe des Erzeugungsorts entsprechend den Besonderheiten jedes Sektors eingeführt. Es ist eine Einzelfallstudie geplant, wobei der Milchsektor als erster geprüft werden soll.

2.8 Der Vorschlag sieht vor, mit der Kontrolle aller Regelungen die zuständigen nationalen Behörden zu betrauen: Die Kontrolltätigkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten müssen zudem auf der höchstmöglichen Ebene, also auf Unionsebene, überwacht werden, um die Glaubwürdigkeit der lebensmittelrechtlichen Regelungen der Europäischen Union im Einklang mit den in der genannten Verordnung festgeschriebenen Grundsätzen zu wahren.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Vorschlag der Kommission, mit dem den Erzeugern die richtigen Instrumente an die Hand gegeben werden sollen, um bei den Verbrauchern die spezifischen Produkteigenschaften und Bewirtschaftungsmerkmale bekannt zu machen und sie vor unlauteren Handelspraktiken zu schützen, ist ein wichtiger Schritt im Rahmen einer Reihe von Beschlüssen im Bereich der Qualität.

3.2 Die Rückverfolgbarkeit ist ein wichtiges Instrument, mit dem ein Produkt in der Produktionskette verfolgt werden kann. Es trägt parallel zu den Informationen auf dem Etikett dazu bei, den Verbrauchern klare, vollständige und verständliche Informationen über das vermarktete Produkt zu liefern. Das Instrument

der Rückverfolgbarkeit wird somit die Gesamtheit der Zertifizierungen, Eintragungen und Handelspapieren umfassen, die als Beleg für die Prozedur und Weiterleitung dienen, von allen Beteiligten der Produktionskette verwahrt werden und auf Verlangen der Kontrollstellen vorzuzeigen sind.

3.3 Laut dem Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Risikoanalyse Kontrollen durchführen, um zu überprüfen, ob die Erzeugnisse den bestehenden oder noch festzulegenden Vorschriften entsprechen, und gegebenenfalls Verwaltungsanktionen verhängen. Der Ausschuss empfiehlt, den Erhalt eines wirksamen Kontrollnetzes zu fördern und hierzu die Zuständigkeiten der jeweiligen nationalen Kontrollstellen zu erweitern und durchzusetzen, die sich schon jetzt mit der Einhaltung von Vermarktungsnormen in Sektoren, die dies vorsehen, befassen.

3.4 Parallel zur Überwachung durch Kontrollsysteme und Analysen empfehlen sich Bemühungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die einschlägigen Akteure stärker in die Verantwortung zu nehmen und eine Kultur der Regeleinhaltung zu stärken und flächendeckend zu verbreiten.

3.5 In Bezug auf die verbindliche Angabe des „Erzeugungsorts“ auf dem Etikett ist der Vorschlag insofern zu allgemein gehalten, als die „geeignete geografische Ebene“ von Fall zu Fall festzulegen ist. Sollte man an diesem Parameter weiter festhalten, könnte der Grenzfall eintreten, bei dem ein Nahrungsmittel auf dem Etikett lediglich die allgemeine Angabe „hergestellt in der EU“ enthält: dadurch würde zwar die Herkunft aus Drittstaaten ausgeschlossen, es wäre aber sicherlich nicht im Sinne der lobenswerten Bemühungen um Informationen und Transparenz im Interesse der Verbraucher, die in den jüngsten Vermarktungsnormen zu erkennen sind.

3.6 Der Rückgriff auf die allgemeine Nutzung des Instruments der delegierten Rechtsakte nach Maßgabe des Vorschlags zur Änderung/Ergänzung bestehender und noch zu verabschiedender Vermarktungsnormen ermöglicht es gegenwärtig nicht, die Regelung in ihrer Gesamtheit ausreichend gründlich zu bewerten. Es ist sicher begrüßenswert, dass die allgemeinen Inhalte der künftigen Vermarktungsnormen genau umrissen wurden und schon jetzt ein Rahmen von Daten, Informationen und Angaben zu allen Verfahren, Bearbeitungen und Beförderungen vorgegeben wird, denen das zum Verkauf angebotene Erzeugnis unterzogen werden soll. Die unzweifelhaft positive Beurteilung ihrer Anwendbarkeit, die durch die vorgenommenen Folgenabschätzungen untermauert wird, kann allerdings noch nicht durch eine Bewertung ihrer tatsächlichen Umsetzung und insbesondere ihrer klassen- oder erzeugnispezifischen Wirksamkeit bestätigt werden. Diese Bewertung kann erst vorgenommen werden, nachdem die Vorschriften in die Praxis umgesetzt wurden.

3.7 Die Vorschläge im Qualitätspaket werden in einem einzigen Qualitätsregelwerk zusammengeführt. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Instrumente als einander ergänzende Regelungen betrachtet werden müssen und Synergieeffekte hervorbringen sollten. Deshalb ist dafür Sorge zu tragen, dass eine Änderung an einem dieser Instrumente keine negativen oder unerwünschten Auswirkungen auf die anderen hat.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Hinsichtlich der Verwirklichung des mit der Qualitätspolitik verfolgten Ziels erscheint Artikel 112b Abs. 3 nicht folgerichtig, demzufolge ein Erzeugnis a priori als mit der allgemeinen Vermarktungsnorm konform gilt, wenn das zur Vermarktung bestimmte Erzeugnis jeweils einer geltenden Norm entspricht, die von einer der in Anhang XIIIb dieser Verordnung aufgeführten internationalen Organisationen verabschiedet wurde. Deshalb spricht sich der Ausschuss gegen diese Bestimmung aus, die keinerlei effektive Prüfung der inhaltlichen Konformität mit den allgemeinen und spezifischen Vermarktungsnormen ermöglicht, die für den Schutz der Unionsbürger und der Wettbewerbsfähigkeit als wesentlich betrachtet werden.

4.2 Zu den in Artikel 112k vorgesehenen Ausnahmen wurden die Gründe, aus denen die Behörden der Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften, insbesondere für Streichfette und önologische Verfahren, erlassen oder beibehalten können, nicht ausreichend dargelegt. Sollte der Grund jedoch darin bestehen, bereits bestehende Praktiken festzuschreiben und die Verbreitung weiterer Ausnahmeregelungen zu den entstehenden Vermarktungsnormen zu vermeiden, so stimmt der Ausschuss

dieser Entscheidung zu, fordert jedoch, dies der Klarheit wegen und zur Bestätigung dieser Auslegung im Text des Vorschlags deutlich zu machen.

4.3 In den Vorschlag des Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 wird die Regelung aufgenommen, die es der Kommission ermöglicht, für alle in Anhang I des Vorschlags aufgeführten Erzeugnisse sowie für landwirtschaftlichen Ethylalkohol mit Hilfe des Rechtsinstruments der delegierten Rechtsakte spezifische Vermarktungsnormen zu erlassen. Es empfiehlt sich ein entsprechend sorgfältiger Umgang mit diesen Instrumenten, die, wenn sie nicht wie vorgeschrieben selektiv angewendet werden, zu Störungen in jenen Sektoren führen könnten, die schon jetzt durch präzise Vermarktungsnormen geregelt sind, allen voran der Sektor Obst und Gemüse.

4.4 Schließlich wird hervorgehoben, dass die in der ursprünglichen Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 aufgehobenen und ersetzten Textstellen in Anbetracht ihrer Komplexität besonders genau gekennzeichnet werden müssen, um den Endnutzern, in erster Linie den Erzeugern und Verbrauchern, die Auslegung und das Verständnis und somit eine ordnungsgemäße und einheitliche Umsetzung zu erleichtern.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen“

KOM(2010) 759 endg. — 2010/0364 (COD)

(2011/C 218/24)

Berichterstatter: **Richard ADAMS**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 27. Januar 2011 bzw. am 18. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen“

KOM(2010) 759 endg. — 2010/0364 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 156 gegen 6 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt, dass die Kommission die infolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon erforderliche Überarbeitung von Verordnungen für Vereinfachungsmaßnahmen nutzt. Diese Vereinfachungen betreffen aber hauptsächlich die Verwaltung; dabei wäre es nach wie vor notwendig, die Verordnungen für Bio-Landwirte und Produzenten von Bio-Erzeugnissen generell einfacher zu gestalten.

1.2 Der EWSA weist auf die ausführlichen Bemerkungen zu den Auswirkungen der Anpassung der delegierten Befugnisse und der Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission hin, die er in seiner jüngst verabschiedeten Stellungnahme zum Thema „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER“ (CESE 357/2011) angebracht hat, in der er den von der Kommission skizzierten Ansatz in Bezug auf diese Befugnisse unterstützt.

1.3 Er vertritt die Auffassung, dass die Rolle der Gruppen, die die Europäische Kommission hinsichtlich Durchführungsrechtsakten beraten, und insbesondere die Beiträge der nicht-staatlichen Organisationen und Interessenträger beibehalten werden sollten.

1.4 Zudem schlägt er vor, für das neue EU-Öko/Bio-Siegel eine andere Farbe zu verwenden, wenn damit Bio-Produkte gekennzeichnet werden, die nicht aus der EU stammen.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1 Gegenstand dieser Stellungnahme ist der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (KOM(2010) 759

endg.). Er dient der Anpassung der Durchführungsbefugnisse der Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates an die Unterscheidung zwischen delegierten Befugnissen und Durchführungsbefugnissen der Kommission, die mit den Artikeln 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeführt wurde.

2.2 Artikel 290 und 291 AEUV sehen Änderungen der Verfahren für Beschlüsse der Europäischen Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Anforderungen für die Umsetzung von EU-Rechtsakten vor.

2.3 Die gegenständliche Verordnung führt in erster Linie geringfügige Änderungen der bisherigen Verordnung über die Kennzeichnung von Bio-Produkten sowie insbesondere sieben neue Artikel (Artikel 38a-38g) ein, in denen für die delegierten Befugnisse „spezifische Begriffsbestimmungen innerhalb ihres Geltungsbereichs“ festgelegt werden.

2.4 Abgedeckt werden etwa Produktionsvorschriften, wie z.B. die von den Unternehmern zu erfüllenden Anforderungen, die Zulassung von Erzeugnissen und Stoffen, das EU-Öko/Bio-Siegel sowie Fragen im Zusammenhang mit Kontrollsystemen, etwa die Überwachung und Überprüfung von Kontrollbehörden und Kontrollstellen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Obwohl die vorliegende Verordnung keine umfangreichen Änderungen enthält und hauptsächlich technischer Natur ist, bedarf es zum besseren Verständnis einer kurzen Erläuterung der derzeitigen Stellung der biologischen Produktion im Rahmen der GAP. Der Begriff „Bio-Landbau“ wurde erst definiert, als moderne landwirtschaftliche Methoden immer stärker an die Stelle der traditionellen Bewirtschaftung traten. Heutzutage versteht man unter Bio-Landbau eine Form der Landwirtschaft, die

zur Erhaltung der Ertragsfähigkeit der Böden und zur Schädlingsbekämpfung Fruchtfolge, Gründüngung, Kompost und biologische Schädlingsbekämpfung einsetzt. Der Einsatz von chemischen Düngemitteln, Pestiziden (einschließlich Herbiziden, Insektiziden und Fungiziden), Pflanzenwachstumsregulatoren wie z.B. Hormonen, Antibiotika für das Vieh, Lebensmittelzusatzstoffen sowie gentechnisch veränderten Organismen ist entweder verboten oder stark beschränkt.

3.2 Biologische Produktionsverfahren basierten auf ökologischen Grundsätzen, lokalen, regionalen und nationalen Traditionen sowie bis zu einem gewissen Grad auf philosophischen Überlegungen. Aus diesem Grund haben sich in Europa viele verschiedene Ansätze entwickelt. In den frühen 1970er Jahren begannen die zahlreichen gemeinnützigen nationalen Kontrollorganisationen in Reaktion auf die europäische Integration und das wachsende Interesse und die steigende Nachfrage nach einer gemeinsamen Grundlage zu suchen. In den 1980er Jahren begann die Europäische Kommission auf Wunsch der Verbraucher, der Landwirte, der Verarbeitungsunternehmen und des Handels die Bestimmungen für die biologische Produktion im Rahmen der GAP zu vereinheitlichen. So wurde eine Verordnung zum ökologischen Landbau (1991) ⁽¹⁾ und eine zur tierischen Erzeugung (1999) ⁽²⁾ verabschiedet.

3.3 Aufgrund des fortwährenden Wandels der Denkansätze und Konzepte in der Bio-Landwirtschaft und im Hinblick auf den Markteintritt globaler Produzenten waren laufende Anpassungen und Änderungen sowie die Weiterentwicklung der EU-Verordnungen notwendig ⁽³⁾. Das jüngste Beispiel für eine solche Weiterentwicklung ist die Verabschiedung eines neuen EU-Öko/Bio-Siegels und der entsprechenden Verordnung ⁽⁴⁾ im Jahr 2010.

3.4 Derzeit ist mit den Verordnungen über den ökologischen Landbau eine einheitliche Basis für alle Marktteilnehmer gegeben. Die biologische Produktion macht mit 5 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche in der EU und Umsätzen in Höhe

von 18 Mrd. EUR für zertifizierte Bio-Produkte ⁽⁵⁾ einen erheblichen Marktanteil aus. Die etablierten privaten Siegel staatlich anerkannter Kontrollstellen können neben dem EU-Öko/Bio-Siegel weiter verwendet werden, um die Verbraucher darauf hinzuweisen, dass bei der Produktion zusätzliche Kriterien berücksichtigt wurden. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die auf eine Rechtsvereinfachung abzielenden Änderungen in dem vorliegenden Verordnungsvorschlag einen beschränkten Anwendungsbereich haben und technischer Natur sind.

3.5 Zu den weitreichenden Auswirkungen der Artikel 290 und 291 hat er sich bereits in seiner jüngst verabschiedeten Stellungnahme zum Thema „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER“ (CESE 357/2011) geäußert.

3.6 Im Hinblick darauf und im Bemühen um eine weitere Konsolidierung der Verordnungen über die biologische Produktion befürwortet der EWSA den Ansatz, den die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag für die delegierten Befugnisse und die Durchführungsbefugnisse skizziert. Nichtsdestoweniger möchte er dazu die nachstehenden Anmerkungen anbringen.

3.7 Die Rolle der Gruppen, die die Kommission hinsichtlich Durchführungsrechtsakten beraten, und insbesondere der Beitrag der nichtstaatlichen Organisationen und Interessenträger sollten unverändert bleiben. Die biologische Produktion und die Vermarktung biologischer Erzeugnisse werden auch in Zukunft ein komplexer Bereich sein, der von einer breiten Interessenvertretung profitiert.

3.8 Die Kennzeichnung mit dem neuen EU-Öko/Bio-Siegel ist ab nächstem Jahr verpflichtend. Der Vorschlag, damit unter kontrollierten Bedingungen auch Produkte aus Drittstaaten zu kennzeichnen, sollte überarbeitet werden, wobei eine Differenzierung des Logos, unter Umständen durch die Verwendung einer anderen Farbe für Produkte aus Nicht-EU-Staaten, in Erwägung gezogen werden sollte.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Verordnung 2092/91/EWG.

⁽²⁾ Verordnung 1804/99/EWG.

⁽³⁾ Die „International Federation of Organic Agricultural Movements“ (IFOAM) hat über 750 Mitglieder aus 115 Ländern.

⁽⁴⁾ Verordnung der Kommission 271/2010/EU.

⁽⁵⁾ Zahlen aus dem Jahr 2009.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EU) Nr. .../... des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 165/94 und Nr. 78/2008 des Rates“

KOM(2010) 745 endg. — 2010/0365 (COD)

(2011/C 218/25)

Berichterstatter: **Seppo KALLIO**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen jeweils am 18. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42, Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung (EU) Nr. .../... des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 165/94 und Nr. 78/2008 des Rates“

KOM(2010) 745 endg. — 2010/0365 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 150 gegen 6 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstreicht, dass die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) und ihre gute Verwaltung für die gesamte Lebensmittelversorgungskette und auch für die Landwirte von Bedeutung sind. Für die Landwirte sind die komplizierten und schwierigen Verwaltungsverfahren sehr oft eine Belastung. Wenn der eingebrachte Reform- und Vereinfachungsvorschlag die Verwaltungseffizienz und den Handlungsspielraum der Behörden verbessert, ist er gerechtfertigt.

1.2 Der EWSA macht nachdrücklich darauf aufmerksam, dass einige der neuen Befugnisse aufgrund der Tätigkeit der Zahlstellen und bescheinigenden Stellen teilweise höhere Kosten für die Mitgliedstaaten verursachen könnten. Dieses Problem ist bei der Umsetzung des Vorschlags zu vermeiden.

1.3 Der EWSA hält zusätzliche Erläuterungen hinsichtlich des Umfangs der Befugnisse für den Erlass delegierter Rechtsakte für unerlässlich. Die fraglichen Bestimmungen müssen im Vorschlag der Kommission klarer und genauer als jetzt formuliert werden.

1.4 Der EWSA hält es für wichtig, dass in der Grundverordnung wesentliche Regeln für die grundsätzlichen Leitlinien der Landwirtschaftspolitik enthalten sind. Für andere Aspekte können der Kommission Befugnisse übertragen werden. In der Landwirtschaftspolitik müssen die Grenzen der Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf eine reibungslose Verwaltung besonders weit gefasst sein.

1.5 Der EWSA sieht es als unumgänglich an, dass die Kommission beim Erlass delegierter Rechtsakte den nationalen Sachverständigen breite Anhörungsmöglichkeiten bietet. Durch eine offene und umfassende Anhörung können Unsicherheit und mangelnde Kenntnis, wie sie bei der Vorbereitung der Reform

festgestellt wurden, vermindert werden. Die Mitgliedstaaten müssen über ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erarbeitung spezifischer Bestimmungen verfügen.

1.6 Der EWSA erwartet, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung für mehr Effizienz in der Finanzierung und Verwaltung der GAP sorgen, was außerdem zu Vereinfachungen und weniger überflüssiger Bürokratie führen würde. Es ist bedauerlich, dass die Verordnungen, die die Finanzen betreffen, ohne die Hilfe eines Sachverständigen nur schwer zu verstehen und auszulegen sind. Aus diesem Grund muss die Vereinfachung weiter fortgesetzt und verstärkt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 In Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist festgelegt, dass in einem Gesetzgebungsakt der Kommission die Befugnis übertragen werden kann, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.

2.2 Laut Artikel 291 AEUV können der Kommission mit einem Rechtsakt Durchführungsbefugnisse übertragen werden, wenn es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union bedarf.

2.3 Zweck des Kommissionsvorschlags ist es, der Kommission in bestimmten Angelegenheiten bei Gesetzgebungsakten die Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten (Artikel 290 AEUV) oder Durchführungsrechtsakten (Artikel 291 AEUV) zu übertragen. Die delegierten Befugnisse der Kommission in einzelnen Angelegenheiten werden in einer Grundverordnung geregelt. Beim Erlass delegierter Rechtsakte hört die Kommission die Sachverständigen der Mitgliedstaaten,

das Komitologieverfahren kommt jedoch hierbei nicht zur Anwendung. Durchführungsrechtsakte erlässt die Kommission im Rahmen des Komitologieverfahrens, was den Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu Kommentaren und zur formellen Abstimmung über die vorgeschlagene Rechtsakte gibt.

2.4 Mit ihrem Vorschlag beabsichtigt die Europäische Kommission eine Vereinfachung im Wege der Aufhebung zweier Ratsverordnungen. Die Bestimmungen dieser Verordnungen sollen in die vorgeschlagene Verordnung überführt werden. Gleichzeitig ist beabsichtigt, die Verwaltungslast der Mitgliedstaaten durch Vereinfachung des Einziehungsverfahrens zu senken.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 In der Agrarpolitik hat die Kommission traditionell umfassende Befugnisse. Die Kommission schlägt nun vor, die Bestimmungen über die Kontrolle und Verwaltung sowie die spezifischen Pflichten als sogenannte delegierte Rechtsakte zu erlassen. Bereits bei den derzeitigen Agrarsubventionen waren zeitweilig Schwierigkeiten hinsichtlich der Auslegung und einzelstaatlichen Anwendung der Zahlungs-, Buchführungs- und Kontrollmodalitäten zu beobachten. Es fragt sich daher, ob delegierte Rechtsakte bessere Handlungsvoraussetzungen für die Mittelverwaltung schaffen. Zudem besteht die Gefahr, dass die

Einführung delegierter Rechtsakte für die Mitgliedstaaten zusätzliche Kosten bei der Verwaltung und Kontrolle der Agrarsubventionen mit sich bringt.

3.2 Der Vorschlag der Kommission enthält mehr als ein Dutzend Vorschläge zur Übertragung von Befugnissen für den Erlass von delegierten Rechtsakten. Diese Befugnisse betreffen unter anderem die Pflichten der Zahlstellen und das Verfahren zur Zulassung, die Benennung der bescheinigenden Stelle, die ordnungsgemäße Verwaltung der Mittel sowie die Veröffentlichung der Informationen über Agrarsubventionen. Viele Fragen stellen sich in Bezug darauf, wie die delegierten Befugnisse genau aussehen und wie weit die Befugnisse der Kommission reichen. Die vorgeschlagenen Befugnisse erscheinen zu weitreichend und zu allgemein.

3.3 Insbesondere sollten die Pflichten der bescheinigenden Stellen genauer formuliert werden, da der Vorschlag nicht gleichbedeutend mit der Ausweitung ihrer Aufgaben sein darf.

3.4 Im Vorschlag sind ferner mehrere Punkte enthalten, die die Befugnis zum Erlass von Durchführungsrechtsakten betreffen. Diese Vorschläge beziehen sich auf die Einhaltung der Finanzdisziplin, Bestimmungen für die Übermittlung von Informationen an die Kommission sowie Rechnungsprüfung und Rechnungsabschluss. Der Zweck dieser Befugnisse scheint besser definiert als bei den delegierten Rechtsakten.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 485/2008 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sind“

KOM(2010) 761 endg. — 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Alleinberichterstatte: **Nikolaos LIOLIOS**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 1. Februar bzw. 18. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42, Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 485/2008 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sind“

KOM(2010) 761 endg. — 2010/0366 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 149 gegen 3 Stimmen bei 13 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Um die Verordnung (EG) Nr. 485/2008 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, an den Vertrag von Lissabon anzugleichen, wird vorgeschlagen, die in der Verordnung (EG) Nr. 485/2008 des Rates vorgesehenen Durchführungsbefugnisse der Kommission an die mit den Artikeln 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeführte Unterscheidung zwischen delegierten Befugnissen und Durchführungsbefugnissen der Kommission anzupassen.

1.2 Der EWSA spricht sich für Konsultationsverfahren mit den Interessengruppen und die Einholung und Nutzung von Expertenwissen für den Erlass der Rechtsakte der Europäischen Union aus.

1.3 In Bezug auf die Anpassung der Verordnung Nr. 485/2008 an Artikel 290 AEUV ist der EWSA der Ansicht, dass der Vorschlag der Kommission die wesentlichen Kriterien der Befugnisübertragung nach Artikel 290 Ziffer 1 Absatz 2 AEUV erfüllt. In dem Vorschlag der Kommission bezüglich des neuen Inhalts von Artikel 1 Ziffer 2 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung werden Ziele, Inhalt und Geltungsbereich der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt.

1.4 Der EWSA ist jedoch nicht der Meinung, dass die Kommission die zeitlichen Beschränkungen der Befugnisübertragung nach Artikel 290 Ziffer 1 Absatz 2 AEUV einhält. Der in Artikel 13a der neuen Verordnung enthaltene Vorschlag der Kommission, nach dem der Kommission die Befugnisse zum

Erlass delegierter Rechtsakte für eine unbestimmte Dauer übertragen werden, geht über das hinaus, was der Gesetzgeber als ausdrückliche Beschränkung der Dauer der Befugnisübertragung vorgesehen hat, steht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entgegen und wirft Fragen bezüglich des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit auf. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Dauer der Befugnisübertragung an die Kommission auf einen ganz bestimmten Zeitraum begrenzt werden muss.

1.5 Der EWSA ist mit der Kürzung der Frist, innerhalb derer das Europäische Parlament und der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt erheben können, von drei Monaten in der bisherigen Regelung auf zwei Monate einverstanden, sofern diese Frist um zwei Monate verlängert werden kann.

1.6 Der EWSA äußert einen gewissen Vorbehalt bezüglich der Bestimmungen über die Durchführungsbefugnisse der Kommission, wie diese im vorgeschlagenen Artikel 13d enthalten sind. Dieser Artikel verweist auf die Verordnung Nr. 1290/2005 ⁽¹⁾, die derzeit geändert wird ⁽²⁾. Der Inhalt der geänderten Verordnung Nr. 1290/2005 ist trotz seiner außerordentlichen Bedeutung für die Verordnung Nr. 485/2008 unbekannt ⁽³⁾. Da jedoch der entsprechende Artikel der geänderten Verordnung Nr. 1290/2005 seinerseits auf das neue Komitologieverfahren verweist, wie es in der neuen Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

⁽²⁾ Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 165/94 und Nr. 78/2008 des Rates, KOM(2010) 745 endg.

⁽³⁾ Siehe Ziffer 4.2.

und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren⁽⁴⁾, vorgesehen ist, und die bisherige Regelung durch dieses neue Verfahren vereinfacht wird, verursacht der vorgeschlagene neue Artikel 13d nach Ansicht des EWSA keine Umsetzungsprobleme.

2. Gegenstand der Stellungnahme

2.1 In dem Vorschlag zur Änderung der betreffenden Verordnung vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Durchführungsbefugnisse der Kommission in der Verordnung (EG) Nr. 485/2008 des Rates an die Unterscheidung zwischen delegierten Befugnissen und Durchführungsbefugnissen der Kommission angepasst werden müssen, die mit Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeführt wurde.

2.2 Der neue Artikel 291 AEUV beruht auf den früheren Artikeln 202 Absatz 3 und 211 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union, mit denen der Kommission bzw. - unter bestimmten Bedingungen - dem Rat Befugnisse zur Wahrnehmung von Durchführungsbefugnissen übertragen werden. In Artikel 290 AEUV hingegen wird die neue Befugnis für die Kommission eingeführt, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften zu erlassen. Artikel 291 AEUV regelt die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission bzw. in besonderen Fällen durch den Rat.

2.3 Die Anpassung der Verordnung Nr. 485/2008 an Artikel 290 AEUV wird insbesondere im neuen Artikel 1 Absatz 2 sowie in den neuen Artikeln 13a, 13b und 13c des Kommissionsvorschlags vorgenommen. Die Angleichung an Artikel 291 AEUV erfolgt insbesondere im neuen Artikel 13d der vorgeschlagenen Verordnung.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA spricht sich für Konsultationsverfahren mit den Interessengruppen und die Einholung und Nutzung von Expertenwissen für den Erlass der Rechtsakte der Europäischen Union aus. Nach Ansicht des EWSA sind diese Prozesse für den vorliegenden Vorschlag zur Anpassung der Verordnung Nr. 485/2008 an den Vertrag von Lissabon von besonderer Bedeutung, weil die einer Vereinfachung dienenden Änderungen *nicht* von begrenztem Geltungsbereich und rein technischer Art sind. Sie betreffen den Bereich der Landwirtschaft, der in die geteilte Zuständigkeit (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV) und unter die Bedingungen des Artikel 43 AEUV fällt und daher ein besonders sensibler Bereich ist.

3.2 Bezüglich der Anpassung der in der Verordnung Nr. 485/2006 vorgesehenen Durchführungsbefugnisse der Kommission an die Unterscheidung zwischen delegierten Befugnissen und Durchführungsbefugnissen muss zwischen den „quasi-legislativen“ Rechtsakten von Artikel 290 AEUV und den Durchführungsrechtsakten von Artikel 291 AEUV unterschieden wer-

den. Die Kommission weist in ihrer Mitteilung über die Umsetzung von Artikel 290 AEUV⁽⁵⁾ darauf hin, dass der Gesetzgeber der Kommission aus Gründen der Effizienz die Befugnis überträgt, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Auf diese Weise ermöglicht er der Kommission eine Ergänzung oder Änderung der Arbeit des Gesetzgebers. Eine solche Befugnisübertragung ist stets fakultativ und muss die im Vertrag verankerten Bedingungen erfüllen. In Artikel 291 AEUV wird die Kommission hingegen ermächtigt, Durchführungsrechtsakte, nicht jedoch Gesetzgebungsakte zu erlassen. Die Durchführung und Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte der Union obliegt den Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 291 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)), und sie üben bei der Durchführung und Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte der Union daher ihre eigene Zuständigkeit und nicht die der EU aus. Diese Befugnis der Mitgliedstaaten kann daher nur dann beschränkt werden, wenn es für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union einheitlicher Bedingungen bedarf. Nur dann muss die Kommission ihre Durchführungsbefugnis gemäß Artikel 291 AEUV wahrnehmen. Die Befugnis ist in diesem Fall obligatorisch⁽⁶⁾.

3.3 Überträgt der Gesetzgeber der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte, muss er bei jedem Rechtsakt den Geltungsbereich der Ausübung dieser Befugnis festlegen. Artikel 290 Ziffer 1 Absatz 2 AEUV verlangt vom Gesetzgeber, Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festzulegen. Somit wird die Befugnisübertragung an zwei Arten von Beschränkungen gebunden: inhaltliche und zeitliche⁽⁷⁾.

3.4 Es muss somit geprüft werden, ob der Gesetzgeber in der vorliegenden Verordnung die vorgesehenen inhaltlichen und zeitlichen Beschränkungen einhält.

3.5 Die zeitlichen Beschränkungen der Befugnisübertragung sind in Artikel 1 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung festgeschrieben und betreffen die Erstellung einer Liste der Maßnahmen, die sich naturgemäß nicht für Ex-post-Kontrollen durch Prüfung der Geschäftsunterlagen eignen und auf die die vorliegende Verordnung keine Anwendung findet.

3.6 Die konkrete Befugnisübertragung ist wirklich klar und deutlich abgegrenzt. Sie steht Artikel 290 AEUV nicht entgegen, da sie sich praktisch auf nicht wesentliche Vorschriften des Gesetzgebungsakts bezieht und Ziele, Inhalt und Geltungsbereich der Befugnisübertragung hinreichend definiert sind.

3.7 In Bezug auf die zeitliche Beschränkung der Befugnisübertragung schlägt die Kommission in Artikel 13a des Verordnungsvorschlags vor, der Kommission die Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte im Sinne der vorliegenden Verordnung für eine unbestimmte Dauer zu übertragen. Dieser Vorschlag der Kommission steht grundsätzlich im Widerspruch zu Artikel 290 Ziffer 1 Absatz 2 AEUV, in dem es heißt, dass in den betreffenden Gesetzgebungsakten u.a. die Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt wird.

⁽⁴⁾ ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13. Diese Verordnung hebt den Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse auf (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23).

⁽⁵⁾ KOM(2009) 673 endg.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 673 endg., S. 3 ff.

⁽⁷⁾ Dies wird auch von der Kommission anerkannt: KOM(2009) 673 endg., S. 5 ff.

3.8 Die Begründung dieses Vorschlags, wie sie aus der Mitteilung der Kommission über die Umsetzung von Artikel 290 AEUV⁽⁸⁾ hervorgeht, lautet folgendermaßen: Mit der Forderung nach einer ausdrücklichen Beschränkung der Dauer der Befugnisübertragung durch den Gesetzgeber wird „nicht die Aufnahme einer so genannten Auslaufklausel („Sunset-Clause“) festgeschrieben, die - wenn sie in einen Gesetzgebungsakt eingefügt wird - die Befugnisübertragung an die Kommission automatisch befristet und sie praktisch dazu verpflichtet, nach Ablauf der vom Gesetzgeber festgesetzten Frist einen neuen Legislativvorschlag zu unterbreiten. Artikel 290 verlangt vor allem, dass die Übertragung von Befugnissen klar und transparent gehandhabt wird, sieht aber nicht vor, dass der Kommission strikte Fristen auferlegt werden“. Deshalb sollte die Befugnisübertragung nach Ansicht der Kommission grundsätzlich unbefristet sein. Zur weiteren Untermauerung dieser Sichtweise erinnert die Kommission daran, dass das Europäische Parlament oder der Rat gemäß Artikel 290 Absatz 2 Buchstabe a AEUV die Befugnisübertragung widerrufen können: „In rechtlicher Hinsicht hat ein Widerruf die gleiche Wirkung wie eine Auslaufklausel, d.h. beide beenden eine Befugnisübertragung an die Kommission, wenn dies mit Blick auf die spätere Unterbreitung eines Legislativvorschlags nützlich und notwendig erscheint. In anderen Worten, möchte der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen vermeiden, dass sich eine Befugnisübertragung in ein fortwährendes Mandat verwandelt, kann er sich ein Widerrufsrecht vorbehalten, das im Übrigen eine flexiblere Handhabung ermöglicht als eine automatische Auslaufklausel.“

3.9 Der Anhang der Kommissionsmitteilung enthält Muster für die Anwendung des neuen Vertragsartikels. Zum zeitlichen Rahmen der Befugnisübertragung schlägt die Kommission entweder eine unbestimmte Dauer oder die Festlegung einer Gültigkeitsdauer vor, die automatisch um einen Zeitraum von gleicher Dauer verlängert wird, es sei denn, sie wird vom Europäischen Parlament oder vom Rat widerrufen⁽⁹⁾.

3.10 Die unbefristete Befugnisübertragung an die Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte stellt jedenfalls keine eindeutige Beschränkung der Dauer der Befugnisübertragung dar. Im Vertrag wird ausdrücklich eine eindeutige Beschränkung der Dauer der Befugnisübertragung verlangt, so dass der Gesetzgeber die Kommission regelmäßig und wirksam kontrollieren kann. Das in Artikel 290 Ziffer 2 Absatz 1 AEUV vorgesehene Recht auf Widerruf der Befugnisübertragung durch den Rat oder das Europäische Parlament kann kein Ersatz für die vom Gesetzgeber vorgesehene ausdrückliche Beschränkung der Dauer der Befugnisübertragung sein. Das Widerrufsrecht ist eine zusätzliche Sicherheitsvorkehrung, damit die Rechte des Gesetzgebers nicht verletzt werden. Die unbefristete Übertragung von Befugnissen an die Kommission geht über die in Artikel 290 AEUV vorgesehenen zeitlichen Beschränkungen der Befugnisübertragung hinaus und überschreitet die Zuständigkeit der Kommission.

3.11 Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV fällt der Bereich der Landwirtschaft im Übrigen in die geteilte Zuständigkeit der Union. Dies bedeutet, dass bei einer Rechtssetzungsinitiative der Union das Subsidiaritätsprinzip eingehalten werden muss (Artikel 5 Absatz 3 EUV). Die vorliegende geänderte Verordnung bezieht sich auf Kontrollen, Amtshilfe

und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Zusammenhang mit den Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sind. Die Notwendigkeit eines einheitlichen europäischen Vorgehens in diesem Bereich rechtfertigt den Erlass einer Verordnung durch die Union. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Artikel 5 Absatz 4 EUV) dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß nicht übersteigen. Die unbefristete Befugnisübertragung an die Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte geht jedoch über die geforderte beschränkte Dauer der Befugnisübertragung zum Zweck der ordentlichen und wirksamen Kontrolle der Kommission beim Erlass „quasi-legislativer“ Rechtsakte hinaus. Daher stellt dies eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und im weiteren Sinne des Subsidiaritätsprinzips dar und könnte eine Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgrund einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gemäß Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Nr. 2) begründen⁽¹⁰⁾.

3.12 Die Befugnisübertragung an die Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte berührt den Fragenkomplex der Gewaltenteilung. Während die zuständigen Rechtsetzungsorgane der Europäischen Union das Europäische Parlament und der Rat sind, wird der Kommission, dem Exekutivorgan, in Ausnahmefällen der Erlass „quasi-legislativer“ Rechtsakte übertragen. Unter dem Blickwinkel der hier ins Spiel kommenden Aspekte der grundlegenden demokratischen Legitimation ist die vom Gesetzgeber vorgesehene ausdrückliche Beschränkung von Zielen, Inhalt und Umfang der Befugnisübertragung einzuhalten. Da im Übrigen für Artikel 290 AEUV entsprechend Artikel 291 Absatz 3 AEUV eine Regelung zur Kontrolle der delegierten Rechtsakte der Kommission vorgesehen ist, muss das Kontrollrecht des Rates und des Europäischen Parlaments unangetastet bleiben.

3.13 Der Alternativvorschlag der Kommission, die Befugnisübertragung an die Kommission automatisch zu verlängern, wäre ein ebenso großer Verstoß gegen das EU-Primärrecht wie die unbestimmte Dauer der Befugnisübertragung.

3.14 Folglich stellt die unbefristete Befugnisübertragung an die Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte keine ordnungsgemäße Anpassung an Artikel 290 AEUV dar. Das Recht auf Widerruf der Befugnisübertragung durch das Europäische Parlament oder den Rat kann nicht die Existenzberechtigung der ausdrücklich begrenzten Dauer der Befugnisübertragung ersetzen, d.h. die ordentliche und wirksame Kontrolle der „quasi-legislativen“ Rechtsakte der Kommission durch den Gesetzgeber. Die Kommission übt beim Erlass delegierter Rechtsakte keine eigene Zuständigkeit, sondern die Legislativgewalt aus. Das Recht des zuständigen Organs, d.h. des Gesetzgebers, eine ordentliche und wirksame Kontrolle der Kommission auszuüben, darf nicht beschränkt werden. Im Hinblick darauf, dass der Bereich der Landwirtschaft in die geteilte Zuständigkeit der Union fällt und somit jeder Gesetzgebungsakt der Kommission mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen muss, ist der Vorschlag der Kommission zur unbefristeten Befugnisübertragung auf die Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte abzulehnen.

⁽⁸⁾ KOM(2009) 673 endg., S. 5 ff.

⁽⁹⁾ Artikel A, KOM(2009) 673 endg., S. 12.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 206.

3.15 Die Frist von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt der Mitteilung, die im neuen Artikel 13c der vorgeschlagenen Verordnung für die Erhebung von Einwänden durch das Europäische Parlament und den Rat festgelegt wird, ist eine Beschränkung der bisher geltenden Frist von drei Monaten. Im Interesse der Beschleunigung und Wirksamkeit des Verfahrens stellt sich der EWSA nicht gegen die Kürzung dieser Frist, sofern sie um zwei Monate verlängert werden kann.

3.16 Artikel 13d der vorgeschlagenen Verordnung betrifft die Umsetzung des Artikels 291 AEUV und steht mit dessen Inhalt im Einklang. Des Weiteren greift hier auch die neue Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren⁽¹¹⁾, mit der das bisherige Komitologieverfahren durch die Einführung von nur zwei Verfahren, des Beratungsverfahrens und des Prüfverfahrens, vereinfacht wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Es ist darauf hinzuweisen, dass der EWSA aufgefordert wird, zu Aspekten Stellung zu nehmen, deren konkrete

Ausgestaltung noch nicht abgeschlossen ist. So wird beispielsweise in Erwägungsgrund 4 des Kommissionsvorschlag auf Artikel 41d Absatz 1 und in Artikel 13d auf Artikel 42d Absatz 2 der Verordnung Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik verwiesen⁽¹²⁾. In dieser Verordnung ist jedoch weder ein Artikel 41d noch ein Artikel 42d enthalten.

4.2 Die Kommission hat einen Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung vorgelegt⁽¹³⁾, obwohl das Verfahren zu deren Verabschiedung noch gar nicht abgeschlossen ist. Der Vorschlag der Kommission ist vom Rat der Europäischen und vom Europäischen Parlament noch nicht angenommen worden. Selbst wenn er angenommen wird, werden die Artikel 41d und 42d auf den neuen Inhalt der Verordnung Nr. 1290/2005 verweisen, der eine neue Nummerierung haben wird. Überdies wird gemäß Artikel 1 Ziffer 26 des Kommissionsvorschlags Artikel 41 gestrichen, und ein Artikel 41d ist nicht vorgesehen. Es verwundert daher, dass die Kommission das Verfahren zur Änderung der Verordnung Nr. 485/2008 vorantreibt, obwohl der grundlegende Inhalt ihres Vorschlags, d.h. die Verordnung Nr. 1290/2005, im Grunde unbekannt ist.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13. Diese Verordnung hebt den Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse auf (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23).

⁽¹²⁾ ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1.

⁽¹³⁾ Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 165/94 und Nr. 78/2008 des Rates, KOM(2010) 745 endg.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates“

KOM(2010) 517 endg. — 2010/0273 (COD)

(2011/C 218/27)

Hauptberichtersteller: **Peter MORGAN**

Der Rat beschloss am 20. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates“

KOM(2010) 517 endg. — 2010/0273 (COD).

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft am 15. Februar 2011 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 59 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) Peter MORGAN zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 173 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme. Der Ausschuss teilt die ernste Besorgnis der Kommission angesichts des Ausmaßes von Cyberkriminalität in Europa und der davon ausgehenden wachsenden realen und potenziellen Bedrohung für die Wirtschaft und das Wohlergehen der Bürger.

1.2 Der Ausschuss findet es ebenso bedauerlich wie die Kommission, dass bisher nur 17 der 27 Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität ⁽¹⁾ ratifiziert haben. Er fordert die übrigen Mitgliedstaaten ⁽²⁾ (namentlich Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Griechenland, Irland, Luxemburg, Malta, Polen, Schweden, Vereinigtes Königreich) auf, diese Ratifizierung baldmöglichst nachzuholen.

1.3 Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darin überein, dass eine Richtlinie dringend erforderlich ist, um die Definitionen der Straftatbestände im Zusammenhang mit Angriffen auf Informationssysteme zu aktualisieren und um die Koordinierung und Zusammenarbeit der europäischen Strafjustiz zu verbessern, damit dieses kritische Problem effektiv bewältigt werden kann.

1.4 Angesichts der akuten Notwendigkeit, mit Hilfe von Rechtsetzungsmaßnahmen gezielt gegen Angriffe auf Informationssysteme vorzugehen, hat die Kommission sich zu Recht für eine problemspezifische Richtlinie entschieden, die durch nicht-legislative Maßnahmen flankiert wird.

1.5 Der Ausschuss hat sich bereits in einer früheren Stellungnahme ⁽³⁾ dafür ausgesprochen, dass die Kommission parallel dazu einen umfassenden EU-Rechtsrahmen zum Schutz vor Cyberkriminalität entwirft. Ein solcher umfassender Rahmen ist unerlässlich für den Erfolg der Digitalen Agenda und der Strategie Europa 2020 ⁽⁴⁾. In einem derartigen Rahmen sollten die Aspekte Vorbeugung, Erkennung und Schulung ebenso wie Strafverfolgung und Strafmaß behandelt werden.

1.6 Nach Meinung des Ausschusses sollte die Kommission zu gegebener Zeit Vorschläge für einen umfassenden Rahmen zur Bewältigung des allgemeinen Problems der Internetsicherheit vorlegen. In zehn Jahren wird der Großteil der Bevölkerung das Internet nutzen und das Wirtschafts- und Gesellschaftsleben in großem Maße auf das Internet angewiesen sein. Dann reicht das derzeitige zwanglose und strukturlose Konzept für die Internetnutzung keinesfalls mehr aus, zumal der wirtschaftliche Wert dieser Tätigkeit unberechenbar sein wird. Dies wirft zahlreiche Fragen auf, auch in Verbindung mit anderen Herausforderungen wie Schutz personenbezogener Daten und Schutz der Privatsphäre sowie Cyberkriminalität. Die Luftverkehrssicherheit wird von einer zentralen Behörde sichergestellt, die Normen für Flugzeuge, Flughäfen und Luftfahrtunternehmen festlegt. Es ist an der Zeit, eine vergleichbare Behörde für die Entwicklung von Normen für die Sicherheit von Endgeräten (PC, Tablet-PC, Smartphones), Netzwerken, Websites und Daten zu schaffen. Die physikalischen Interneteinstellungen sind ein Schlüsselfaktor für die Bekämpfung der Cyberkriminalität. Die EU braucht allmählich eine für das Internet zuständige Regulierungsbehörde.

1.7 Im Mittelpunkt der Richtlinie stehen die Definition von Straftatbeständen und die Androhung von Sanktionen. Der Ausschuss fordert, dass der Vorbeugung durch bessere Sicherheitsmaßnahmen ebensoviel Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die

⁽¹⁾ Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität, Budapest 23.11.2001, SEV-Nr. 185.

⁽²⁾ Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme „Eine Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft“, ABL C 97 vom 28.4.2007, S. 21.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 245 endg., KOM(2010) 2020 endg.

Gerätehersteller sollten Normen für die Herstellung fehlbedienungsicherer Geräte erfüllen. Es ist unannehmbar, dass die Sicherheit der Geräte und somit der Netzwerke von der Laune ihres Besitzers abhängt. Daher sollte die Einführung eines europäischen elektronischen Identifikationssystems erwogen werden; bei dessen Entwicklung muss allerdings sorgsam darauf geachtet werden, dass es den Schutz der Privatsphäre nicht beeinträchtigt. Die Sicherheitsmöglichkeiten von IPv6 sollten ausgeschöpft werden, und die Schulung der Bürger im Umgang mit der Cyber-sicherheit von personenbezogenen Daten sollte integraler Bestandteil sämtlicher „Computerführerscheine“ sein. Die Kommission sollte sich dabei auf frühere einschlägige Stellungnahmen des Ausschusses stützen ⁽⁵⁾.

1.8 Der Ausschuss geht davon aus, dass die vorgeschlagene Richtlinie geeignet ist, um Angriffe auf Informationssysteme durch Botnetze ⁽⁶⁾ und Denial-of-Service (DoS)-Angriffe ⁽⁷⁾ zu bekämpfen. Sie wird auch die Behörden dabei unterstützen, Cyberkriminelle, die sich die weltweite Interkonnektivität der Netze zunutze zu machen oder mithilfe ausgeklügelter Tools ihre Identität zu verbergen suchen, strafrechtlich zu verfolgen.

1.9 Der Ausschuss begrüßt die von der Richtlinie erfassten Straftatbestände, insbesondere die Einbeziehung des „Rechtswidrigen Abfangens von Daten“ und die deutliche Erklärung der „Tatwerkzeuge“.

1.10 Angesichts der Bedeutung von Vertrauen und Sicherheit für die digitale Wirtschaft und der durch Cyberkriminalität ⁽⁸⁾ jährlich verursachten enormen Kosten schlägt der Ausschuss vor, in der Richtlinie vorzusehen, dass das Strafmaß so bemessen werden sollte, dass es dem Vergehen angemessen ist und zudem wirklich abschreckend wirkt. In dem Richtlinien-vorschlag werden Freiheitsstrafen von mindestens 2 bzw. bei erschwerenden Umständen 5 Jahren vorgesehen. Der Ausschuss regt ein nach Schwere des Vergehens gestaffeltes Strafmaß an.

⁽⁵⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme „Eine Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft“, ABl. C 97 vom 28.4.2007, S. 21; EWSA-Stellungnahme „Weiterentwicklung des Internets“, ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 92; EWSA-Stellungnahme „Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen“, ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 98; EWSA-Stellungnahme „Eine Digitale Agenda für Europa“, ABl. C 54 vom 19.2.2011, S. 58 (EWSA-Stellungnahme „Neue ENISA-Verordnung“, noch nicht im ABl. veröffentlicht; EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der digitalen Kompetenzen, Qualifikationen und Integration“, in Ausarbeitung, noch nicht im ABl. veröffentlicht).

⁽⁶⁾ Der Ausdruck „Botnetz“ bezeichnet ein Computernetz, das mit einer Schadsoftware (Computervirus) infiziert wurde. Ein solches Netzwerk aus infizierten Computern („Zombies“) kann ferngesteuert bestimmte Handlungen ausführen beispielsweise Informationssysteme angreifen (Cyberangriffe). Diese „Zombies“ können von einem anderen Computer gesteuert werden – häufig ohne Wissen der Nutzer dieser infizierten Computer. Es ist sehr schwierig, diesen Tätern auf die Spur zu kommen, da sich das Botnetz, das die Attacke ausführt, an einem anderen Ort befinden kann als die Täter.

⁽⁷⁾ Denial-of-Service (DoS)-Attacken machen durch außerordentliche Überbelastung einen IT-Dienst (bspw. eine Website oder einen Internetdienst) unbenutzbar. Der betreffende Server oder Dienst wird für die Nutzer als nicht erreichbar bzw. nicht verfügbar angezeigt. Durch eine solche Attacke können bspw. Online-Bezahlungssysteme funktionsunfähig gemacht werden und den Nutzern Verluste verursachen.

⁽⁸⁾ Einer dem Weltwirtschaftsforum 2009 vorgelegten Studie zufolge beliefen sich die durch Cyberkriminalität weltweit verursachten Kosten auf über eine Billion US-Dollar, Tendenz rasch steigend. Siehe auch Ziffer 2.5 und 2.7.

1.11 Der Ausschuss schlägt vor, die Gelegenheit zu nutzen und durch schärfere Strafen eine klare Botschaft an die Cyberkriminellen einerseits und die der Rückversicherung bedürftigen Bürger andererseits zu richten. Im Vereinigten Königreich ⁽⁹⁾ beispielsweise werden Großangriffe auf Informationssysteme mit bis zu 10 Jahren Freiheitsentzug bestraft, in Estland wurde das Strafmaß für terroristisch motivierte Großangriffe auf bis zu 25 Jahre hochgesetzt ⁽¹⁰⁾.

1.12 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Richtlinie durch nichtlegislative Maßnahmen zu flankieren, um die Koordinierung auf EU-Ebene zu verbessern und die Umsetzung zu erleichtern. Er betont, dass diese Koordinierung auf eine enge Zusammenarbeit mit sämtlichen EFTA- und NATO-Ländern ausgeweitet werden muss.

1.13 Der Ausschuss befürwortet nachdrücklich die vorgesehenen Schulungsprogramme und den vorgeschlagenen Austausch bewährter Verfahren, mit denen die Wirksamkeit des bestehenden rund um die Uhr erreichbaren Kontaktnetzes der Strafverfolgungsbehörden gesteigert werden soll.

1.14 Der Ausschuss empfiehlt der Kommission, neben den nichtlegislativen Maßnahmen FuE-Mittel insbesondere auf die Entwicklung von Früherkennungs- und Reaktionssystemen zur Bekämpfung von Angriffen auf Informationssysteme auszurichten. Die derzeit verfügbaren Cloud Computing ⁽¹¹⁾- und Grid Computing ⁽¹²⁾-Technologien sind geeignet, Europa einen besseren Schutz vor vielen Gefahren zu bieten.

1.15 Der Ausschuss schlägt vor, neben der Strafverfolgung über ENISA ein spezifisches Fortbildungsprogramm für die Stärkung der europäischen IKT-Sicherheitsindustrie zu finanzieren ⁽¹³⁾.

1.16 Der Ausschuss bekräftigt, dass es zur Stärkung des europäischen Abwehrpotenzials gegenüber Cyberangriffen wichtig ist, eine Europäische öffentlich-private Partnerschaft für Robustheit (EÖPPR) einzurichten und sie mit den Arbeiten der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) und der europäischen EGC-Gruppe zu verbinden.

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

⁽¹⁰⁾ Siehe Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Begleitdokument und Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates (SEK(2010) 1122) (nur auf EN verfügbar).

⁽¹¹⁾ Als **Cloud Computing** bezeichnet man die bedarfsgerechte oder automatische Online-Bereitstellung von Rechnerkapazitäten. Cloud-Anwendungen werden den Nutzern auf einfache Weise angeboten, sodass sie die Dienste nutzen können, ohne verstehen zu müssen, wie sie bereitgestellt werden. Jeder vernetzte Nutzer in Europa könnte über Cloud-Plattformen auf High-Tech-Antivirus- und -Internetsicherheitssoftware für Endnutzer zugreifen, wodurch die Notwendigkeit für die Nutzer verringert wird, für ihren eigenen Schutz Sorge zu tragen.

⁽¹²⁾ **Grid Computing** ist eine Form des verteilten Rechnens, bei der ein „virtueller Supercomputer“ aus einem Cluster lose gekoppelter Computer erzeugt wird, um rechenintensive Probleme zu lösen (Quelle: Wikipedia). Grid Computing-Technologien könnten eine Plattform für Früherkennung und Reaktion zur Bekämpfung von Cyberangriffen in Echtzeit bieten.

⁽¹³⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme „Neue ENISA-Verordnung“, ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 58.

1.17 Es gilt, eine starke Informationssicherheitsindustrie in Europa zu fördern, um mit dem Know-how der über umfangreiche Finanzmittel verfügenden US-amerikanischen Unternehmen⁽¹⁴⁾ gleichzuziehen. Investitionen in Forschung, Entwicklung und Bildung im Bereich Cybersicherheit sollten erheblich erhöht werden.

1.18 Der Ausschuss nimmt die Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark gemäß den jeweiligen dem AEUV beigefügten Protokollen zur Kenntnis. Nichtsdestotrotz fordert der Ausschuss diese Mitgliedstaaten auf, soweit wie möglich im Sinne der Richtlinie zu kooperieren, um es Straftätern unmöglich zu machen, Lücken im politischen System innerhalb der Union auszunutzen.

2. Einleitung

2.1 Das moderne Europa ist bei seinen Bemühungen um die Schaffung von Wohlstand und die Sicherung der Lebensqualität seiner Bürger sehr stark auf Informationssysteme angewiesen. Die wachsende IKT-Abhängigkeit erfordert angemessene, immer ausgefeiltere Sicherheitsmaßnahmen und scharfe Gesetze, um die Informationssysteme vor Angriffen zu schützen.

2.2 Das Internet ist die zentrale Plattform der digitalen Gesellschaft. Für die Entwicklung der digitalen Gesellschaft und der digitalen Wirtschaft ist es unerlässlich, Bedrohungen der Sicherheit von Informationssystemen auszüräumen. Das Internet ist der Träger des größten Teils der kritischen Informationsinfrastrukturen Europas, die die grundlegende Informations- und Kommunikationsplattform für die Bereitstellung von wesentlichen Gütern und Diensten bieten. Angriffe auf Informationssysteme - Regierungssysteme, Finanzsysteme, Sozialdienste und kritische Infrastruktursysteme wie Strom- und Wasserversorgung, Verkehr, Gesundheits- und Notfalldienste - sind zum vorrangigen Problem geworden.

2.3 Die Internet-Architektur beruht auf der Vernetzung von Millionen von Rechnern, Datenübermittlung, -verarbeitung und -steuerung erfolgen global. Diese verteilte Rechnerarchitektur ist die Grundvoraussetzung für die Stabilität und Robustheit des Internet, in Problemfällen werden Datenverkehrsflüsse schnell wiederhergestellt. Dies bedeutet jedoch auch, dass Cyberangriffe beispielsweise über Botnetze von jedwedem Hacker am Rande des Netzes gestartet werden können, der über ein Motiv und Grundkenntnisse verfügt.

2.4 Die Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie haben diese Probleme weiter verschärft; es ist für Straftäter leichter geworden, Software (Schadprogramme⁽¹⁵⁾ und Botnetze) zu produzieren und zu verbreiten und dabei ihre Anonymität zu wahren und sich dank unterschiedlicher gerichtlicher Zuständigkeiten der Verantwortung zu entziehen. Wegen der Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung kann die organisierte Kriminalität relativ risikolos beträchtliche Gewinne erzielen.

⁽¹⁴⁾ Von der US-Regierung veröffentlichte Zahlen zeigen, dass die US-Regierung 2010 407 Mio. USD für Forschung, Entwicklung und Bildung im Bereich Cybersicherheit ausgegeben hat und diesen Betrag im Haushaltsjahr 2012 auf 548 Mio. USD aufstocken will: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Als Schadprogramm oder Malware (aus engl. *Malicious* = böseartig und *Software*) bezeichnet man Computerprogramme, die entwickelt wurden, um vom Benutzer unerwünschte und ggf. schädliche Funktionen auszuführen. (Quelle: Wikipedia).

2.5 Einer dem Weltwirtschaftsforum 2009 vorgelegten Studie⁽¹⁶⁾ zufolge beliefen sich die durch Cyberkriminalität weltweit verursachten Kosten auf über eine Billion US-Dollar, Tendenz rasch steigend. Und in einem jüngst veröffentlichten Bericht⁽¹⁷⁾ veranschlagt die britische Regierung die im Vereinigten Königreich jährlich durch Cyberkriminalität entstehenden Verluste auf 27 Mrd. GBP Angesichts der hohen Kosten von Cyberkriminalität sind hartes Durchgreifen, entschiedene Durchsetzung und hohe Strafen für die Täter angesagt.

2.6 In dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen⁽¹⁸⁾, der Begleitunterlage zu dem Richtlinienvorschlag, wird ausgeführt, wie organisierte Kriminalität und feindlich gesinnte Regierungen das zerstörerische Potenzial von Angriffen auf Informationssysteme in der gesamten EU zum Tragen bringen. Solche über Botnetze erfolgenden Angriffe können für das betroffene Land als solches sehr gefährlich sein und auch von Terroristen oder dergleichen getätigt werden, um eine Regierung politisch unter Druck zu setzen.

2.7 Der Cyber-Angriff gegen Estland im April/Mai 2007 verdeutlicht das Problem. Der groß angelegte Angriff legte tagelang und in erheblichem Ausmaß kritische Informationsinfrastrukturen der Regierung und des Privatsektors lahm und verursachte hohe wirtschaftliche – zwischen 19 und 28 Mio. EUR – und politische Kosten. Litauen und Georgien waren Opfer vergleichbarer Angriffe.

2.8 Globale Kommunikationsnetze beruhen auf einer umfangreichen grenzüberschreitenden Vernetzung. Es ist unerlässlich, dass alle 27 Mitgliedstaaten gemeinsam und einheitlich gegen Cyberkriminalität und insbesondere Angriffe auf Informationssysteme vorgehen. Aufgrund dieser gegenseitigen internationalen Abhängigkeit obliegt der EU die Verantwortung für eine integrierte Politik für den Schutz der Informationssysteme gegen Angriffe und die Bestrafung der Täter.

2.9 In seiner Stellungnahme zum Thema „Eine Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft“⁽¹⁹⁾ plädierte der Ausschuss für einen umfassenden EU-Rechtsrahmen zum Schutz vor Cyberkriminalität. Neben Maßnahmen gegen Cyberangriffe sollte eine EU-Regelung auch Finanzkriminalität mithilfe des Internet und illegale Internetinhalte, die Erhebung, Speicherung und Weitergabe elektronischer Beweismittel erfassen und detailliertere Zuständigkeitsvorschriften beinhalten.

2.10 Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass die Aufstellung eines umfassenden Rechtsrahmens ein äußerst schwieriges Unterfangen ist, zumal es keinen politischen Konsens gibt⁽²⁰⁾ und zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Zulässigkeit elektronischer Beweismittel vor Gericht bestehen. Eine solche EU-Regelung würde es jedoch

⁽¹⁶⁾ „Unsecured Economies: Protecting Vital Information“, gemeinsame Studie des IT-Sicherheitspezialisten McAfee und von Forschern der US-amerikanischen Purdue-Universität (Centre for Education and Research in Information Assurance and Security), 2009, http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.
⁽¹⁸⁾ SEK(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Eine Strategie für eine sichere Informationsgesellschaft“, ABl. C 97 vom 28.4.2007, S. 21 (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEK(2010) 1122, Folgenabschätzung zu KOM(2010) 517 endg.

ermöglichen, die Vorteile sowohl der legislativen als auch der nichtlegislativen Instrumente weitestgehend auszuschöpfen, um die umfassende Cyberkriminalitätsproblematik in den Griff zu bekommen. Zusätzlich würde dem strafrechtliche Rahmen Rechnung getragen und gleichzeitig die strafrechtliche Zusammenarbeit innerhalb der Union verbessert. Der Ausschuss appelliert eindringlich an die Kommission, weiter auf einen umfassenden Rechtsrahmen für die Bekämpfung der Cyberkriminalität hinzuarbeiten.

2.11 Zur Bekämpfung der Cyberkriminalität sind besondere Fähigkeiten und Fertigkeiten vonnöten. In seiner Stellungnahme zur ENISA-Verordnung⁽²¹⁾ betonte der Ausschuss die Bedeutung von Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden. Er nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission mit der Einrichtung einer Schulungsplattform der EU in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden und dem Privatsektor im Hinblick auf die Bekämpfung der Internetkriminalität vorankommt, die sie in ihrer Mitteilung über eine allgemeine Politik zur Bekämpfung der Internetkriminalität⁽²²⁾ vorgeschlagen hatte.

2.12 Zu den Interessenträgern für die Cyber-Sicherheit in der EU zählen auch alle Unionsbürger, deren Leben von grundlegenden Diensten abhängen könnte. Diese Bürger tragen ihrerseits die Verantwortung, ihre Internetverbindung so gut wie möglich gegen Angriffe zu schützen. Eine noch größere Verantwortung obliegt den Anbietern von Informationssystemen, auf die sich kritische Informationsinfrastrukturen stützen.

2.13 Alle Interessenträger müssen angemessen über Cybersicherheit informiert werden. Außerdem muss Europa über genügend qualifizierte Sachverständige für Cybersicherheit verfügen.

2.14 Es gilt, eine starke Informationssicherheitsindustrie in Europa zu fördern, um mit dem Know-how der über umfangreiche Finanzmittel verfügenden US-amerikanischen Unternehmen⁽²³⁾ gleichzuziehen. Investitionen in Forschung, Entwicklung und Bildung im Bereich Cybersicherheit sollten erheblich erhöht werden.

3. Wesentlicher Inhalt des Richtlinienentwurfs

3.1 Der Rahmenbeschluss 2005/222/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über Angriffe auf Informationssysteme⁽²⁴⁾ soll durch den vorliegenden Vorschlag ersetzt werden. Ziel des Rahmenbeschlusses war, wie es in den Erwägungsgründen heißt, durch Angleichung der einzelstaatlichen Strafvorschriften für Angriffe auf Informationssysteme die Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und sonstigen zuständigen Behörden, einschließlich der Polizei und anderer spezialisierter Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, zu verbessern. Er führte Vorschriften für Straftaten wie rechtswidriger Zugang zu Informationssystemen,

rechtswidriger Systemeingriff und rechtswidriger Dateneingriff ein sowie besondere Regeln für die Haftung juristischer Personen, die gerichtliche Zuständigkeit und den Informationsaustausch. Die Mitgliedstaaten mussten dem Rahmenbeschluss bis zum 16. März 2007 nachkommen.

3.2 Am 14. Juli 2008 gab die Kommission einen Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses heraus⁽²⁵⁾. In den Schlussfolgerungen des Berichts heißt es: „Nach Annahme des RB haben in jüngster Zeit Angriffe auf Informationssysteme in Europa mehrere neue Gefahren verdeutlicht, insbesondere massive gleichzeitige Angriffe auf Informationssysteme und eine zunehmende kriminelle Nutzung so genannter Botnets.“ Diese Angriffe standen nicht im Mittelpunkt des Interesses, als der Rahmenbeschluss angenommen wurde.

3.3 Dieser Vorschlag trägt den neuen Methoden der Internetkriminalität, insbesondere dem Einsatz von Botnetzen, Rechnung⁽²⁶⁾. Es ist sehr schwierig, diesen Tätern auf die Spur zu kommen, da sich das Botnetz, das die Attacke ausführt, an einem anderen Ort befinden kann als die Täter.

3.4 Attacken eines Botnetzes sind häufig größeren Umfangs. Bei solchen Großangriffen handelt es sich entweder um Angriffe, die mit einer Software ausgeführt werden, die eine Vielzahl von Informationssystemen (Computern) schädigt, oder um Angriffe, die beispielsweise eine Störung elektronischer Dienste, finanzielle Verluste oder Verluste persönlicher Daten verursachen. Der hierdurch verursachte Schaden hat beträchtliche Auswirkungen auf das Funktionieren des anvisierten Systems bzw. beeinträchtigt dessen Arbeitsumgebung. In diesem Zusammenhang ist unter einem großen Botnetz ein Netzwerk zu verstehen, das in der Lage ist, einen schweren Schaden zu verursachen. Botnetze anhand ihrer Größe zu bestimmen, ist nicht einfach. Bei den größten bekannten Botnetzen wurde geschätzt, dass sie in einem Zeitraum von 24 Stunden 40 000 bis 100 000 Verbindungen (d. h. infizierte Computer) umfassen⁽²⁷⁾.

3.5 Der Rahmenbeschluss weist angesichts der zu beobachtenden Tendenzen, was Umfang und Anzahl der Cyberangriffe anbelangt, einige Unzulänglichkeiten auf. Die Harmonisierung beschränkt sich auf eine begrenzte Anzahl von Straftatbeständen, wird aber der potenziellen Bedrohung, die von groß angelegten Cyberattacken auf die Gesellschaft ausgeht, nicht gerecht. Auch der Schwere der Straftaten und den entsprechenden Sanktionen wurde nicht hinreichend Rechnung getragen.

3.6 Ziel dieser Richtlinie ist die Angleichung der einzelstaatlichen Strafvorschriften für Angriffe auf Informationssysteme sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und sonstigen zuständigen Behörden einschließlich der Polizei und anderer spezialisierter Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten.

⁽²¹⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme „Neue ENISA-Verordnung“, (Abl. C 107 vom 6.4.2011, S. 58).

⁽²²⁾ „Eine allgemeine Politik zur Bekämpfung der Internetkriminalität“, KOM(2007) 267 endg.

⁽²³⁾ Von der US-Regierung veröffentlichte Zahlen zeigen, dass die US-Regierung 2010 407 Mio. USD für Forschung, Entwicklung und Bildung im Bereich Cybersicherheit ausgegeben hat und diesen Betrag im Haushaltsjahr 2012 auf 548 Mio. USD aufstocken will: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽²⁴⁾ Abl. L 69 vom 16.3.2005, S. 68.

⁽²⁵⁾ Bericht der Kommission an den Rat auf der Grundlage von Artikel 12 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 24. Februar 2005 über Angriffe auf Informationssysteme, KOM(2008) 448 endg.

⁽²⁶⁾ Siehe Fußnote 6.

⁽²⁷⁾ Zur Bestimmung der Größe eines Botnetzes wird allgemein die Anzahl der Verbindungen in einem 24-Stunden-Intervall herangezogen.

3.7 Angriffe auf Informationssysteme – insbesondere im Rahmen der organisierten Kriminalität – werden zunehmend zu einer Bedrohung, und es wächst die Besorgnis über mögliche Terroranschläge oder politisch motivierte Attacken auf Informationssysteme, die Teil der kritischen Infrastruktur der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union sind. Hierdurch wird das Ziel einer sichereren Informationsgesellschaft und eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gefährdet, so dass Gegenmaßnahmen auf Ebene der Europäischen Union erforderlich sind.

3.8 Es besteht eine Tendenz zu immer gefährlicheren und häufigeren Großangriffen auf Informationssysteme, die für den Staat oder für bestimmte Funktionen im öffentlichen oder privaten Sektor unverzichtbar sind. Diese Tendenz geht einher mit der Entwicklung immer ausgefeilterer Instrumente, die von Kriminellen zu Cyberangriffen unterschiedlichster Art genutzt werden können.

3.9 Für eine einheitliche Strategie in den Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Richtlinie sind gemeinsame Definitionen in diesem Bereich und insbesondere Definitionen von Informationssystemen und Computerdaten wichtig.

3.10 Es sollten gemeinsame Straftatbestände für den rechtswidrigen Zugang zu Informationssystemen, den rechtswidrigen Systemeingriff, den rechtswidrigen Eingriff in Daten und das rechtswidrige Abfangen von Daten festgelegt werden, wozu es einer Einigung über die Tatbestandsmerkmale bedarf.

3.11 Angriffe auf Informationssysteme sollten von den Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt werden. Die Sanktionen sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

3.12 Durch die Richtlinie wird zwar der Rahmenbeschluss 2005/222/JI aufgehoben, dessen Bestimmungen bleiben aber erhalten. Zusätzlich werden folgende neue Bestimmungen eingefügt:

- (a) Das Herstellen, Verkaufen, Beschaffen zwecks Gebrauchs, Einführen, Verbreiten oder anderweitige Verfügbarmachen von Vorrichtungen/Instrumenten, die zur Begehung der betreffenden Straftaten genutzt werden, werden unter Strafe gestellt.
- (b) Einführung von Bestimmungen über erschwerende Umstände: Als erschwerender Umstand gilt
 - der Einsatz von Botnetzen oder ähnlichen Instrumenten (Cyber-Großangriff) bei der Begehung von Straftaten, die im geltenden Rahmenbeschluss aufgeführt sind;
 - die Verschleierung der wahren Identität des Täters bei Cyberangriffen, wenn dadurch der rechtmäßige Identitätseigentümer geschädigt wird.
- (c) Einführung des Straftatbestands „rechtswidriges Abfangen von Daten“.
- (d) Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der europäischen Strafjustiz durch Ausbau des vorhandenen 24/7-Netzwerks ⁽²⁸⁾.
- (e) Einführung einer Verpflichtung zur Bereitstellung statistischer Angaben zu Cyberkriminalität, einschl. den im geltenden Rahmenbeschluss aufgeführten Straftatbeständen und dem neuen Straftatbestand „rechtswidriges Abfangen von Daten“.
- (f) Die Definitionen der Straftatbestände in den Artikeln 3, 4 und 5 (rechtswidriger Eingriff in Informationssysteme, rechtswidriger Systemeingriff, rechtswidriger Eingriff in Daten) enthalten eine Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht die Verwirklichung dieser Straftatbestände zumindest dann unter Strafe stellen müssen, „wenn kein leichter Fall vorliegt“.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Eingerichtet durch das Übereinkommen über Computerkriminalität und den Rahmenbeschluss 2005/222/JI über Angriffe auf Informationssysteme.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle“

KOM(2010) 618 endg.

(2011/C 218/28)

Berichtersteller: **Richard ADAMS**

Die Europäische Kommission beschloss am 1. Februar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle“

KOM(2010) 618 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 29. März 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 146 gegen 7 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Schlussfolgerungen

1.2 Die Ausarbeitung dieser Richtlinie hat mehr als zehn Jahren in Anspruch genommen; der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt sie als klaren Schritt in die richtige Richtung, da sie verbindliche Mindeststandards für die geplante Bewirtschaftung des bestehenden umfangreichen Aufkommens an radioaktiven Abfällen in der EU festlegt.

1.3 In dieser Richtlinie stehen erfreulicherweise Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit im Vordergrund; durch die Anforderung, sowohl die Kosten als auch die Finanzierung der Vorschläge abzuschätzen, wird ein grundlegendes analytisches Instrument zur Verfügung stehen. Zum ersten Mal werden auf internationaler Ebene vereinbarte Sicherheitsstandards in der EU rechtsverbindlich und durchsetzbar. Die EU sollte mit Nachbarländern zusammenarbeiten und sie zur Annahme vergleichbarer Sicherheitsstandards ermutigen.

1.4 Die Ausarbeitung dieser Richtlinie war jedoch kein leichtes Unterfangen. Der Grad der wissenschaftlichen Gewissheit ist nach wie vor umstritten, und die Schwierigkeiten bei der Erstellung noch weit in der Zukunft liegender politischer und sozialer Szenarien liegen auf der Hand.

1.4.1 Es herrscht zwar ein breiter wissenschaftlicher Konsens über die allgemeine technische Machbarkeit der Endlagerung in tiefen geologischen Formationen, doch wird in mehreren Bereichen immer noch über den Grad an wissenschaftlicher Gewissheit bzw. die Eignung diskutiert. Die Frage kann kaum zur Zufriedenheit aller Interessenträger gelöst werden, was vor allem an den inhärenten Eigenschaften hochaktiver Abfälle, ihrer Interaktion mit ihrer unmittelbaren Umgebung und den anvisierten geologischen Zeiträumen liegt. Die derzeit betriebenen Zwischenlager sind mittelfristig absolut untragbar; dies unterstreicht den Handlungsbedarf.

1.4.2 Darüber hinaus gibt es weiterhin lebhafte und nicht enden wollende Diskussionen über die Frage, welches Sicherheits- und Risikoniveau als vertretbar erachtet werden kann. Was bedeutet es eigentlich auf die Praxis bezogen, der Sicherheit von Mensch und Umwelt höchste Priorität einzuräumen? In der Praxis wird der Sicherheitsnachweis im Rahmen der Beschluss-

fassung der Mitgliedstaaten letztlich auf einer Mischung aus qualitativen und quantitativen Argumenten gründen, in dem Bestreben, Unsicherheiten so weit wie möglich auszuräumen.

1.4.3 Je länger die Laufzeit, desto stärker nimmt das Vertrauen in die politische und institutionelle Beständigkeit und in die Kompetenz des Verwaltungssystems ab. Daher ist die passive Sicherheit ein wichtiger Faktor, der auch dann noch greifen muss, wenn Aufsicht und Wissen über eine Lagerstätte schon nicht mehr vorhanden sind.

1.4.4 Die Weiterentwicklung der Kernenergie und ihr künftiger Beitrag zum Energiemix der Mitgliedstaaten hängen in gewissem Maße von ihrer Akzeptanz in der Öffentlichkeit und ihrer finanziellen Tragfähigkeit ab. Die Debatte über die Nutzung bzw. die Entwicklung der Kernkraft lenkt erheblich von der unmittelbaren und dringenden Notwendigkeit ab, eine Lösung für das immer größere Problem der radioaktiven Abfälle zu finden, zumal dieses durch neue und bereits laufende Stilllegungen von Kernkraftwerken noch weiter verschärft wird. Die öffentliche Meinung in der EU bezüglich Kernenergie ist stark gespalten, doch ist die Mehrheit der Unionsbürger der Ansicht, dass ein EU-Instrument zur Bewirtschaftung radioaktiver Abfälle zweckdienlich wäre (siehe „Einstellung zu radioaktiven Abfällen“, Eurobarometer-Umfrage, Juni 2008.).

1.5 Der Ausschuss will daher die ambivalente Haltung der Bürger konstruktiv angehen und einschlägige Empfehlungen aussprechen, um die Europäische Kommission in ihren Bemühungen um eine Lösung zu unterstützen.

1.6 Empfehlungen

1.6.1 In Ziffer 4 und 5 dieser Stellungnahme bringt der Ausschuss einige spezifische Anmerkungen, Vorschläge und Empfehlungen vor und fordert die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Rat auf, diese umfassend zu berücksichtigen. Darüber hinaus empfiehlt er ganz allgemein, dass

— die Mitgliedstaaten die Prioritätensetzung in den Richtlinienbestimmungen zugunsten der Sicherheit anerkennen und diese Richtlinie zügig und kohärent in ihre nationale Gesetzgebung umsetzen, um das dringliche Problem des stetig wachsenden radioaktiven Müllbergs anzugehen;

— die Regierungen, die Atomindustrie und die einschlägigen wissenschaftlichen Kreise mehr Anstrengungen unternehmen, um der Öffentlichkeit zusätzliche detaillierte und transparente Informationen einschl. Risikobewertungen über die Optionen für die Bewirtschaftung radioaktiver Abfälle zur Verfügung zu stellen.

2. Einleitung

2.1 Durch die Schäden, die das Erdbeben und der Tsunami bei vier Reaktorblöcken des Kernkraftwerks Fukushima I in Nordjapan ausgelöst haben, ist das Thema nukleare Sicherheit gegenwärtig Gegenstand starken Interesses und großer Besorgnis. Die Richtlinie über nukleare Sicherheit (siehe Ziffer 5.6) und die zuständigen einzelstaatlichen Behörden beschäftigen sich mit den Bedingungen für einen sicheren Betrieb und Vorkehrungen für die Sicherheit von Kernkraftwerken in der EU. Am 21. März vereinbarten die Mitgliedstaaten, die Zusammenarbeit ihrer jeweiligen Regulierungsbehörden für Kernenergie zu verbessern und die Europäische Gruppe der Regulierungsbehörden für nukleare Sicherheit (ENSREG) aufzufordern, Modalitäten für die für alle Kernkraftwerke der EU vorgeschlagenen Stresstests (umfassende Risiko- und Sicherheitsbewertung) zu definieren. Angesichts der tiefen Besorgnis der Öffentlichkeit infolge des gravierenden Störfalls von Fukushima wird der Ausschuss aus Gründen der Dringlichkeit und Transparenz sich um seine umfassende Einbindung in einen Dialog mit der Zivilgesellschaft zu dieser Thematik und angrenzenden Fragenkomplexen bemühen, insbesondere im Wege einer Neuausrichtung der Arbeitsgruppe „Transparenz“ des Europäischen Kernenergieforums (ENEF), bei der der Ausschuss derzeit den Vorsitz innehat, und der Mitarbeit in den Arbeitsgruppen „Gefahren“ und „Chancen“.

2.2 Technisch gesehen müssen die Folgen des Störfalls von Fukushima und ihr möglicher unmittelbarer Stellenwert für die Richtlinie über radioaktive Abfälle erst umfassend analysiert werden. Andererseits hat er verständlicherweise die Besorgnis und das Bewusstsein der Öffentlichkeit in Sachen nukleare Sicherheit erhöht und kann nach Einschätzung des Ausschusses bei der laufenden Debatte über diese Problematik sehr aufschlussreich sein.

2.3 Im November 2010 waren in der EU 143 Kernkraftwerke (Reaktoren) in 14 Mitgliedstaaten in Betrieb. Darüber hinaus gibt es zahlreiche stillgelegte Kraftwerke und andere kerntechnische Anlagen wie Wiederaufarbeitungsanlagen, in denen radioaktive Abfälle anfallen. Jedes Jahr erzeugt die EU in der Regel 280 m³ hochaktiver Abfälle, 3 600 t abgebrannter Brennelemente und 5 100 m³ langlebig radioaktiver Abfälle, für die es keine Entsorgungswege gibt (siehe *Sechster Lagebericht über die Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennstoffe in der Europäischen Union*, SEK(2008) 2416); darüber hinaus fallen auch schwächer radioaktive Abfälle an, die großteils routinemäßig entsorgt werden. Hoch radioaktive Abfälle (High Level Waste - HLW) sind langlebige Radionuklide und hochgradig wärmeentwickelnd. Sie machen 10 % des Gesamtabfallvolumens aus, enthalten rund 99 % der Radioaktivität des gesamten Abfalls und umfassen Spaltprodukte und ausgediente Brennelemente.

2.4 Diese Abfälle entstehen bei der Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente und bei ihrer direkten Endlagerung

sowie beim herkömmlichen Betrieb von Kernkraftwerken und bei ihrer Stilllegung. Zahlreiche weitere Kernkraftwerke sind geplant, einige in Mitgliedstaaten, die bislang noch über keine Erfahrung mit Kernkraft verfügen. Wird der dabei entstehende Atommüll, der in einigen Fällen über zehntausende Jahre eine Bedrohung bleibt, nicht bewirtschaftet und kontrolliert, entstehen erhebliche Gefahren für Gesundheit, Sicherheit und Gefahrenabwehr. Radioaktive Abfälle enthalten naturgemäß Isotope von Elementen, bei deren radioaktivem Zerfall ionisierende Strahlung entsteht, die für Mensch und Umwelt gefährlich sein kann.

2.5 Die Entscheidungen, die im 21. Jahrhundert getroffen werden, werden sich noch zehntausend Jahre später auswirken. Die Bewirtschaftung von Abfällen aus dem Kernbrennstoffkreislauf ist einer der Schwerpunkte dieser Richtlinie, die jedoch auch radioaktive Abfälle aus Forschung, Medizin und Industrie behandelt. Aufgrund der Zunahme der Stromerzeugung aus Kernkraft stieg das Volumen an hochaktiven Abfällen im Zeitraum 2000-2005 jährlich um durchschnittlich 1,5 %. Die Stilllegung älterer Kraftwerke trägt nun zu einem weiteren Anstieg dieses Aufkommens bei. Ende 2004 waren in Europa schätzungsweise 220 000 m³ langlebig schwach- bis mittelaktive Abfälle, 7 000 m³ hochaktive Abfälle und 38 000 Tonnen abgebrannter Brennelemente gelagert. (Diese Zahlen sind ungewiss, da in Wiederaufarbeitungsländern wie dem Vereinigten Königreich und Frankreich abgebrannte Brennelemente und wieder angereichertes Plutonium und Uran derzeit nicht als radioaktiver Abfall eingestuft werden, da Brennelemente wiederverwertbar sind und wieder angereichertes Plutonium und Uran zur Herstellung neuer Brennelemente verwendet werden können.)

2.6 Das erste kommerzielle Kernkraftwerk ging vor 54 Jahren ans Netz. Genauso lange schon wird eine Debatte über die Abfallbewirtschaftung geführt. Es herrscht ganz allgemein Einigkeit darüber, dass die langfristige Zwischenlagerung in jedem Fall eine geeignete Anfangslösung ist. Es gibt nach wie vor keine Endlager für hochaktive Abfälle in der EU; Schweden, Finnland und Frankreich planen jedoch die Inbetriebnahme derartiger Lager bis 2025. Ziel sind Konzipierung und Bau von Anlagen, die durch passive Sicherheitssysteme in Form technischer und stabiler geologischer Barrieren langfristig sicher sind und bei denen nach Verschluss nicht auf Überwachung, menschliche Eingriffe oder behördliche Kontrolle vertraut werden muss. Die meisten Staaten verfügen – abgesehen von Vorkehrungen für eine sichere längerfristige Zwischenlagerung (bis zu 100 Jahre) – über keinerlei Strategie für die endgültige Entsorgung abgebrannter Brennstoffe (siehe *Sechster Lagebericht über die Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennstoffe in der Europäischen Union*, SEK(2008) 2416).

2.7 93 % der Unionsbürger sind der Ansicht, dass dringend eine Lösung für die Behandlung radioaktiver Abfälle gefunden werden muss und diese nicht künftigen Generationen überlassen werden darf. Die Mehrheit der Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten stimmt zu, dass die EU die Normen harmonisieren und das Recht haben sollte, nationale Verfahren zu überwachen (siehe *„Einstellung zu radioaktiven Abfällen“*, Eurobarometer-Umfrage, Juni 2008).

2.8 Die geltenden EU-Rechtsvorschriften wurden als unangemessen erachtet. Mit Richtlinie 2009/71/Euratom wurde ein von allen 27 EU-Mitgliedstaaten unterstützter Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen geschaffen; dieser Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsorgung radioaktiver Abfälle (KOM(2010) 618 endg.) ist der logische nächste Schritt.

2.9 Der Energiemix und die Entscheidung für oder gegen Kernenergie fallen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und sind daher nicht Gegenstand dieser Richtlinie. Allerdings geht die Nutzung von Kernenergie auch unweigerlich mit dem Entstehen radioaktiver Abfälle in großer Menge einher, die eine potenziell erhebliche, langfristige und grenzübergreifende Gefahr darstellen. Selbst wenn sämtliche Kernkraftwerke zum gegenwärtigen Zeitpunkt stillgelegt würden, müssten immer noch die bereits angefallenen Abfälle bewirtschaftet werden. Es ist im Interesse aller Unionsbürger, dass radioaktive Abfälle so sicher wie möglich gelagert werden. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission nun diese Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für eine verantwortungsvolle Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle vorgelegt.

2.10 Der Ausschuss hat sich zuletzt 2003 mit dieser Thematik beschäftigt⁽¹⁾ und die Dringlichkeit von Maßnahmen angesichts der Erweiterung und die Bedeutung des Verursacherprinzips hervorgehoben. Der Richtlinienentwurf, der Gegenstand dieser Stellungnahme war, wurde nicht angenommen, da die Mitgliedstaaten einige Aspekte als zu stark regulierend erachteten und mehr Bedenkzeit forderten.

3. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Richtlinie

3.1 Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb von vier Jahren nach Annahme der Richtlinie nationale Programme erstellen und notifizieren, in denen der aktuelle Standort der radioaktiven Abfälle und die Pläne für ihre Bewirtschaftung und Entsorgung enthalten sind.

3.2 Mit einem rechtsverbindlichen und durchsetzbaren Rahmen wird sichergestellt, dass alle Mitgliedstaaten die von der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) entwickelten gemeinsamen Sicherheitsstandards für alle Stufen der Bewirtschaftung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle bis zur Entsorgung einhalten.

3.3 Die nationalen Programme umfassen eine Bestandsaufnahme der radioaktiven Abfälle, Bewirtschaftungspläne von der Entstehung bis zur Endlagerung, Pläne für den Zeitraum nach dem Verschluss eines Endlagers, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, Zeitpläne und größere Zwischenetappen für die Umsetzung, eine Beschreibung der Tätigkeiten, die erforderlich sind, um Lösungen für die Entsorgung umzusetzen, eine Abschätzung der Programmkosten und eine Beschreibung der geltenden Finanzregelungen. In der Richtlinie wird keiner bestimmten Art der Entsorgung Vorrang eingeräumt.

3.4 Der Richtlinienentwurf enthält einen Artikel zur Transparenz, um die Verfügbarkeit von Informationen für die Öffentlichkeit und ihre effektive Beteiligung an der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit bestimmten Aspekten der Entsorgung radioaktiver Abfälle sicherzustellen.

3.5 Die Mitgliedstaaten legen der Europäischen Kommission einen Bericht über die Durchführung der Richtlinienbestimmungen vor; in der Folge unterbreitet die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Fortschritte. Die Mitgliedstaaten laden außerdem zu einer

Prüfung ihres nationalen Programms durch internationale Experten ein, über deren Ergebnisse der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten berichtet wird.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 In dieser Stellungnahme greift der Ausschuss in erster Linie das praktische und dringende Problem der bereits angefallenen und weiter anfallenden radioaktiven Abfälle auf. Diese Abfälle entstehen größtenteils (über 90 %) bei Tätigkeiten in Verbindung mit der Erzeugung von Kernenergie. Die Entscheidung, die Kernkraft in den Energiemix aufzunehmen oder ihren Anteil daran auszuweiten, obliegt zwar den Mitgliedstaaten, doch kann sich die daran gekoppelte Abfallbewirtschaftung langfristig grenz- und generationsübergreifend auswirken.

4.2 Die öffentliche Meinung über Kernenergie in Ländern, in denen Kernkraftwerke betrieben werden, würde sich erheblich verändern (und zwar zugunsten der Erzeugung von Kernenergie), wenn die Bürger die Gewissheit hätten, dass es eine sichere und dauerhafte Lösung für die Bewirtschaftung von radioaktiven Abfällen gibt (siehe „Einstellung zu radioaktiven Abfällen“, Eurobarometer-Umfrage, Juni 2008). Eine derartige Gewissheit kann es jedoch in erster Linie aufgrund der langfristigen Gefahr, die von hoch radioaktiven Abfällen ausgeht, der Zweifel an der Sicherheit der Endlagerung in tiefen geologischen Formationen, der Frage, ob das mit derartigen Lagerstätten verbundene Gefahrenpotenzial im öffentlichen Bewusstsein künftiger Generationen verankert bleiben wird, und der Unsicherheit in Bezug auf die Machbarkeit anderer Endlagerungsoptionen nicht geben.

4.3 Angesichts des langsamen Fortschritts einiger Mitgliedstaaten bei der Vorlage von langfristigen Bewirtschaftungsplänen für radioaktive Abfälle sollte diese Richtlinie, für deren Ausarbeitung selbst mehrere Jahre erforderlich waren, dazu beitragen, die umfassende Erstellung nationaler Bewirtschaftungsprogramme voranzubringen. Es gibt mittlerweile sehr wohl Beispiele für sinnvolle Methoden, die als Referenz herangezogen werden können. Mit dem Richtlinienentwurf sollen grundlegende Elemente der unter der Schirmherrschaft der IAEO vereinbarten Sicherheitsstandards mittels EU-Vorschrift rechtsverbindlich und durchsetzbar gemacht werden. Der Ausschuss begrüßt diesen Ansatz.

4.4 Die EU verfügt bereits über einen umfangreichen Bestand an Rechtsvorschriften zur Abfallbewirtschaftung einschl. gefährlicher Abfälle⁽²⁾. Auch wenn in der Richtlinie ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass sie nicht auf diesen bestehenden Rechtsvorschriften, sondern auf einer anderen Rechtsgrundlage beruht, namentlich Kapitel 3 des Euratom-Vertrags, sollte die Gelegenheit genutzt werden, in den Erwägungsgründen dieser Richtlinie die Grundsätze zu bekräftigen, die im bestehenden Rechtskorpus für gefährliche Abfälle verankert sind.

4.5 Das Verursacherprinzip wurde durch die Anforderung einer angemessenen und gesicherten Finanzierung der Vorschläge zur Abfallbewirtschaftung eingeschränkt, indem „die Verantwortung der Erzeuger radioaktiver Abfälle angemessen zu berücksichtigen ist“. Daraus könnten sich Fragen in Bezug auf Quersubventionierungen und damit den Wettbewerb im Energiemarkt ergeben. Der Ausschuss empfiehlt daher, in der Richtlinie eindeutig zu betonen, dass die Finanzierung der Abfallbewirtschaftung gemäß dem Verursacherprinzip (in diesem Falle das Unternehmen, das durch den Betrieb von Kernreaktoren radioaktive Abfälle erzeugt) erfolgen muss, ausgenommen in Fällen höherer Gewalt, bei denen ein Eingreifen seitens des Staates erforderlich sein könnte.

(1) Siehe ABl. C 133 vom 6. Juni 2003, S. 70.

(2) ABl. L 377 vom 31. Dezember 1991, S. 20.

4.6 Der Ausschuss hält fest, dass nur radioaktive Abfälle aus dem Betrieb ziviler Kernreaktoren unter die Bestimmungen dieser Richtlinie fallen. In einigen Ländern wurden erhebliche Ressourcen für die Bewirtschaftung radioaktiver Abfälle aus dem militärischen Bereich bereitgestellt. Gemeinsame Programme für radioaktive Abfälle aus ziviler und militärischer Produktion erfordern weitergehende Sicherheitsüberlegungen. Da jedoch für die Bewirtschaftung radioaktiver Abfälle aus nichtziviler Produktion erhebliche technologische und finanzielle Ressourcen sowie eine Endlagerungskapazität in einigen Mitgliedstaaten erforderlich sind, sollten eventuell doch gezielt Verbindungen zu dieser Richtlinie hergestellt werden.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Radioaktive Abfälle wurden ausdrücklich aus den EU-Abfallrichtlinien⁽³⁾ ausgenommen; diese enthalten jedoch viele wichtige Grundsätze, die berücksichtigt werden sollten. Der Ausschuss schlägt daher vor, dass in den Erwägungsgründen dieser Richtlinie ein besonderer Verweis auf die Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle aufgenommen und darauf hingewiesen wird, dass diese neue Richtlinie eine Ergänzung zu der bestehenden Richtlinie ist.

5.2 Der Ausschuss schlägt außerdem vor, dass die Bestimmung in Artikel 2, dass „diese Richtlinie [...] nicht für genehmigte Freisetzen [gilt]“, geändert wird, um sehr wohl auf diese Anwendung zu finden. Derartige Freisetzen sind EU-weit nicht einheitlich geregelt, und infolge unterschiedlicher Auslegungen sind sie ein umstrittenes Thema zwischen Mitgliedstaaten (siehe den Rechtsstreit zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland in Bezug auf die Einleitung radioaktiver Abwässer in die Irische See).

5.3 Der Ausschuss hat sich stets für Abfallvermeidung eingesetzt, wie sie von der EU unterstützt und in ihrer Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle zur Priorität erhoben wurde. Wie in zahlreichen Industriesektoren entstehen auch bei der Erzeugung von Kernenergie erhebliche Mengen an gefährlichen Abfällen. Die Mitgliedstaaten sind derzeit geteilter Meinung in der Frage, ob es aus wirtschaftlichem, sozialem und ökologischem Blickwinkel nachhaltige Alternativen zur Kernenergie gibt und ob die Erzeugung von radioaktiven Abfällen in Zukunft vermeidbar ist oder nicht. Zur Lösung dieser Frage und in Anbetracht der Tatsache, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder der Meinung sind, dass die Kernenergie für den Übergang der EU zu einer CO₂-armen Wirtschaft erforderlich sein wird, schlägt der Ausschuss vor, in der Richtlinie zu empfehlen, dass der Großteil der radioaktiven Abfälle nach Möglichkeit und in dem Maße, wie bessere und nachhaltige Alternativen entwickelt werden, an der Quelle beseitigt werden sollte.

5.4 In Artikel 3 Absatz 3 wird „Endlagerung“ als die Einlagerung abgebrannter Brennelemente oder radioaktiver Abfälle

in einer zugelassenen Anlage definiert, wobei eine Rückholung nicht beabsichtigt ist. Der Ausschuss betont, dass es unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Reversibilität der Entsorgungsentscheidung und die Rückholbarkeit der Abfälle gibt. Seiner Ansicht nach sollten diese beiden Aspekte bei der Entwicklung von Entsorgungskonzepten nicht ausgeklammert werden, wobei die einschlägige Sicherheitsanalyse zu berücksichtigen ist.

5.5 Gemäß Artikel 4 Absatz 3 sind radioaktive Abfälle in dem Mitgliedstaat endzulagern, in dem sie entstanden sind, es sei denn, Mitgliedstaaten treffen untereinander Vereinbarungen, Endlager in einem der Mitgliedstaaten gemeinsam zu nutzen. Der Ausschuss empfiehlt, von dieser Option intensiv Gebrauch zu machen, um die besonders geeigneten Lagerstätten bestmöglich zu nutzen. Er begrüßt die klare Ansage, dass die in den Mitgliedstaaten entstandenen radioaktiven Abfälle ausschließlich in der EU bewirtschaftet werden sollen, und die Möglichkeit zur Errichtung gemeinsamer Endlager. Dies soll jedoch nicht die Rückführung von radioaktiven Abfällen aus der Wiederaufarbeitung von Brennelementen in Herkunftsländer außerhalb der EU ausschließen. Um alle Zweifel auszuschalten, sollte dieser Punkt jedoch ausdrücklich in die Begründung oder die Erwägungsgründe aufgenommen werden.

5.6 Der Ausschuss wirft die Frage auf, ob eine alle zehn Jahre durchgeführte Selbstbewertung des nationalen Rahmens seitens der Mitgliedstaaten gekoppelt an eine Prüfung durch internationale Experten (siehe Artikel 16) wirklich Gelegenheit bietet, Know-how und bewährte Verfahren umfassend zu konsolidieren. Außerdem stellt sich die Frage, ob auch durchweg ein ausreichendes Maß an Objektivität, Strenge und unabhängiger Analyse angewendet wird. Die Mitgliedstaaten werden erhebliche Kosten für die Berichterstattung und damit verbundene Tätigkeiten zu tragen haben. Der Ausschuss ist der Meinung, dass zu gegebener Zeit ein mit der Aufsicht über die Bewirtschaftung radioaktiver Abfälle in der EU betrautes Kontrollgremium eingerichtet werden sollte. Dadurch würden nicht nur die Berichterstattungsstandards und die Verbreitung bewährter Verfahren verbessert, sondern auch ein effizienter Kostenaufteilungsmechanismus geschaffen und die Durchsetzung der Richtlinie über nukleare Sicherheit⁽⁴⁾ gestärkt werden.

5.7 Der Ausschuss befürwortet ausdrücklich die Absicht der Europäischen Kommission, die Unterstützung für die Forschung zur Endlagerung von radioaktiven Abfällen in geologischen Formationen und zur Koordinierung der Forschungsanstrengungen in der EU fortzuführen. Er betont, dass diese Programme angemessen gefördert und breit angelegt werden sollten, und fordert die Mitgliedstaaten auf, diesen Punkt in ihren nationalen Forschungsprogrammen und in gemeinsamen Forschungsvorhaben unter den FuE-Rahmenprogrammen der EU aufzugreifen.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ABl. L 312 vom 22. November 2008, S. 3.

⁽⁴⁾ ABl. L 172 vom 2. Juli 2009, S. 18.

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgende Textstelle der Stellungnahme der Fachgruppe wurde zugunsten eines im Plenum angenommenen Änderungsantrags geändert, erhielt jedoch mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 5.5

„Gemäß Artikel 4 Absatz 3 sind radioaktive Abfälle in dem Mitgliedstaat endzulagern, in dem sie entstanden sind, es sei denn, Mitgliedstaaten treffen untereinander Vereinbarungen, Endlager in einem der Mitgliedstaaten zu nutzen. Der Ausschuss begrüßt die klare Ansage, dass die in den Mitgliedstaaten entstandenen radioaktiven Abfälle ausschließlich in der EU bewirtschaftet werden sollen, und die Möglichkeit zur Errichtung gemeinsamer Endlager. Dies soll jedoch nicht die Rückführung von radioaktiven Abfällen aus der Wiederaufarbeitung von Brennelementen in Herkunftsländer außerhalb der EU ausschließen. Um alle Zweifel auszuschalten, sollte dieser Punkt jedoch ausdrücklich in die Begründung oder die Erwägungsgründe aufgenommen werden.“

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 67

Nein-Stimmen: 57

Enthaltungen: 26

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2011/C 218/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde“ KOM(2011) 8 <i>endg.</i> — 2011/0006 (COD)	82
2011/C 218/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Antwort auf den Bericht der Sachverständigengruppe für die Zwischenbewertung des Siebten Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration sowie auf den Bericht der Sachverständigengruppe für die Zwischenbewertung der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis“ KOM(2011) 52 <i>endg.</i>	87
2011/C 218/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung: wichtigste Errungenschaften und künftige Herausforderungen“ KOM(2010) 386 <i>endg.</i>	91
2011/C 218/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung“ KOM(2010) 379 <i>endg.</i> — 2010/0210 (COD)	97
2011/C 218/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung“ KOM(2010) 378 <i>endg.</i> — 2010/0209 (COD)	101
2011/C 218/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ KOM(2011) 32 <i>endg.</i> — 2011/0023 COD	107
2011/C 218/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse“ KOM(2010) 728 <i>endg.</i> — 2010/0362 (COD)	110
2011/C 218/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse“ KOM(2010) 733 <i>endg.</i> — 2010/0353 (COD)	114
2011/C 218/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf Vermarktungsnormen“ KOM(2010) 738 <i>endg.</i> — 2010/0354 (COD)	118
2011/C 218/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen“ KOM(2010) 759 <i>endg.</i> — 2010/0364 (COD)	122



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2011/C 218/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EU) Nr. .../... des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 165/94 und Nr. 78/2008 des Rates“ KOM(2010) 745 endg. — 2010/0365 (COD)	124
2011/C 218/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 485/2008 des Rates über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft sind“ KOM(2010) 761 endg. — 2010/0366 (COD)	126
2011/C 218/27	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates“ KOM(2010) 517 endg. — 2010/0273 (COD)	130
2011/C 218/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle“ KOM(2010) 618 endg.	135



Abonnementpreise 2011 (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 DVD	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) DVD	22 EU-Amtssprachen	400 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, DVD, 1 Ausgabe 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 DVD.

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.

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

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>



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE