

# Amtsblatt

## der Europäischen Union

C 299



Ausgabe  
in deutscher Sprache

### Mitteilungen und Bekanntmachungen

55. Jahrgang  
4. Oktober 2012

<u>Informationsnummer</u>	<u>Inhalt</u>	<u>Seite</u>
I	<i>Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen</i>	
	STELLUNGNAHMEN	
	<b>Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss</b>	
	<b>482. Plenartagung am 11. und 12. Juli 2012</b>	
2012/C 299/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung der Verfahren der Mitsprache und der Einbeziehung lokaler Gebietskörperschaften, nichtstaatlicher Organisationen und Sozialpartner in die Umsetzung der Strategie Europa 2020“ (Sondierungsstimmungnahme)	1
2012/C 299/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen der neuen Finanzvorschriften auf den Bankensektor in Europa“ (Initiativstimmungnahme) .....	6
2012/C 299/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Europäische Technologieplattformen (ETP) und industrieller Wandel“ (Initiativstimmungnahme) .....	12
2012/C 299/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Notwendigkeit einer europäischen Verteidigungsindustrie: industrielle, innovative und soziale Aspekte“ (Initiativstimmungnahme) .....	17
2012/C 299/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Unternehmerinnen – Gezielte Maßnahmen zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in der EU“ (Initiativstimmungnahme) .....	24
2012/C 299/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Frau als treibende Kraft für ein Entwicklungs- und Innovationsmodell in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum“ (Initiativstimmungnahme) .....	29

# DE

Preis:  
8 EUR

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2012/C 299/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau: Welche Rolle kommt der organisierten Zivilgesellschaft zu?“ .....	34
2012/C 299/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei dem Mehrseitigen Handelsabkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru“ .....	39
2012/C 299/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Genossenschaften und Entwicklung der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (Initiativstellungnahme) .....	45
2012/C 299/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überprüfung der Luftverkehrs- und Flughafenleitlinien der EU aus den Jahren 1994 und 2005“ (ergänzende Stellungnahme) .....	49

---

### III *Vorbereitende Rechtsakte*

#### EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

##### **482. Plenartagung am 11. und 12. Juli 2012**

2012/C 299/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Grünbuch „Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen“ COM(2012) 7 <i>final</i> .....	54
2012/C 299/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen“ COM(2011) 818 <i>final</i> .....	60
2012/C 299/13	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 das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine operativen Tätigkeiten (ab 2014)“ COM(2011) 831 <i>final</i> .....	72
2012/C 299/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Wertpapierabrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinie 98/26/EG“ COM(2012) 73 <i>final</i> – 2012/0029 (COD) .....	76
2012/C 299/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Transparenz von Maßnahmen zur Regelung der Preisfestsetzung bei Humanarzneimitteln und ihrer Aufnahme in die staatlichen Krankenversicherungssysteme“ COM(2012) 84 <i>final</i> – 2012/0035 (COD) .....	81



## I

*(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)*

## STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND  
SOZIALAUSSCHUSS

482. PLENARTAGUNG AM 11. UND 12. JULI 2012

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung der Verfahren der Mitsprache und der Einbeziehung lokaler Gebietskörperschaften, nichtstaatlicher Organisationen und Sozialpartner in die Umsetzung der Strategie Europa 2020“ (Sondierungsstimmungnahme)**

(2012/C 299/01)

Berichterstatterin: **Heidi LOUGHEED**

Mit Schreiben vom 18. April 2012 ersuchte Sotiroula CHARALAMBOUS, Ministerin für Arbeit und Sozialversicherung der Republik Zypern, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des künftigen zyprischen EU-Ratsvorsitzes um Erarbeitung einer Stellungnahme zu folgendem Thema:

*"Stärkung der Verfahren der Mitsprache und der Einbeziehung lokaler Gebietskörperschaften, nichtstaatlicher Organisationen und Sozialpartner in die Umsetzung der Strategie Europa 2020".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) einstimmig folgende Stellungnahme:

**1. Empfehlungen**

- Der EWSA fordert die EU-Institutionen und die nationalen Regierungen auf, ihr politisches Engagement zu erneuern und im Rahmen der Europa-2020-Strategie den Schulterchluss mit allen relevanten Partnern zu suchen: dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den nationalen Parlamenten, den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, den Sozialpartnern, der organisierten Zivilgesellschaft, den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten und vergleichbaren Einrichtungen, den Städten und allen anderen Formen kommunaler Gebietskörperschaften.
- Der EWSA verpflichtet sich, aufbauend auf der Arbeit mit den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten (WSR) und vergleichbaren Einrichtungen sowie mit den nationalen Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft, zur europäischen Anlaufstelle zu werden und eine spezielle Plattform bereitzustellen, damit diese ihre Arbeit an der Europa-2020-Strategie voranbringen können.

- Langfristig ist der EWSA der Ansicht, dass die Europäische Union eine Langzeitperspektive des Ziels, das sie mit der Einbeziehung der Akteure letztlich verfolgt, entwickeln und schrittweise ausbauen sollte.
- Kurzfristig ist der EWSA der Meinung, dass einige kleinere Veränderungen große Fortschritte bewirken würden. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission dringend die Zeitplanung und die einzelnen Schritte der Verfahren überdenken, um eine echte Mitwirkung und Mitverantwortung aller Akteure zu ermöglichen.

**2. Einführung**

2.1 Am 18. April 2012 ersuchte der künftige zyprische Ratsvorsitz den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, eine Stellungnahme zur Stärkung der Verfahren der Mitsprache und der Einbeziehung lokaler Gebietskörperschaften, nichtstaatlicher Organisationen und der Sozialpartner in die Umsetzung der Strategie Europa 2020 zu erarbeiten, da er beabsichtigte, die

Frage zu einer Priorität des Ratsvorsitzes und der informellen Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) im Juli 2012 zu machen.

Jetzt, da sich das Europäische Semester in seinem dritten Jahr befindet, ist es an der Zeit, die Mitspracheverfahren im Rahmen von Europa 2020 unter die Lupe zu nehmen und zu sehen, wie sie weiterentwickelt werden könnten.

2.2 Der EWSA und sein Europa-2020-Lenkungsausschuss setzen sich dafür ein, die Arbeit zu beaufsichtigen und nationale Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbare Einrichtungen in den Mitgliedstaaten für einen Erfahrungsaustausch über Möglichkeiten zur Verbesserung der Mitspracheverfahren im Rahmen von Europa 2020 zusammenzubringen.

2.3 Die Rolle des EWSA bei der Umsetzung der Europa-2020-Strategie <sup>(1)</sup> wird heute umfassend anerkannt. Der Ausschuss möchte daher seine Empfehlungen für eine Verbesserung der Mitspracheverfahren im Rahmen von Europa 2020 und des Europäischen Semesters unterbreiten.

### 3. Europa 2020 – ein neues System

3.1 Die Europäische Union und ihre Bevölkerung stehen einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise gegenüber, die gravierende Auswirkungen auf die gesamte EU und ihre Bürgerinnen und Bürger hat. Viele Mitgliedstaaten haben äußerst angespannte Situationen erlebt, während hohe Arbeitslosenquoten weiterhin Anlass zur Sorge geben. Der EWSA vertritt daher den Standpunkt, wie er ihn in den letzten drei Jahren in zahlreichen Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht hat, dass die Europa-2020-Strategie heute wichtiger denn je ist, bietet sie doch eine umfassende Agenda für die Reform, die auf die Sicherung nachhaltigen Wachstums und des Aufbaus einer widerstandsfähigen EU abzielt.

3.2 Die Europa-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ist die Wachstumsstrategie schlechthin, in der Ziele in wichtigen Politikbereichen auf EU- und nationaler Ebene festgelegt werden. Sie hat einen sehr weiten Anwendungsbereich und zielt insgesamt auf die Förderung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum ab. In ihr werden Entwicklungen in den Bereichen Innovation und FuE, Klimawandel, Energie, Arbeitslosigkeit, Industriepolitik und sozialer und territorialer Zusammenhalt abgedeckt und Armut, Kohäsionspolitik u.v.m. behandelt.

3.3 Die Steuerung von Europa 2020 zielt darauf ab, europäische, nationale und geteilte Befugnisse in einem Mehrebenensystem zusammenzubringen, und trägt auf diese Weise zur Vertiefung der europäischen Integration bei. Verglichen mit der Lissabon-Strategie enthält Europa 2020 miteinander verknüpfte Leitinitiativen, die eine Schwerpunktsetzung und Unterstützung in wichtigen Themenbereichen, Prioritäten und Kernzielen sowie ein verstärktes und rigoroses Überwachungssystem bieten – mit der Möglichkeit, Entwicklungen auf nationaler Ebene (bzw. deren Ausbleiben) kritisch zu bewerten.

3.4 Im Vergleich zur Lissabon-Strategie ist der Berichterstattungsmechanismus jetzt nicht nur engmaschiger, sondern wurde

auch den Verfahren im Rahmen der neuen, verbesserten Systeme zur Wirtschaftssteuerung angepasst, so dass z.B. die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und die nationalen Reformprogramme der Europäischen Kommission gleichzeitig unterbreitet werden, was eine umfassendere Sicht darauf ermöglicht, wo die einzelnen Mitgliedstaaten stehen und wohin sie wollen.

3.5 Eine Veränderung innerhalb des Verfahrens wurde erstmals im Text der Europa-2020-Strategie selbst hervorgehoben, wo deutlich gemacht wurde, dass wir "mehr Eigenverantwortung [brauchen]" und dass "auch die Akteure auf nationaler und regionaler Ebene sowie die Sozialpartner ... stärker einbezogen werden [müssen]." Konkret wurde zugesagt, dass sowohl der EWSA als auch der Ausschuss der Regionen enger eingebunden werden sollen. Diese Notwendigkeit von Verfahren der Mitsprache wurde bei mehreren Gelegenheiten wiederholt, vornehmlich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2010 und in dem Leitfaden der Europäischen Kommission *Guidance for drafting, implementing and monitoring National Reform Programmes under the Europe 2020 Strategy*. Darin wird bekräftigt, dass die nationalen Parlamente, die Sozialpartner, die Regionen und weitere Akteure in die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme einbezogen werden müssen, um die Identifikation mit der Strategie zu verbessern.

### 4. Erfahrung mit dem Europäischen Semester

4.1 Drei Jahre nach Beginn der Europa-2020-Strategie ist deutlich, dass sich viele Mitgliedstaaten für die Beteiligung der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft am Europäischen Semester engagieren und diese Partner in ihre nationalen Verfahren einbezogen haben. Diese Verpflichtung wird jedoch bruchstückhaft umgesetzt: Das Engagement ist unterschiedlich stark, und selbst dort, wo es vorhanden ist, variiert die tatsächliche Mitwirkung der Partner am Prozess. Während viele Mitgliedstaaten ihre Partner durchaus informieren und konsultieren, fehlt es dem Verfahren an Zielschärfe, und es kann bei seinen Beteiligten den Eindruck erwecken, unzusammenhängend zu sein oder eine Gesamtstrategie vermissen zu lassen. So wurden insbesondere vom EWSA und von anderen Beteiligten Bedenken über die sehr knappen Fristen geäußert, die häufig fast keine Zeit für eine richtige Diskussion mit den Sozialpartnern, den Organisationen der Zivilgesellschaft oder den regionalen und nationalen Parlamenten lassen. Doch wurden diese Bedenken nicht nur auf nationaler Ebene laut: Viele Organisationen auf europäischer Ebene haben die Frage gestellt, ob die Verfahren und die Steuerung des Europäischen Semesters sowie die Überwachung im Rahmen der Europa-2020-Strategie nicht verbessert werden könnten. Das Europäische Parlament hat politische Empfehlungen ausgesprochen, um seine Rolle und seinen möglichen Beitrag besser zu definieren <sup>(2)</sup>, und der Ausschuss der Regionen arbeitet daran, in Kürze seine eigenen Leitlinien herauszugeben.

4.2 Die Einsetzung des Europa-2020-Lenkungsausschusses hat der Arbeit des EWSA ausschussintern wesentliche Zielschärfe verliehen, da der EWSA nun über einen einzelnen Arbeitsausschuss verfügt, der die Europa-2020-Strategie und die damit verbundenen Vorschläge in ihrer gesamten Tragweite und nicht nur ausschnittsweise überschauen kann. Vertreter der Kommission und weitere Akteure nehmen regelmäßig an Sitzungen des Lenkungsausschusses teil. Um die Verbindung zur nationalen Ebene zu stärken, lädt der Lenkungsausschuss

<sup>(1)</sup> Wie auch die Schlussfolgerungen der Frühjahrstagungen des Europäischen Rates 2011 und 2012 zeigen.

<sup>(2)</sup> "How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament" 2011.

bei wichtigen Etappen des Europäischen Semesters die nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbare Einrichtungen regelmäßig ein und organisiert Europa-2020-Veranstaltungen vor Ort in Zusammenarbeit mit nationalen Akteuren der Zivilgesellschaft. Diese Arbeit sollte intensiviert und ausgedehnt werden.

4.3 Die Rolle, die der EWSA dabei gespielt hat, die nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbare Einrichtungen zusammenzubringen, konzentrierte sich nicht nur auf das Europäische Semester und die Europa-2020-Strategie. Sie erwies sich auch als nützlich, um die Analyse und das Verständnis von Situationen EU-weit zu verbessern und die Vorschläge sowohl des EWSA als auch der WSR zu stärken.

## 5. Wert und Nutzen von Mitspracheverfahren

5.1 Um die Wirkung des Europäischen Semesters zu optimieren, käme eine Verbesserung und Verstärkung der Mitspracheverfahren im Rahmen von Europa 2020 eindeutig nicht nur der Strategie als solcher, sondern letztendlich auch den Bürgerinnen und Bürgern zugute.

5.2 Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten beziehen sich oft auf den Nutzen von Verfahren der Mitsprache und der Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft. Den Sozialpartnern und der breiten Öffentlichkeit stehen in der Tat mehrere verschiedene Verfahren und Systeme zur Verfügung; es ist daher zweckdienlich, klar zu sagen, weshalb dies so wichtig ist und was von einem ordnungsgemäß funktionierenden System, das eine verstärkte Mitsprache ermöglicht, potenziell gewonnen werden kann. Der aktive Schulterschluss mit den Sozialpartnern und der organisierten Zivilgesellschaft wird Folgendes ermöglichen:

- *einen größeren Wirkungsradius* für die Verbreitung von Informationen in der Europäischen Union und einen beträchtlichen Welleneffekt;
- *eine stärkere Identifikation* mit den Strategien, wenn die Menschen das Gefühl haben, dass alle Akteure an ihrem Entstehen beteiligt sind;
- *ein Frühwarnsystem* – die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner stehen der Basis häufig viel näher und können deshalb als "Frühwarner" für neu ankommende Mikrotrends fungieren, lange bevor diese Entwicklungen auf nationaler oder europäischer Ebene zutage treten;
- *die Fähigkeit, Ideen zu testen und Lösungen zu entwickeln* – wenig überraschend, können die Akteure mit der größten Basisnähe Testvorschläge häufig vor ihrer vollständigen Umsetzung erproben und stellen in vielen Fällen pragmatische und wirksame Lösungen bereit;
- *bessere Umsetzung* – in vielen Fällen werden die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft selbst für die tatsächliche Umsetzung der Vorschläge vor Ort zuständig sein.

## 6. Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Mitspracheverfahren im Rahmen von Europa 2020

6.1 Bei der Betrachtung der Verfahren, die bisher sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene angewandt werden,

gelangt der EWSA zu der Auffassung, dass noch viel getan werden muss. Diese Verfahren können zu einem System ausgebaut werden, das auch tatsächlich eine solide Partnerschaft zwischen den EU-Institutionen, nationalen Regierungen, Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft, nationalen und regionalen Parlamenten und anderen Beteiligten hervorbringen wird. Vieles davon wird gemeinsame zielgerichtete Bemühungen erfordern und nicht von heute auf morgen machbar sein. Nach Ansicht des EWSA sollten solche Systeme jedoch entwickelt werden durch den schrittweisen Aufbau einer strategischen, umfassenden, mehrschichtigen Partnerschaft bei gleichzeitiger rascher Umsetzung einfacher Maßnahmen, die kurzfristige Verbesserungen bringen könnten.

6.2 Vor allem aber fordert der EWSA alle EU-Institutionen und nationalen Regierungen auf, ihre politische Verpflichtung zu erneuern, die Sozialpartner, die Organisationen der Zivilgesellschaft, die nationalen Parlamente, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und alle sonstigen Akteure regelmäßiger und systematischer einzubeziehen und zu gewährleisten, dass dies im Rahmen starker, tragfähiger und nachhaltiger Mitspracheverfahren im Rahmen von Europa 2020 so umfassend wie möglich geschieht. Der Vertrag von Lissabon schreibt vor, dass die Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene im Zuge der Beschlussfassung anzuhören ist. Wollen die Mitgliedstaaten mehr Identifikation mit und Mitwirkung an Europa 2020 und dem Europäischen Semester, sollten sie dieselbe Disziplin an den Tag legen, indem sie die WSR und vergleichbare Einrichtungen so häufig wie möglich konsultieren.

## 7. Der EWSA

7.1 In Bezug auf seine eigene Rolle hält es der EWSA für wesentlich, seinen Fokus und seine strategische Ausrichtung auf alle Teile der Europa-2020-Strategie beizubehalten, um auch weiterhin die von der Strategie und ihren Bestandteilen generierten potenziellen Synergien wahrnehmen zu können.

7.2 Der EWSA ist der Meinung, dass die von seinem Europa-2020-Lenkungsausschuss geleistete Arbeit fortgesetzt und weiterentwickelt werden sollte. Der Lenkungsausschuss sollte sein Hauptaugenmerk weiterhin auf die Strategie und ihre Auswirkungen auf die Öffentlichkeit richten und seine interne Kommunikation mit den nicht an der Arbeit des Lenkungsausschusses beteiligten Mitgliedern ausbauen, damit alle von der Gesamtschau und dem Einblick des Lenkungsausschusses profitieren.

7.3 Nach Auffassung des EWSA hat die Arbeit, die er mit der Koordinierung der Verbindungen zwischen den Wirtschafts- und Sozialräten (sofern vorhanden) und deren Arbeit schrittweise geleistet hat, zwar sehr positive Auswirkungen gezeitigt, könnte jedoch verbessert werden. Viele dieser Organisationen haben – ebenso wie viele ihrer Mitglieder – auch auf nationaler Ebene in der Europa-2020-Strategie eine Rolle zu spielen. Im Hinblick auf eine bessere Mitwirkung an der Europa-2020-Strategie ist dies seiner Ansicht nach ein Bereich, in dem rasche, einfache Maßnahmen erheblichen Nutzen bringen könnten. Der EWSA hält sich für besonders geeignet, zur europäischen Anlaufstelle für die nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbaren Einrichtungen zu werden und sie insbesondere bei ihrer eigenen Arbeit im Rahmen von Europa 2020 zu unterstützen. Der EWSA ist bereit, eine entsprechende Verpflichtung zum weiteren Ausbau der Kontakte und der Zusammenarbeit einzugehen und diesen Prozess damit einzuleiten, indem er die

nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbare Einrichtungen bei der nächsten Gelegenheit in eine auf die Europa-2020-Strategie ausgerichtete Veranstaltung einbezieht.

## 8. Rasch handeln, um kurzfristige Veränderungen zu bewirken

8.1 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Absicht des zypriischen Ratsvorsitzes, die Verfahren der Mitsprache im Rahmen von Europa 2020 zu stärken und die informelle EPSCO-Tagung im Juli 2012 teilweise diesem Thema zu widmen. Der EWSA befürwortet dies als deutlichen Startschuss für die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, umfassend über die Verbesserung ihres jeweiligen Handelns nachzudenken.

8.2 Der EWSA ersucht alle Mitgliedstaaten, auf nationaler Ebene klarzustellen, welche staatlichen Stellen für welche Maßnahmen von Europa 2020 zuständig sind. Auch sollte das Verhältnis zwischen den für die Koordinierung oder Überwachung der nationalen Reformprogramme und den für die tatsächliche Umsetzung zuständigen Stellen geklärt werden. Schon eine einfache Klarstellung dieser Frage in den einzelnen Mitgliedstaaten würde es den Akteuren ermöglichen, mit den richtigen Stellen zusammenzuarbeiten, um so eine bessere Wirkung zu erzielen.

8.3 Nach Ansicht des EWSA werden die umfassende Transparenz hinsichtlich der in den einzelnen Mitgliedstaaten zum Einsatz kommenden Formen der Mitwirkung sowie die Beschreibung der Verfahren und Instrumente, die die Regierungen einzusetzen beabsichtigen, allen Klarheit darüber verschaffen, was warum wie geschieht.

8.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Zeitplanung der verschiedenen Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters dringend überprüfen sollten. Die dauerhafteste Herausforderung, auf die von fast allen Akteuren in den bestehenden Strukturen hingewiesen wird, ist der Zeitmangel bei jeder Art von reflektierter Reaktion oder wirklicher Debatte. Die Mitgliedstaaten sollten dringend darüber nachdenken, welche Fristen sie derzeit verwenden und wie diese angemessener gestaltet werden könnten.

8.5 Der EWSA bestärkt die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nachdrücklich darin, ihre Beteiligung an den Europa-2020-Prozessen in ihrem nationalen Rahmen und direkt auf EU-Ebene zu vertiefen. Die Einsetzung der Europa-2020-Monitoringplattform durch den Ausschuss der Regionen ist ein ausgezeichnete Schritt hin zu diesem Ziel. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese stärkere Einbeziehung von den nationalen Regierungen unterstützt werden sollte. Das Wissen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften um lokale Entwicklungen und potenzielle Anwendungen ist ein wichtiger Bestandteil dessen, was genutzt werden sollte, damit Europa 2020 seine potenzielle Rolle umfassend erfüllen kann.

## 9. Entwicklung eines langfristigen umfassenden Mitspracheverfahrens für Europa 2020

9.1 Nach Ansicht des EWSA sind zur Schaffung starker Strukturen für den ständigen Dialog bereits sehr nützliche Modelle vorhanden. Seiner Meinung nach liefert der vom Europarat initiierte *Verhaltenskodex für die Teilnahme der Zivilgesellschaft an den Entscheidungsprozessen* <sup>(3)</sup> ausgezeichnete Rahmenbedingungen und Grundsätze für diese Arbeit, die auf die Europa-2020-Strategie übertragen werden können. Die Verwendung solcher Grundsätze wird es der Europäischen Union und den

Mitgliedstaaten ermöglichen, die Diskussionen auf der Stufenleiter der Einbeziehung schrittweise hinaufzubewegen vom relativ niedrigen Niveau einer hauptsächlich auf **Informationsvermittlung** ausgerichteten Mitsprache über die offene **Konsultation**, einen sich entwickelnden **Dialog** unter den Teilnehmern bis hin zu einer echten **Partnerschaft** – den vier Hauptetappen entlang des Spektrums der im Kodex beschriebenen partizipativen Verfahren. Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass sich die Verfahren im Rahmen von Europa 2020 fortan schrittweise auf dieser Stufenleiter der Einbeziehung bewegen sollten. Der Kodex bietet auch einige sehr nützliche Hilfsmittel, die auf die Europa-2020-Verfahren angewandt werden könnten.

9.2 Die organisierte Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten sollte während des gesamten Europäischen Semesters einbezogen werden. Ein sehr wichtiges Verfahren im Bereich **Konzeption** ist die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme. Das Verfahren der Ausarbeitung durch die Mitgliedstaaten sollte auf einem breiten und stärker auf Zusammenarbeit ausgerichteten Dialog mit den Sozialpartnern und der organisierten Zivilgesellschaft gründen. Diese Akteure steuern bei der Festlegung von Zielen und der Konzipierung von Programmen und Strategien für Bereiche wie Beschäftigung, Bildung und soziale Integration nicht nur Sachverstand bei, sondern sind auch wesentlich an der Umsetzung dieser Strategien beteiligt.

9.3 Eine weitere wichtige Stufe des Europäischen Semesters ist die Veröffentlichung und Überprüfung der länderspezifischen Empfehlungen. Die europäischen Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft müssen über die länderspezifischen Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten informiert und dazu konsultiert werden. In diesem Zusammenhang ist der Zeitplan von entscheidender Bedeutung, damit die organisierte Zivilgesellschaft frühzeitig in die Konzipierung der Zukunftsperspektiven für die nachfolgenden Zyklen eingebunden werden kann.

9.4 Der EWSA hat in früheren Stellungnahmen den Leistungsvergleich (Benchmarking) als Möglichkeit zur **Messung des Fortschritts bei der Umsetzung** der Europa-2020-Strategie vorgeschlagen. Dabei führt ein nationaler WSR oder eine vergleichbare Einrichtung eine Analyse durch und legt anhand von Statistiken, die über die Eurostat-Website frei zugänglich sind, seine eigenen prioritären Kriterien fest. Einige WSR praktizieren dies bereits, und weitere nationale WSR sollten ermuntert werden, dies ebenfalls zu tun. Bei diesem Leistungsvergleich wird die Umsetzung der Reformen von den Akteuren fortlaufend überwacht. Dies ist ein wertvoller Beitrag zur Überarbeitung der nationalen Reformprogramme.

9.5 Es sollten Schritte unternommen werden, um der Debatte über die Umsetzung der Europa-2020-Strategie in den Mitgliedstaaten mehr Schwung zu verleihen, und die Regierungen sollten in Bezug auf die Auswirkungen eines umfassenderen zivilen und sozialen Dialogs über die Strategie wirksamere **Feedback**-Verfahren entwickeln. Hier kann die Rolle der Zivilgesellschaft von besonderem Wert für die weitere Arbeit sein. Zweckdienlich wären regelmäßig stattfindende Konferenzen in den Mitgliedstaaten unter Teilnahme aller relevanten Akteure, aber auch offene Parlamentsanhörungen zur Erläuterung der nationalen Reformprogramme.

9.6 Es besteht ein Widerspruch zwischen dem wachsenden Bewusstsein unter den EU-Institutionen für die Notwendigkeit einer Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft und den Schwierigkeiten, auf die die meisten nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen derzeit stoßen. Diese Organisationen werden meist überwiegend durch öffentliche Mittel finanziert. In vielen Mitgliedstaaten wurde ihr Budget gekürzt. Dies veranlasst die nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbaren

<sup>(3)</sup> [http://www.coe.int/t/ngo/code\\_good\\_prac\\_en.asp](http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_en.asp).

Einrichtungen dazu, sich ausschließlich auf nationale Prioritäten zu konzentrieren und ihre Beteiligung auf europäischer Ebene zurückzufahren. Die EU-Institutionen sollten darüber nachdenken, wie sie diese Organisationen unterstützen und fördern könnten – zumindest in ihrem Beitrag zum Europäischen Semester.

9.7 Da es von besonderem Wert sein kann, über eine Hauptanlaufstelle für die Anschlussarbeiten mit den nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen zu verfügen, könnte die Europäische Kommission den EWSA damit beauftragen und darin unterstützen, mindestens einmal im Jahr – unter sorgfältiger zeitlicher Abstimmung mit dem Europäischen Semester – eine Konferenz mit allen nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen zu veranstalten, um das Europäische Semester, die Europa-2020-Strategie sowie deren Beitrag und bewährte Praktiken in diesem Bereich zu erörtern.

## 10. Akteure

10.1 Der EWSA ist überzeugt, dass auch die Akteure selbst ihre Mitwirkung an den Verfahren im Rahmen von Europa 2020 erneuern könnten. Auch wenn die Akteure selbst glauben, dass die Hauptverantwortung bei den Mitgliedstaaten liegt und diese die Verfahren zur Einbeziehung der Partner überarbeiten müssen, könnten sie mehr voneinander lernen und sich selbstbewusster in einen direkten Dialog mit den EU-Institutionen und den nationalen Regierungen begeben. Und auch wenn die Regierungen die Zeitplanung der Verfahren dringend überdenken müssen, sollten die Akteure daran arbeiten, sich selbst frühzeitig auf die Etappen des Europäischen Semesters einzustellen.

## 11. Spezifische Vorschläge zum Themenkreis Beschäftigung, Armut und Ausgrenzung

11.1 In seinem Ersuchen an den EWSA legte der zyprische Ratsvorsitz besonderen Wert auf einen Beitrag zur besseren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Umsetzung und die Anschlussarbeiten in gesellschaftspolitischen Bereichen wie Armut und Ausgrenzung. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Mitwirkung der betroffenen Akteure an einem strukturierten und regelmäßigen Dialog auf europäischer und nationaler Ebene entscheidenden Einfluss auf die Möglichkeiten hat, wirkungsvolle Lösungen für diese Probleme zu finden.

11.2 Es ist wichtig, einen **Stakeholder-Ansatz** zu verfolgen und den strukturierten Dialog mit den Akteuren der Zivilgesellschaft in der Politikgestaltung, der Durchführung und der Weiterverfolgung im Rahmen der Arbeit der Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu pflegen. In Bereichen wie Armut und Ausgrenzung sind es oft die zivilgesellschaftlichen Akteure, die direkt an der Basis Trends und gesellschaftliche Entwicklungen registrieren und ins öffentliche Bewusstsein bringen. Ihr zielgerichtetes Eintreten für die Hervorhebung der Nutzerperspektive und die Prävention, aber auch die Entwicklung und Erbringung innovativer Dienstleistungen für diese Zielgruppen liefern wertvolle Erkenntnisse und Erfahrungen für die strategi-

schen Bemühungen gegen Armut und Ausgrenzung. An dieser Stelle unterstreicht der EWSA die strategisch wichtige Rolle der Sozialwirtschaft und der nichtstaatlichen Organisationen, deren Ziel es ist, Armut zu verringern, die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern und Dienste zu entwickeln, die auf kreative Weise dem gesellschaftlichen Bedarf entsprechen.

11.3 Im Rahmen dieser Politikfelder sollten die nationalen Sozialberichte erwähnt werden, die die nationalen Reformprogramme ergänzen und vom Ausschuss für Sozialschutz vorgelegt werden. In diesen Berichten, die auf der offenen Koordinierungsmethode beruhen, wird die soziale Dimension von Europa 2020 bewertet. Sie zeigen ausgehend von der Jahreswachstumsstrategie den dringendsten Reformbedarf auf und enthalten Vorschläge für konkrete Maßnahmen. Es ist von zentraler Bedeutung, ein Verfahren zu schaffen, durch das die betroffenen **Akteure besser an den nationalen Sozialberichten** beteiligt werden, was bisher nicht in ausreichendem Umfang der Fall ist; ferner muss auch eine bessere Verzahnung mit den nationalen Reformprogrammen hergestellt werden. Von größter Bedeutung ist eine Stärkung der offenen Koordinierungsmethode beim Sozialschutz, wobei integrierte nationale Strategien zum Ausgangspunkt genommen werden sollten, um eine stärkere Verknüpfung mit der europäischen Plattform gegen Armut zu erreichen.

11.4 Der jährlichen **EU-Veranstaltung gegen Armut und Ausgrenzung** sollte eine entsprechende Anhörung auf nationaler Ebene in Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen, von Armut betroffenen Menschen, nichtstaatlichen Organisationen, sozialwirtschaftlichen Organisationen, den Sozialpartnern und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft folgen. Ziel muss es sein, gemeinsam Fortschritte und Mängel in diesem Politikfeld zu ermitteln und zu analysieren und Reformvorschläge zu unterbreiten. Zeitlich sollte diese Veranstaltung auf die Erstellung der nationalen Reformprogramme abgestimmt sein.

11.5 Auch die Veranstaltung regelmäßiger Treffen für **Dialog und Konsultation** zu spezifischen Fragen sollte mit zeitlichem Vorlauf geplant werden, um interessierten Kreisen Gelegenheit zu geben, ihre Anliegen darzulegen. Im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Akteuren sollte auch eine Prüfung der sozialen Auswirkungen des Jahreswachstumsberichts und der erzielten Fortschritte vorgenommen werden.

11.6 Die nationalen Reformprogramme und die Festlegung nationaler Ziele sind Schlüsselkomponenten in den Bemühungen um die Umsetzung der Europa-2020-Strategie und der politischen Strategien zur Armutsbekämpfung. Wichtig ist die **adäquate Definition des Armutsziels**, um auch solche Gruppen zu erfassen, die von einem Armutsrisiko und von mehrfacher Ausgrenzung betroffen sind, damit die Strategien und Reformen wirkungsvoll auf diese Gruppen abgestimmt werden. Hier sind die Einbindung der zivilgesellschaftlichen Akteure und die Partnerschaft mit ihnen maßgeblich, da diese oft frühzeitig in der Lage sind, neue Risikogruppen zu entdecken oder bei ausgegrenzten Gruppen erhöhte Risiken festzustellen.

Brüssel, den 12. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen der neuen Finanzvorschriften auf den Bankensektor in Europa“ (Initiativstellungnahme)**

(2012/C 299/02)

Berichterstatlerin: **Anna NIETYKSZA**

Ko-Berichterstatter: **Pierre GENDRE**

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

*"Die Auswirkungen der neuen Finanzvorschriften auf den Bankensektor in Europa".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 11. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 135 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Hauptaufgabe des Bankensektors, der durchschnittlich 5 % des BIP der EU ausmacht, sind die Finanzierung der Realwirtschaft, vor allem innovativer Unternehmen, sowie des Wachstums der kleinen und mittleren Unternehmen, die der Motor der europäischen Wirtschaft sind, und die Sicherung der Sparguthaben.

1.2 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten zur Stärkung des Bankensektors und zur Verhinderung erneuter Finanzkrisen durch Senkung der Risiken und Eindämmung ihrer Auswirkungen.

1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Lehren aus der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise gezogen werden müssen und dass ein neues Konzept für eine wirksamere Überwachung durch die nationalen, europäischen und internationalen Behörden und durch eine stärkere Einbeziehung der Finanzinstitute in die Verantwortung gefunden werden muss.

1.4 Der EWSA unterstützt die Maßnahmen zur Stärkung der Kapitalstruktur der Banken und ihrer Fähigkeit zur Finanzierung der Wirtschaft und warnt das Management der Banken davor, nur auf kurzfristigen Profit und Spekulationen zu setzen, die die Märkte destabilisieren.

Die Verantwortlichkeit der Bankenvorstände sowie der nationalen, europäischen und bankeninternen Kontrollinstanzen muss auf der Grundlage transparenter Regeln präzise und besser festgelegt werden, um ethisches Verhalten zu fördern.

1.5 Der EWSA weist auf die Probleme hin, die mit der massiven Ergreifung ordnungspolitischer Maßnahmen einhergehen und mit denen die 8 000 europäischen Banken konfrontiert sind, wenn sie unter wirtschaftlich schwierigen Bedingungen

in Europa angesichts der Schuldenkrise, deren Ausmaß und Folgen noch nicht unter Kontrolle sind, weiterhin die Wirtschaft finanzieren sollen.

1.6 Die europäischen Banken sind einer verstärkten Konkurrenz durch Banken aus Drittstaaten ausgesetzt, die in ihren Herkunftsländern nicht denselben rechtlichen und ordnungspolitischen Vorgaben unterliegen wie die europäischen Banken.

1.7 Die Maßnahmen zur Stärkung der Kapitalstruktur umfassen die Aufstockung und die bessere Qualität der Eigenmittel, eine bessere Deckung der Risiken, die Einführung einer Verschuldungsgrenze (Leverage Ratio) und ein neues Konzept für die Liquidität. Diese Maßnahmen können sich auf die Bilanzen der Banken auswirken und zu einem spürbaren Rückgang ihres Ertrags führen.

1.8 Um an Solidität zu gewinnen, werden die Banken deshalb bestrebt sein, ihre Größe zu verringern, sich den rentabelsten Aktivitäten zuzuwenden und das Angebot an Finanzdienstleistungen einzuschränken, um ihre Risiken besser zu steuern.

Einige treten dafür ein, dass die Banken wieder zu ihrem ursprünglichen Geschäft zurückkehren sollten: Einlagen der Kunden entgegenzunehmen, diese zu schützen und die Realwirtschaft zu finanzieren.

1.9 Der EWSA hält es für wünschenswert, schrittweise zu einer Trennung zwischen Geschäftsbanken einerseits und Finanzierungs- und Investmentbanken andererseits zurückzukehren. Die gegenwärtige weltweite Krise zeigt, dass ein auf unbegrenzter Liberalisierung beruhendes globalisiertes Finanzsystem aus dem Ruder laufen kann, wenn die Märkte diese Freiheit missbrauchen:

— Die übermäßige Größe der multinationalen Finanzkonzerne macht ihre Steuerung, die Überwachung durch die Aufsichtsbehörden sowie die Bewertung durch die Ratingagenturen sehr schwierig und bisweilen wenig glaubwürdig.

— Die Finanzinstrumente sind unkontrollierbar geworden. Zwar ist grundsätzlich nichts gegen Innovationen im Finanzbereich einzuwenden, doch ist es nicht hinnehmbar, dass ein Finanzprodukt auf recht intransparente Weise frei auf dem internationalen Markt gehandelt werden kann, ohne dass jemand die Art des Risikos oder den letztlich Haftenden kennt.

1.10 Die neuen Anforderungen in Bezug auf die Eigenmittel, vor allem die Erhöhung der Kernkapitalquote auf 9 %, die 60 systemrelevante Banken bis zum 30. Juni 2012 und alle anderen zwischen 2015 und 2018 erfüllen müssen, könnten schlimme Auswirkungen für die lokalen und genossenschaftlichen Banken haben, die gegenüber KMU und Kleinstunternehmen entgegenkommender sind. Bei den Eigenkapitalanforderungen darf es jedoch keine Diskriminierung bestimmter Gruppen von Banken geben.

1.11 Wenn die Banken Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung haben, wird es für KMU noch schwerer, an die notwendigen Finanzmittel zu kommen. Es muss vermieden werden, dass es zu einer Kreditklemme und zur Erhöhung der Bankgebühren kommt. Der Ausschuss fordert die Kommission, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass die Kapitalpuffer der kleineren Banken an die Geschäftsmodelle dieser Banken angepasst werden.

1.12 Die Aufsichtsvorschriften bewirken bereits einen Rückgang der Kredite und deren Verteuerung für die kleinen Unternehmen, vor allem Neugründungen, innovative Unternehmen und als besonders riskant geltende Unternehmen. Die EU kann die Ziele der Strategie Europa 2020, der Digitalen Agenda, eines in der Cloud aktiven Europas, des Energiefahrplans 2050 und des "Small Business Act" nicht erreichen, wenn die für die kleinen und mittleren Unternehmen bestimmten Finanzmittel infolge der Umsetzung der neuen Aufsichtsvorschriften zurückgehen.

Der EWSA fordert die Kommission auf, die Entwicklungen im Kreditbereich und bei den Bankgebühren für Unternehmen und Privatpersonen äußerst aufmerksam zu verfolgen.

1.13 Die Maßnahmen zur wirksameren Überwachung der Märkte durch die nationalen, europäischen und internationalen Behörden werden tiefgreifende Folgen für die Organisation der Banken und die internen Kontrollen haben. Daraus ergeben sich eine größere Verantwortung des Bankenmanagements sowie die Verpflichtung, die Eigenkapitalrentabilität aufmerksamer zu prüfen und die Risiken besser zu beherrschen. Die Banken müssen für ihre Produkte und Bestände Absatzprognosen und Entwicklungsstrategien unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität erarbeiten und dabei die Fähigkeit zur Aufnahme von Eigenkapital bewerten. Dies wird Umstrukturierungen nach sich ziehen, die eine Zunahme der Bedeutung und eine personelle Aufstockung der Bereiche Informationstechnologie, Controlling und Risikomanagement zu Lasten anderer, traditionellerer Bereiche mit sich bringen.

1.14 In den Banken der EU arbeiten über 3 Millionen Beschäftigte, die große Mehrheit von ihnen im Privatkundengeschäft. Seit Beginn des Jahres 2011 wurden mehr als 150 000 Arbeitsplätze abgebaut und zahlreiche Filialen geschlossen. Verschiedenen Prognosen zufolge werden 2012 weitere 100 000 Stellen abgebaut. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Verbesserung des sozialen Dialogs in der Branche in den Vordergrund zu stellen und die Abstimmung mit den Sozialpartnern zu Initiativen, die sich auf die Entwicklung der Branche auswirken, zu fördern.

1.15 Bei der Umsetzung der neuen Regelungen sind nach Auffassung des EWSA die unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten, deren Kreditmärkte bei weitem noch nicht ihr volles Potenzial entfaltet haben und in denen die meisten Banken den großen europäischen oder internationalen Bankengruppen gehören. Um ihre Bilanz zu verbessern und den neuen Verpflichtungen nachzukommen, könnten diese Gruppen versucht sein, Mittel aus ihren dortigen Tochterunternehmen abzuziehen und ihre Investitionen zu begrenzen, was die Möglichkeiten der Finanzierung der Wirtschaft dieser Länder erheblich einschränken würde. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf die in der Wiener Initiative eingegangene Verpflichtung, keine Mittel abzuziehen. Bestimmte einzigartige Modelle wie die Genossenschaftsbanken in Deutschland oder Polen müssen geschützt werden. Dazu gehören über 300 Banken allein in Polen. Die tiefgreifenden Reformen, die die neuen Regeln erfordern, wären nicht ohne einen Übergangszeitraum umzusetzen.

1.16 Zur Flankierung der Harmonisierungsmaßnahmen ist eine Stärkung der Befugnisse der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde erforderlich. Der EWSA verweist darauf, dass der freie Kapitalverkehr auf europäischer Ebene gewährleistet ist, während die Sicherheit der Einlagen und die Solvabilität der Banken in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallen. Die Kreditmärkte unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In den Ländern, in denen der Kreditmarkt nur unzureichend entwickelt ist, kann ein zu rasches Aufholen des Verschuldungsniveaus zur Entstehung von Spekulationsblasen führen. Wenn die Aufsichtsregeln europaweit einheitlich umgesetzt werden, können die nationalen Behörden nicht rechtzeitig reagieren. Die von einigen europäischen Politikern vorgeschlagene Schaffung einer europäischen Bankenunion, um die Beaufsichtigung systemrelevanter Banken und die Einlagensicherung im Insolvenzfall auf dieser Ebene anzusiedeln, ist jedoch erwägenswert.

1.17 Es besteht die Gefahr, dass die europäischen Banken im Vergleich zu ihren internationalen Konkurrenten an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Banken, die zusätzliches Eigenkapital aufnehmen wollen, können zumeist auf Kapital aus Staatsfonds und Banken in Asien und dem Nahen Osten zurückgreifen. Es besteht die reale Gefahr, dass die Eigentümerstruktur des europäischen Bankensystems der Kontrolle der EU-Mitgliedstaaten entgleitet. Der EWSA fordert die zuständigen europäischen Stellen deshalb auf, sich verstärkt dafür einzusetzen, dass weltweit überall dieselben Aufsichtsregeln gelten, um zu einer echten internationalen Regulierung der Finanzmärkte zu gelangen.

1.18 Die neuen Informationstechnologien, d.h. e-Banking, Homebanking, gesicherte Online-Transaktionen (elektronische Signatur) oder Cloud Computing, sorgen derzeit für einen tiefgreifenden Wandel bei den traditionellen Dienstleistungen der Banken. Die Banken werden vor der schwierigen Aufgabe stehen, die Realwirtschaft zu finanzieren und zugleich mit höheren Finanzierungskosten infolge der Einführung neuer Technologien bei geringerer Rentabilität zurechtzukommen. Der EWSA ist der Auffassung, dass alle Beteiligten der Bankenbranche in diesem tiefgreifenden Wandel begleitet und unterstützt werden müssen.

## 2. Einleitung

2.1 Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft haben die Regierungen und die Finanzbehörden veranlasst, nach den tieferen Ursachen des Zusammenbruchs eines Finanzsystems zu suchen, das man für fest verankert, gut geregelt und effizient kontrolliert hielt.

2.2 Die ersten Maßnahmen finanzieller und geldpolitischer Art (beträchtliche Senkung des Leitzinses, Liquidität, staatliche Beihilfen) waren Sofortmaßnahmen. Mit den längerfristigen Maßnahmen sollten die Struktur der Märkte gestärkt und künftige systemische Krisen verhindert werden: Deshalb handelte es sich um Maßnahmen im Bereich der Regulierung, der Aufsicht und der Finanzpolitik. Supranationale Organisationen wie der IWF, die G-20, die BIZ und die Kommission haben sich offen für eine Zusammenarbeit gezeigt, vertreten jedoch in einigen Punkten unterschiedliche Auffassungen.

2.3 Seit der Krise 2008 hat die EU über 50 legislative Initiativen ergriffen. 99 % der Reformen waren Ende 2011 unter Dach und Fach und sollen 2013 in Kraft treten, mit Ausnahme der Regelung für die Kernkapitalquote (Tier 1, T1), die ab dem 30. Juni 2012 für 60 systemrelevante Banken gilt. Für die anderen Banken soll diese Vorschrift zwischen 2015 und 2018 in Kraft treten.

2.4 Nach dem Basel-III-Regelwerk, das im November 2010 veröffentlicht wurde, müssen die Banken mehr und hochwertigere Eigenmittel halten, um künftige Krisen bewältigen zu können, insbesondere:

- müssen sie 4,5 % Stammaktien und Eigenkapital der Klasse I in Höhe von 6 % der risikogewichteten Aktiva halten,
- ist ein obligatorischer Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 % vorgesehen,
- ist ein fakultativer antizyklischer Kapitalpuffer zu halten, der es den nationalen Regulierungsbehörden erlaubt, in Phasen des Kreditwachstums zusätzliches Eigenkapital von bis zu 2,5 % zu verlangen.

Durch Basel III werden eine Verschuldungsgrenze von 3 % des Kernkapitals als Mindestgröße und zwei obligatorische Liquiditätsquoten eingeführt: eine Mindestliquiditätsquote, die eine Bank dazu verpflichtet, ausreichend erstklassige liquide Aktiva zu halten, um alle Nettoabflüsse über einen 30-tägigen Zeithorizont auszugleichen, sowie eine strukturelle Liquiditätsquote, wonach ein verfügbarer Betrag an stabiler Finanzierung vorzusehen ist, der den Liquiditätsbedarfs über einen Zeitraum von einem Jahr überschreitet.

2.4.1 Die Europäische Kommission hat im Juli 2011 Vorschläge zur Umsetzung von Basel III in eine Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV) vorgelegt, um den europäischen Bankensektor zu stärken und dabei die Banken zur weiteren Finanzierung des Wirtschaftswachstums zu ermutigen. Allerdings hat die Kommission noch keine konkrete Initiative ergriffen, um die Kreditvergabe zu fördern.

2.5 Den Banken sollen Anreize gegeben werden, mehr Eigenmittel zu halten, um Krisen zu überstehen, und es soll ein neues Instrument vorgelegt werden, mit dem die Aufsichtsbehörden Banken überwachen und Maßnahmen ergreifen können, wenn sie Risiken feststellen.

2.6 Die CRD IV deckt die Bereiche ab, die Gegenstand der geltenden Eigenkapitalrichtlinie sind, muss jedoch in einer für jeden Mitgliedstaat geeigneten Form umgesetzt werden.

2.7 Trotz der Versäumnisse und Mängel der verabschiedeten Regeln sind echte Fortschritte auf dem Weg zu neuen Vorschriften zu verzeichnen, wobei jedoch grundlegende Fragen noch nicht beantwortet sind:

- Werden die neuen Vorschriften sämtliche Finanzpraktiken weltweit abdecken?
- Kann man sich nach erfolgter Festlegung der Marktregulierung darauf verlassen, dass wirksame Kontrollen stattfinden?
- Werden die neuen Vorschriften die Situation im europäischen Bankensektor mit seinen über 8 000 Banken (Strukturen, Konsolidierung, Vertriebsmethoden, Personalbestand) sowie sein Verhalten im Hinblick auf die Finanzierung der Wirtschaft (Kredite für Unternehmen, Gebietskörperschaften und Privatpersonen) beeinflussen und verändern?

### 3. Sich verschlechternde finanzielle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

3.1 Die Banken in Europa müssen derzeit tiefgreifende ordnungspolitische und konjunkturelle Veränderungen bewältigen, die Anlass zu Befürchtungen im Hinblick auf ihre Fähigkeit geben, in einer durch die Schuldenkrise negativ beeinflussten Konjunktur, unter der der Euroraum in besonderem Maße leidet, die Wirtschaft zu finanzieren.

3.2 Infolge der Umsetzung der Bestimmungen des Baseler Ausschusses (Basel III) sind die Banken verpflichtet, ihr Eigenkapital aufzustocken, die sehr hohen Kennzahlen für die langfristige Liquidität (NSFR) einzuhalten und die aufsichtsrechtliche Kapitalanforderungen zu erfüllen.

3.3 Die Stresstests, denen sie in zwei Phasen unterzogen wurden, haben die Zweifel in Bezug auf die Auswirkungen eines Zahlungsausfalls eines oder mehrerer Mitgliedstaaten des Eurowährungsraums nicht ausräumen können.

3.4 Außerdem hat sich in der internationalen Finanzwelt ein Klima des Misstrauens breitgemacht, das zu Liquiditätsproblemen auf dem Interbankenmarkt geführt und die Banken veranlasst hat, sich den sichersten Anlagen zuzuwenden.

3.5 In diesem Zusammenhang hat die EZB zweimal eingegriffen und dem Bankensektor weltweit Kredite in Höhe von 1 000 Mrd. EUR zu einem Zinssatz von einem Prozent und einer Laufzeit von drei Jahren bereitgestellt. Diese Maßnahme war unabdingbar, um das Vertrauen auf dem Interbankenmarkt wiederherzustellen und den Umfang der Kreditvergabe an die Wirtschaft beizubehalten. Allerdings wurde ein beträchtlicher Teil dieser Mittel wieder bei der EZB angelegt, und ein anderer Teil wurde verwendet, um öffentliche Schuldtitel aufzukaufen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EZB ein Instrument schaffen muss, um Aufschluss über die Verwendung dieser Mittel zu erhalten.

3.6 Die notwendige Rekapitalisierung der Banken, für die von der EBA über 100 Mrd. EUR veranschlagt werden, wird immer dringender.

3.7 Die Vergabe von Krediten an Unternehmen, vor allem KMU, an die Gebietskörperschaften sowie an Einzelpersonen wird immer strenger gehandhabt. Im Übrigen werden die damit zusammenhängenden Risiken von den Banken äußerst gründlich geprüft, was zu steigenden Gebühren für diese Form der Finanzierung führt. Gleichzeitig erweist sich die Alternative einer Finanzierung von Unternehmen über die Finanzmärkte als immer schwieriger. Diese Situation, in Verbindung mit der Sparpolitik, nährt Prognosen, dass in der gesamten Europäischen Union im Jahr 2012 mit einigen wenigen Ausnahmen ein geringes Wachstum oder gar ein Nullwachstum zu erwarten ist.

#### 4. Kontrollen und Regulierung des Bankensektors

4.1 In diesem Zusammenhang muss an die Subprime-Krise in den USA erinnert werden: Die Warnsignale vor ihrem Ausbruch hätten die Aufsichtsbehörden aufmerksam machen müssen. Niemand zweifelte an der Rentabilität einer Investition, die sowohl den Banken als auch ihren Kunden Profite brachte. Der staatliche Einlagensicherungsfonds der US-Banken FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) hatte zwar vor diesen Produkten gewarnt, doch ergriff die US-Notenbank zwischen 2002 und 2006 keinerlei Maßnahmen.

4.2 Die Insolvenz von Lehman Brothers hätte verhindert werden können, wenn die Aufsichtsbehörden rechtzeitig die erheblichen Liquiditätsprobleme der Bank zur Kenntnis genommen hätten. Auch wurde nicht erkannt, welche Gefahr ein Hypothekendarlehen darstellt, das 100 % des Werts der Sicherheit ausmacht und von Finanzmaklern in "Paketen" weiterverkauft wird. Um künftigen Krisen vorzubeugen, müssen Maßnahmen ergriffen werden, damit leitende Angestellte von Finanzinstituten bei fehlender angemessener Überwachung persönlich haften.

4.3 Zwar wurde die Krise durch zu komplexe, sogenannte toxische Produkte ausgelöst, doch hätten die Aufsichtsbehörden die Schaffung und auch das Inverkehrbringen dieser Produkte auf der Grundlage der geltenden Regeln nachweislich verbieten können.

Die neuen Regeln werden künftige Krisen nicht mit absoluter Sicherheit verhindern können, wenn die Aufsichtsbehörden nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, und wenn die internen Kontrollen unzureichend bleiben.

4.4 Angesichts der Liberalisierung der Finanzmärkte müssen die Regierungen ihre Zusagen im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit einhalten, damit es nicht dazu kommt, dass in verschiedenen Gebieten verschiedene Regeln gelten.

4.5 Eine neue Regelung sollte auf folgenden Prinzipien beruhen:

- a) Der Zugang zum Bankengewerbe kann geöffnet werden, doch müssen die betreffenden Personen und die Herkunft des Kapitals weitaus strenger und wirksamer als bisher kontrolliert werden.
- b) Personen, die beruflich Finanztransaktionen durchführen, müssen eine entsprechende Genehmigung besitzen sowie Vorschriften und Kontrollen unterliegen. Auf keinen Fall darf es Parabanken und Schattenbanken geben.
- c) Neue Finanzprodukte sind von den nationalen und europäischen Bankbehörden zu genehmigen und zu kontrollieren.

4.6 Die Tätigkeit der Aufsichtsgremien muss regelmäßig von einer unabhängigen Stelle bewertet werden, die aus Experten besteht, die beruflich nicht mehr in der Finanzbranche tätig sind. Bei dieser Bewertung ist vor allem auf die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die Geschäftsführung der Banken zu achten.

#### 5. Welche Veränderungen stehen dem Bankensektor in Europa bevor?

5.1 Gegenwärtig stehen die Banken unter starkem Druck, denn sie müssen ihr Unternehmensmodell infolge der neuen Vorschriften neu definieren. Die Regeln haben unter den schwierigen finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen folgende Auswirkungen auf den Bankensektor:

- Stärkung der Kapitalstruktur aller Finanzinstitute, deren Mehrzahl bereits jetzt die Kernkapitalquote einhält. Die Banken werden bestrebt sein, den Umfang ihrer Bilanzen zu reduzieren, um solider zu werden. (Fußnote: Untersuchung von KPMG, Dezember 2011, "Evolving Banking Regulations, A long journey ahead – the outlook for 2012").
- Basel III und die Verpflichtung zur Einhaltung der strukturellen Liquiditätsquote (NSFR) (Zeithorizont über einen Monat) und der Mindestliquiditätsquote (LCR) (Zeithorizont unter einem Monat) führen dazu, dass mehr Eigenmittel benötigt werden und dass die Liquiditätsüberschüsse gehalten werden müssen, die mitunter das Vierfache des Mindestliquiditätsbedarfs der Banken betragen. Diese Maßnahmen werden sich negativ auf die finanziellen Ergebnisse auswirken und zur Reduzierung der Bilanzen der Banken führen.
- Probleme bei der Entwicklung der Kreditvergabe in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums auf Grund des antizyklischen Eigenkapitalpolsters. Trotz der hohen Nachfrage nach Krediten müssen die Banken den höheren Eigenkapitalanforderungen gerecht werden. Die Kreditportfolios müssen dieses Polster auf Verlangen der Aufsichtsbehörden aufrechterhalten. Das Liquiditätspolster, dessen Umfang von den nationalen Aufsichtsbehörden festgelegt wird, kann bis zu 2,5 % der Eigenkapitalanforderungen betragen.

5.2 All dies bedeutet

5.2.1 einen spürbaren Rückgang des durchschnittlichen Ertrags (der Eigenkapitalrendite) des Bankensektors um 10 % bis (im Extremfall) 30 %, was das Interesse der Investoren für die Branche dämpft und einen Rückgang der Kapitalisierung der europäischen Banken mit sich bringt;

5.2.2 einen Rückgang bei der Finanzierung von Unternehmen und Gebietskörperschaften und die Verteuerung von Krediten, vor allem für KMU, die oft als stärker risikobehaftete Unternehmen betrachtet werden, die über keine ausreichenden Sicherheiten oder Mitfinanzierungen verfügen;

5.2.3 den möglichen Rückgang der langfristigen Kreditvergabe infolge der Einführung der langfristigen Liquiditätsquote NSFR sowie der Fremdkapitalquote (Verschuldungsgrenze) ab 2018. Dies kann sich negativ auf die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen auswirken;

5.2.4 die Verpflichtung zur besseren Bewertung der Eigenkapitalrentabilität und zum besseren Risikomanagement. Die Banken sind verpflichtet, unter dem Gesichtspunkt der Rentabilität Absatzprognosen und Entwicklungsstrategien für ihre Produkte und Bestände zu erarbeiten sowie die Fähigkeit zur Aufnahme von Eigenkapital zu bewerten;

5.2.5 den Banken drohen sehr hohe Kosten für Audit und Reporting zur Anwendung der neuen Regeln und Einhaltung der Auflagen der nationalen und internationalen Kontrollbehörden. Dies wirkt sich auf die Organisation der Bank aus und erfordert strukturelle Änderungen;

5.2.6 die Kreditvergabe in Bereichen mit präferenzialer Risikogewichtung wird eingeschränkt. Außerdem kann die Einführung einer Verschuldungsgrenze (Leverage ratio) langfristig Einschränkungen bei der Finanzierung der Staaten, der Gebietskörperschaften und anderer Bereiche mit präferenzialer Risikogewichtung verursachen;

5.2.7 als Folge der Verteuerung der Kredite kann es dazu kommen, dass ein Teil der Aktivitäten auf Institute verlagert wird, die nicht diesen Regeln unterliegen. Dies begünstigt Parabanken, die Darlehen an Privatpersonen oft in bar und zu sehr hohen Zinsen vergeben und deren Tätigkeit keiner ebenso strengen Kontrolle wie die der Banken unterliegt.

5.3 Die neuen Vorschriften gelten ausnahmslos für große wie für kleine Banken. Sie sind möglicherweise für manche Länder ungeeignet, beispielsweise für die neuen ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten, die hohe Wachstumsraten aufweisen.

— In diesen Ländern kann es dazu kommen, dass die neuen Regeln die Investitionen einschränken. Die Banken dieser Länder gehören häufig multinationalen Konzernen und die nationalen Aktionäre sind in der Minderheit. Die Muttergesellschaften können einen erheblichen Teil des Kapitals ihrer Tochtergesellschaften abziehen, um die neuen internationalen Anforderungen zu erfüllen. Die Tochtergesellschaften würden so geschwächt und könnten nur noch in begrenztem Maße zur Finanzierung der lokalen Wirtschaft beitragen. Der EWSA verweist darauf, dass der freie Kapitalverkehr auf europäischer Ebene gewährleistet ist, während die Sicherheit der Einlagen und die Solvabilität der Banken in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallen.

5.4 Die Kreditmärkte unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In den Ländern, in denen der Kreditmarkt nur unzureichend entwickelt ist, kann ein zu rasches Aufholen des Verschuldungsniveaus zur Entstehung von Spekulationsblasen führen. Wenn die Aufsichtsregeln europaweit umgesetzt werden, können die nationalen Behörden nicht schnell genug reagieren. Zur Flankierung der Harmonisierungsmaßnahmen ist deshalb eine Stärkung der Befugnisse der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde erforderlich.

5.5 Es ist erforderlich, bestimmte besondere Modelle wie die Genossenschaftsbanken zu berücksichtigen, bei denen es sich um gesunde und autonome Banken handelt. Die infolge der neuen Regeln erforderliche Reform kann nicht ohne Übergangszeitraum umgesetzt werden. Die Genossenschaftsbanken sind ein wichtiges Element der lokalen Entwicklung und handeln im Interesse ihrer Gesellschafter, die zugleich Kunden (Anleger wie Kreditnehmer) sind: KMU, Landwirte, Kommunen und zahlreiche andere lokale Akteure.

5.6 Die großen Banken suchen Anlagemöglichkeiten mit geringen Risiken und höheren Gewinnen. Dazu kommen die Angst vor einer höheren Besteuerung und Verluste auf Grund bestimmter Staatsschuldapiere.

5.7 Der Prozess der Konsolidierung wird sich wahrscheinlich beschleunigen: Sparkassen und Genossenschaftsbanken können auf autonome Finanzierungsquellen zählen, allerdings werden die Banken, die zur Refinanzierung auf den Markt zurückgreifen, gezwungen sein, sich zusammenzuschließen, was negative Auswirkungen für die KMU und die Verbraucher hat. Einige Banken wurden gekauft und nach Zerschlagung ihres lokalen oder regionalen Netzes wieder verkauft. Die Konzentration der Banken auf nationaler Ebene ist auch an den Genossenschaftsbanken und Sparkassen nicht spurlos vorübergegangen.

5.8 Eine geringere Rendite der Banken, unter anderem auf Grund höherer Finanzierungskosten, und die sehr strengen Grundsätze für die Steuerung der Liquidität können sich in Form höherer Bankgebühren und Zinssätze für befristete Anlagen sowie für Privatkonten von Kunden bemerkbar machen.

5.9 Im Zusammenhang mit den neuen Regelungen beschleunigen die Banken ihre interne Umstrukturierung sowie den Einsatz neuer technischer Instrumente (Online-Banking, virtuelle Schalter, Einsatz von Smartphones).

— Die Kombination von neuen Technologien und Diversifizierung der kommerziellen Produkte verstärkt die Umstrukturierung der Filialnetze, wobei es immer mehr Schalter gibt, an denen keine Bargeschäfte mehr getätigt werden können. Die Zweigstellen beschränken sich zunehmend auf die Beratung und den Verkauf von Finanzprodukten. Gleichzeitig erfordern diese neuen Überweisungs- und Zahlungswege einen besseren Schutz vor Cyberangriffen, die bei Transaktionen über das Internet oder Mobiltelefone drohen.

5.10 Die Entwicklung der Vertriebswege wird schließlich zu einer Ausdünnung des Filialnetzes und zum Beschäftigungsrückgang führen. Die Umsetzung der CRD-IV-Richtlinie wird in den Banken eine Zunahme der Beschäftigung im Bereich der Informationstechnologien und des Risikomanagements zu Lasten der anderen Aktivitäten nach sich ziehen. Es muss ein hochwertiger sozialer Dialog auf allen Ebenen über Fragen der Beschäftigung und der Ausbildung eingeleitet werden, um die aktuellen Entwicklungen angemessen zu bewältigen.

## 6. Künftige Entwicklungen

6.1 Das Europäische Parlament hat sich für eine Finanztransaktionssteuer ausgesprochen, und die Kommission prüft die Umsetzung dieses Vorhabens. Es besteht jedoch keine Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, und die amerikanische Regierung vertritt eine ablehnende Haltung. Diese Steuer dürfte angesichts des geringen Satzes, der im Gespräch ist, weder eine untragbare Belastung für die Banken noch einen Nachteil im weltweiten Wettbewerb darstellen. In zwei früheren Stellungnahmen<sup>(1)</sup> hat der EWSA betont, dass es Ziel der Steuer ist, neue Einnahmen für den Haushalt – insbesondere zur Finanzierung der Entwicklungshilfe – zu generieren und zugleich eine Verhaltensänderung bei den Banken herbeizuführen, um bevorzugt die mittel- und langfristige Finanzierung der Wirtschaft gegenüber sehr kurzfristigen Spekulationen zu fördern.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA vom 29. März 2012 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG" (ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 55) und Stellungnahme des EWSA vom 15. Juli 2010 zum Thema "Steuer auf Finanztransaktionen" (ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 81).

6.2 Auf Initiative von Kommissionsmitglied Barnier wird geprüft, ob bei den Banken eine Trennung zwischen dem Privatkundengeschäft und dem Finanzierungs- und Investmentbanking möglich ist, womit das Modell der Universalbank in Frage gestellt wird. Zur Debatte steht eine gänzliche Trennung, die Abtrennung von Investitionen in Eigenkapital und das Verbot solcher Investitionen für Banken. Einige Experten sprechen sich jedoch dagegen aus und sind der Auffassung, dass die Tiefe und die Liquidität der Märkte sowie eine bessere Finanzierung der Wirtschaft durch Universalbanken gewährleistet werden.

6.3 Das Szenario für die Entwicklung der Finanzwelt und des Bankensektors hat sich in den letzten dreißig Jahren gewandelt: Die Öffnung der Märkte hat eine Globalisierung der Finanzen bewirkt, die ihrerseits zur Entwicklung und zur Zunahme der Steuerparadiese und Regulierungsaoasen geführt hat. Gleichzeitig hat der stärkere internationale Wettbewerb das Entstehen neuer Formen von Finanzinstitutionen sowie neuer Produkte und Dienstleistungen begünstigt.

6.4 Die großen Bankengruppen haben die Schwächen und Grenzen eines exzessiven Wachstums erkennbar werden lassen, das eine solide Unternehmensführung nicht mehr zulässt. Sie werden bestrebt sein, ihre Größe zu verringern und solider zu werden, wobei die Gewinne weniger stark schwanken und vorhersehbarer sein werden und keine übertriebenen Boni mehr ausgeschüttet werden. Sie werden sich auf ihr Kerngeschäft beschränken, d.h. die Entgegennahme von Einlagen und die

Kreditvergabe, und andere Dienstleistungen einschränken, international weniger stark expandieren und ihre Tätigkeit auf die stärker wachsenden Märkte konzentrieren, was ihre Rentabilität einschränken wird.

6.5 Infolge der neuen Vorschriften werden die Ausschüttung von Boni und die Gepflogenheiten bei den Gehältern der Führungskräfte stärker geprüft und strengeren Kontrollen unterliegen.

6.6 Eine Bankenaufsicht, die auf Finanzunternehmen jeder Art ausgedehnt wird, ermöglicht es, die Tätigkeit von Paraban-ken (z.B. Schattenbanken) zu kontrollieren.

6.7 Es müssen verbindliche Regeln für den Zugang zum Bankengewerbe geschaffen werden, damit Personal ausgewählt werden kann, dessen Kompetenzen Kunden und Anleger überzeugen.

6.8 Wenn die staatlichen und internationalen Beihilfen, die infolge der Finanzkrise fließen, versiegt sind, wird die Branche insgesamt zweifelsohne dem Verlauf der Konjunktur und der Entwicklung der neuen Technologien folgen, vor allem aber die Strategien umsetzen, die jedem gut geführten Unternehmen eigen sind. Die Banken werden vor der schwierigen Aufgabe stehen, als Kreditgeber für die Realwirtschaft glaubwürdig zu bleiben und gleichzeitig mit höheren Finanzierungskosten und einer geringeren Rentabilität zurechtzukommen.

Brüssel, den 12. Juli 2012

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

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Europäische Technologieplattformen (ETP) und industrieller Wandel“ (Initiativstellungnahme)

(2012/C 299/03)

Berichterstatter: **Josef ZBOŘIL**

Ko-Berichterstatter: **Enrico GIBELLIERI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Januar 2012, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Europäische Technologieplattformen (ETP) und industrieller Wandel"*

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 11. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 138 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA ist sich bewusst, dass es zwar erforderlich, jedoch schwierig ist, Vorhersagen über den industriellen Wandel auf der Grundlage verschiedener Faktoren zu treffen, die diesen Wandel beeinflussen. Zu den Haupttriebkraften des Wandels zählen Forschung und Entwicklung (FuE), und die diesbezüglichen Leitindikatoren sind die Europäischen Technologieplattformen (ETP).

1.2 Der EWSA ersucht die Europäische Kommission darum, die Tätigkeit der bestehenden ETP weiterhin zu unterstützen und sowohl den Austausch der ETP untereinander als auch den zwischen den ETP und den betreffenden Institutionen der EU zu verbessern.

1.3 Der EWSA erkennt an, dass mit ETP zusammenhängende Wirtschaftszweige wesentlich für die Wertschöpfungskette sind: Viele Neuerungen hängen von grundlegenden Verfahren (Fertigungs- und Verarbeitungsindustrie, Forstwirtschaft und Robotik) und Ausgangsmaterialien (z.B. Chemikalien, Stahl) ab. Insofern sind Neuerungen bei Verfahren und Materialien Schrittmacher für die Innovation in der EU.

1.4 Der EWSA erkennt an, dass durch ETP bereits gesellschaftliche Probleme in Angriff genommen werden. In puncto Wachstum und Arbeitsplätze mit Mehrwert ist der Einfluss des von ihnen abgedeckten Gebiets auf die Gesellschaft beträchtlich. ETP sind eine Antwort auf zentrale politische Fragen (z.B. biologische Wirtschaft, Rohstoffe und Ressourceneffizienz).

1.5 ETP sind ein konkretes und augenscheinliches Beispiel für den von unten nach oben gerichteten Ansatz der Forschungs- und Innovationspolitik der EU, bei dem die Wirtschaft und weitere wichtige Interessenträger in alle Innovationsphasen eingebunden werden. Im Rahmen von Horizont 2020 ist ein ebensolcher Ansatz unverzichtbar.

1.6 Der EWSA fordert im Interesse der Wirksamkeit von ETP, dass der Prozess der Vereinfachung des Rechtsrahmens der Europäischen Kommission (einschließlich der Mitwirkung an EU-Projekten) wirksamer umgesetzt wird sowie die gegen

die Zerstückelung und die Konkurrenz institutioneller Initiativen gerichteten Anstrengungen verstärkt, Strategien besser koordiniert und ETP in Zukunft auf institutioneller Ebene besser sichtbar werden.

1.6.1 Nach Meinung des EWSA sind ETP wesentliche Impulsgeber für die EU-Industriepolitik. Die Industrie, einer der Grundpfeiler der EU-Wirtschaft, trägt zu ihnen bei und unterstützt sie. ETP werden von der Industrie getragen, was für die Industrierelevanz ihrer Initiativen bürgt. Die Beiträge der ETP betreffen nicht nur den technologischen und Forschungsbedarf, sondern auch den Technologietransfer.

1.6.2 Mit Blick auf bestehende Beispiele wie die Europäische Plattform für Stahltechnologie (ESTEP) und PLATEA sollten die Gewerkschaften und andere maßgebliche Interessengruppen stärker und dauerhaft in ETP sowie nationale bzw. regionale Technologieplattformen (NTP bzw. RTP) eingebunden werden, damit soziale und gesellschaftliche Themen abgedeckt werden können, die die Wirkung der jeweiligen strategischen Forschungspläne verstärken.

1.6.3 Probleme mit der Einbindung von KMU sollten über den ständigen Abgleich der bewährtesten Verfahren gelöst werden, wie dies beim gemeinsamen Unternehmen "Brennstoffzellen und Wasserstoff" (FCH-JU) der Fall ist.

1.7 Die entsprechenden nationalen und regionalen Plattformen spiegeln die Struktur der ETP auf der Ebene der Mitgliedstaaten wider. Die Koordinierung und Harmonisierung der europäischen, nationalen und regionalen FuE-Programme sollte durch eine engere Zusammenarbeit mit den ETP verbessert werden.

1.8 ETP können beträchtlich zur Umsetzung der EU-Strategien beitragen. Als besondere Prioritäten für die Förderung von Innovationen im öffentlichen und privaten Bereich wurden ermittelt: Nachhaltige Verarbeitungsindustrie durch Ressourcen- und Energieeffizienz (SPIRE), Europäische Innovationspartnerschaften im Bereich Wasser, Rohstoffe, intelligente Städte

(gemeinsam mit dem Europäischen Strategieplan für Energietechnologie) und EMIRI (Forschungsinitiative der Industrie zu Energieerzeugnissen). Von der über ETP koordinierten branchenübergreifenden Zusammenarbeit wird letztlich die gesamte europäische Gesellschaft profitieren.

1.9 Der EWSA fordert die EU-Institutionen auf, an der Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zu arbeiten, um im Interesse der Verwertung und Vermarktung durch die EU aktuellstes weltweites Fachwissen anzuziehen.

1.10 Der erweiterte Zugang zu Strukturfonds für intelligente Spezialisierung für NTP sollte gefördert und erleichtert werden.

1.11 Die Rolle der ETP als Anbieter von Lösungen für gesellschaftliche Probleme wird stärker ins Licht der Öffentlichkeit rücken, wenn sie sich nicht nur der Verwertung, sondern auch der Innovation zuwenden. Dies ist wesentlich für die Sicherung des sozialen Netzes und der Lebensqualität in Europa.

1.12 Der EWSA begrüßt die Rolle der ETP als Bindeglied zu nachfrageorientierten Innovationsinstrumenten, die FuE-Maßnahmen ergänzen und die Markteinführung beschleunigen. ETP sind zudem wesentlich für die Verwertung der FuE-Ergebnisse. Der Ausschuss fordert mehr Maßnahmen zur Unterstützung der Koordinierung, um die Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette voranzutreiben.

1.13 Die gesellschaftliche Attraktivität von Herstellungsprozessen und herstellungsbezogenen FuE-Maßnahmen für die Öffentlichkeit und insbesondere für junge Menschen lässt nach. Dies ist auch eine Folge der Verlagerung der Herstellung in Länder außerhalb Europas, die einen Teufelskreis und die weitere Verlagerung der Herstellung zur Folge hat. Der EWSA geht davon aus, dass ETP zur Sensibilisierung für die Bedeutung der verschiedenen industriellen Herstellungsprozesse beitragen können.

1.14 ETP könnten vom Niedergang der EU-Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen werden. Die Wirtschaft der EU ist dabei, ihre weltweite industrielle Führungsstellung einzubüßen; bei ihr sind weniger Risikobereitschaft und unternehmerische Initiative als in anderen Teilen der Welt zu beobachten.

1.15 Auf die Bedürfnisse der Menschen bezogene Aus- und Weiterbildung sollte innerhalb der ETP-Landschaft fortgeführt und als strategisches Element der Plattformen gestärkt werden. Daher sollten enge und dauerhafte Bande mit den entsprechenden EU-Ausschüssen für den sozialen Dialog in den einzelnen Branchen und dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) geknüpft werden.

1.16 ETP könnten überdies soziale und gesellschaftliche Fragen beträchtlich beeinflussen, insbesondere die Wiederausrichtung der staatlichen Bildungs- und Ausbildungssysteme auf die Anforderungen der EU-Wirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der EU. Im Bereich der beruflichen Bildung und Umschulung sollten große Anstrengungen unternommen werden, damit die Erwerbstätigen in die Lage versetzt werden, mit den neuen Verfahrenstechnologien und Erzeugnissen umzugehen, die aus der Forschungs- und Innovationstätigkeit resultieren. Nur qualifizierte Mitarbeiter mit sicheren Arbeitsplätzen werden mit hochwertigen neuen Technologien umgehen können.

## 2. Gründung und Geschichte der ETP

2.1 Im März 2003 forderte der Rat der EU, den Europäischen Forschungsraum durch die Gründung von ETP zu stärken,

die technologisches Know-how, Industrie, Regulierungsbehörden und Finanzinstitutionen zusammenbringen.

2.2 ETP wurden als von der Industrie getragene Foren für Interessengruppen eingerichtet, in denen mittel- bis langfristige Forschungs- und Technologieziele festgelegt sowie Fahrpläne entwickelt werden sollten. Zudem sollten sie zu stärkeren Synergieeffekten zwischen den verschiedenen Akteuren im Forschungsbereich beitragen und Prioritäten in einigen Technologiebereichen festlegen, die der EU zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit verhelfen.

2.3 Die Europäische Kommission unterstützte die Entwicklung von ETP und wirkte als Starthelfer. Sie nimmt beobachtend teil und engagiert sich für einen strukturierten Dialog über die Forschungsschwerpunkte, besitzt oder verwaltet jedoch keine ETP, da diese unabhängige Einrichtungen sind. Die CORDIS-Internetpräsenz der Europäischen Kommission, der ETP-Rundbrief und die regelmäßigen ETP-Seminare für Führungskräfte erleichtern den Informationsfluss.

2.4 Einige ETP sind als lockere Netze angelegt und kommen nur einmal jährlich zusammen, während andere über rechtliche Strukturen verfügen und Mitgliedsbeiträge erheben. Bislang haben sämtliche ETP Interessenträger zusammengebracht, sich auf gemeinsame Leitbilder geeinigt und strategische Forschungspläne aufgestellt. ETP werden durch den Dialog zwischen Forschenden in der Industrie und im öffentlichen Bereich sowie einzelstaatlichen Regierungsvertretern weiterentwickelt; sie tragen auch zur Konsensbildung und zur wirksameren Verflechtung von Investitionsbemühungen bei.

2.5 ETP unterstützen wirksame öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) und tragen wesentlich zur Entwicklung eines Europäischen Forschungsraums des Wissens für Wachstum bei. Derartige ÖPP können die technologischen Probleme angehen, die möglicherweise der Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung, verbesserten öffentlichen Dienstleistungen und der Umstrukturierung der traditionellen Wirtschaftszweige sind.

## 3. ETP und der industrielle Wandel

3.1 Industrieller Wandel<sup>(1)</sup> ist ein fortlaufender Prozess, der von verschiedenen Faktoren wie der Marktentwicklung, organisatorischen, sozialen, gesellschaftlichen und strukturellen Veränderungen sowie technischen Innovationen bei Produktionsverfahren und Erzeugnissen beeinflusst wird.

3.2 Ein ebensolcher kontinuierlicher Prozess ist die Innovation, und durch die stetige Übermittlung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse an die reale Produktionskette ist sie einer der Faktoren, die den industriellen Wandel grundlegend beeinflussen. Überdies ist sie der wichtigste Impulsgeber für die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie und der Dienstleistungsbranche der EU.

3.3 Beim Innovationsprozess sollte genau bedacht werden, wie die knappen Finanzmittel in Europa verwendet werden. Die Europäischen Technologieplattformen (ETP) sind ein bereits bestehendes leistungsstarkes Instrument, durch das sich die mit der Innovation und der Anwendung der Wirtschaftspolitik verbundenen Probleme konkret lösen lassen könnten.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Der industrielle Wandel: Bilanz und Aussichten – eine Gesamtbetrachtung", ABl C 010, 14.1.2004, S. 105-113.

3.4 Wesenscharakteristik und Inhalt des industriellen Wandels hängen größtenteils von der Innovation ab, und ETP sind immer häufiger die tatsächlichen Entstehungsorte von Innovation. ETP sind auf praktische industrielle Anwendungen ausgerichtet, die sich auf Produktionsverfahren, Erzeugnisse sowie Arbeitsorganisation und -bedingungen auswirken.

3.5 Die EU-Institutionen empfehlen eine ausgewogene Einbeziehung sämtlicher Interessenträger in die ETP. Es wäre insbesondere erstrebenswert, dass die EU-Institutionen KMU oder Wirtschaftsforschungspartner auf jede nur erdenkliche Weise in Form von Gesellschaften, wie etwa Wissensgemeinschaften, unterstützen, um diesen überaus populären europäischen Unternehmen die aktive Mitwirkung an den Plattformen zu ermöglichen. Die Kosten von Plattformen sind ein Hindernis, das KMU und Universitäten von der Mitwirkung an Forschungsvorhaben abhält.

3.6 Angesichts des Umfangs und der Bedeutung von ETP im EU-Kontext – als freiwillige Gremien, die allen Interessierten offenstehen – ist es unabdingbar, sie als wirkungsvolle Instrumente für die Umsetzung der EU-Politik anzuerkennen.

3.7 Der Übergang zu einem nachhaltigeren Fertigungs- und Dienstleistungsgewerbe in Europa sowie die Umsetzung der Europa-2020-Strategie hängen stark davon ab, wie viel echte Innovation die ETP im nächsten Jahrzehnt hervorbringen können.

3.8 Tatsächliche, greifbare Innovationen und ebensolcher industrieller Wandel könnten bewirkt werden, indem innovative Verfahren bzw. Erzeugnisse sowie die benötigten Qualifikationen und die Arbeitsorganisation für die vollständige Umsetzung in Herstellungs- und Dienstleistungsmaßnahmen gleichzeitig entwickelt werden.

3.9 Einige ETP sind so organisiert, dass den sozialen Aspekten des Innovationsprozesses von Anfang an Rechnung getragen wird und in ihren strategischen Forschungsplänen Maßnahmen inbegriffen sind, die auf die künftigen Erfordernisse des Personalwesens abzielen. Häufig kommt es dabei zu einer engen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch mit den branchenspezifischen EU-Ausschüssen für den sozialen Dialog.

3.10 In Anbetracht ihrer Zusammensetzung und ihrer engen Verflechtung mit den wesentlichen Wirtschaftszweigen der EU hat die Beratende Kommission für den industriellen Wandel des EWSA eine Bestandsaufnahme in den unterschiedlichen Industrien vorgenommen und den sonstigen Institutionen der EU sowie den Mitgliedstaaten in diesem von unten nach oben gerichteten unbürokratischen Verfahren Schlussfolgerungen übermittelt. Das Ziel ist es, zur Umsetzung der EU-Industriepolitik und zu einem wünschenswerten industriellen Wandel beizutragen.

#### 4. Bedeutung der ETP für Forschung und Entwicklung

Die Europäische Kommission hat eine Reihe von Initiativen ausgearbeitet und umgesetzt, um die ETP zu stärken, Industriemaßnahmen zu intensivieren und Technologiestrategien festzulegen.

4.1 Gemeinsame Technologieinitiativen (GTI) sind ein Mittel zur Umsetzung strategischer Forschungspläne für eine begrenzte Anzahl von ETP. In einigen wenigen ETP sind die Ziele so hochgesteckt und breit gefächert, dass die herkömmlichen

FuE-Instrumente des Rahmenprogramms nicht ausreichen. Für eine wirksame Umsetzung hingegen sind spezifische Mechanismen vonnöten, die die für die Verwirklichung der Forschungsziele erforderliche Leitung und Koordination gewährleisten. Um diesen Bedürfnissen gerecht werden zu können, wurden das GTI-Konzept erdacht und in Form von gemeinsamen Unternehmen weiterentwickelt.

4.2 Im März 2009 kam das damals für Wissenschaft und Forschung zuständige Kommissionsmitglied mit hochrangigen Industrievertretern zusammen, um die Fortschritte bei den neuen ÖPP-Forschungsinstrumenten zu überprüfen und die Umsetzungsprioritäten zu erörtern. Diese Prioritäten und Instrumente wurden für die Initiativen *Fabriken der Zukunft*, *Energieeffiziente Gebäude* und *Umweltfreundliche Kraftfahrzeuge* genutzt, die Teil des im November 2008 verabschiedeten Europäischen Konjunkturprogramms waren.

4.3 Die drei ÖPP sind ein leistungsfähiges Mittel, um den Forschungsbemühungen in drei großen Wirtschaftszweigen Impulse zu geben, nämlich der Automobilindustrie, dem Bauwesen und dem Herstellungsgewerbe, die besonders stark vom Wirtschaftsabschwung betroffen sind und in denen Innovationen maßgeblich zu einer umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Wirtschaft beitragen können.

4.4 Der von der EU 2008 verabschiedete Europäische Strategieplan für Energietechnologie ist der erste Schritt hin zu einer Energietechnologiepolitik der EU. Er ist ein Instrument zur Unterstützung der Entscheidungsfindung im Bereich der EU-Energiepolitik mit dem Ziel,

- Wissensentwicklung, Technologietransfer und -übernahme zu beschleunigen,
- die führende Position der EU-Industrie im Bereich der CO<sub>2</sub>-emissionsarmen Energietechnologien zu behaupten,
- die Wissenschaft dabei zu unterstützen, Energietechnologien so umzugestalten, dass die Energie- und Klimaschutzziele für 2020 erreicht werden können,
- zur weltweiten Umstellung auf eine kohlenstoffemissionsarme Wirtschaft bis 2050 beizutragen.

Die Umsetzung des Europäischen Strategieplans für Energietechnologie begann mit der Einrichtung der Europäischen Industrieinitiativen, die Wirtschaft, Wissenschaft, Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission in ÖPP zusammenführen, bei denen das Risiko gemeinsam getragen wird. Parallel dazu arbeitet das Europäische Energieforschungsbündnis (EERA) seit 2008 daran, die FuE-Maßnahmen einzelner Forschungseinrichtungen auf die Prioritäten des Europäischen Strategieplans für Energietechnologie auszurichten und einen Programmplanungsrahmen auf EU-Ebene zu erstellen.

4.5 Die EU-Leitmarktinitiative wurde ins Leben gerufen, um Maßnahmen für sechs wichtige Branchen unterstützen, die auf den Abbau von Hindernissen bei der Markteinführung neuer Erzeugnisse oder Dienstleistungen abzielen. Bei der Durchführung der Aktionspläne arbeiten die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft zusammen. Die Instrumente der Strategie setzen bei Regulierung, öffentlichem Auftragswesen, Normierung und unterstützenden Maßnahmen an. Gerichtet ist die Leitmarktinitiative auf folgende Märkte: Elektronische Gesundheitsdienste ("eHealth"), Schutztextilien, nachhaltiges Bauen, Recycling, biobasierte Produkte und erneuerbare Energie.

## 5. Ergebnisse der Untersuchung der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von ETP

5.1 Da es inzwischen sehr viele ETP gibt, liegt es auf der Hand, dass ihre Leistungen unterschiedlich waren und auch in Zukunft sein werden. Daher hat der Ausschuss in einer Erstanalyse versucht, die allgemeinen Hauptfaktoren für Spitzenleistungen (Stärken und Chancen) und, was sogar noch wichtiger ist, die wesentlichen Hemmnisse (Schwächen und Risiken) zu ermitteln.

### 5.2 Stärken

- ETP vereinen in sich sämtliche Interessengruppen: Forschungszentren und Universitäten, die Wirtschaft (Großkonzerne und KMU), Pflanzenproduzenten, gemeinnützige und gewerbliche Einrichtungen, Verbände, staatliche Stellen und Gewerkschaften.
- Auf den Plattformen werden die Rollen und die Hierarchie in der jeweiligen Branche klar ermittelt. Die Interessengruppen haben eine Vision, einen Fahrplan und einen Durchführungsplan gemein.
- Die Industrie, einer der Grundpfeiler der EU-Wirtschaft, trägt stark zu den ETP bei und unterstützt sie. ETP werden von der Industrie getragen, was für die Industrierelevanz ihrer Initiativen bürgt. Die Beiträge der ETP betreffen nicht nur den technologischen und Forschungsbedarf, sondern auch den Technologietransfer.
- ETP sind schlank organisiert und flexibel, sie setzen Kräfte frei und bündeln Ressourcen.
- Mit ETP zusammenhängende Wirtschaftszweige sind wesentlich für die Wertschöpfungskette: Viele Neuerungen hängen von grundlegenden Verfahren (z.B. Fertigungs- und Verarbeitungsindustrie, Forstwirtschaft und Robotik) und Ausgangsmaterialien (Chemikalien und Stahl) ab. Insofern wirken Neuerungen bei Verfahren und Materialien als Katalysatoren für die Innovation in der EU.
- ETP setzen sich bereits mit gesellschaftlichen Problemen auseinander. Der Einfluss des von ihnen abgedeckten Gebiets auf die Gesellschaft ist beträchtlich, was Wachstum und Arbeitsplätze mit Mehrwert betrifft. ETP sind eine Antwort auf zentrale politische Fragen (z.B. biologische Wirtschaft, Rohstoffe und Ressourceneffizienz).
- Einige ETP können sich auf nationale und regionale Technologieplattformen (NTP bzw. RTP) stützen, und zwar in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten.
- Bildung ist für die Plattformen von strategischer Bedeutung.
- Ausgehend von den bestehenden ETP werden bereits einige Umsetzungswerkzeuge angewandt (z.B. ÖPP, Cluster).

### 5.3 Schwächen

- ETP sollten strategisch denken, keine beschränkten Lobbygruppen werden und ihre Ziele nicht aus den Augen verlieren. ETP laufen Gefahr, dass sich ihre Tätigkeiten überschneiden oder übermäßig aufsplittern.
- Einzelne ETP werden von großen Akteuren beherrscht.

— Endanwendungen und Neuerungen lassen sich nur schwerlich erkennen und ETP zuweisen:

- ETP sind sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich nach wie vor kaum wahrnehmbar.
- Nichtregierungsorganisationen sind nicht an einer Mitwirkung interessiert.
- Paritätisch besetzte Gremien (sogenannte *Mirror Groups* bzw. NTP und RTP) der Mitgliedstaaten waren im Allgemeinen nicht erfolgreich.

— Es muss mehr für die Entwicklung eines branchenübergreifenden Konzepts getan werden, in dem die Interessen und die Tätigkeiten der Beteiligten vereint werden.

— ETP sollten ihre Kommunikation und die Verbreitung von Ergebnissen verbessern.

### 5.4 Chancen

— ETP sind wesentliche Impulsgeber für die EU-Industriepolitik. Die einschlägigen nationalen und regionalen Plattformen spiegeln die Struktur der ETP auf der Ebene der Mitgliedstaaten wider und verbessern die Plattformkoordinierung und -wirksamkeit. Die Koordinierung und Harmonisierung der europäischen, nationalen und regionalen FuE-Programme sollte durch die Zusammenarbeit mit den ETP verbessert werden.

— Durch die Lösungen, die sie für gesellschaftliche Probleme bieten, und angesichts ihrer erweiterten, auf Forschung und Innovation gerichteten Strategie werden ETP stärker ins Licht der Öffentlichkeit rücken.

— Als besondere Prioritäten für die Förderung von Innovationen im öffentlichen und privaten Bereich wurden ermittelt: Nachhaltige Verarbeitungsindustrie durch Ressourcen- und Energieeffizienz (SPIRE), Europäische Innovationspartnerschaften im Bereich Wasser, Rohstoffe, intelligente Städte (gemeinsam mit dem Europäischen Strategieplan für Energietechnologie und EMIRI, der Forschungsinitiative der Industrie zu Energieerzeugnissen).

— ETP fordern von der Europäischen Kommission mehr Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen, um die Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette voranzutreiben und die Vereinfachungsbemühungen zu verstärken. Die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und die Anziehung besten weltweiten Fachwissens im Interesse des EU-Handels und der Verwertung durch die EU könnten erheblich zur Arbeit der ETP beitragen.

— ETP sollten nachfrageorientierte Innovationsinstrumente mit ergänzenden Forschungsmaßnahmen verflechten, um die Markteinführung beschleunigen.

— ETP könnten zur Sensibilisierung für die Bedeutung der verschiedenen industriellen Herstellungsprozesse für die Sicherung des sozialen Netzes und der Lebensqualität in Europa beitragen.

— Auf die Bedürfnisse der Menschen bezogene allgemeine und berufliche Aus- und Weiterbildung sollte innerhalb der ETP-Landschaft beibehalten werden.

## 5.5 Risiken

- Den ETP zufolge reichen die Finanzmittel für den Betrieb der Plattformen nicht aus.
- ETP könnten vom Niedergang der EU-Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen werden. Die Wirtschaft der EU ist dabei, ihre weltweite industrielle Führungsstellung einzubüßen; problematisch ist, dass in der EU allgemein wenig Risikobereitschaft vorhanden ist und dass unternehmerische Initiative im Gegensatz zu anderen Teilen der Welt kaum anerkannt wird.
- Wenn der Vereinfachungsprozess des EU-Rechtsrahmens (einschließlich der Mitwirkung an EU-Projekten) wirksamer umgesetzt wird sowie die gegen die Zerstückelung und die Konkurrenz institutioneller Initiativen gerichteten Anstrengungen verstärkt, Strategien besser koordiniert und ETP in Zukunft auf institutioneller Ebene besser sichtbar werden, könnte dies die Wirksamkeit von ETP steigern.
- Die gesellschaftliche Attraktivität von Herstellungsprozessen und herstellungsbezogenen FuE-Maßnahmen für die Öffentlichkeit und insbesondere für junge Menschen lässt nach. Dies ist auch eine Folge der Verlagerung der Herstellung in Länder außerhalb Europas.

## 6. Zusammenarbeit der ETP untereinander und mit der Europäischen Kommission

ETP wirken aktiv an der Umsetzung des 7. Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung der EU mit. Derzeit bringen ETP Informationen und Vorschläge in die laufenden Arbeiten an Horizont 2020 ein, um das Rahmenprogramm auf die wahren Bedürfnisse der Gesellschaft der EU und insbesondere des produzierenden Gewerbes sowie der Dienstleistungsbranche auszurichten.

### 6.1 Horizont 2020

6.1.1 Horizont 2020 ist das Instrument zur Umsetzung der Europa-2020-Leitinitiative Innovationsunion, mit der die weltweite Wettbewerbsfähigkeit Europas gesichert werden soll. Das von 2014 bis 2020 laufende Programm mit einem Budget von 80 Mrd. EUR ist Teil der Bemühungen, neues Wachstum und neue Arbeitsplätze in Europa zu schaffen. Horizont 2020 soll

- die Stellung der EU im Wissenschaftsbereich stärken,
- die führende Rolle der Industrie im Bereich Innovation konsolidieren, wofür z.B. beträchtliche Investitionen in Schlüsseltechnologien sowie verstärkter Zugang zu Kapital und Beihilfen für KMU vorgesehen sind, und

- auf wesentliche Anliegen der Bürgerinnen und Bürger der EU eingehen, wie etwa Klimawandel und Entwicklung nachhaltigen Verkehrs und nachhaltiger Mobilität.

6.1.2 Horizont 2020 zielt auf die Behebung gesellschaftlicher Probleme ab, indem zur Überbrückung der Kluft zwischen Forschung und Markt beigetragen wird. Dieser marktorientierte Ansatz umfasst die Schaffung von Partnerschaften mit der Privatwirtschaft und den Mitgliedstaaten.

6.1.3 Horizont 2020 wird von weiteren Maßnahmen zur Planung und Einrichtung des Europäischen Forschungsraums bis 2014 flankiert. Ziel dieser Maßnahmen ist es, Hindernisse bei der Schaffung eines echten Binnenmarktes für Wissen, Forschung und Innovation abzubauen.

### 6.2 Europa 2020

6.2.1 Europa 2020 ist die Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt. Die EU-Wirtschaft soll intelligent, nachhaltig und integrativ werden. Diese drei sich gegenseitig verstärkenden Prioritäten sollen die EU und ihre Mitgliedstaaten dabei unterstützen, eine hohe Beschäftigungs- und Produktivitätsquote sowie einen hohen Grad an sozialem Zusammenhalt zu erreichen.

6.2.2 Auf der praktischen Ebene hat sich die EU fünf ehrgeizige und bis 2020 zu verwirklichende Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Eingliederung und Klima bzw. Energie gesetzt. Jeder Mitgliedstaat hat in den jeweiligen Bereichen eigene nationale Ziele festgelegt. Die Strategie wird durch konkrete Maßnahmen auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten flankiert.

### 6.3 Künftige Rolle der ETP

6.3.1 Die Rolle der ETP wird künftig wohl dieselbe bleiben. ETP könnten aber auch die Umsetzung der Instrumente der Europäischen Kommission unterstützen, die zum Teil bereits im 7. Rahmenprogramm getestet wurden. Die Europäische Kommission dürfte im Rahmen von Horizont 2020 verstärkt auf (allerdings zahlenmäßig wenige) Umsetzungsinstrumente zurückgreifen, z.B. auf ÖPP und die GTI.

6.3.2 Die Wirtschaft und die im weiteren Sinne Beteiligten haben starke Bereitschaft signalisiert, die Umsetzung der genannten Instrumente zu unterstützen. Zu den Beispielen zählen die ÖPP Biowirtschaft ÖPP (Biowirtschaft für Wachstum), *Nachhaltige Verarbeitungsindustrie durch Ressourcen- und Energieeffizienz (SPIRE)*, *Forschungsinitiative der Industrie zu Energieerzeugnissen (EMIRI)* und *Forschungen zu künftigen Infrastrukturnetzen in Europa (reFINE)*.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Notwendigkeit einer europäischen Verteidigungsindustrie: industrielle, innovative und soziale Aspekte“ (Initiativstellungnahme)**

(2012/C 299/04)

Berichterstatter: **Joost VAN IERSEL**

Ko-Berichterstatterin: **Monika HRUŠECKÁ**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Januar 2012 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Notwendigkeit einer europäischen Verteidigungsindustrie: industrielle, innovative und soziale Aspekte".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 11. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 132 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Welt unterliegt raschem geopolitischem Wandel. Die Führungsposition der westlichen Welt wird sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht in Frage gestellt. Während die Verteidigungshaushalte überall in der Europäischen Union gekürzt werden, steigen die Rüstungsausgaben in China, Indien, Brasilien, Russland und anderen Ländern an. Der EWSA fordert den Rat und die Kommission deshalb auf, eine Gesamtbewertung ausschlaggebender Faktoren der Stellung und Rolle der EU in der Welt vorzunehmen, die in einer überzeugenden Aktualisierung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik mündet.

1.2 Die Verteidigungspolitik wird durch die strategischen Interessen, wahrgenommenen Bedrohungen und politischen Ziele der Länder geprägt; in Europa sind diese hauptsächlich national definiert. Überholte Ansätze führen offenkundig zu zunehmender Zersplitterung, Lücken, Überkapazität und fehlender Interoperabilität der europäischen Verteidigungsfähigkeiten. Die Argumente zugunsten einer Verbesserung sind überwältigend; es ist lediglich eine Frage des politischen Willens. So wurde schon 1986 überzeugend argumentiert<sup>(1)</sup>. Heute ist die Situation politisch, wirtschaftlich und verteidigungspolitisch gesehen wesentlich dringlicher. Der EWSA fordert den Rat auf, ernsthaft an einem EU-Verteidigungsschirm zu arbeiten.

1.3 Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollte das Selbstvertrauen der EU und der Mitgliedstaaten stärken. Sie sollte in der Gesellschaft und in der breiten Öffentlichkeit, bei

den adäquat ausgerüsteten Soldaten, bei Unternehmen und bei den Arbeitnehmern des Sektors Vertrauen erwecken. Die EU-Bürger haben ein Recht auf angemessenen Schutz. Angemessene zukunftsfähige europäische Rüstungsgüter werden immer dringender benötigt. Daher sind isolierte Maßnahmen von Mitgliedstaaten völlig unzureichend und eine Verschwendung von Steuergeldern.

1.4 Im Einklang mit den Politiken und aktuellen Praktiken der USA und anderer (aufstrebender) Weltakteure sowie angesichts der Tatsache, dass es die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten ist, die Bürger zu schützen und die Sicherheit zu gewährleisten, unterstreicht der EWSA die Notwendigkeit, im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) europäische strategische Interessen zu definieren<sup>(2)</sup>. Das Dreieck aus Außenpolitik und Sicherheit, Verteidigung und Industriekapazität ist letztlich unteilbar; es unterstützt Europas Stellung in der Welt sowie seine wirtschaftlichen und politischen Interessen und Werte (Menschenrechte, Demokratie). Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sollte direkt einbezogen werden.

1.5 Der EWSA unterstreicht, dass substanzielle Veränderungen der Denkweise und Politik erforderlich sind, wenn Europa eine solide Sicherheits- und Verteidigungsindustrie beibehalten will, um eine kritische Masse für Wirksamkeit und Kosteneffizienz zu schaffen. Für die Streitkräfte muss es eine dem wirtschaftlichen und technologischen Gewicht Europas angemessene stabile und vorhersehbare Zukunft geben. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten fällt dies in erster Linie in die Zuständigkeit der wichtigsten produzierenden Mitgliedstaaten.

<sup>(1)</sup> Siehe "Towards a Stronger Europe", Bericht einer unabhängigen Studiengruppe, die von den Verteidigungsministern der unabhängigen europäischen Programmgruppe eingesetzt wurde, um Vorschläge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsgüterindustrie zu unterbreiten.

<sup>(2)</sup> Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Vertrag über die Europäische Union (EUV), Artikel 42 ff., ABl. C 115 vom 9.5.2008.

1.6 Nach Ansicht des EWSA sprechen überzeugende Argumente für die Stärkung der europäischen Planung und engagierten Koordinierung:

- Der Sektor ist komplex und wissensintensiv; er erfordert langfristige Planung.
- Trotz Privatisierung haben die Staaten nach wie vor großes Interesse an der Verteidigungsindustrie als Kunde, Regulierungsbehörde und Bereitsteller von Ausfuhrlicenzen.
- Die Unzulänglichkeiten der derzeitigen Struktur und (einschneidende) Haushaltszwänge erfordern geordnete Neuanpassungen statt ständiger bruchstückhafter Ansätze, die die interne und externe Glaubwürdigkeit untergraben.
- Es sollte eine wirksame Koordinierung zwischen den wichtigsten produzierenden Ländern und den gering- oder nichtproduzierenden Ländern gewährleistet werden, um den Ankauf von Rüstungsgütern in Europa zu fördern und Nutzen aus allen verfügbaren Kenntnissen und aus den Großunternehmen und KMU in ganz Europa zu ziehen.
- Ein erfolgreicher Ertrag der europäischen Industrie weltweit wird schließlich von der Entwicklung eines stabilen Heimatmarkts in Europa abhängen.

1.7 Neben der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und dem Verteidigungspaket von 2007<sup>(3)</sup> fordert der EWSA eine gut konzipierte europäische Industriepolitik für den Verteidigungssektor, der durch seine besonderen Merkmale der staatlichen Anforderungen und öffentlichen Finanzierung gekennzeichnet ist. Im Rahmen von Europa 2020 muss diese Industriepolitik auf geteilten Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der EU – mit EDA und Kommission als vollwertigen Partnern – sowie auf Konsultationen mit der Verteidigungsindustrie und anderen Interessenträgern, darunter den Sozialpartnern, und dem Erfordernis eines gut organisierten sozialen Dialogs beruhen.

1.8 Investitionen auf EU- und nationaler Ebene sollten über EU-Maßnahmen und -Finanzierung verknüpft werden, was zu einer geringeren Zersplitterung und Dopplung der öffentlichen Ausgaben führen und Qualität und Interoperabilität verstärken würde.

1.9 Modernste FuE ist für die Entwicklung von dringend notwendigen Rüstungsgütern der "neuen Generation" von wesentlicher Bedeutung. Solche FuE kann nie ausschließlich Aufgabe der Industrie sein. Die Hauptzuständigkeit liegt bei den Staaten. Sie ist daher sehr anfällig für Haushaltskürzungen. Der Rat und die Interessenträger sollten dringend Forschungsprogramme festlegen, die der europäischen Industrie helfen, die unerwünschte Abhängigkeit von Drittländern anzugehen, und diese schnellstmöglich auf den Weg bringen. Die Dual-Use-Technologie, d.h. Technologie mit doppeltem Verwendungszweck, die sowohl für zivile als auch für militärische Anwendungen genutzt werden kann, ist eine Notwendigkeit. Die FuE-Programme der EU sollten hier Unterstützung bieten und eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Sachen FuE sicherstellen.

<sup>(3)</sup> Richtlinien 2009/43EG (ABl. L 146 vom 10.6.2009) und 2009/81/EG (ABl. L 216 vom 20.8.2009). Das Verteidigungspaket wurde 2009 von Rat und EP angenommen. Es hätte von den Mitgliedstaaten im Sommer 2011 umgesetzt werden sollen. Das Verteidigungspaket enthielt auch die Mitteilung "Eine Strategie für eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Verteidigungsindustrie", COM(2007) 764 vom 5.12.2007.

1.10 Die weitere Stärkung der Technologie- und Industriebasis der europäischen Verteidigung muss so weit wie möglich geplant werden. Hierfür bedarf es zufriedenstellender Maßnahmen auf EU-Ebene<sup>(4)</sup>.

1.11 Es ist eine engere Zusammenarbeit zwischen Kommission, EDA und weiteren relevanten EU-Interessenträgern erforderlich. Die Verpflichtung, die Präsident Barroso<sup>(5)</sup>, Vizepräsident Tajani und Kommissionsmitglied Barnier erneut bekräftigt haben, sowie die Einrichtung der Task Force Verteidigung kommen zeitlich sehr gelegen. Der EWSA begrüßt ferner die letzten Dezember veröffentlichte vorausschauende Entschließung des EP über den europäischen Verteidigungssektor und das breite Spektrum wesentlicher Themen<sup>(6)</sup>.

1.12 In diesem Sinne und mit Blick auf die Stärkung der Initiative der von der Kommission eingerichteten Task Force Verteidigung fordert der EWSA die Kommission nachdrücklich auf, diese Fragen öffentlich zu thematisieren. Die Kommission sollte auch erwägen, gegebenenfalls Lösungsansätze für die Folgen zu liefern, die sich aus den unterschiedlichen industriellen und technologischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten sowie der unterschiedlichen Höhe der Forschungs- und Verteidigungsinvestitionen im Allgemeinen ergeben.

## 2. Einführung

2.1 Laut Artikel 42 des Vertrags über die Europäische Union ist die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In Artikel 42 Absatz 3 heißt es zudem, dass die Mitgliedstaaten der Union für die Umsetzung dieser Politik zivile und militärische Fähigkeiten zur Verfügung stellen. Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) arbeitet seit 2005 daran, die Industrie- und Technologiebasis des Verteidigungssektors zu stärken und den Soldaten eine bessere Ausrüstung bereitzustellen. Bislang wurden jedoch nur wenige Fortschritte erzielt.

2.2 Die Vollendung des Binnenmarkts und eine wirksame finanzielle Koordinierung haben nunmehr oberste Priorität. Durch die Europa-2020-Strategie erhalten beide Ziele starke Unterstützung. Dieser Sprung nach vorn sollte auch zu neuen Schritten auf dem Weg zu einer europäischen Verteidigungspolitik animieren.

2.3 Im Verteidigungssektor ist jedoch keine vergleichbare Entwicklung zu verzeichnen. Der Militärpakt zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich von 1998 schien eine neue Denkweise und einen neuen Anfang zu verheißen. Derselbe Geist einer engeren Verteidigungszusammenarbeit spiegelte sich auch in der Gründung der European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) 2003 wider. Hierauf folgte jedoch keine weitere Konsolidierung. Es ist bezeichnend, dass die Unterzeichnerstaaten der Absichtserklärung (*Letter of Intent, LoI*) – eine Gruppe von Ländern mit großer Produktionskapazität, d.h. Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien, Spanien und Schweden – entgegen vorheriger Absichten noch keinen umsetzbaren Rationalisierungs- oder Konsolidierungsvorschlag eingebracht haben.

<sup>(4)</sup> Die europäischen Fonds sollten in diesen Prozess einbezogen werden: das kommende 8. FRP, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Kohäsionsfonds, der Europäische Sozialfonds.

<sup>(5)</sup> Lage der Union, November 2011.

<sup>(6)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2011 über die Auswirkungen der Finanzkrise auf den Verteidigungssektor in den EU-Mitgliedstaaten (2011/2177(INI)).

2.4 Stagnation hat zu einzelstaatlichen Ansätzen und einer Schwerpunktverlagerung auf die nationale Produktion geführt. Es findet eine gewisse Renationalisierung statt. In Europa ansässige Industrieunternehmen konzentrieren sich allesamt auf Exportmärkte. Es gibt kein gemeinsames strategisches Konzept, weder unter den Staaten noch den Industriepartnern.

2.5 Währenddessen werden potenzielle Märkte zunehmend vor neue Herausforderungen gestellt. Eine gewaltige Aufgabe ist die Entwicklung von Rüstungsgütern in aufstrebenden Volkswirtschaften. Brasilien, Russland, Indien und China (die BRIC-Länder), gefolgt von einigen kleineren Ländern, sind auf dem Weg. Der Verteidigungshaushalt Chinas wird voraussichtlich von derzeit 120 Mrd. EUR auf 250 Mrd. EUR im Jahr 2015 anwachsen. Russland hat eine enorme Aufstockung seines Verteidigungsbudgets bis 2015 angekündigt. Die USA geben mehr als das Doppelte des gesamten europäischen Haushalts aus, 450 Mrd. EUR im Vergleich zu 204 Mrd. EUR im Jahr 2007, während das europäische Budget immer weiter abnimmt. Der europäische Gesamthaushalt für FuE beträgt höchstens 20 % des US-amerikanischen. 50 % des europäischen Verteidigungsbudgets entfällt auf Humanressourcen, gegenüber 25 % in den USA. Europas Streitkräfte haben mehr Personal, das jedoch weit weniger gut ausgerüstet ist. Die weltweiten Bedingungen werden nie mehr so sein, wie sie einmal waren. Die Zeit ist nicht auf unserer Seite.

2.6 In den letzten Jahrzehnten ist in vielen Studien dafür plädiert worden, die Verteidigungsindustrie an den globalen Markt anzupassen. Es wird durchweg auf die andauernden Mängel hingewiesen, da die Verteidigungsmärkte recht unzulänglich sind, wobei die meisten Staaten weiterhin ihre eigene Industrie unterstützen. In Bestrebungen zur Verbesserung der Märkte wie dem EU-Verteidigungspaket von 2007 wird versucht, einige Marktdefizite sowie abweichende nationale Praktiken zu überwinden.

2.7 Die Probleme sind komplex, was teilweise auf die sehr große zeitliche Verzögerung zwischen der Entwurfsphase und der Inbetriebnahme der Produkte zurückzuführen ist. Deshalb ist der EWSA der Ansicht, dass diese Problematik von einem weit gefassten technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Standpunkt aus erörtert werden sollte, statt sie nur von der Verteidigungsperspektive aus anzugehen.

2.8 Ein zentraler Punkt sind die divergierenden strategischen Konzepte der Länder mit einer entwickelten Rüstungsindustrie, insbesondere in Bezug auf die Definition von "wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen", und das Verhältnis zwischen nationaler Sicherheit und Exportmärkten. Einige kleinere Länder verfügen über eine relativ gut entwickelte Industrie, während sich in anderen Ländern praktisch keine Produktionsstätten befinden. Die Ansätze aller Länder unterscheiden sich eindeutig je nach Erfordernissen und Potenzial. Das Ergebnis: Zersplitterung und eine uneinheitliche Sicht der Verteidigungsindustrie. Einsätze wie in Libyen führen die zunehmenden Lücken bei den verfügbaren Waffensystemen schmerzhaft deutlich vor Augen. Die Folgen sollte klar anerkannt und abgeschätzt werden.

2.9 Diese Entwicklungen betreffen sowohl die Investitionen als auch die Beschäftigung. Die Verteidigungsindustrie ist eine Spitzentechnologiebranche, die direkt 600 000 qualifizierte Arbeitnehmer und indirekt weitere zwei Millionen Menschen beschäftigt. Es besteht besorgniserregender Druck, weitere Kürzungen vorzunehmen. Häufig sind die Standorte stark regional konzentriert, wodurch sie zu Exzellenzzentren werden könnten,

laufen stattdessen jedoch Gefahr, von Finanzkürzungen getroffen zu werden. Für diese Standorte wäre es ein harter Schlag, wenn Umstrukturierungen und Kürzungen planlos und unstrukturiert durchgeführt würden.

2.10 Die derzeitige Beschäftigungslage ist natürlich auch für die einzelnen Staaten ein großes Anliegen. Dies wiederum behindert möglicherweise die Entwicklung einer gemeinsamen Sicht, die erforderlich ist, um auf adäquate Weise die sozialen Folgen einer im Niedergang befindlichen Verteidigungsindustrie angehen zu können, einschließlich des Verlusts an Fachwissen und der entsprechenden Auswirkungen auf das Humankapital. Eine gemeinsame Sicht hingegen wird eine ausgewogene Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen und die Gefahr einer Abwanderung von Forschern und technisch und wissenschaftlich hoch spezialisierten Führungskräften in Drittländer bannen, die den Zielen zuwiderläuft, die sich die EU in der Europa-2020-Strategie gesetzt hat.

2.11 Die Ansätze der EU und der zwischenstaatliche Rahmen können und sollten die gleiche Perspektive haben. Solange die nationale Souveränität Vorrang hat, wird jedem gemeinsamen Rahmen nur mäßiger Erfolg in Form von geringfügigen Verbesserungen im Hinblick auf Überkapazität, Überschneidung und Zersplitterung beschieden sein. Diese Widersprüche zwischen dem Konzept der nationalen Souveränität einerseits und den Erfordernissen im finanziellen, technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich andererseits liegen auf der Hand.

2.12 Es gibt daher Anlass zur Sorge, dass das Ziel der "Bündelung und gemeinsamen Nutzung" von Ressourcen, d.h. die Organisation der europäischen Interdependenz, noch nicht in den Rahmen einer gemeinsamen Strategie einbezogen wurde. Trotz des allgemein anerkannten Bewusstseins für den veränderten internationalen Gesamtzusammenhang ist der Druck von außen offenbar noch nicht stark genug, um gemeinsame Ansätze und Lösungen zu propagieren. Dahingegen sind die europäischen Länder überraschenderweise immer noch bereit, für die Beschaffung von Verteidigungsgütern von den USA abhängig zu bleiben, statt in Europa zu kaufen.

2.13 Will Europa eine solide Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, die modernste Systeme entwickeln und produzieren kann, beibehalten und damit seine Sicherheit selbst gewährleisten, sind substanzielle Veränderungen der Denkweise und Politik erforderlich. Noch länger zu warten, würde bedeuten, die Fähigkeiten so weit zu reduzieren, dass es der EU in wesentlichen Bereichen nicht mehr möglich wäre, wieder an die Spitze zu gelangen, insbesondere da Kürzungen in FuE-Ausgaben unmittelbar eine Generation von Forschern und qualifizierten Arbeitnehmern betreffen würden. Wenn Europa dies nicht gelingt, könnten Unternehmen schließen und Arbeitsplätze und Kenntnisse verloren gehen, sodass Europa auf Drittländer angewiesen wäre. All jene, denen an Europa und seiner Sicherheit gelegen ist, müssen sich dieser Dringlichkeit bewusst werden und handeln.

### 3. Politischer Hintergrund

3.1 Im Vertrag über die Europäische Union wird zu Recht die untrennbare Verbindung zwischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstrichen. Eine wirksame Außenpolitik muss auf überzeugenden Verteidigungsfähigkeiten aufbauen. Angemessene Verteidigungsfähigkeiten wiederum müssen vor dem Hintergrund wahrgenommener Bedrohungen und vereinbarter Ziele in einem sehr komplexen und anfälligen internationalen Kontext entworfen und ausgebaut werden.

3.2 Der zentrale Faktor ist die Stellung und Rolle der EU in der Welt von morgen unter Berücksichtigung der sich rasch verändernden geopolitischen Gegebenheiten, in denen immer mehr weltweite Akteure auftreten. Von dieser Warte aus ist es nach Ansicht des EWSA höchste Zeit für ein konzertiertes Vorgehen in Europa. Wie die Erfahrung aus Vergangenheit und Gegenwart zeigt, birgt das Festhalten an traditionellen Konzepten die Gefahr, dass Europa und die Mitgliedstaaten an den Rand gedrängt werden.

3.3 Der EWSA fordert eine dem wirtschaftlichen und technologischen Gewicht Europas angemessene stabile und vorhersehbare Zukunft für die europäischen Streitkräfte. Aufgrund der sehr großen zeitlichen Verzögerung zwischen dem Entwurf der Systeme und ihrer Inbetriebnahme verstärkt sich die Notwendigkeit, schon in diesem Jahr Entscheidungen zu treffen.

3.4 Vom sozialen und politischen Standpunkt aus hebt der EWSA vier wichtige Aspekte in Bezug auf die Notwendigkeit wirksamer europäischer Verteidigungsfähigkeiten hervor:

- Schutz der Bevölkerung
- Notwendigkeit adäquat ausgerüsteter Soldaten
- stabile und vorhersehbare Arbeitsplätze
- gut konzipierte humanitäre und militärische Einsätze Europas in der Welt.

3.5 Derzeit wird über die Zukunft der GSVP diskutiert, auch wenn dies nur selten so formuliert wird. Viele Fragen, wie der Einsatz von Gefechtsverbänden, die Kontroverse über die Entwicklung eines einzigen Hauptquartiers für Operationsführung, die Finanzierung der Missionen der EU im Rahmen der GSVP, die Sicherung von Beiträgen für diese Missionen sowie Forderungen nach einer Überprüfung der europäischen Sicherheitsstrategie, laufen im Grunde auf eine Diskussion über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinaus, wenn auch nicht dem Namen nach. Es wäre ein Schritt vorwärts, wenn das Thema so angegangen werden könnte. Darüber hinaus sollte bei allen Überlegungen über diese wichtigen Fragen auch über die Auswirkungen von Entscheidungen (bzw. deren Fehlen) auf die Industrie nachgedacht werden. Dies wird auch die enge Verbindung zwischen den industriellen Fähigkeiten und der Umsetzung einer GSVP beweisen. Die Hauptzuständigkeit liegt bei den Staaten.

3.6 Das transatlantische Verhältnis und die NATO sind von zentraler Bedeutung. Die Amerikaner kritisieren bereits seit Langem, wie die Europäer ihren Verteidigungsverpflichtungen innerhalb der Allianz nachkommen. Auf beiden Seiten des Atlantiks wird immer wieder eine "europäische Säule" in der NATO gefordert. Bislang kann davon jedoch keine Rede sein.

3.7 Das Fehlen einer echten "europäischen Säule" hat tief greifende politische Ursachen. Es mangelt immer noch am politischen Willen in Europa, die europäischen "strategischen" Interessen oder gemeinsamen zentralen militärischen Fähigkeiten zu definieren. Dahingegen verwenden die USA und andere Länder das Konzept der strategischen Aktivitäten, die sämtliche zivilen oder militärischen Forschungs- und Industrietätigkeiten beinhalten, die zur umfassenden Sicherheit der Bürger beitragen.

3.8 Vor diesem Hintergrund sollte die übermäßige Abhängigkeit der europäischen Militärkapazität von den USA nach Auffassung des EWSA mit dem Aufbau einer "europäischen Säule" durch ein ausgeglicheneres Verhältnis abgelöst werden. Parallel zur dringend notwendigen Diskussion über europäische strategische Interessen, die in der ausschließlichen Zuständigkeit der

Staaten liegt, sollte so bald wie möglich eine geordnete Planung durch die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen, den Mitgliedstaaten und der Verteidigungsindustrie sowie eine schrittweise Überprüfung der Angewohnheit der Mitgliedstaaten, automatisch in den USA "von der Stange" zu kaufen, beginnen.

3.9 Eine Verbesserung der Bedingungen für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit der US-Industrie wird sowohl vom wirtschaftlichen als auch vom finanziellen Standpunkt aus nutzbringend sein.

#### 4. Die europäische Verteidigungsindustrie

4.1 Es besteht ein enges Verhältnis zwischen der Außen- und Verteidigungs-/Sicherheitspolitik und der Verteidigungsindustrie. Trotz Privatisierung haben die Staaten nach wie vor großes Interesse an der Verteidigungsindustrie als Kunde, Regulierungsbehörde und Bereitsteller von Ausfuhrlizenzen.

4.2 Die Verteidigungsindustrie verfügt über erheblichen Spielraum bei den Exportmärkten. Dies ist teils auf die Privatisierung und teils auf entsprechende Anreize von staatlicher Seite zurückzuführen: Die Wirtschaftskrise macht einige Verteidigungsminister zu ausdrücklichen Exportbefürwortern. Die Krise zwingt also den Verteidigungssektor dazu, Exporte als zentrales Merkmal seines Geschäftsmodells zu betrachten. 2011 war insgesamt ein sehr lukratives Jahr für die europäische Industrie. Die Unternehmen verbuchen auch mit der Entwicklung der Dual-Use-Produktion relativ viel Erfolg.

4.3 Weltweite Akteure wie China, Indien und Brasilien haben eigene außenpolitische Ambitionen, die in steigenden Verteidigungshaushalten gipfeln. Derzeit ergeben sich dadurch Chancen für die europäischen Exporte. Doch wie lange noch? Der Industrie geht es noch relativ gut, wobei ihre Leistung allerdings größtenteils auf Investitionen beruht, die vor 20 bis 25 Jahren getätigt wurden. Würden die Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt weiter abnehmen oder stagnieren, so hätte dies für die nahe Zukunft schon jetzt irreversible Folgen.

4.4 Außerdem ist realistischerweise zu erwarten, dass die aufstrebenden Mächte unabhängig von der westlichen Industrie mit dem Aufbau ihrer Industrie beginnen und folglich – als Europas künftige Konkurrenten in Drittmärkten – zunehmend Importe aus dem Westen blockieren oder diese an Bedingungen knüpfen werden.

4.5 Derzeit stehen in Europa keine großen Programme vor dem Start, was den künftigen Exporterfolg zweifellos beeinflussen wird. Zudem hat schon seit längerer Zeit keine der großen aufstrebenden Volkswirtschaften mehr den Transfer von Technologie und Produktion in nennenswertem Umfang angefordert.

4.6 Einmalige Exportverträge werden aller Wahrscheinlichkeit nach dazu verwendet, um die Technologie aus der westlichen Industrie nachzuahmen. Hier könnten alternativ zur Verhinderung von Importen Anlagen für die Produktion (und Entwicklung) in den betreffenden Ländern eingerichtet werden. Derzeit lässt sich nur darüber spekulieren, in welchem Maß eine solche Entwicklung die Industrieanlagen und Beschäftigungsmöglichkeiten in Europa beeinträchtigen wird. Längerfristig wird die Stellung der europäischen Industrie durch aufstrebende Wirtschaftsgiganten wahrscheinlich untergraben werden. Die Verstärkung von Technologie und Produktion in diesen Ländern wird auch die (potenziellen) europäischen Exportmärkte in anderen Drittländern treffen. Der Wettbewerb um Produkte und Preise wird sich verschärfen.

4.7 Aufgrund des langen Zeitraums zwischen Entwicklung und Produktion sowie der Technologieinvestitionen und kontinuierlichen Innovation braucht Europa eine gezielte Koordinierung, um sich eine moderne, eigenständige Verteidigungsindustrie zu sichern. Solange die Marktgröße vorrangig durch Landesgrenzen bestimmt wird, liegt sie selbst in großen Mitgliedstaaten fast automatisch unter der kritischen Masse. Exporte in Drittländer können dies bis zu einem gewissen Grad ausgleichen; die Zukunft ist jedoch ungewiss, und die Marktbedingungen sind häufig alles andere als stabil.

4.8 Beständig abnehmende Budgets, die unter den derzeitigen Umständen erhebliche Beschränkungen bedeuten, sollten ein Weckruf sein. Sie betreffen die Haushaltsmittel für Investition und Beschaffungswesen – gerade auch dann, wenn die Betriebs- und Wartungskosten gleich bleiben oder infolge laufender Militäreinsätze (Afghanistan, Libyen, Antipiraterie-Operationen, um nur einige zu nennen) ansteigen.

4.9 Dies führt dazu, dass Investitionen, die die Industrie unbedingt braucht, um ihre Produktions- und Entwicklungskapazitäten aufrechterhalten und erneuern zu können, aufgeschoben oder gestrichen werden. In schwierigen Zeiten wird die Industrie selbst zudem weniger Bereitschaft zeigen, in die Aufrechterhaltung oder auch in neue Aktivitäten zu investieren. Nur durch eine kohärente Zusammenarbeit können die notwendigen Investitionen gesichert werden.

4.10 Der EWSA plädiert für eine gut konzipierte europäische Industriepolitik für den Verteidigungssektor, vom Entwurf von Systemen bis hin zur operativen Phase. Es geht hier um eine spezifische Industriepolitik, einen dem Wesen nach öffentlichen Markt: FuE muss aufgrund der anfänglich unrentablen Margen und der spezifischen staatlichen Anforderungen über das Startkapital hinaus finanziert werden. Um eine solide europäische Produktion zu fördern, müssen die zentralen europäischen Industriekapazitäten sowie Investitionspolitiken ermittelt werden. Da kein einzelnes Land über ausreichende Ressourcen zur Finanzierung von Rüstungsgütern der "neuen Generation" verfügt, müssen die nationalen und europäischen Ziele und auch die nationalen und europäischen Ressourcen in finanzieller und industrieller Hinsicht zusammengebracht werden. Die Entscheidungsstrukturen sollten entsprechend der vereinbarten Europa-2020-Strategie auf geteilten EU- und nationalen Kompetenzen beruhen. Dies ist auch ein wirksames Gütezeichen zur Optimierung der Koordinierung zwischen den europäischen Institutionen und innerhalb der Kommission, die immer noch weit unter ihrem Potenzial operiert. In dieser Hinsicht kann die Task Force, die in Kürze als Plattform – Kommission, EDA, EAD – ihre Arbeit aufnehmen wird, um Prioritäten, Kapazitäten und Defizite zu diskutieren, wertvolle Hilfestellung leisten.

4.11 FuE ist ein zentrales Thema. Die Verteidigungsindustrie ist ein wissensintensiver Sektor der Spitzentechnologie, der auch für die Entwicklung ausgereifter Prototypen benötigt wird. FuE ist fast nie ausschließlich Aufgabe der Industrie. Entwicklungs- und Systemslebenszyklen sind einfach zu lang und die finanziellen Auswirkungen zu groß, als dass die Industrie das gesamte finanzielle Risiko allein tragen könnte. Die Geschichte zeigt, dass alle erfolgreichen Programme von Staaten und Industrie gemeinsam durchgeführt werden.

4.12 Ein sehr hoher Prozentsatz der weltweiten Verteidigungs-FuE kommt von den Staaten, und zwar entweder direkt

oder indirekt durch Ankäufe. Angesichts der Art der Produkte überrascht es nicht, dass die Verteidigungsindustrie ein zu hohes finanzielles Risiko generell scheut. Kürzungen der Staatsausgaben betreffen besonders oft FuE für Verteidigungszwecke.

4.13 Folglich bedarf es für Forschung, Technologie und Entwicklung neben einer Konsolidierung der Industrie einer ausreichenden, von Mitgliedstaaten, Kommission und Industrie vereinbarten Finanzierung und Bündelung. Verteidigungsinvestitionen erfordern ein hohes Maß an Finanzierung für FuE- und Technologieprojekte. Darüber hinaus muss der Zugang zu kritischen Technologien sichergestellt werden. Wären kritische Technologien für Entwicklung und Produktion aufgrund von Exportbeschränkungen, die von anderen auferlegt wurden, nicht mehr verfügbar, entstünden beim Erreichen der europäischen Sicherheitsziele große Probleme.

4.14 FuE außerhalb von Verteidigungsorganisationen spielt aufgrund des Fortschritts der unabhängigen Wissenschaft und Technologie in vielen Bereichen eine immer wichtigere Rolle. Häufig wird erst in der abschließenden Entwicklungsphase durch die letztendliche Anwendung bestimmt, ob FuE dem Verteidigungs- oder dem Zivilbereich zugeordnet werden kann. Die für beide Bereiche in Frage kommende Dual-Use-FuE ist für Verteidigungsanwendungen von wachsender Bedeutung, vgl. z.B. IT. Für die Entwicklung der verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas (DTIB) ist die Förderung dieser FuE "mit doppeltem Verwendungszweck" in Europa daher von vorrangiger Bedeutung, da sie eine Finanzierung von außerhalb des Verteidigungssektors ermöglicht.

4.15 Die Mitgliedstaaten sollten sich darauf verständigen, FuE aus öffentlichen EU-Mitteln zu finanzieren. Dies kann über das nächste Forschungsrahmenprogramm (FP8) oder über einen separaten Fonds erfolgen, vorzugsweise durch Pakete für spitzentechnologische Forschungsvorhaben wie Nanotechnologie und künstliche Intelligenz. Aufgrund des Verhältnisses zwischen der Verteidigungsindustrie und dem öffentlichen Sektor müssen spezielle Verfahren geplant werden.

4.16 Die EDA und die Kommission sollten eine herausragende Rolle spielen, wie in der Rahmenvereinbarung für Zusammenarbeit vorgesehen, auch um eine tägliche politische Einmischung zu vermeiden. Die EDA sollte die Möglichkeit erhalten, ihre umfassende Aufgabe wahrzunehmen, wie sie im Vertrag von Lissabon festgelegt ist (?).

4.17 Für ein Industrie- und FuE-Programm im Bereich der Verteidigung sind geeignete Arbeitskräfte mit Kenntnissen auf dem neuesten Stand erforderlich<sup>(7)</sup>. Dies ist ein weiteres starkes Argument, das für einen stabilen Rahmen für FuE und die Industrie statt einer ungeordneten Umstrukturierung spricht. Es darf nicht vergessen werden, dass die Arbeitnehmer im Verteidigungssektor das Fundament sind, auf dem die Zukunft der Verteidigungskapazitäten aufgebaut wird. Die Konsultation und Kommunikation mit der Industrie sowie mit FuE-Einrichtungen, Hochschulen, Militärorganisationen und interessierten Gewerkschaften muss dazu beitragen, dass sowohl die laufenden Umstrukturierungen als auch die zukunftsorientierte Produktion von Rüstungsgütern in Europa ordnungsgemäß organisiert werden.

(7) Siehe Artikel 45 Absatz 1 und Artikel 42 Absatz 3 EUV, ABl. C 115 vom 9.5.2008.

(8) Siehe "A comprehensive analysis of emerging competences and skill needs for optimal preparation and management of change in the EU defence industry", Abschlussbericht, Mai 2009, ein Bericht von Eurostrategies für die Europäische Kommission.

4.18 Haushaltszwänge machen es erforderlich, gegen Überschneidungen und Ineffizienz anzugehen. Kontrollierte Konsolidierung ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit dem Aufbau großer Unternehmen: Sie bedeutet die Entwicklung der nach internationalen Standards ausreichenden kritischen Masse und Qualität, die die Wettbewerbsfähigkeit in den EU- und Drittmarkten gewährleisten. Es besteht zunehmender Bedarf an einer Koordinierung der Planung von Projekten auf europäischer Ebene durch Staaten, relevante EU-Akteure und die Industrie.

4.19 Unterschiede bei der Größe und Leistungsfähigkeit der Industrie sind eine Tatsache. Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich des Umfangs ihrer Industrie. Es sollte Teil einer Vereinbarung unter teilnehmenden Mitgliedstaaten sein, sicherzustellen, dass die Industrie in anderen als den Unterzeichnerstaaten der Absichtserklärung (= Hauptproduzenten) in relevante Projekte eingebunden wird. Dieser Ansatz ist nicht nur politisch wünschenswert, sondern fördert auch eine ertragreiche Beziehung zwischen großen und kleineren Unternehmen sowie Forschungseinrichtungen. Als Zulieferer sollten KMU erfolgreich einen zusätzlichen Beitrag zu intelligenten Spezialisierungsketten leisten.

4.20 Besondere Aufmerksamkeit muss der in einigen mittel-europäischen Ländern aufgrund ihrer exponierten geografischen Lage wahrgenommenen Unsicherheit gelten. Angesichts der Notwendigkeit, den Bürgern dieser Länder das Gefühl zu vermitteln, gut geschützt zu sein, und des Anliegens, das spezifische Fachwissen im Verteidigungsbereich vollständig zu nutzen, unterstreicht der EWSA, dass die in den mitteleuropäischen Ländern verfügbaren Kenntnisse und Kompetenzen auf angemessene Weise in laufende und künftige Verteidigungsprojekte integriert werden müssen.

4.21 Durch einen integrierten europäischen Markt für Verteidigungsgüter würde ein stabilerer Heimatmarkt geschaffen. Ein europäischer Markt wäre nicht nur eine Kombination bestehender nationaler Märkte, sondern würde darüber hinaus eine Harmonisierung, ja Standardisierung von Anforderungen und Vergabevorschriften zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten begünstigen. Durch mehr Harmonisierung oder Standardisierung würden die finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in einem globalen Markt verbessert.

4.22 Ein europäischer Verteidigungsmarkt hätte eine kritische Masse. Vor diesem Hintergrund weist der EWSA auf die negativen Auswirkungen hin, die entstehen werden, wenn die Mitgliedstaaten weiterhin im Ausland, insbesondere in den USA, "von der Stange" kaufen. Erstens werden dadurch die Vorteile eines europäischen Markts für diese Branche unterwandert: Die Preise für solche Verteidigungsgüter würden für die europäischen Kunden ansteigen, wenn die Industrie daran gehindert würde, in Drittmarkten zu verkaufen, in denen der (staatliche) Wettbewerb definitiv immer schärfer werden wird. Zweitens bezahlen europäische Länder, die in den USA "von der Stange" kaufen, die im Preis dieser Produkte enthaltenen amerikanischen Technologiekosten.

4.23 Angesichts der finanziellen und internationalen politischen Aussichten sind eine europäische Grundsatzdiskussion und umsetzbare Schlussfolgerungen unerlässlich. Wenn nicht alle Mitgliedstaaten willens sind, an einem gemeinsamen Rahmen mitzuwirken, sollte das Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit gelten. Mehr Integration und eine positivere Einstellung

zum Ankauf europäischer Rüstungsgüter werden sich als die einzige Möglichkeit erweisen, um Marktgrößen zu erreichen, die mit denen der USA vergleichbar sind. Ohne einen wirksamen EU-Markt besteht Anlass zu ernsthaften Zweifeln, ob für die europäische Industrie überhaupt die Hoffnung besteht, auf globaler Ebene mithalten zu können.

## 5. Einige spezifische Fragen

5.1 Die Industrielandschaft der verschiedenen Militärgattungen – Land, See, Luft – unterscheidet sich von Land zu Land erheblich. In einigen Bereichen kann von keinem Land mehr behauptet werden, es besitze die Fähigkeit, eigenständig neue Generationen von Rüstungsgütern zu entwickeln.

5.2 Im Landbereich sind nur einige wenige große systemintegrierende Unternehmen in der Lage, Kampfpanzer und leichtere Militärfahrzeuge zu produzieren. Die wichtigsten europäischen Produzenten sind Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Es gibt auch ein breites Spektrum an Teilsystemherstellern und Zulieferern, wobei Mitteleuropa unterrepräsentiert ist.

5.3 Viele Länder entwickeln ihre eigene Marineindustrie und bauen Schiffe mit von Land zu Land höchst unterschiedlicher Größe und Komplexität. Die Unterzeichnerstaaten der Absichtserklärung und die Niederlande sind führend, auch in den Bereichen Konzeptdesign und komplexe Marineforschungsanlagen, die sich von der Entwicklung des zivilen Schiffbaus relativ stark unterscheiden. Auch hier wieder findet sich ein breites Spektrum an Teilsystemherstellern und Zulieferern.

5.4 Militärflugzeuge werden nur in einigen wenigen Ländern entwickelt und hergestellt. Die Industrie ist auf eine kleine Anzahl zumeist multinationaler Unternehmen konzentriert, die auf europäischer Ebene und darüber hinaus operieren: hauptsächlich EADS, BEA-Systems, Dassault und Saab-Aircraft. Die fortgeschrittene Aerodynamikforschung ist auf wenige Länder beschränkt.

5.5 Der Elektroniksektor, einschließlich Befehls-, Leit- und Fernmeldeeinrichtungen, ist für die Verteidigung zunehmend von Bedeutung; die wichtigsten Industrieakteure sind Thales, BAE Systems und Finmeccanica. Für die größten europäischen Elektronikkonzerne Philips und Siemens ist die Verteidigung weniger wichtig. Das Produktionsvolumen für die kosteneffiziente Massenproduktion von spezifischen Elektronikkomponenten wie Schaltkreisen für die Verteidigung ist für diese Unternehmen ohnehin zu klein. Diese großen Industriekonzerne mit ins Boot zu holen, zeigt jedoch, wie wichtig der doppelte Verwendungszweck auf diesem Gebiet ist.

5.6 In der Munitions- und Explosivstoffindustrie ist die Zahl der Unternehmen in den letzten Jahrzehnten – z.T. aufgrund von Umweltauflagen – schrittweise zurückgegangen. Diese Unternehmen sind aus Gründen der öffentlichen Sicherheit häufig gezwungen, ältere Produktionsstätten entweder zu verlagern oder schlichtweg zu schließen.

5.7 Der Zugang zu kritischen Technologien ist wesentlich und sollte im Rahmen der GSVP unterstützt werden. Gleiches gilt für bestimmte Materialien wie Kohlenstofffasern oder Materialien für Elektronikkomponenten.

5.8 Das 2009 verabschiedete Verteidigungspaket 2007 kann sehr hilfreich sein. Die Mitgliedstaaten sollten die Richtlinien im Sommer 2011 umgesetzt haben. Es ist noch zu früh, um ihre Folgewirkungen für die Schaffung eines Binnenmarkts positiv oder skeptisch zu bewerten. Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen, und die Umsetzung des Ziels des innergemeinschaftlichen Transfers von Verteidigungsgütern sowie von Begriffen wie "wesentliche nationale Sicherheitsinteressen" bleibt weiter offen.

5.9 Nach Artikel 346 AEUV ist für wesentliche nationale Sicherheitsinteressen eine Ausnahme von den EU-Vergabevorschriften vorgesehen. Diese weit gefasste Formulierung kann verhindern, dass sich die Märkte gebührend weiterentwickeln, insbesondere in wünschenswerten Lieferketten. Der EWSA plädiert für eine engere Auslegung von Artikel 346, die hinreichende Möglichkeiten für europäische Lösungen und optimale

europäische Beschaffungsketten eröffnet, um die Beschaffungssicherheit, das in den Mitgliedstaaten verfügbare Spezialwissen und ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu fördern.

5.10 Die nationale Sicherheit von Informationen schafft ähnliche Probleme wie die in Ziffer 5.9 genannten und muss ebenfalls überprüft werden. Sie ist auch im Zusammenhang mit der Teilnahme der europäischen Industrie an Verteidigungsprojekten in den USA ein wichtiges und heikles Thema.

5.11 Die "gemeinsame Nutzung und Bündelung" von Ressourcen, einschließlich gemeinsamer Schulungsprogramme, sollte ein zukunftsorientiertes Programm sein. Eine grundlegende Voraussetzung ist, dass Lippenbekenntnisse durch konkrete Planung und einen gezielten Ansatz mit klar festgelegten Etappen ersetzt werden. Solange es allerdings keine übereinstimmenden Verteidigungsdoktrinen gibt, wird es sehr schwer sein, die "gemeinsame Nutzung und Bündelung" auf gangbare Weise durchzuführen.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema  
„Unternehmerinnen – Gezielte Maßnahmen zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in  
der EU“ (Initiativstimmung)**

(2012/C 299/05)

Berichterstatlerin: **Madi SHARMA**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Januar 2012, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Unternehmerinnen – Gezielte Maßnahmen zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in der EU".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 121 gegen 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Förderung des Unternehmertums von Frauen in Europa**

1.1 Diese Stellungnahme umfasst **vier konkrete, zentrale Vorschläge** für politische Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung des Unternehmertums von Frauen, um so zu einem nachhaltigen Wachstum in Europa beizutragen. In der Stellungnahme wird lediglich die unternehmerische Tätigkeit von Frauen und nicht die weiter gefasste Dimension der Vertretung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt oder in den Beschlussfassungsverfahren behandelt.

1.2 Die politischen Empfehlungen sind nicht kostenneutral, doch wird die Rendite aus dem wirtschaftlichen Mehrwert, der aus der Zunahme der von Frauen geführten Unternehmen in der Volkswirtschaft und aus der Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Unternehmen resultieren wird, die von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten geforderten geringen Investitionen übersteigen. Auch könnten Mittel aus wenig effektiven Projekten zur besseren Unterstützung der Ziele umgewidmet werden.

1.3 Darüber hinaus erfordern die politischen Empfehlungen keine neuen Strukturen, sondern lassen sich in die bestehenden Ministerien für wirtschaftliche Entwicklung integrieren. Sie dürfen jedoch nicht in den Ministerien für Gleichstellungsfragen angesiedelt werden, da das Thema **Unternehmertum von Frauen von wirtschaftlicher Bedeutung** ist.

1.4 Für den Nutzen dieser Empfehlungen sprechen die Ergebnisse ähnlicher Maßnahmen in den USA, durch die sich die Zahl der Unternehmerinnen verdoppelt hat, mehr Arbeitsplätze geschaffen wurden und der ökonomische Input in die Gesellschaft gestiegen ist. Am wirkungsvollsten war der obligatorische Aspekt der Datenerhebung und der Politik des öffentlichen Auftragswesens<sup>(1)</sup>.

1.5 **Einrichtung eines Büros für von Frauen geführte Unternehmen in der EU** in der Europäischen Kommission und in den zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten (vorzugsweise nicht in den für Gleichstellungsfragen zuständigen Ministerien,

damit zwischen Zuständigkeiten für wirtschaftliche Tätigkeiten und für Gleichstellungsfragen unterschieden wird), ohne dabei komplett neue Strukturen zu schaffen.

1.6 **Ernennung eines Direktors/einer Direktorin oder Beauftragten bzw. Hochrangigen Vertreters/Vertreterin für von Frauen geführte Unternehmen** in der Europäischen Kommission und in den Wirtschaftsministerien der Mitgliedstaaten, der/die ressortübergreifend über den wirtschaftlichen Nutzen der Ermutigung von mehr Frauen zur Gründung und Weiterentwicklung von Unternehmen informiert.

1.7 **Datenerhebung sowie jährliche Aktualisierung der Maßnahmen und Forschungen** über die von Frauen geführten Unternehmen in den EU-Regionen, um den Zugang zu geschlechtsspezifischen Daten in den Ministerien und Agenturen zu verbessern.

1.8 **Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften im Bereich der Gleichstellung.** Hierbei sollte unter anderem eine geschlechtsspezifische Analyse der Ressourcen- und Mittelzuweisung im Mittelpunkt stehen, die auf Transparenz und Rechenschafts- und Sorgfaltspflicht bei dem Nachweis einer echten Gleichstellung abzielt.

1.9 Ferner sollten bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Unternehmerinnen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Einbeziehung der Männer in die Debatte und Kommunikation;
- Beseitigung von Geschlechterstereotypen, insbesondere in den Bildungs- und Karrierewegen;
- Förderung akademischer Studien mit Blick auf etwaige Unternehmensgründungen durch Frauen;
- Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu Finanzmitteln und Ressourcen unter gleichen Bedingungen sowie
- Verbesserung der sozialen Sicherheit für Selbstständige.

<sup>(1)</sup> 1988: Women's Business Ownership Act (HR5050) <http://www.nwbc.gov/sites/default/files/nwbc05.pdf>.

## 2. Hintergrund

### 2.1 Wachstum in der EU und kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

2.1.1 In der Entschließung des Europäischen Parlaments über die unternehmerische Tätigkeit von Frauen in kleinen und mittleren Unternehmen<sup>(2)</sup> wird festgestellt, "dass zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der Unternehmerinnen bestehen" und "dass weniger Frauen als Männer eine Unternehmensgründung als realistische Karrieremöglichkeit in Betracht ziehen und in der Europäischen Union trotz der steigenden Zahl weiblicher Führungskräfte in KMU während der letzten zehn Jahre nur eine von zehn Frauen Unternehmerin ist, während bei den Männern jeder Vierte Unternehmer ist; [...] dass Frauen etwa 60 % der Hochschulabsolventen ausmachen, bei den Vollzeitarbeitsstellen auf dem Arbeitsmarkt jedoch unterrepräsentiert sind, speziell im Bereich der Wirtschaft; [...] dass Frauen unbedingt ermutigt und in die Lage versetzt werden müssen, sich auf unternehmerische Projekte einzulassen, damit die bestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern verringert werden".

2.1.2 Angesichts der Finanzkrise in Europa wurden Sparmaßnahmen als Allheilmittel für einen Ausweg aus der Krise propagiert, und erst seit kurzem ist davon die Rede, dass sie mit Investitionen einhergehen müssen. Der Hauptschwerpunkt muss nunmehr auf wachstumsfördernden Maßnahmen liegen.

2.1.3 In einer sich verändernden Welt, die von Unsicherheit, kontinuierlichem Wandel und weitaus stärkerem globalen Wettbewerb als früher geprägt ist, ist die Anerkennung der Rolle der Unternehmer bei der Ausrichtung solcher Investitionen auf die Wiederbelebung der Wirtschaft ein zentrales Element für eine wettbewerbsfähige und dynamische europäische Wirtschaft. Nach der Anerkennung der Rolle der KMU in unserer Gesellschaft hat die Europäische Kommission nun einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Nutzung der Möglichkeiten von KMU gelegt.

2.1.4 Unternehmer sind noch wichtiger geworden, da sie die Menschen in Lohn und Brot bringen können und ihnen für das Wohlergehen der lokalen und regionalen Gemeinschaften eine zentrale Rolle zukommt<sup>(3)</sup>. Daher hat die EU mit der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, dem *Small Business Act*, der Europa-2020-Strategie und dem neuen Programm COSME<sup>(4)</sup> die Belange von KMU deutlich ins Zentrum ihres Handelns gerückt und damit positive Ergebnisse erzielt.

2.1.5 Die nationalen und lokalen Rahmenbedingungen für die KMU unterscheiden sich innerhalb der EU sehr stark – ganz so wie die einzelnen KMU selbst. Es ist daher unerlässlich, dieser Vielfalt im Rahmen von Maßnahmen für die Belange von KMU vollständig Rechnung zu tragen und das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich zu beachten (*Vorfahrt für KMU – A Small Business Act for Europe*).

2.1.6 In seiner unlängst verabschiedeten Stellungnahmen zum Thema "Kleine Unternehmen – große Welt: Eine neue

<sup>(2)</sup> (2010/2275(INI)).

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Beschäftigungsfähigkeit und Unternehmertum – die Rolle der Zivilgesellschaft, der Sozialpartner und der regionalen und lokalen Einrichtungen unter Berücksichtigung des Gender Mainstreamings" (ABl. C 256 vom 27.10.2007, S. 114).

<sup>(4)</sup> Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und KMU (COSME) 2014-2020.

Partnerschaft, um KMU zu helfen, ihre Chancen im globalen Kontext zu nutzen"<sup>(5)</sup> stellt der EWSA fest, dass die Kommission die Gleichstellung von Mann und Frau in der Wirtschaft als gegeben ansieht, jedoch keine spezielle Empfehlung zur Förderung von KMU abgibt, die von Frauen geleitet werden und international ausgerichtet werden sollen.

2.1.7 **In Europa fehlt es an Infrastrukturen zur besonderen Förderung der Tätigkeit von Unternehmerinnen.** In keiner der oben genannten politischen Maßnahmen, späteren Aktionen und Bestimmungen wurde ausdrücklich anerkannt, dass die Frage des Unternehmertums geschlechtsspezifische Aspekte aufweist; unerwähnt bleiben darin auch die Wachstumsmöglichkeiten und die Vielfalt innerhalb der Wirtschaft (häusliche Unternehmen, Kleinstunternehmen, Betriebe in Familienbesitz).

### 2.2 Derzeitige Politik für von Frauen geführte Unternehmen

2.2.1 Von Frauen geführte Unternehmen sind für eine gesunde europäische Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Seit über einem Jahrzehnt erkennen Regierungen und eine Reihe öffentlicher, privater und universitärer Einrichtungen an, dass die Förderung der von Frauen geführten Unternehmen von großem politischem und praktischem Nutzen ist. Infolgedessen stieg das Bewusstsein dafür, welchen Beitrag diese Unternehmen für die Volkswirtschaft leisten.

2.2.2 Die Europäische Kommission sucht momentan zusammen mit den Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten zur Überwindung der Faktoren, die Frauen von einer Unternehmensgründung abhalten, und es wurde eine Reihe von Initiativen auf den Weg gebracht:

- Das Europäische Netzwerk für Botschafterinnen des Unternehmertums, das am 15. November 2011 auf einer Veranstaltung des polnischen Ratsvorsitzes ins Leben gerufen wurde. Dieses Netzwerk zählt zu den im Rahmen der SBA-Überprüfung 2011 vorgeschlagenen Maßnahmen und stärkt und ergänzt die Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung des Unternehmertums von Frauen.
- Das europäische Netzwerk für Entscheidungsträger zur Förderung des Unternehmertums von Frauen (WES).
- Das Portal für Unternehmertum von Frauen<sup>(6)</sup>.

## 3. Das wirtschaftliche Potenzial

3.1 Trotz ermutigender Fortschritte muss die EU noch weitere umfangreiche Maßnahmen ergreifen, um das gesamte Potenzial der von Frauen geführten Unternehmen – insbesondere KMU – zu nutzen. Allzu oft bleiben Frauen in der Geschäftswelt unsichtbar – in den Medien, in Unternehmerverbänden und auch hinsichtlich der politischen Einflussnahme.

3.2 Beim Unternehmertum besteht nach wie vor ein Missverhältnis zwischen Männern und Frauen mit der Folge, dass es weniger Unternehmerinnen als Unternehmer gibt. Momentan sind in Europa nur 30 % aller Unternehmer weiblich. Auch das ist ungenutztes Potenzial für wirtschaftliches Wachstum.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 702 final.

<sup>(6)</sup> Siehe auch: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/women/portal/>.

3.3 Im Jahr 2012 ist die Rolle der von Frauen geführten Unternehmen wichtiger denn je, überall in Europa und in Nachbargebieten wie dem Europa-Mittelmeerraum (7) gibt es in sämtlichen Wirtschaftszweigen Unternehmen mit Frauen an der Spitze, und sie sind in puncto Konjunkturbelebung und Wachstum für die Entwicklung der Volkswirtschaft sowie für die Schaffung und den Erhalt neuer Arbeitsplätze von entscheidender Bedeutung.

3.4 Es ist äußerst besorgniserregend, dass gerade jetzt, da staatliche Hilfen zur Unternehmensförderung in zahlreichen Ländern gekürzt wurden und viele Unternehmen um ihr Überleben und Wachstum kämpfen müssen, Maßnahmen zur Förderung der von Frauen geführten Unternehmen trotz lobenswerter Absichten von der Tagesordnung gestrichen wurden. Betriebe mit Frauen an der Spitze bieten jedoch ein Potenzial im Umfang von mehreren Milliarden Euro (8). Dieses Potenzial gilt es zu erkennen und nicht etwa zu leugnen.

3.5 Eines der größten Probleme bei der Bezifferung der von Frauen geführten Unternehmen in Europa besteht darin, dass es an quantitativen und qualitativen Daten fehlt. Unternehmensregister und vielen Quellen staatlicher Statistiken (einschließlich der MwSt.-Registrierung) enthalten keine geschlechtsspezifischen Angaben. Auch von Banken und Einrichtungen zur Unternehmensförderung sind geschlechtsspezifische Informationen nur schwer zu erhalten.

3.6 Trotz dieser Mängel gibt es verschiedene verlässliche Quellen zum Unternehmertum und zur selbstständigen Erwerbstätigkeit, die über die geschäftliche Tätigkeit von Männern und Frauen informieren. Hierzu zählen unter anderem der Global Entrepreneurship Monitor (GEM) und die jährlichen Bevölkerungserhebungen in den meisten europäischen Ländern (Zensus). Datenerhebungen in den Vereinigten Staaten verdeutlichen die Möglichkeiten für Europa (9).

3.7 Studien zufolge (10) investieren von Frauen geführte Unternehmen mehr in die Weiterbildung ihrer Belegschaft als Unternehmer generell und wollen zwei Drittel die Führungskompetenzen ihrer Manager verbessern. Daher dürfte sich die Förderung wachstumsorientierter Unternehmen mit Frauen an der Spitze stärker auszahlen als die Förderung von Unternehmen allgemein.

3.8 Die meisten Statistiken sind vorsichtige Prognosen, und relevante Studien haben ergeben, dass Unternehmerinnen – auch die Mütter unter ihnen (11) – ein weitaus größeres Wachstum anstreben. Nach Untersuchungen der Natwest Bank im Vereinigten Königreich prognostizieren 88 % der Frauen gegenüber 74 % der Männer ein Wachstum für ihr Unternehmen. Die erwartete Wachstumsrate betrug durchschnittlich 25 %.

#### 4. Gleichstellung in Unternehmen

4.1 Die EU hat die moralische Pflicht, den Frauen das zu geben, was sie tatsächlich verdienen. Gleichstellung muss stets

(7) Stellungnahme des EWSA zur "Förderung des Unternehmergeistes der Frauen im Europa-Mittelmeerraum" (ABl. C 256 vom 27.10.2007).

(8) Siehe auch: [www.wescotland.co.uk/wepg](http://www.wescotland.co.uk/wepg).

(9) <http://womeninbusiness.about.com/od/wibtrendsandstatistics/a/statswibindustr.htm>.

(10) <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/b/11-1078-bis-small-business-survey-2010-women-led-businesses-boost.pdf>.

(11) [http://www.enterprising-women.org/static/ew\\_growthreport.pdf](http://www.enterprising-women.org/static/ew_growthreport.pdf).

ein zentrales Thema der Beschlussfassung in der EU sein. In Krisenzeiten wird die "Geschlechtergerechtigkeit" noch wichtiger. Sowohl Frauen als auch Männer müssen sich an der Debatte beteiligen, da Frauenfragen allzu oft nur von Frauen diskutiert werden.

4.2 Eine Politik der durchgängigen Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Mainstreaming), darunter auch Rechtsvorschriften, gibt es bereits EU-weit, doch liegt ihr Schwerpunkt nicht auf einer Analyse der geschlechterspezifischen Ressourcen- und Mittelzuweisung. Eine solche Analyse ist jedoch mit Blick auf die Transparenz sowie die Rechenschafts- und Sorgfaltspflicht beim Nachweis einer echten Gleichstellung notwendig.

4.3 Im Vereinigten Königreich existiert eine "Gender Equality Duty" (Gleichstellungsverpflichtung) genannte rechtliche Verpflichtung (12), wonach sämtliche öffentlichen Behörden bei der Wahrnehmung all ihrer Aufgaben dazu verpflichtet sind:

- unrechtmäßige Diskriminierungen und Belästigungen aus Gründen des Geschlechts zu beseitigen;
- die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen zu fördern.

Entsprechend dieser Verpflichtung ist die Ressourcen- und Mittelzuweisung auf ihre Geschlechterneutralität hin zu analysieren.

4.4 Das Konzept der Gleichstellungsverpflichtung ist wichtig für eine Gleichstellung durch die Wahrnehmung von Verantwortung sowie durch die Bewertung der Ressourcenzuweisung und die Erhebung geschlechtsspezifischer Daten. Auf diese Weise könnten die politischen Entscheidungsträger leichter die tatsächlichen Auswirkungen auf das Unternehmertum von Frauen ermessen (**Beispiel:** Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERDF) bzw. aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF): Die EU stellt den Mitgliedstaaten Mittel bereit, die diese wiederum einer regionalen Ebene zuweisen. Diese Mittel werden oftmals für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch neue Unternehmen verwendet, doch wird die Geschlechterfrage dabei nie gestellt.) Zur Transparenz bei der Gleichstellung sollten die politischen Entscheidungsträger jeder Ebene die geschlechtsspezifische Verteilung der Gelder überprüfen und analysieren.

4.5 Die Geschlechterfrage kann als Brennglas fungieren, um andere Ungleichheiten (in puncto Rasse, Behinderung oder Alter) zu erkennen und dagegen vorzugehen. Das Gender Mainstreaming kann in Europa nur mit einem umfassenden Konzept gelingen, wie es insbesondere in dem Bericht der OECD "*Tackle gender gap to boost growth*" (Wachstumsförderung durch Überwindung der Geschlechterkluft) (13) heißt. Die zentrale Berücksichtigung der Geschlechterfrage deckt sämtliche Gleichstellungsaspekte ab und betrifft beide Geschlechter – Männer und Frauen. Durch die zentrale Berücksichtigung der Geschlechterfrage wird anerkannt, dass Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen die Folge von Ungerechtigkeiten oder Stereotypen sind, die jeden betreffen.

(12) <http://freedownload.is/doc/overview-of-the-gender-equality-duty-11622854.html>.

(13) [http://www.oecd.org/document/0,3746,fr\\_21571361\\_44315115\\_50401407\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,fr_21571361_44315115_50401407_1_1_1_1,00.html).

4.6 Es bedarf einer geschlechtsspezifischen Analyse, um Ressourcenverschwendung in der allgemeinen und beruflichen Bildung, höhere Krankenstände, wirtschaftliche Kosten für Unternehmen, in denen die Fähigkeiten von Frauen nicht entsprechend geschätzt und ihre Möglichkeiten und Talente nicht anerkannt werden, zu vermeiden. Außerdem ist die Unterstützung bei der Karriereplanung, die Überwindung von Stereotypen und die Beseitigung der gläsernen Decke eine wesentliche Voraussetzung zur Stärkung der Selbstbestimmung von Frauen jeden Alters. Darüber hinaus müssen weibliche Vorbilder und Führungskräfte stärker in den Medien und in der Gesellschaft präsent sein, um zu zeigen, dass Frauen die Wirtschaft positiv verändern.

## 5. Empfehlungen

### 5.1 Politische Maßnahmen

5.1.1 Der EWSA erkennt an, dass in Europa momentan Spaßmaßnahmen ergriffen werden, doch könnten einfache gezielte Maßnahmen für von Frauen geführte Unternehmen den kleinen Beitrag, den die EU und die Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser vier Vorschläge leisten müssten, mehr als aufwiegen.

5.1.2 Diese Vorschläge wurden nicht willkürlich ausgewählt, sondern sind das Ergebnis von Konsultationen mit Unternehmerinnen und Wirtschaftsverbänden. Ähnliche Empfehlungen wurden in der Entschließung des Europäischen Parlaments<sup>(14)</sup> ausgesprochen. Besonders wichtig ist, dass ähnliche Maßnahmen in den Vereinigten Staaten durch den *Women's Business Ownership Act* (1988) eingeführt wurden. Am wirkungsvollsten war hierbei der obligatorische Aspekt der Datenerhebung und des öffentlichen Auftragswesens. In den Vereinigten Staaten liegt das Verhältnis von Unternehmerinnen zu Unternehmern jetzt bei 2:1 (der Anteil der Frauen unter den Unternehmensinhabern in den Vereinigten Staaten ist zwischen 1992 und 2002 von 26 auf 57 % gestiegen). Folglich hat sich die Zahl der Unternehmerinnen verdoppelt, wurden mehr Arbeitsplätze geschaffen und der ökonomische Input in die Gesellschaft ist gestiegen.

### 5.1.3 Vorschläge:

5.1.3.1 **Einrichtung eines Büros für von Frauen geführte Unternehmen in der EU** in der Europäischen Kommission und in den zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten. Es sollte vorzugsweise nicht in den für Gleichstellungsfragen zuständigen Ministerien angesiedelt sein, damit klar zwischen Zuständigkeiten für wirtschaftliche Tätigkeiten und für Gleichstellungsfragen unterschieden wird. Dieses Büro muss ein verlässliches Mandat mit Zielen und Ressourcen haben. Momentan gibt es unter den 900 Mitarbeitern der GD Unternehmen nur eine einzige Person, die sich mit dem Unternehmertum von Frauen in Europa befasst!

5.1.3.2 **Ernennung eines Direktors/einer Direktorin oder Beauftragten bzw. Hochrangigen Vertreters/Vertreterin für von Frauen geführte Unternehmen** in der Europäischen Kommission und in den Wirtschaftsministerien der Mitgliedstaaten, die/der ressortübergreifend über den wirtschaftlichen Nutzen der Ermutigung von mehr Frauen zur Gründung und Weiterentwicklung von Unternehmen informieren soll. Diese Posten sollten zeitlich befristet sein (zwischen vier und zehn Jahren je nach der Wirtschaft und der Finanzierungsstruktur) und einen präzisen Aufgabenbereich mit konkreten Zielen und Verantwortlichkeiten haben. Der Direktor/Die Direktorin oder Beauftragte bzw.

Hochrangige Vertreter/Vertreterin für von Frauen geführte Unternehmen könnte auch für die Förderung berufspraktischer und akademischer Ausbildungswege zuständig sein, die das Unternehmertum von Frauen steigern, wie etwa Forschung, Wissenschaft, High-Tech, Direktverkauf und Online-/IT-Entwicklung.

5.1.3.3 **Erhebung relevanter Daten** zur Messung und Quantifizierung der Mittelzuweisung für Unternehmerinnen – ein zentraler Grund für die Diskriminierung von Frauen in der Geschäftswelt und insbesondere während der Unternehmensgründung. Unterstützung für die jährliche Aktualisierung der Maßnahmen und Forschungen über von Frauen geführte Unternehmen in den EU-Regionen. Verstärkte Erhebung geschlechtsspezifischer Daten und besserer Zugang zu solchen Daten in den Ministerien und Agenturen. Die GD Unternehmen und in den Mitgliedstaaten die Ministerien für wirtschaftliche Entwicklung müssen eine **Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen** durch die Erhebung entsprechender Daten vornehmen – auch über die Anzahl der Unternehmerinnen sowie der von Frauen geführten Betriebe und der Beschäftigten in diesen Unternehmen, die Mittelzuweisung an diese Betriebe und Unternehmerinnen. Es ist wichtig zu erkennen, dass Länder wie Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten die Anzahl der Unternehmerinnen durch die Erhebung und Auswertung solcher Daten erfolgreich steigern konnten.

5.1.3.4 **Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften im Bereich der Gleichstellung.** Aktuelle Zahlen zufolge hat die Arbeitslosenrate von Frauen in Europa den höchsten Stand der letzten 23 Jahre erreicht. Die Arbeitslosenrate junger Menschen – darunter zahlreicher Hochschulabsolventinnen – ist ebenfalls auf Rekordhöhen geklettert. Die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen sind eine Tatsache, außerdem sind Frauen in den Beschlussfassungsverfahren in ganz Europa unterrepräsentiert. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen ihre Gleichstellungspflicht erfüllen, indem sie geschlechtsspezifische Informationen, insbesondere über die Datenerhebung und Mittelzuweisung, bereitstellen.

### 5.2 Maßnahmen der Zivilgesellschaft

#### 5.2.1 Vorschläge:

5.2.1.1 Da sämtliche Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums von Frauen und der von Frauen geführten Unternehmen der gesamten Gesellschaft und Wirtschaft zugutekommen, müssen Männer angeregt werden, an dieser Debatte teilzunehmen und den Mehrwert der Förderung von Unternehmerinnen anerkennen. Die einschlägigen Kommunikationsmaßnahmen, Netzwerke und Fortbildungen sollten sich an beide Geschlechter richten, und die soziale Sicherheit sollte auch die Gleichbehandlung aller Mitglieder der Gesellschaft gewährleisten.

5.2.1.2 Es sollte garantiert sein, dass jeder als Unternehmer tätig werden kann, indem geschlechtsspezifischen Stereotypen in Bezug auf Unternehmer auf sämtlichen Bildungsebenen entgegengewirkt wird und indem die Sprache und Begriffe zur Beschreibung von Unternehmern gesteuert werden. Zugleich muss dafür gesorgt sein, dass die derzeitige Unterstützung für Unternehmer durch Hochschulen und Einrichtungen der weiterführenden Bildung für junge Frauen attraktiv und nützlich ist und so die Kluft zwischen der Anzahl junger Unternehmensgründer und junger Unternehmensgründerinnen überwunden wird.

<sup>(14)</sup> (2010/2275(INI)).

5.2.1.3 Traditionelle und nicht traditionelle Laufbahnen für Frauen jeden Alters sollten geschlechtsneutral gefördert werden. Es gibt in Europa viele hochqualifizierte Frauen mit Bildungsabschlüssen, von denen viele momentan infolge der Krise arbeitslos sind und die die Gründung eines eigenen Unternehmens womöglich noch nicht erwogen haben.

5.2.1.4 Es sollten Zentren für Unternehmerinnen eingerichtet werden, die wichtige Geschäftsinformationen, Netzwerke, Wissensaustausch, Bildungsmaßnahmen und Mentoring anbieten. Solche Zentren fehlen in einigen EU-Ländern, während sie in der EU insgesamt in Unternehmensverbänden und Handelskammern angesiedelt und mit unzureichenden Mitteln ausgestattet sind. Mit genügend Ressourcen können diese Zentren bei der Förderung des Unternehmertums von Frauen jedoch äußerst effektiv sein. In Deutschland gibt es zahlreiche Beispiele für vorbildliche Verfahren.

5.2.1.5 Frauen, die ihre eigene Firma gründen oder ihre Forschungsarbeiten und Innovationen weiterentwickeln möchten, muss Unterstützung und der Zugang zu Informationen, Geldern und Ressourcen in Forschung, Wissenschaft und Technik garantiert werden.

5.2.1.6 Es ist dafür zu sorgen, dass die Finanzinstitute die Bereitstellung von geschlechtsspezifischen Informationen über

die Kreditvergabe überprüfen. Studien zufolge erhalten Frauen selten Kredite und oftmals zu höheren Zinsen als Männer<sup>(15)</sup>.

5.2.1.7 Die Bestimmungen zur sozialen Sicherheit für alle Unternehmer, aber insbesondere deren praktische Aspekte für Unternehmerinnen in der Schwangerschaft sowie als Mütter und als Betreuerinnen von Familienmitgliedern müssen überarbeitet werden. In dem Aktionsplan der Kommission "Europäische Agenda für unternehmerische Initiative"<sup>(16)</sup> wird die Verbesserung der sozialen Sicherheitssysteme gefordert, doch gehen die entsprechenden Vorschläge nicht weit genug.

5.2.1.8 Es sollte eine EU-weit geltende Vereinbarung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erarbeitet und umgesetzt werden, um die Verantwortlichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Mitgliedstaaten zu festen Zielvorgaben über ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis in der Medienberichterstattung über das Unternehmertum anzuhalten: Frauen müssen von den Frauenseiten in den Wirtschaftsteil gelangen! Studien zufolge hat die Medienberichterstattung einen erheblichen positiven Einfluss darauf, wie Unternehmerinnen wahrgenommen und behandelt werden. Eine verstärkte Medienberichterstattung über erfolgreiche Unternehmerinnen als Vorbilder hätte messbare Auswirkungen auf die Einstellung der Gesellschaft gegenüber dem Unternehmertum von Frauen.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

<sup>(15)</sup> Siehe beispielsweise "Women and banks – Are female customers facing discrimination?" (Frauen und Banken – Werden Kundinnen diskriminiert?), IPPR-Bericht, November 2011, in: [http://www.wireuk.org/uploads/files/women-banks\\_Nov2011\\_8186.pdf](http://www.wireuk.org/uploads/files/women-banks_Nov2011_8186.pdf); "Women's business ownership: a review of the academic, popular and internet literature" (Unternehmerische Tätigkeit von Frauen: Ein Überblick über die akademische, populärwissenschaftliche und Internet-Literatur), in: <http://www.bis.gov.uk/files/file38362.pdf>.

<sup>(16)</sup> COM(2004) 70 final.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Frau als treibende Kraft für ein Entwicklungs- und Innovationsmodell in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum“ (Initiativstimmung)**

(2012/C 299/06)

Berichterstatterin: **Daniela RONDINELLI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Januar 2012, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Die Rolle der Frau als treibende Kraft für ein Entwicklungs- und Innovationsmodell in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 204 gegen 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Das Potenzial der Frauen, die in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum arbeiten und/oder unternehmerisch tätig sind, muss in sämtlichen Politiken der EU untersucht, erfasst und gefördert und darf nicht durch EU-Maßnahmen eingeengt werden. Nur so wird das notwendige Fundament gelegt, damit Frauen aktiv an der Entwicklung und Innovation mitwirken und der gesamten Branche aus der Krise helfen können.

1.2 Gleichbehandlung, Chancengleichheit und Maßnahmen zur Förderung der Stellung der Frauen müssen in allen Rechtsvorschriften und Programmen der EU gewährleistet werden, und zwar durch eine wirksame Gleichstellung von Frauen und Männern, einen einfacheren Zugang zu den Mitteln und eine regelmäßige Überprüfung der Ergebnisse.

1.3 Die Frauen müssen in die Pläne zur Entwicklung des Sektors auf lokaler und regionaler Ebene einbezogen werden. Dies setzt voraus, dass sie in die Lage versetzt werden, sich einzubringen und ihre Bedürfnisse, Erfahrungen und Vorhaben zum Ausdruck zu bringen ("Kapazitätsaufbau").

1.4 Bei der Zusammenarbeit der Universitäten und Forschungszentren mit den betroffenen Frauen müssen deren Potenziale und Bedürfnisse ermittelt, Fortbildungsmechanismen und technische Instrumente zur Förderung der Entwicklung der von Frauen geführten Unternehmen bereitgestellt und die Arbeits- und Lebensbedingungen der in der Landwirtschaft tätigen Frauen verbessert werden.

1.5 IKT<sup>(1)</sup> spielen bei der Entwicklung und Verbesserung der Beschäftigung von Frauen in der Landwirtschaft eine entscheidende Rolle, sofern sie effizient, flächendeckend, zugänglich und kostengünstig (Breitbandanschlüsse) sind. Auf diese Weise können auch Arbeitsplätze für Fachkräfte im IKT-Bereich geschaffen werden.

1.6 Die durch gute IKT erleichterte Gründung von Frauennetzwerken fördert die Kontaktaufnahme, die Mitwirkung, Beziehungen im Allgemeinen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen Frauen aus der EU und Frauen aus Bewerber- oder Drittstaaten, was sich positiv auf die internationale Zusammenarbeit und den Handel auswirkt.

1.7 Die Ausbildung muss auf die Bedürfnisse und Potenziale der betroffenen Frauen ausgerichtet sein. Für innovative Formen der Wissensverbreitung können die Frauen selbst sorgen (Diskussionsgruppen, Selbstunterricht, Zeitungsartikel, Informationsveranstaltungen in Bildungseinrichtungen usw.).

1.8 Damit Frauen sich überhaupt organisieren, einbringen und dabei ihre Potenziale zur Entfaltung bringen können, sind effiziente, zugängliche und flexible Dienste notwendig, die es ihnen ermöglichen, sich zeitlich von ihrer Betreuungsarbeit freizumachen. Dies gilt für die Bereiche Gesundheit, Verkehr, Kredit, Vertrieb, Vermarktung, Alten- und Kinderbetreuung, aber auch für Sparten des Sozialwesens, um denjenigen Frauen Sicherheiten zu bieten, die nicht abgedeckt sind. Auch in diesem Fall entstehen induzierte Arbeitsplätze in den jeweiligen Diensten.

1.9 Alle EU-Mitgliedstaaten sollten die rechtliche Anerkennung der mitarbeitenden Ehepartnerinnen fördern, damit diese sozial- und krankenversichert sind. Auf EU-Ebene wäre es sinnvoll, einen Rechtsrahmen für einen gemeinsamen Rechtsanspruch festzulegen, z.B. durch ein Statut für Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum.

1.10 Frauen können zur Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und der Region beitragen, wenn sie mit dem notwendigen Wissen und den erforderlichen technologischen Instrumenten ausgestattet sind (grüne Technologien, wirksame Verwaltung und Nutzung der Ressourcen, saubere Energieerzeugung). Für die Gründung solcher innovativer und nachhaltiger Unternehmen ist ein beschleunigtes Verfahren vorzusehen, das den Zugang zu den Ressourcen (insbesondere in der zweiten Säule der GAP) vereinfacht.

1.11 Frauen können neue Impulse für einen Aufschwung des Handwerks, traditioneller Qualitätsprodukte und biologischer Erzeugnisse geben, u.a. durch eine engere Zusammenarbeit zwischen Erzeugerinnen und Verbraucherinnen. Diese Zusammenarbeit muss beleuchtet und gefördert werden (wie im Fall der "kurzen Versorgungskette").

1.12 Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums müssen so ausgerichtet sein, dass sie die Arbeit und Beschäftigung von Frauen fördern, namentlich durch thematische Programme nur für Frauen (zweite Säule).

<sup>(1)</sup> Informations- und Kommunikationstechnologien.

1.13 Mitgliedstaaten, Regionen, lokale Gebietskörperschaften und Sozialpartner sind gemeinsam verantwortlich für die Förderung der Potenziale der in ländlichen Gebieten lebenden Frauen, indem sie für die rechtlichen Rahmenbedingungen sorgen und die Umsetzung eines angemessenen Rechtsrahmens sicherstellen, der die Anwendung der Grundsätze der Gleichstellung und der Vertretung auch in ihrer internen Struktur gewährleistet. Positive Beispiele in einzelnen Mitgliedstaaten sollten als Ansporn dafür dienen, dass Frauen – wie auch vom Europäischen Parlament gefordert – in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gremien des Agrarsektors und der ländlichen Räume angemessen vertreten sind.

## 2. Ein Potenzial, das es zu entfalten gilt

2.1 Das Potenzial der Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum wird unterschätzt: Im Bericht über die GAP 2010 <sup>(2)</sup> wird nur im Zusammenhang mit den EUROSTAT-Statistiken Bezug auf die Frauen genommen, während der Bericht über die ländliche Entwicklung 2010 nur beiläufig die Kluft zwischen Männern und Frauen bei der Erwerbsquote erwähnt (76 % der Männer, 62 % der Frauen <sup>(3)</sup>). Auch im aufschlussreichen Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über "strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums" <sup>(4)</sup> werden Frauen nur im Zusammenhang mit der notwendigen Förderung ihres Zugangs zur Beschäftigung erwähnt.

2.2 In seiner EntschlieÙung zur "Rolle der Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum" <sup>(5)</sup> von 2011 führt das Europäische Parlament hingegen eingehend die Haupthindernisse auf, denen Frauen gegenüberstehen, und schlägt einige strategische Möglichkeiten vor, um sie in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lage zu unterstützen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss schließt sich der Untersuchung des EP und den darin enthaltenen Schlussfolgerungen an und verweist gleichzeitig auf eine Reihe eigener Stellungnahmen <sup>(6)</sup>.

2.3 Der EWSA begrüÙt den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die Strukturfonds, die dazugehörigen Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen <sup>(7)</sup> und die Mitteilung über die Europäische Innovationspartnerschaft in der Landwirtschaft <sup>(8)</sup>. Alle diese Texte enthalten interessante Elemente, die auf eine größere Aufmerksamkeit der Institutionen für Geschlechterfragen hoffen lassen. Der EWSA hofft, dass der Rat entsprechende Beschlüsse folgen lässt.

2.4 Der EWSA würdigt ausdrücklich die Aktivitäten von Landfrauenorganisationen und vergleichbaren Netzwerken in einer Reihe von Mitgliedstaaten. Diese sind zum Teil eigenständig und zum Teil in die Bauernverbände integriert. Auch gibt es

teilweise Landjugendorganisationen mit beachtlichem Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter. Dadurch werden viele Frauen qualifiziert und zu weiterem unternehmerischen, sozialen, berufsständischen und politischen Engagement motiviert. Auch haben sie einen großen Anteil an bisher erreichten Fortschritten, z.B. bei der sozialen Absicherung der Bauernfamilien. In einigen Bauernverbänden – bisher traditionell von Männern dominiert – sind heute Frauen mit großem Einfluss aktiv <sup>(9)</sup>. Solche Beispiele sollten in allen Mitgliedstaaten als Vorbild dienen.

2.5 In dieser Stellungnahme sollen parallel zu den genannten Dokumenten einige Kriterien und Maßnahmen ausgearbeitet werden, die dazu beitragen, dass Frauen ihr Potenzial als Arbeitnehmerinnen und Unternehmerinnen entfalten können, indem sie eine innovative Rolle übernehmen, die zu einer nachhaltigen Entwicklung und einer hochwertigen Beschäftigung beiträgt. Durch eine bessere Erkennung der Potenziale und Bedürfnisse der in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum erwerbstätigen und unternehmerisch tätigen Frauen kann die Produktion verbessert, optimiert, strategischer gestaltet und diversifiziert werden sowie eine stärkere Kohärenz zwischen der GAP und den Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und zum territorialen Zusammenhalt hergestellt werden.

## 3. Daten und Interpretationskriterien

3.1 Die sukzessiven Reformen der GAP haben die konzeptuellen Nuancen zwischen Agrarwirtschaft, ländlicher Wirtschaft und Bodenbewirtschaftung/Flächennutzung verwischt. Dadurch erweitert sich zwar der Hintergrund <sup>(10)</sup>, vor dem die Probleme von Frauen untersucht werden können, doch wird es auch umso notwendiger, über genaue, aufgeschlüsselte und qualitative Daten zu verfügen und die bereits begonnene Arbeit von EUROSTAT zu vertiefen. Der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments von 2011 zufolge gibt es insgesamt 26,7 Mio. "regelmäßig in der Landwirtschaft tätige Personen", von denen 42 % (d.h. 11,2 Mio.) Frauen sind. Diese Zahlen umfassen jedoch sämtliche Tätigkeiten in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum, bei denen Personen eine beliebige Beschäftigung ausüben (die jedoch zumeist weder die einzige noch die Hauptbeschäftigung ist). EUROSTAT misst die Beschäftigung in der Landwirtschaft hingegen auf der Grundlage der Jahresarbeitsseinheiten (JAE), was die Gesamtzahl der in irgendeiner Form im Agrarsektor tätigen Männer und Frauen für das Jahr 2010 (für Tätigkeiten in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei) auf 11,1 Mio., und für Frauen folglich auf etwa 4,7 Mio. <sup>(11)</sup>, schrumpfen lässt.

3.2 Dieser Verweis auf die statistische Methodik verdeutlicht, dass das Problem nicht aufgrund der Menge entsteht, sondern vielmehr aufgrund der strategischen Bedeutung des Agrarsektors und des ländlichen Raums in ihrer Interaktion mit städtischen und stadtnahen Gebieten und deren nachhaltiger Entwicklung (in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft). Die Situation der Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum muss demnach aus einem doppelten Blickwinkel betrachtet werden: das hohe Niveau der Produktionsnormen in der europäischen

<sup>(2)</sup> Die Landwirtschaft in der Europäischen Union – Statistische und wirtschaftliche Informationen - Bericht 2010, März 2011.

<sup>(3)</sup> Siehe Seite 146, Tabelle 3.5.1.4 des genannten Berichts.

<sup>(4)</sup> Beschluss vom 20. Februar 2006 (2006/144/EG), Programmplanungszeitraum 2007-2013 – ABl. L 55 vom 25.2.2006, Seite 20.

<sup>(5)</sup> Siehe P7\_TA(2011)0122.

<sup>(6)</sup> U.a. die Stellungnahmen CESE, ABl. C 256 vom 27.1.2007, S. 144-149; CESE, ABl. C 317 vom 23.12.2009 S. 49; CESE, ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 41; CESE, ABl. C 376 vom 22.12.2011; CESE, ABl. C 143 vom 22.05.2012, S. 35-39; CESE, ABl. C 191 vom 29.06.2012, S. 116-129.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 615 final/2 und SWD 61 final, Teil I und II.

<sup>(8)</sup> COM(2012) 79 final.

<sup>(9)</sup> So steht beispielsweise eine aktive Bäuerin als Präsidentin an der Spitze des Zentralverbands schwedischer Landwirte (LRF).

<sup>(10)</sup> 92 % Europas sind ländliches Gebiet. Dort leben etwa 56 % der Bevölkerung, die 45 % der in der EU erzielten Wertschöpfung ausmachen (Daten aus dem unter Ziffer 2.1 aufgeführten Beschluss des Rates entnommen).

<sup>(11)</sup> Die Kommission arbeitet derzeit an einer Reihe von Berichten und Studien zu diesem Thema. Der EWSA hofft, dass darin noch genauere qualitative und aufgeschlüsselte Daten enthalten sein werden.

Landwirtschaft und das Potenzial der Frauen, das mit bescheidenen, aber effizient und gezielt eingesetzten Mitteln entfaltet werden kann. Außerdem wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass wir uns immer noch in einer tiefen Krise befinden, die Probleme, aber gleichzeitig auch Chancen für die in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum lebenden und arbeitenden Frauen mit sich bringt.

#### 4. Landwirtschaft und ländliche Wirtschaft und die Folgen der Krise

4.1 Jüngsten Erhebungen über die Lage in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum zufolge kann die Branche nach einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung aufgrund des Konsum- und Exporteinbruchs nun wieder steigende Wachstumszahlen und Einkommen verzeichnen. Insbesondere der Binnenmarkt scheint sich in Richtung Qualität und Nachhaltigkeit zu bewegen: So neigen die Verbraucher beispielsweise zunehmend dazu, lokale Produkte (Direktvertrieb oder kurze Versorgungskette<sup>(12)</sup>) und/oder biologische Erzeugnisse zu kaufen.

4.2 In Bezug auf die Beschäftigung wurden zwischen 2007 und 2008 in der Landwirtschaft etwa 900 000 Arbeitsplätze abgebaut, zwischen 2008 und 2009 gingen 200 000 Jahresarbeitseinheiten verloren<sup>(13)</sup>. Der negative Beschäftigungstrend könnte sich demnach auf einem Niveau festsetzen, das von einem realen Rückgang der Beschäftigten im Zuge der Rationalisierung der Betriebe zeugt, bei dem die Zahl der gering qualifizierten Arbeitskräfte zugunsten von mehr Fachkräften rückläufig ist.

4.3 Trotz dieser Hoffnungssignale ist die Krise mitnichten zu Ende, und auch die Situation der Frauen hat sich noch nicht gebessert: Die Mehrzahl der Agrarbetriebe beschäftigt weibliche Arbeitskräfte immer noch informell, obwohl diese ohnehin schon stark benachteiligt sind, sowohl in der Vollzeitbeschäftigung (26 % der Frauen gegenüber 52 % der Männer) als auch in der Teilzeitbeschäftigung (9,7 % der Männer gegenüber 11,8 % der Frauen)<sup>(14)</sup>. Neben diesen Daten gibt es noch die Saisonarbeit (die einen riesigen Anteil der Beschäftigten im Vergleich zum geringen Anteil der unbefristet Beschäftigten ausmacht), die informelle Arbeit und die illegale Arbeit, die ein unsichtbares, weites und nicht quantifizierbares Problemfeld darstellen, das durch Legalisierung der Schwarzarbeit und Stabilisierung der Beschäftigung von Frauen (im Rahmen des Möglichen) angegangen werden müsste.

4.3.1 Besonders besorgniserregend ist die Lage der Einwanderinnen (ob aus der EU oder aus einem Drittstaat), denen oftmals die elementarsten Rechte verwehrt werden, angefangen bei verspäteten Lohnzahlungen oder unbegründeten und unentschuldlichen Lohnkürzungen. Diese Situation hat sich seit Beginn der Krise noch verschlimmert und darf nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass kleine Agrar- und Verarbeitungsbetriebe nur noch schwer Kredite bekommen. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen die Arbeitnehmerinnen ohne Lohn in ihr Heimatland zurückkehren mussten oder Ausbeutern, Kriminellen und illegalen Händlern mit Arbeitskräften ausgeliefert waren, die in einigen EU-Mitgliedstaaten leider immer noch nicht strafrechtlich verfolgt werden können.

<sup>(12)</sup> An dieser Stelle sei an die Konferenz "Local agriculture and short food supply chains" ("Lokale Landwirtschaft und kurze Nahrungsmittelversorgungsketten") am 20.4.2012 in Brüssel erinnert.

<sup>(13)</sup> Cf. EUROSTAT-Daten.

<sup>(14)</sup> Siehe Bericht über die GAP 2010, Tabelle 3.5.1.4 ([http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table\\_de/index.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_de/index.htm)).

4.3.2 Aufgrund der weiten geographischen Streuung der zu meist nur kleinen Agrarbetriebe gestalten sich die Kontrollen der Vorschriftenmäßigkeit der Arbeitsverhältnisse schwierig. Eine sorgfältige Verwaltung durch die lokalen Gebietskörperschaften gemeinsam mit den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft kann jedoch ein Ansatzpunkt sein, um Rechtswidrigkeiten und Kriminalität zu bekämpfen und somit die Rechte und die Sicherheit aller zu schützen.

#### 5. Um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum zu verbessern ...

5.1 Die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugung ist ein wichtiger Aspekt der Arbeit der Frauen, ob als Erzeugerinnen, mitarbeitende Ehefrauen, Verbraucherinnen oder Übermittlerinnen alter Traditionen, kreativer Ansätze und altbewährter Verfahren. Um diesen Umstand stärker zur Geltung zu bringen, sind abgestimmte Entscheidungen vor Ort notwendig.

5.2 Bei der Entwicklung und Anwendung fortschrittlicher Produktionstechniken, der Forschung, der Berufsberatung und der Ausbildung müssen Forschungszentren und Universitäten mit den landwirtschaftlichen und ländlichen Gebieten kooperieren und die Bedürfnisse der Frauen sowie die Analyse ihrer Potenziale in ihre Studien aufnehmen.

5.3 Oftmals wird die Auffassung vertreten, dass jedes Problem der qualitativen Verbesserung und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit mit einer entsprechenden Ausbildung gelöst werden kann. Dies kann dazu führen, dass es zwar ein größeres, aber kein qualitativ besseres und gezielteres Ausbildungsangebot gibt, das dann oftmals auch weder den konkreten Bedürfnissen der Wirtschaft und der betroffenen sozialen Akteure noch den gemeinsamen Strategien zur nachhaltigen Entwicklung angemessen gerecht wird. Wenn sich die Landwirtschaft und der ländliche Raum weiterentwickeln sollen, dann braucht es dazu ausgebildete Arbeitnehmerinnen und Unternehmerinnen; doch die Ausbildung alleine führt nicht unmittelbar zu einer Verbesserung der Arbeit, der Tätigkeit und des Lebens, wenn die entsprechenden Strukturen und Dienste fehlen und keine nachhaltigen und guten Arbeitsplätze geschaffen werden.

#### 6. ... Bedürfnisse und Potenziale vor Ort untersuchen

6.1 Jegliche Form der Ausbildung, der Dienstleistungserbringung oder der Rationalisierung muss von der Analyse der konkreten Bedingungen und der Möglichkeiten der im ländlichen Raum lebenden und arbeitenden Frauen ausgehen. Dies impliziert eine aufmerksame Analyse der Region, der Potenziale und der Erwartungen der dort lebenden Menschen unter aktiver Einbeziehung der betroffenen Frauen. Im Rahmen der Mitwirkung werden die nationalen, regionalen und lokalen Behörden, aber auch die Berufsverbände in die Verantwortung genommen. Das Gesamtpotenzial einer Region kann gesteigert werden, indem die Potenziale der dort lebenden Frauen ausgeschöpft werden. Gezielte und wirksame Programme zur Förderung der Innovation, des Unternehmertums und der Beschäftigung von Frauen können Arbeitsplätze schaffen (insbesondere für junge Menschen) und so den Trend der Landflucht verlangsamen und mitunter sogar umkehren.

6.1.1 Die Universitäten und Regionen müssen bei der Untersuchung dieser Potenziale zusammenarbeiten: Forschungszentren müssen in die Ausarbeitung und Auswertung der Entwicklungspläne einbezogen werden. Daher müssen mittels

fortschrittlicher und zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien leistungsfähige Verbindungen zwischen den Universitäten und den betroffenen Frauen gewährleistet werden, um sorgfältige Recherchen durchführen und diese vor Ort erproben zu können<sup>(15)</sup>.

6.1.2 In den regionalen Raumordnungsplänen sollten gezielte Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmerinnen, mitarbeitende Ehefrauen und Unternehmerinnen enthalten sein, die ihrer Anpassungs- und Innovationsfähigkeit sowie ihrer Kompetenz zur Übermittlung von Wissen und Verfahrensweisen Rechnung tragen. Frauen, die eine Ausbildung erhalten haben, sollten dazu angeregt werden, diese an andere weiterzugeben, sowohl durch formale Instrumente (Genossenschaften, Einrichtungen, die bei den Entscheidungen der lokalen Gebietskörperschaften mitwirken, Aktionsgruppen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung usw.) als auch durch informelle Instrumente (Diskussionsgruppen und Selbstunterricht, Veranstaltungen in Bildungseinrichtungen, Radio- und Fernsehsendungen, Zeitungsartikel, Sozialunternehmen usw.). Der notwendige Anreiz besteht nicht nur in finanziellen Mitteln, sondern auch darin, dass die Frauen Zeit gewinnen durch entsprechende Vergünstigungen und gute Dienste vor Ort (bezahlte Arbeitsbefreiung, Kinderbetreuungsstrukturen, effiziente und kostenlose Verkehrsmittel<sup>(16)</sup>, vorübergehende Vertretung in der Betreuungsarbeit, Kindertagesstätten in ländlichen Gebieten usw.).

6.2 Angesichts der Tatsache, dass in einigen EU-Mitgliedstaaten weniger als 60 % der Haushalte über einen Internetanschluss verfügen, ist eine wirksame, schnelle (Breitband) und kostengünstige Internetanbindung eine Grundvoraussetzung. Eine breitere Nutzung der IKT kann auch den Fernunterricht und die Kommunikation zwischen weit auseinander liegenden Gebieten vereinfachen. Sie stellt einen Anreiz für die Kommunikation mit Frauen aus der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in anderen Ländern dar, wodurch das Interesse für den Erwerb von Fremdsprachen geweckt und der Austausch von Erfahrungen gefördert wird.

6.2.1 Darüber hinaus fördern IKT die Gründung von Netzwerken für Unternehmerinnen, mitarbeitende Ehefrauen und Arbeitnehmerinnen, welche durch die Teilnahme von Migranten aus Drittstaaten dazu angeregt werden, sich auch mit Frauen aus Bewerber- und Drittstaaten auszutauschen und zusammenzuarbeiten. Dadurch kann ein fruchtbarer Erfahrungsaustausch, eine bessere Entwicklungszusammenarbeit und sogar eine stärkere Handelsintegration entstehen sowie ein Beitrag zur Lösung des weltweiten Nahrungsmittelproblems geleistet werden.

6.3 Die Gesundheit der in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum tätigen Frauen ist eine Priorität. Mit wirksamen Gesundheitsdienstleistungen (einschließlich der Strukturen für Telemedizin und Ferndiagnostik) und einer hochwertigen medizinischen Ausstattung müssen die Gesundheit, die Sicherheit und die Berufskrankheiten am Arbeitsplatz überwacht werden, was wiederum Arbeitsplätze für Fachkräfte schaffen kann. Diese Dienstleistungen (insbesondere für die reproduktive Gesundheit und gynäkologische Untersuchungen) sollten kostenlos sein, oder die Kosten sollten zumindest stets an das Einkommen

<sup>(15)</sup> In weiten Teilen des ländlichen Raums gibt es keine Hochschul- und Forschungseinrichtungen. An dieser Stelle ist es interessant, auf die Gründung einer Universität in Umeå (Schweden), einem ländlichen, kaum entwickelten Gebiet, hinzuweisen, das jedoch auflebte, als das Studien- und Forschungszentrum erst einmal richtig in Betrieb war.

<sup>(16)</sup> Aus dem in Fußnote 7 bereits genannten SWD Teil II geht hervor, dass Frauen häufiger auf öffentliche Verkehrsmittel zurückgreifen als Männer.

der Familie und an die Familienlasten angepasst sein. Ein zentraler Aspekt sind die zahlreichen älteren Frauen in ländlichen Gebieten: In einigen Ländern, die stark von der Landwirtschaft geprägt sind, liegt die Lebenserwartung von Frauen weit über der von Männern, sodass der Anteil an Frauen in der Altersgruppe der über 60-Jährigen überwiegt<sup>(17)</sup>. Für diese Frauen ist das Vorhandensein von medizinischen, Betreuungs- und Begleitdiensten unabdingbar, u.a. auch, damit jüngere Frauen nicht dazu verpflichtet sind, zusätzliche familiäre Lasten auf sich zu nehmen.

6.4 Die Stellung der in der Landwirtschaft mitarbeitenden Ehepartnerinnen wird immer noch sehr unterschiedlich von Land zu Land gehandhabt. Formal werden sie nicht als Arbeitnehmerinnen anerkannt, obwohl sie intensive Arbeit leisten, und so bleiben sie in einigen Mitgliedstaaten immer noch ohne jegliche Gesundheits- und Rentenversicherung (bis auf die Grundversorgung dort, wo diese vom Sozialsystem vorgesehen ist). Es sind daher Instrumente notwendig, die einen Versicherungsschutz für diese Frauen gewährleisten, z.B. durch gezielte Pensionsfonds, die von den Sozialpartnern oder den regionalen Behörden gefördert werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, Bestimmungen für einen gemeinsamen Rechtsanspruch festzulegen, z.B. durch ein Statut für Frauen in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum.

6.5 Frauen spielen bei der rationellen Nutzung der Energie und der Abfallentsorgung eine Schlüsselrolle, da sie für den familienwirtschaftlichen Bereich zuständig sind. Mülltrennung und angemessene Kompostierungs- und Umwandlungsanlagen (Biomasse) gehen Hand in Hand mit den Energiesparzielen und dem "positiven Kreislauf" der landwirtschaftlichen und biologischen Erzeugung, die auf dem Gebiet der Energie selbstversorgend ist. Der Zugang zu den neuen grünen Technologien zur Erzeugung und wirksamen Nutzung der Ressourcen sollte vereinfacht werden und es sollten gezielte Anreize für von Frauen geleitete Betriebe und Aktivitäten vorgesehen werden.

6.6 In vielen Ländern wurden positive Erfahrungen im Bereich des ländlichen Tourismus mit zumeist genossenschaftlich von Frauengruppen geführten Betrieben gemacht, mit ausgezeichneten Managementergebnissen. Angesichts des wachsenden Interesses an dieser Art des Tourismus sollten solche Tätigkeiten ins Netz gestellt und bewährte Praktiken auf diesem Gebiet ausgetauscht werden.

6.7 Damit der Vertrieb zur nachhaltigen Entwicklung und zur (oftmals auf kleinen Flächen ausgeübten) Beschäftigung der Frauen beiträgt, muss er hochwertig, funktional und flexibel sein: Örtliche Vertriebsgenossenschaften könnten relativ kostengünstig den Verkauf lokaler Qualitätsprodukte zu erschwinglicheren Preisen fördern. Auch gezielte Veranstaltungen zur Absatzförderung dieser Produkte haben sich als nützlich erwiesen.

6.8 Es ist wichtig, das vom Aussterben bedrohte ortstypische Handwerk zu fördern. Gezielte Informations- und Vermarktungskampagnen können dabei helfen, handwerkliche Tätigkeiten und Arbeitsplätze aufrechtzuerhalten bzw. zu schaffen und der Landflucht und dem durch den Massenimport bedingten

<sup>(17)</sup> In Litauen leben Frauen im Durchschnitt 11 Jahre länger als Männer, in Lettland 10 Jahre, in Polen, Rumänien und der Slowakei 8 Jahre und in der Tschechischen Republik, Portugal, Slowenien und Spanien 7 Jahre.

Qualitätsverfall Einhalt zu gebieten. Aus diesem Grund ist ein erfolgreiches Zusammenwirken von angemessenen Diensten, Technologien und Verkehrsmitteln unabdingbar, um die ländlichen Gebiete mit den städtischen Märkten zu verbinden <sup>(18)</sup>.

6.9 Der Zugang zu Krediten muss verbessert werden, um die Gründung von Landwirtschafts- und Handwerksbetrieben und -genossenschaften anzustoßen, indem einerseits mehr Verantwortung an die traditionellen Banken (insbesondere die Landwirtschaftskassen und örtlichen Sparkassen) übertragen wird, und andererseits Programme für Mikrokredite gefördert werden, die vorrangig Frauen zugutekommen.

## 7. Die EU-Politik und die Einbindung der Zivilgesellschaft

7.1 Bis zur Verabschiedung des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die Strukturfonds <sup>(19)</sup> ist auf die ELER-Verordnung zu verweisen, in der betont wird, dass die Mittel aus dem Fonds für die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen eingesetzt werden sollen, und in der die Information und Einbindung der an der Erreichung dieses Ziels beteiligten Einrichtungen vorgesehen ist <sup>(20)</sup>. Die neue gemeinsame Verordnung könnte noch durch die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für die Frauen gestärkt werden, die innovative und nachhaltige Landwirtschafts- oder Handwerksbetriebe gründen wollen. Dies würde den Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der Partnerschaft gemäß Artikel 6 der genannten Verordnung beteiligt sind, mehr Macht und eine größere Initiativkompetenz verleihen.

7.2 In Bezug auf den Vorschlag für eine gemeinsame Verordnung über die Fonds (der bereits in einer EWSA-Stellungnahme behandelt wurde <sup>(21)</sup>) bekräftigt der EWSA an dieser Stelle seine starken Bedenken gegenüber den Auswirkungen, die die makroökonomischen Konditionalitäten (Artikel 21) auf die Projekte zur Entwicklung von Initiativen zugunsten von Frauen haben könnten. Der EWSA fordert, mit einer spezifischen rechtlichen Bestimmung zu verhindern, dass die schwächsten Glieder der Gesellschaft, darunter die Frauen, direkt oder indirekt benachteiligt werden.

7.3 Der EWSA hofft, dass die Kommission zusätzlich zu ihren Bemühungen in den bereits genannten Vorschlägen auch schneller auf die veränderten Gegebenheiten und Bedürfnisse der Frauen reagiert, indem insbesondere darauf geachtet wird, die

Programme zur Förderung der Stellung der Frauen im ländlichen Raum inhaltlich und methodisch nicht zu starr zu gestalten.

7.4 Eine stärkere und bessere Einbindung der Frauen in die landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung sollte auch systematisch in die europäischen Forschungs- und Entwicklungsprogramme, Ausbildungsprogramme (Europäischer Sozialfonds u.a.) und Programme zur Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern aufgenommen und selbstverständlich auch bei der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsionspolitik beachtet werden.

7.5 Die Regelungen, Programme und Projekte bezüglich der Durchführung der zweiten Säule sollten im Rahmen der Überwachungsmechanismen der GAP regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass der Grundsatz der Chancengleichheit wirksam umgesetzt und die verwendeten Mittel angemessen eingesetzt werden.

7.6 Es müssen ebenfalls thematische Unterprogramme für Frauen im Rahmen der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung vorgesehen werden, und die Erfahrungen mit der Initiative LEADER müssen angemessen gefördert und verbreitet werden.

7.7 Um Programme zu entwickeln, die vorrangig auf die Entfaltung des Potenzials der Frauen abzielen, muss die Region in ihrer geografischen, administrativen und soziologischen Bedeutung die führende Rolle im partizipativen Prozess spielen. Die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft müssen bei den Entscheidungen und der entsprechenden Durchführung eine direkte gemeinsame Verantwortung übernehmen. Dafür müssen sie auch zeigen, dass sie in der Lage sind, die Bedürfnisse der Frauen konkret und wirksam zu vertreten und sie auf allen Ebenen der Organisationen einzubeziehen, indem sie ebenfalls ihren besonderen Kapazitätsaufbau berücksichtigen.

7.7.1 Der EWSA ruft alle in ihm vertretenen Organisationen dazu auf, einen starken Fokus auf die in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum arbeitenden und lebenden Frauen zu richten, sich zum Sprachrohr ihrer Bedürfnisse und Bestrebungen zu machen und sie systematisch in die unterschiedlichen horizontalen und vertikalen Partnerschaftsstrukturen einzubinden.

Brüssel, den 12. Juli 2012

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

<sup>(18)</sup> Das Thema des Handwerks im ländlichen Raum wurde eingehend in CESE, ABl. C 143, 22.05.2012, S. 35-39, erörtert.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 615 final/2.

<sup>(20)</sup> Siehe Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005, ABl. L 277 vom 21.10.2005, Seiten 1-40, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c); Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b); Artikel 76 Absatz 2 Buchstabe a).

<sup>(21)</sup> Siehe CESE, ABl. C 191 vom 29.06.2012, Seiten 30-37, v.a. Ziffer 3.3.3.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau: Welche Rolle kommt der organisierten Zivilgesellschaft zu?“**

(2012/C 299/07)

Berichterstatte(rin): **Evelyne PICHENOT**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 13./14. Juli 2011, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau: Welche Rolle kommt der organisierten Zivilgesellschaft zu?"*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 28. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung vom 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 143 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Im Bewusstsein, dass eine Annäherung zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau in beidseitigem Interesse ist, unterbreitet der EWSA im Anschluss an seine Fachexkursion vom März 2012 in der vorliegenden Stellungnahme folgende Empfehlungen, um:

- die Rolle der Zivilgesellschaft zu stärken, insbesondere durch die Schaffung eines moldauischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates (WSUR),
- ein vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA) abzuschließen,
- die territoriale Unversehrtheit Moldaus wiederherzustellen.

1.2 In seinen Empfehlungen an die **Europäische Kommission** und das **Europäische Parlament** schlägt der EWSA die Ausarbeitung eines ausgeglichenen Freihandelsabkommens vor, wobei darauf zu achten ist, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft in jede Phase des Verfahrens einbezogen werden. Zur Erzielung eines DCFTA sollten die Maßnahmen der Europäischen Kommission mit denen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Einklang gebracht werden. Dazu empfiehlt der EWSA:

- die Gewährleistung einer wirksamen Einbeziehung moldauischer Organisationen durch einen Zugang zu den laufenden **öffentlichen Konsultationen**<sup>(1)</sup> sowie zu den im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung geplanten öffentlichen Anhörungen und Gesprächsrunden der Zivilgesellschaft,
- die Veranstaltung einer **Konferenz über das Ergebnis** der Nachhaltigkeitsprüfung mit dem moldauischen Parlament, dem EWSA und der moldauischen Zivilgesellschaft sowie die regelmäßige Inkenntnissetzung der Zivilgesellschaft über den Inhalt der Verhandlungen,

- die Ermittlung der Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt, v.a. auf der Grundlage der Beobachtungen aus dem Bericht über die Millenniums-Entwicklungsziele für die Republik Moldau<sup>(2)</sup>, um das **Kapitel über nachhaltige Entwicklung** eines künftigen Abkommens zu vervollständigen,

- die Einleitung einer Studie über die Bedingungen der **Wiedereingliederung der Wirtschaft** Transnistriens in das Verfahren der Handelsöffnung,

- die Ausweitung der Ausbildungsmaßnahmen zur wirksamen Anwendung des **gemeinschaftlichen Besitzstandes** im Bereich des Handels für Entscheidungsträger berufsständischer und sozialer Gruppen und für die Medien,

- die Berücksichtigung des Bedarfs an **technischer Hilfe** bei der Anpassung an die Normen des gemeinschaftlichen Besitzstandes, insbesondere in der Agrar- und Ernährungswirtschaft,

- die Planung angemessener **flankierender Maßnahmen** mit einem Angleichungsverfahren, um alle Vorteile einer echten Integration in die europäische Wirtschaft bestmöglich auszuschöpfen, und eine besondere Wachsamkeit bei der Sicherung der Außengrenzen unter Einbindung der Partner, denen ein solches Abkommen zugutekommt,

- die Einsetzung eines **gemeinsamen Begleitausschusses** für das Handelsabkommen und – mit der Unterstützung des EWSA – die Einbindung der Zivilgesellschaft in die **Überwachung** eines künftigen DCFTA unter Verwendung von Finanzierungshilfen zur Strukturierung der moldauischen Zivilgesellschaft,

<sup>(1)</sup> GD Handel, Umfrage zu vertieften und umfassenden Freihandelszonen – EU/Moldau 2012.

<sup>(2)</sup> Vereinte Nationen, Zweiter Bericht über die Millenniums-Entwicklungsziele – Republik Moldau, 2010.

- die Sicherstellung der Einbeziehung der **moldauischen Sozialpartner in das Forum der Östlichen Partnerschaft** und die Thematisierung der sozialen Bedingungen des Abkommens in Arbeitsgruppe 5 "Sozialer Dialog" der Östlichen Partnerschaft,
- die Förderung des Austauschs mit der **Zivilgesellschaft Transnistriens**, mit Unterstützung der OSZE zum Zweck ihrer Einbindung in die Annäherungspolitik mit der EU.

1.3 In seinen Empfehlungen an die **moldauischen Behörden** regt der EWSA **die Regierung** und **das Parlament** dazu an:

- eine breite Palette an Organisationen der Zivilgesellschaft über die Entwicklungen im EU-Annäherungsprozess zu informieren und **eine öffentliche Debatte über den EU-Annäherungsprozess** mit Sozialpartnern und unterschiedlichen Interessenverbänden (Landwirten, Verbrauchern, Umweltschützern, Frauenbewegungen, Menschenrechtlern usw.) anzuregen,
- den **Informationsaustausch** mit berufsständischen und sozialen Gruppen unter Federführung des Ministeriums für europäische Angelegenheiten fortzusetzen und die Rolle des Nationalen Beteiligungsrates (CNP) als Beobachter bei der Regierung fortzuführen,
- einen **moldauischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat (WSUR)** auf der Grundlage der bereits gesammelten Erfahrungen in der EU oder im Rahmen der Nachbarschaft einzurichten,
- die Interessengruppen in die Umsetzung der **Energie- und Forschungsabkommen** mit der EU einzubeziehen,
- den sozialen Dialog auszubauen und die Umsetzung der **Sozialcharta des Europarates** zu gewährleisten, insbesondere indem Bedenken ausgeräumt werden und das Protokoll über das Kollektivbeschwerdeverfahren angenommen wird,
- der Integration **junger Menschen und Frauen in den Arbeitsmarkt** höchste Priorität einzuräumen,
- die Vorkehrungen zur **Bekämpfung der Korruption** wirksamer zu gestalten.

1.4 In seinen Empfehlungen an die **moldauischen Organisationen der Zivilgesellschaft** spricht sich der EWSA für den Ausbau seiner Beziehungen zur moldauischen Zivilgesellschaft im Rahmen der Östlichen Partnerschaft aus. Er unterbreitet der moldauischen Zivilgesellschaft folgende Vorschläge und wäre bereit, diese auf einer Konferenz in der Republik Moldau vorzustellen, um der "Plattform für direkte Kontakte zwischen den Menschen" der Partnerschaft eine konkrete Form zu verleihen. Neben der Schaffung eines **moldauischen WSUR** empfiehlt der EWSA den Sozialpartnern und Partnern der Zivilgesellschaft außerdem:

- ein Zusammenwirken mit den **großen europäischen sektorspezifischen Plattformen**, z.B. mit der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut oder den Arbeitgeberverbänden der einzelnen Mitgliedstaaten sowie durch einen Beobachterstatus im Europäischen Gewerkschaftsbund,
- die Stärkung einer **Überwachungsstelle** in den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und im obersten Tarifausschuss für europäische Angelegenheiten,
- einen Ausbau des **sozialen Dialogs** im Einklang mit den ILO-Übereinkommen und der Sozialcharta des Europarats,
- neue Impulse für den **zivilen Dialog** im Hinblick auf die Überwachung des DCFTA,
- eine Erweiterung des Fachwissens über **ökologische Konzepte**, z.B. über die Verringerung von Treibhausgasemissionen, die Lebenszyklusanalyse, den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck oder die Ökosystemleistungen.

## 2. Die Rolle der moldauischen Zivilgesellschaft im EU-Annäherungsprozess und in der Östlichen Partnerschaft

2.1 Die moldauische Zivilgesellschaft bringt sich bereits mit einigen bestehenden Mechanismen in den EU-Annäherungsprozess ein. Der Nationale Beteiligungsrat "CNP", ein im Januar 2011 gegründetes, beratendes Gremium aus 30 Mitgliedern, arbeitet mit der Regierung zusammen, während es eine weitere beratende Einrichtung auch beim Parlament gibt. Der im November 2010 gegründete Nationale Konvent für die europäische Integration umfasst mehrere Organisationen, die Vorschläge zum europäischen Integrationsprozess vorlegen und dazugehörige Informationen verbreiten, um einen direkten und offenen Dialog mit den Interessenträgern zu ermöglichen. Darüber hinaus sind auch mehrere thematische Plattformen von Organisationen der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene entstanden.

2.2 Moldauische Verbände nehmen an den verschiedenen Gruppen des Forums der Zivilgesellschaft der Östlichen Partnerschaft teil: Demokratie, Menschenrechte, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität; allgemeine Empfehlungen; Umwelt, Energie und Klimawandel sowie Kontakte zwischen den Menschen. Der EWSA möchte die Entwicklung der fünften Arbeitsgruppe über den sozialen Dialog, in der es auch genereller um wirtschaftliche und soziale Fragen geht<sup>(3)</sup>, unterstützen.

2.3 Die Sozialpartner spielen bei der Annäherung zwischen der EU und der Republik Moldau eine zentrale Rolle. Die in der Verfassung festgeschriebene Unabhängigkeit der Gewerkschaften wird durch ein im Juli 2000 erlassenes Gesetz umrahmt, das die Koalitionsfreiheit, Kollektivverhandlungen und den Schutz der Vermögenswerte der Gewerkschaften gewährleistet. Die Gewerkschaftslandschaft hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert: Die beiden bestehenden Gewerkschaften CSRM und

<sup>(3)</sup> EWSA-Stellungnahme zu dem "Beitrag der Zivilgesellschaft zur Östlichen Partnerschaft", ABl. C 248 vom 25.8.2011; EWSA-Stellungnahme "Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel", ABl. C 43 vom 15.2.2012.

Solidaritate haben sich zu einer Einheitsgewerkschaft, dem Moldauischen Gewerkschaftsbund (CNSM), zusammengeschlossen. Seit der CNSM dem internationalen Gewerkschaftsbund beigetreten ist, ist er zunehmend bei internationalen Veranstaltungen und Treffen vertreten. Er könnte ebenfalls einen Beobachterstatus im Europäischen Gewerkschaftsbund beantragen.

2.3.1 Die größte Arbeitgeberorganisation ist der Verband moldauischer Arbeitgeber, der 1996 gegründet wurde und sich aus 32 Mitgliedern zusammensetzt. Er sieht sich als nicht-politische und unabhängige Vereinigung. Die nationale Agentur für die Beschäftigung von Arbeitskräften verwaltet das Projekt "Mobilitätspartnerschaft" zwischen der EU und Moldau, damit die Eingliederung des moldauischen Arbeitsmarktes reibungslos vonstatten geht. Die Arbeitgebervereinigungen wirken an dieser Eingliederung mit, indem sie die Beschlüsse des Projekts auf lokaler und regionaler Ebene umsetzen.

2.3.2 Es wäre demnach nützlich, die Informationszentren der Sozialpartner für Fragen bezüglich des DCFTA in Zusammenarbeit mit ihren europäischen oder nationalen Amtskollegen auszuweiten.

2.4 Die Lage einiger Teile der Bevölkerung, insbesondere im ländlichen Raum, ist weiterhin prekär. Die Verschlechterung der sozialen Lage bekommen vor allem Frauen zu spüren: hohe Arbeitslosigkeit, Dequalifizierung, sinkende Löhne, Saisonarbeit oder auch schwache Sozialleistungen. Frauen haben ähnliche Rechte wie Männer, doch sind sie auf dem Arbeitsmarkt stärker benachteiligt. Außerdem machen Frauen nur 14 % der moldauischen Arbeiterschaft aus. Unter den Menschen, die unter der Armutsgrenze leben, ist die ländliche Bevölkerung weiterhin überrepräsentiert<sup>(4)</sup>, und der Anteil der armen Landbevölkerung hat 2009 zugenommen. Besorgniserregend ist die Lage der Kinder in Moldau, die unterschiedlichen Gefahren wie Obdachlosigkeit, Kinderarbeit, Kinderhandel und Prostitution ausgesetzt sind. Das Phänomen der "Sozialwaisen", d.h. der Kinder, die von ihren Familien aus Armutsgründen in Kinderheimen abgegeben werden, ist immer noch weit verbreitet.

2.5 Die Arbeitsweise der Medien hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend verbessert. Mit der Unterstützung der EU und des Europarats nahm der Koordinierungsrat für audiovisuelle Medien Ende Oktober 2010 eine neue Methode zur Beaufsichtigung der politischen Medienberichterstattung an. Außerdem wurden 2010 zwei neue Fernsehkanäle (Jurnal TV und Publika TV) sowie vier neue Radiosender (Radio Sport, Aquarelle FM, Publika FM und Prime FM) gegründet. Die Ausbildung von Journalisten im Bereich der europäischen Angelegenheiten sollte eine Priorität sein. Durch die Fortschritte im Bereich der freien Meinungsäußerung können Bürger und Wirtschaftsträger besser über die Herausforderungen der EU-Annäherung informiert werden, allen voran die Landwirte.

2.6 Trotz unbestreitbarer Fortschritte hat die Zivilgesellschaft noch immer große Organisationsschwierigkeiten. Es gibt weiterhin territoriale Ungleichheiten: Nichtstaatliche Organisationen sind zwar in den großen Zentren Chisinau, Balti, Cahul und Ungheni aktiv, in weiten Teilen des Landes aber weitaus weniger. Im Gegensatz dazu decken die Gewerkschaften die einzelnen Gebiete besser ab. Aufgrund der anhaltenden Spaltung ist die Zusammenarbeit zwischen den beiden Landesteilen links und rechts des Dnjestr aber immer noch relativ begrenzt. Außerdem sind die NGO relativ stark von einigen wenigen ausländischen Geldgebern abhängig, was ihre Unabhängigkeit und

ihren Fortbestand bedrohen kann. Schließlich umfassen die Expertennetzwerke einen zwar hochqualifizierten, aber zu kleinen Kreis von Experten, da sich die Liste der großen etablierten NGO in den letzten Jahren kaum erweitert hat.

### 3. Die Zivilgesellschaft und ein neues vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA)

3.1 Die Ausarbeitung eines DCFTA zwischen der EU und der Republik Moldau betrifft Waren, Dienstleistungen und Investitionen, doch weil es sich um ein umfassendes und vertieftes Abkommen handelt, kann der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich des Handels übertragen und wirksam angewandt werden. Voraussetzung dafür sind eine angemessene Begleitung und grundlegende Reformen. Denn die moldauische Wirtschaft leidet aufgrund unterschiedlicher Faktoren (der schwachen Verkehrsinfrastruktur, v.a. im Straßennetz, des kleinen Inlandsmarktes, des wenig fortschrittlichen Umfelds, der anhaltenden Instabilität der Politik, des schwierigen Zugangs zu Finanzmitteln und der Korruption) an einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit. Die Exporte richten sich nicht mehr nur ausschließlich an die Märkte der ehemaligen Sowjetunion. Die Neuausrichtung des Außenhandels nach Europa ist ein Faktum: Fast die Hälfte der Exporte fließt in die EU. Dies ist auf eine Steigerung des Exportanteils der Textilindustrie (von 10 % im Jahr 1999 auf 22,7 % im Jahr 2008)<sup>(5)</sup> aufgrund billiger qualifizierter Arbeitskräfte zurückzuführen.

3.2 Derzeit wird eine begleitende Nachhaltigkeitsprüfung ausgeführt, die bis September 2012 Erkenntnisse über die positiven und negativen Auswirkungen einer solchen Öffnung des Handels liefern soll<sup>(6)</sup>. Laut dem Leistungsverzeichnis der Beratungsfirma<sup>(7)</sup> muss der EWSA zu den Problematiken der Verhandlung sowie zu den Beiträgen zur öffentlichen Konsultation gehört werden. Außerdem wird er dem "Positionspapier", das die Kommission im Anschluss an die Nachhaltigkeitsprüfung aufstellt, besondere Aufmerksamkeit widmen und auch die flankierenden Maßnahmen genau beobachten.

3.3 Die mit dem Abkommen verbundenen Risiken halten sich für die EU in Grenzen: Sie betreffen in erster Linie die Gesundheits- und Pflanzenschutznormen sowie die Investitions Garantien. Die notwendige Verbesserung des Geschäftsklimas zur Anlockung europäischer Investoren kann nur mit einer verschärften Bekämpfung der Korruption einhergehen. Im Korruptionswahrnehmungsindex von 2011 belegt Moldau weltweit den 112. Platz mit einer Note von 2,9 von 10<sup>(8)</sup>. Die zuständigen Einrichtungen sind das Zentrum zur Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten und Korruption sowie die Antikorruptionsabteilung der Sonderstaatsanwaltschaft. Der geltende Rechtsrahmen ist angemessen, aber die Umsetzung der Antikorruptionspolitik ist immer noch unzureichend. Zu beanstanden sind die mangelnde Finanzierung der Politik, eine eher fatalistische Haltung der moldauischen Bürger und die unzureichende

<sup>(4)</sup> "Moldova Statistics", siehe: <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/statistics/tags/moldova>.

<sup>(5)</sup> Florent Parmentier, "Moldova, a Major European Success for the Eastern Partnership?" (Moldau – Ein großer europäischer Erfolg für die Östliche Partnerschaft?), Fondation Robert Schuman, 22. November 2010, [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-186-en.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-186-en.pdf) (auf Englisch).

<sup>(6)</sup> EWSA-Stellungnahme zum Thema "Nachhaltigkeitsprüfungen und EU-Handelspolitik", ABl. C 218 vom 23.7.2011.

<sup>(7)</sup> "Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of DCFTAs between the EU and respectively Georgia and the Republic of Moldova" (Handelsbezogene Nachhaltigkeitsprüfung zur Unterstützung der DCFTA zwischen der EU und Georgien bzw. der Republik Moldau), ECORYS, 6. Februar 2012.

<sup>(8)</sup> Europäische Kommission, "ENP Country Progress Report 2011 – Republic of Moldova" (ENP-Fortschrittsbericht 2011 – Republik Moldau), Memo, Brüssel, 15. Mai 2012.

Einbeziehung der Zivilgesellschaft in diese Themen. Die Bekämpfung der Korruption ist eine der wichtigsten Prioritäten der internationalen Geldgeber (Europarat, EU, SIDA, Weltbank, UNDP, USAID usw.). Auch mehrere NGO-Gruppierungen haben sich dieses Bereichs angenommen: das Zentrum für die Untersuchung und Vorbeugung von Korruption, Transparency International Moldova, die Antikorruptionsallianz oder auch das Zentrum für investigativen Journalismus. Die politischen Wechsel haben bisher noch nicht zu greifbaren Ergebnissen in diesem Bereich geführt.

3.4 Das DCFTA wird erhebliche Auswirkungen auf den sozialen Bereich haben. In diesem Zusammenhang hebt der EWSA die Bedeutung des sozialen Dialogs für die Entwicklung des Landes hervor. Er rät zur Annahme des Protokolls über Kollektivbeschwerden der Sozialcharta des Europarates, zur Verbesserung der Arbeitsaufsicht und zur Schaffung von Arbeitsgerichten. Im Bereich der Schwarzarbeit arbeiten die moldauischen Behörden mit der ILO zusammen, um sich den europäischen Normen anzunähern. Außerdem nehmen sie am Europäischen Jahr des aktiven Alterns und der Solidarität zwischen den Generationen 2012 teil. Darüber hinaus sollte die Aufnahme moldauischer Migranten bei der Rückkehr in ihr Heimatland verbessert und die Rechte der im Ausland lebenden moldauischen Bürger gestärkt werden. Weitere Prioritäten, die angegangen werden müssen, sind die Ausbildung und Umschulung von Arbeitskräften.

3.5 Für die Verhandlung des Abkommens ist die Agrar- und Nahrungsmittelindustrie in Moldau von entscheidender Bedeutung. Will die moldauische Landwirtschaft Erzeugnisse in die europäischen Märkte exportieren und die Lebensmittelsicherheit gewährleisten, so muss sie noch Fortschritte bei der Herkunftszertifizierung, der Kontrolle der Einhaltung von Gesundheits- und Pflanzenschutznormen und der Einhaltung der Wettbewerbsregeln erzielen. Bisher wurden die Normen zwar angenommen, doch ihre konkrete Umsetzung ist ein langwieriger und kostspieliger Prozess, insbesondere für tierische Erzeugnisse (das einzige tierische Erzeugnis, das 2008 aus Moldau exportiert werden konnte, war Honig). Die Angleichung an die europäischen Normen bringt erhöhte Kosten für Kleinerzeuger mit sich. Außerdem müssen die Behörden eine Politik der institutionellen Reformen und der Unterstützung der Nahrungsmittelindustrie und des Weinbaus führen. Für diese Anpassung wären Projekte, die durch die Initiative für Handelshilfe der Europäischen Kommission finanziert würden, sehr begrüßenswert.

3.6 Am Beispiel der raschen Entwicklung der Textilindustrie wird deutlich, dass die lange Zeit schwächelnden Industrien offenbar von einer vorteilhaften Preiswettbewerbsfähigkeit in der Nähe der europäischen Märkte profitieren können. Diese Leichtindustrie kann überall im Land angesiedelt werden, insbesondere in den benachteiligten Regionen im Süden. In der Automobilindustrie gab es kürzlich dank deutscher Investoren im Norden des Landes einen Durchbruch. Für die Entwicklung des Landes wären auch die Teilnahme Moldaus an der EU-Strategie für den Donauraum und die Modernisierung großer Industrieanlagen (insbesondere am Ostufer des Dnjestr) vorteilhaft.

3.7 Damit das Abkommen als umfassend und vertieft bezeichnet werden kann, muss ein solches Freihandelsabkommen mit der EU auf der Fähigkeit Moldaus aufbauen, sich dem gemeinschaftlichen Besitzstand anzupassen. Das macht eine adäquate finanzielle Flankierung erforderlich. Die Erfahrungen mit Erweiterungen im Binnenmarkt haben wiederholt gezeigt, wie wichtig die Strukturfonds für den sozialen und territorialen Zusammenhalt sind. Der EWSA empfiehlt daher, gleichwertige

Flankierungsmaßnahmen vorzusehen, um die Gefahr einer Zunahme sozialer Ungleichheiten oder territorialer Disparitäten zu mindern. Zu diesem Zweck wird der Begleitausschuss des Abkommens sein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung des Europäischen Nachbarschaftsprogramms für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ENPARD) richten.

3.8 Die Umweltbilanz Moldaus gibt Anlass zur Sorge für die Zukunft (Boden, Wasser, Energie), was bei der Aushandlung des Abkommens ebenfalls berücksichtigt werden muss. Das sowjetische Erbe in diesem Bereich ist besonders schwer, v.a. in Bezug auf den Umgang mit giftigen Rückständen. Die Trockenperioden, die in den vergangenen Jahren vorherrschten, zeigen, dass die moldauische Wirtschaft empfindlich auf die Umweltschädigung und den Klimawandel reagiert. Hinzu kommt, dass die Hälfte der Grundwasservorkommen verseucht ist, das Grundwasser aber zwei Drittel des Trinkwasserbedarfs der Bevölkerung deckt. Trotz internationaler Bemühungen (z.B. der EIB) ist die Mittelausstattung der Umweltpolitik immer noch sehr bescheiden. Außerdem ist es dringend notwendig, das Bewusstsein aller Wirtschaftsakteure, die sich der Herausforderungen im Verkehrs- oder Bauwesen noch kaum bewusst sind, zu schärfen. Die Republik Moldau, die der europäischen Energiegemeinschaft beigetreten ist, ist zudem sehr stark von der Einfuhr fossiler Brennstoffe abhängig, die Energieeffizienz ist aber immer noch gering. Der EWSA schlägt vor, die Umweltverbände im Bereich der Energieeinsparung, der rationalen Ressourcennutzung und der Abfallwirtschaft zu unterstützen.

3.9 In der Nachhaltigkeitsprüfung muss ein besonderes Augenmerk auf die Lage von Transnistrien gerichtet werden, um in Anbetracht des DCFTA die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die Sicherheit der Grenzen und auf Wirtschaft und Gesellschaft bewerten zu können. Durch das Abkommen könnten die internen Divergenzen nivelliert und die territoriale Unversehrtheit sichergestellt werden.

#### **4. Vorschlag zur Schaffung eines moldauischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates**

4.1 Um die Fortschritte der Zivilgesellschaft beim Ausbau des Dialogs und der Beratung zu unterstützen, empfiehlt der EWSA die Schaffung eines moldauischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates (WSUR), analog zu anderen Ländern der Region. Eine Studie zu den unterschiedlichen Erfahrungen in Europa wird es ermöglichen, einen individuellen Weg für Moldau zu finden.

4.2 Der Vorschlag eines moldauischen WSUR wird dem Strukturierungsbedarf der Zivilgesellschaft gerecht und stärkt ihren Einfluss und ihre Relevanz. Die derzeitige Häufung von Ad-hoc-Strukturen schafft einen flexiblen und experimentellen Rahmen, doch ist die Zukunftsfähigkeit dieser Strukturen ungewiss und ihre Arbeit steht auf wackeligen Füßen. Das Nebeneinander der Standpunkte der Sozialpartner und der Vereinigungen oder NGO führt dazu, dass sie in der öffentlichen Debatte weniger sichtbar sind.

4.3 Ein moldauischer Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat würde einen interessanten Beitrag zu einer Konsenslösung über gesellschaftliche Entscheidungen leisten, indem den unterschiedlichen Interessen im Entwicklungsmodell Rechnung getragen werden könnte. Um das Drei-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung herum muss eine auf Abstimmung beruhende Zusammenarbeit entstehen. Dies wäre auch ein wichtiger Schritt in Richtung einer umsetzbaren Strategie zur Wiedereingliederung von Transnistrien.

4.4 Ein moldauischer WSUR wäre ein Garant für unabhängige Analysen, da diese abseits der Streitereien der Parteien und losgelöst von der Herkunft der Mittel ausgearbeitet würden, während er gleichzeitig eine Gegenüberstellung von Standpunkten ermöglichte. Außerdem könnten im WSUR auch Fragen zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Herkunft oder Glauben behandelt werden.

4.5 Ein moldauischer WSUR entspräche dem Bedarf an einer Bewertung der staatlichen Maßnahmen mit Blick auf die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes. In Verbindung mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss könnte diese Einrichtung auch den Begleitausschuss des Handelsabkommens aufnehmen.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei dem Mehrseitigen Handelsabkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru“

(2012/C 299/08)

Berichterstatter: **Giuseppe IULIANO**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Januar 2012, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstimmung zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"Die Rolle der Zivilgesellschaft bei dem Mehrseitigen Handelsabkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 28. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 139 gegen 4 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Da es sich als nicht möglich erwies, die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen mit sämtlichen Ländern der Andenregion zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, entschied sich die EU, entsprechend dem Wunsch Kolumbiens und Perus den Aufbau neuer Handelsbeziehungen mit beiden Ländern voranzutreiben. Die Verhandlungen wurden im Mai 2010 abgeschlossen, das Mehrseitige Handelsabkommen wurde von den drei Vertragsparteien im Mai 2010 paraphiert und am 13. April 2011 offiziell unterzeichnet. Gegenwärtig liegt es beim Europäischen Parlament zur Beschlussfassung über seine Genehmigung oder Ablehnung ohne Möglichkeit der Vornahme von Änderungen an. In dieser Phase trägt der EWSA seine Einschätzung sowie eine Reihe von Ausrichtungen an die Adresse aller beteiligten Akteure vor, damit sie im Falle der Billigung und Ratifizierung des Abkommens berücksichtigt werden können <sup>(1)</sup>.

1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Ansicht, dass ein Mehrseitiges Handelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru sowohl für die EU als auch für die beteiligten Andenländer ein positives Instrument sein kann. Ecuador und Bolivien wären eventuell bereit, wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Das Abkommen kann zur Schaffung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und menschenwürdiger Arbeit beitragen, da der Handel ein wichtiges Instrument zur Entwicklungsförderung und Abmilderung der Armut ist. Gleichwohl müssen seine wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen im Interesse aller Vertragsparteien in transparenter und umfassender Weise sorgsam bewertet werden. In diesem Zusammenhang kann und muss die Zivilgesellschaft eine grundlegende Rolle übernehmen.

1.3 Bei den Verhandlungen zu diesem Mehrseitigen Handelsabkommen wurde auf einen unzureichenden Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft der Vertragsparteien aufmerksam gemacht. Um dieser Schwachstelle im Nachhinein zu begegnen und den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu institutionalisieren, schlägt der EWSA nach seinen Erörterungen, die er während seiner jüngsten Mission in Peru und Kolumbien mit institutionellen Verhandlungsführern und Vertretern der organisierten

Zivilgesellschaft beider Länder führte, die Einrichtung eines **Gemischten Beratenden Ausschusses (GBA)** vor, der sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft Europas, Perus und Kolumbiens zusammensetzt und beratende Funktion im Bereich der Menschenrechte, der nachhaltigen Entwicklung und der Bewertung der sektoriellen Auswirkungen des Mehrseitigen Abkommens hat. Dieser GBA soll eine Liste von Fragenkomplexen zur weiteren Behandlung <sup>(2)</sup> zusammenstellen, kann zu diesen Fragenkomplexen auf Ersuchen der der unterzeichneten Seiten befasst werden oder auch aus eigener Initiative zu diesen Themenkreisen Stellungnahmen abgeben, Empfehlungen aussprechen oder Studien durchführen. Sofern nicht einvernehmlich anders beschlossen, hält der GBA gemeinsam mit der Vertretungsorganisation der Vertragsparteien eine jährliche Sitzung ab. Der GBA wäre kompatibel mit der in Artikel 282 des Abkommens vorgesehenen Sitzung, die der gesamten Zivilgesellschaft und den Bürgern offensteht. Der GBA kann mit den Vertragsparteien die Möglichkeit der Festlegung von Indikatoren für die sektoriellen Auswirkungen des Abkommens aushandeln.

Die im Rahmen früherer Handelsabkommen der EU mit anderen Ländern festgelegten Mechanismen könnten als Vorbild für die Einrichtung eines Beratungsgremiums mit diesen Wesensmerkmalen herangezogen werden.

1.4 Der EWSA erachtet die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten Kolumbiens und Perus als wichtig und begrüßt die vom Europäischen Parlament angenommene Entschließung, die parlamentarische Mechanismen für die gleichzeitige Weiterverfolgung der getroffenen Vereinbarungen auf den Weg bringen könnte. Insbesondere bezüglich der Menschenrechtssituation, der Agenda der ILO für menschenwürdige Arbeit betreffend die Arbeitsbedingungen und gewerkschaftliche Tätigkeit, der Gleichberechtigung, der legalen Einwanderung mit garantierten Rechten, der Umweltschutzabkommen sowie der eventuellen Einrichtung der Schiedskommission für Beschwerdefälle.

1.5 Nach Meinung des EWSA wird ein so angelegtes beratendes Gremium es gestatten, die Zivilgesellschaft in das Mehrseitige Handelsabkommen einzubinden, die Beratungen zu institutionalisieren, die Ausgestaltung des Abkommens zu beeinflussen, den damit einhergehenden Herausforderungen die Stirn

<sup>(1)</sup> Das Mehrseitige Handelsabkommen muss von den Parlamenten der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie den Parlamenten Kolumbiens und Perus ratifiziert werden.

<sup>(2)</sup> wie sie etwa im Aktionsplan Arbeitnehmerrechte, der Teil des Abkommens zwischen Kolumbien und den USA ist, und im APS+ vorgesehen ist.

zu bieten, eine reibungslose und direkte Kommunikation mit den für die Umsetzung dieses Abkommens Verantwortlichen zu gewährleisten und spezifische Empfehlungen bezüglich der positiven oder negativen Auswirkungen seiner Anwendung zu formulieren.

1.6 Eine Delegation des EWSA stattete im Mai 2012 Kolumbien und Peru einen Besuch ab. Angesichts der Anzahl und des Niveaus der befragten Seiten und der Aussagekraft der erhaltenen Informationen, die dazu beigetragen haben, dass in der Stellungnahme die Standpunkte der Zivilgesellschaft beider Länder ihren Niederschlag fanden und die Einrichtung eines Gemischten Beratenden Ausschusses der Zivilgesellschaft zur Beobachtung des Abkommens vorgeschlagen wird, ist die Bilanz dieser Mission als positiv zu werten. In der Stellungnahme werden die wesentlichen Problembereiche in Kolumbien und Peru analysiert, die von der OZG beobachtet werden müssen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die Europäische Union unterhält zur Andenregion und dabei zumal zu Kolumbien und Peru zunehmende Wirtschafts- und Handelsbeziehungen. Inzwischen ist sie nach den Vereinigten Staaten der zweitgrößte Handelspartner der Andenstaaten. Der Warenverkehr zwischen der EU und den Andenstaaten hat in den letzten zehn Jahren gewaltig zugenommen: die Handelsströme in beiden Richtungen sind von 9 100 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 15 800 Mio. EUR im Jahr 2007 gestiegen mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von jährlich 8,25 %<sup>(3)</sup>. 2010 belief sich der Warenverkehr zwischen der EU, Kolumbien und Peru auf ca. 16 000 Mio. EUR.

2.2 Die Vertragsparteien des Mehrseitigen Abkommens haben Bande geknüpft, die über den wirtschaftlichen Aspekt hinausgehen und sich auf Bereiche erstrecken wie etwa politischer Dialog, Kultur, Bildung und Wissenschaft. Die EU hat im Wege von Solidaritätszusagen die Prozesse des Übergangs zur Demokratie begleitet und zur Verteidigung der Grundrechte beigetragen, was der EWSA begrüßt und unterschreibt.

2.3 Vorläufer des jetzigen Mehrseitigen Handelsabkommens sind das 2003 unterzeichnete "Abkommen über den politischen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Andengemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits" sowie die diesbezüglich von den Vertragsparteien als Mitglieder der Welthandelsorganisation übernommenen Rechte und Pflichten<sup>(4)</sup>.

2.4 Aufgrund des Mehrseitigen Handelsabkommens können Waren und Erzeugnisse der Vertragsparteien zu deutlich niedrigeren Zollsätzen auf die einzelstaatlichen Märkte gelangen. Die Industrie Kolumbiens und Perus wird in den Genuss flexiblerer Zugangsbedingungen für zahlreiche ihrer Erzeugnisse kommen, die im Rahmen des APS+ strengerer Normen unterliegen<sup>(5)</sup>. Unter anderem wurden für die Sektoren Petrochemie, Kunststoffe, Textil und Bekleidung, Fischereierzeugnisse, Bananen, Zucker und Kaffee andere Zollsätze vereinbart. Ferner wird es auch

wichtig sein, die Auswirkungen der Anwendung des Mehrseitigen Handelsabkommens für den Agrarsektor der Vertragsparteien zu beobachten, beispielsweise in den Bereichen Ursprungsbezeichnungen, Schutzklauseln, sektorale Stabilisierungsmechanismen, die Gegenstand der Beobachtung und Bewertung sein müssen. Der Ausschuss begrüßt die Verweise auf die Bedeutung des Handels für eine nachhaltige Entwicklung und die Förderung eines fairen und gerechten Handels<sup>(6)</sup>.

2.5 Die informelle Wirtschaft erreicht sowohl in Peru als auch in Kolumbien enorme Ausmaße; eine ihrer schwerwiegendsten Folgen ist der hohe Anteil an informeller Arbeit, was den Ausschuss dazu veranlasst, seine Besorgnis über die Arbeitsnormen in Kolumbien und Peru zu bekunden. Die Situation der Jugendlichen und der Frauen ist besonders schwierig, weil die Arbeitslosigkeit sie härter trifft und die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für sie ungünstiger sind. Die Folgenabschätzungen müssen auch den Geschlechteraspekt betrachten und den Arbeitsbedingungen für Jugendliche Augenmerk widmen, da Frauen und Jugendliche mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sind<sup>(7)</sup>. Des Weiteren betont der EWSA einmal mehr, dass konkrete und effiziente Maßnahmen zur stufenweisen Abschaffung der Kinderarbeit - einem in beiden Ländern zu beobachtenden besorgniserregenden Phänomen - beschlossen und durchgeführt werden müssen.

2.6 Die Menschenrechtssituation – einschließlich der Arbeitnehmer- und der Gewerkschaftsrechte – in Kolumbien und in Peru war für die kolumbianische und peruanische Bevölkerung und für die Zivilgesellschaft in Europa bereits mehrfach Anlass zur Besorgnis. Der EWSA stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass Artikel 1 des Mehrseitigen Abkommens klar und deutlich besagt, dass Verletzungen der demokratischen Grundsätze und der Grundrechte die zeitweilige Aussetzung oder endgültige Aufkündigung des Abkommens nach sich ziehen können. Des Weiteren begrüßt der EWSA die Verpflichtungen, die die Vertragsparteien bezüglich der grundlegenden Übereinkommen der ILO in Artikel 269 Absatz 3 des Abkommens eingegangen sind<sup>(8)</sup>, und äußert das Anliegen, dass bei der Durchführung des Abkommens die Respektierung und umfassende Einhaltung dieser grundlegenden Übereinkommen gewährleistet werden.

2.7 Der EWSA hat bereits vielfach bekundet, wie nach seiner Vorstellung die Verhandlungen über Handelsabkommen verlaufen sollten. Nach seiner Auffassung müssen die bilateralen Abkommen sich mit dem Multilateralismusprinzip vertragen<sup>(9)</sup>. Die bilateralen Verhandlungen dürfen nach Einschätzung des EWSA nicht dazu führen, dass die EU ihre Forderungen im sozialen, arbeitsrechtlichen und ökologischen Bereich herunterschraubt. Auf diese Dimensionen muss sehr großer Wert gelegt werden, genau wie auf den wirtschaftlichen Aspekt, und es müssen Mechanismen gefunden werden, um diese Dimensionen bei der Durchführung des Abkommens unter einen Hut zu bringen.

<sup>(6)</sup> Artikel 271 und 324 des Mehrseitigen Handelsabkommens.

<sup>(7)</sup> EWSA Stellungnahme zum Thema "Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen - der Standpunkt des EWSA", Berichterstatter: Jonathan Peel und Evelyne Pichenot (Abl. C 211 vom 19.8.2008, S. 82).

<sup>(8)</sup> "Jede Seite verpflichtet sich zur Förderung und effektiven Anwendung der internationalen anerkannten Kernarbeitsnormen, wie sie in den grundlegenden Übereinkommen der ILO festgelegt sind, in seinen Rechtsvorschriften und Handlungsweisen auf ihrem gesamten Hoheitsgebiet" (Artikel 269 Absatz 3 des Mehrseitigen Handelsabkommens).

<sup>(9)</sup> Abl. C 211 vom 19.8.2008, S. 82.

<sup>(3)</sup> Sustainability Impact Assessment of Trade: im Auftrag der Europäischen Kommission von Development Solutions, dem Centre for Economic Policy Research (CEPR) und der Universität Manchester erstellter Bericht zur Bewertung der Nachhaltigkeitsfolgen des Handels, 2009.

<sup>(4)</sup> Ferner die Ziele des Menschenrechtsprotokolls, EU-Kolumbien (2009), die in der VI. Ordentlichen Sitzung des Dialogmechanismus über die Menschenrechte zur Bewertung und Förderung der Menschenrechtspolitik am 30. Januar 2012 in Bogota ratifiziert wurden.

<sup>(5)</sup> Allgemeines Präferenzsystem Plus.

2.8 Auf der anderen Seite lässt die Erfahrung eindeutig darauf schließen, dass eine aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Durchführung der Abkommens es ermöglicht, potentielle maßgebliche Partner in den beteiligten Ländern zu ermitteln, für alle Seiten vorteilhafte Beziehungen aufzubauen, und außerdem die Beilegung von etwaigen Kontroversen erleichtert. Die Forderung nach einer sozialen Dimension bei den von der EU ausgehandelten oder in Aushandlung befindlichen Abkommen ist inzwischen ein fester Standpunkt des EWSA und wurde bereits in früheren Stellungnahmen des EWSA erhoben<sup>(10)</sup>.

2.9 Der EWSA hat in früheren Stellungnahmen bereits den Beschluss der EU begrüßt, **Nachhaltigkeitsprüfungen** einzuführen, anhand derer Vorschläge dargelegt und Korrekturmechanismen geschaffen werden können, um eine Maximierung der positiven Auswirkungen und eine Minimierung etwaiger negativer Folgen eines Handelsabkommens zu bewirken. Er wiederholt seine Forderung, dass die Nachhaltigkeitsprüfungen unter voller Beteiligung der Zivilgesellschaft und in der Weise durchgeführt werden, dass die eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden, die Risiken minimiert und die mit einer Marköffnung geschaffenen Möglichkeiten verbessert werden<sup>(11)</sup>.

2.10 Der EWSA kann nicht umhin darauf hinzuweisen, dass die Verhandlungen für das Abkommen mit Kolumbien und Peru von sozialen Organisationen und Gewerkschaften der Vertragsparteien kritisiert und in Zweifel gezogen wurden<sup>(12)</sup>. Der EWSA teilt insbesondere die Besorgnis über den mangelnden Dialog mit der Zivilgesellschaft während des Verhandlungsprozesses. Deswegen begrüßt er auch die Annahme einer Entschließung des Europäischen Parlaments, in der die Bedeutung der Einrichtung klarer Beobachtungs- und Follow-up-Mechanismen unter Mitwirkung von Vertretern der Zivilgesellschaft während der Durchführung des Mehrseitigen Abkommens unterstrichen wird<sup>(13)</sup>.

2.11 Unter dem zivilgesellschaftlichen Aspekt müssen nach Auffassung des Ausschusses die Handelsabkommen die Anbahnung von Veränderungen erleichtern, die u.a. die Entwicklung einer sozialen Verantwortung seitens der Unternehmen begünstigen, zur Auflage machen, dass die europäischen Unternehmen sich an die bei ihnen geltenden Beschäftigungspraktiken halten, die Schaffung von hochwertigen und dauerhaften Arbeitsplätzen bewirken, die Entwicklung von Kollektivverhandlungen begünstigen, die Beobachtung der Nutzung der natürlichen Ressourcen aus nächster Nähe gestatten, zum Abbau der informellen Wirtschaft beitragen. Außerdem müssen sie der Eindämmung von Menschenrechtsverletzungen dienen, der Bekämpfung von Armut und sozialer Ungerechtigkeit zuträglich sein und eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und dabei zumal der am stärksten Benachteiligten ermöglichen.

<sup>(10)</sup> "Der EWSA hält es für unabdingbar, eine soziale Dimension (...) aufzunehmen, da dieses [Abkommen] über die eigentlichen Handelsaspekte hinausgehen und die Förderung des sozialen Zusammenhalts zum allgemeinen Ziel haben sollte." Berichterstatter: José María Zufiaur (Abl. C 248 vom 25.8.2011, S. 55).

<sup>(11)</sup> EWSA Stellungnahme "Nachhaltigkeitsprüfungen und EU-Handelspolitik", Berichterstatterin: Evelyne Pichenot (Abl. C 218 vom 23.7.2011, S. 14).

<sup>(12)</sup> Botschaft des Europäischen Gewerkschaftsbunds, des Internationalen Gewerkschaftsbunds IGB, der Confederación Sindical de las Américas (CSA) und des Council of Global Unions (CGU) an das Europäische Parlament vom Februar 2012. Position der Confederación General de Trabajo Kolumbiens gegen das Handelsabkommen EU-Kolumbien, Februar 2012.

<sup>(13)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments über das Mehrseitige Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union, Kolumbien und Peru vom 13. Juni 2012.

2.12 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Mehrseitige Handelsabkommen Bestimmungen umfasst – wie etwa Artikel 1 über die Menschenrechte, Artikel 282 über die Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft oder Artikel 286 betreffend Folgenabschätzungen –, die es ermöglichen, eine institutionalisierte, repräsentative und unabhängige, nicht zu groß angelegte Mitwirkung der Organisationen der Zivilgesellschaft beider Seiten<sup>(14)</sup> im Wege der Einrichtung eines Gemischten Beratenden Ausschusses als Forum ins Werk zu setzen, das der gesamten Zivilgesellschaft Kolumbiens, Perus und Europas offensteht.

2.13 Der EWSA hofft, dass dieses Mehrseitige Handelsabkommen den Vertragsparteien dabei hilft, den dringlichsten wirtschaftlichen und sozialen Problemen die Stirn zu bieten, wie etwa Armut, soziale Ungleichheit und Gewalt, und es ermöglicht, die Lebensbedingungen der Bevölkerung und dabei zumal der am stärksten Benachteiligten zu verbessern, weswegen er es für unverzichtbar hält, dass die Zivilgesellschaft der drei vertragsschließenden Seiten aktiv an der Umsetzung dieses Abkommens und der Bewertung seiner Auswirkungen mitwirken kann.

2.14 Eine Delegation des EWSA stattete im Mai 2012 Kolumbien und Peru einen Besuch ab. Angesichts der Anzahl und des Niveaus der befragten Seiten und der Aussagekraft der erhaltenen Informationen, die dazu beigetragen haben, dass in der Stellungnahme die Standpunkte der Zivilgesellschaft beider Länder ihren Niederschlag fanden und die Einrichtung eines Gemischten Beratenden Ausschusses der Zivilgesellschaft zur Beobachtung des Abkommens vorgeschlagen wird, ist die Bilanz dieser Mission als positiv zu werten. Im Rahmen dieser Mission konnten die aktuelle Situation bei den sozialen, arbeitsrechtlichen und wirtschaftlichen Problemen der beiden Länder und das Misstrauen der OZG (mit Ausnahme der Arbeitgeberorganisationen, die in beiden Ländern das Abkommen befürworten) bezüglich der Möglichkeiten der Regierung ihres Landes wie auch des Abkommens, zu einer Lösung dieser Probleme beizutragen, ausgemacht werden. Die Mission förderte die Diskrepanz zwischen der Sichtweise der Regierungen, die nach eigener Darstellung breit angelegte Konsultationen und Informationsaktivitäten entwickelt haben, und der diesbezüglichen Wahrnehmung der OZG zu Tage<sup>(15)</sup>.

2.15 In der Stellungnahme werden einige größten Problemereiche der beiden lateinamerikanischen Partnerländer des Abkommens herausgestellt, die von den OZG der vertragsschließenden Seiten beobachtet werden müssen. In Bezug auf Kolumbien wird vor allem auf die Menschenrechtsfrage mit positiven und negativen Aspekten, die Verletzungen der Gewerkschaftsrechte, der Stand der Umsetzung des Gesetzes über Entschädigungen für Opfer und über Landrückgabe und das Problem der Straflosigkeit eingegangen. Bezüglich Perus werden die sozial- und arbeitsrechtliche Situation, vor allem in den Bergwerken, das Problem der Kinderarbeit, die Auswanderung nach Europa und die Rechte der indigenen Bevölkerung analysiert.

2.16 Der EWSA fordert die vertragsschließenden Seiten auf, unter Beteiligung der Zivilgesellschaft vorzugsweise über den GBA einen verbindlichen und transparenten ergänzenden Aktionsplan zum Mehrseitigen Handelsabkommen betreffend die Menschen-, Umwelt- und Arbeitnehmerrechte aufzustellen. Dieser Aktionsplan sollte klare, an bestimmte Fristen gebundene und ergebnisorientierte Ziele für jeden der oben genannten Bereiche enthalten. Von daher unterschreibt der EWSA die in Ziffer 15 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 erhobenen Forderungen.

<sup>(14)</sup> Sprich auf europäischer Seite des EWSA.

<sup>(15)</sup> Dem Anhang B sind der Bericht und das Programm dieser Mission zu entnehmen.

### 3. Kolumbien

#### 3.1 Die Menschenrechte – Licht und Schatten

3.1.1 Im August 2010 trat eine neue Regierung unter Präsident Santos an, der in Menschenrechtsfragen einen ganz neuen Ton anschlägt. Vizepräsident Garzón ist ehemaliger Generalsekretär des Gewerkschaftsdachverbands Central Unitaria de Trabajadores (CUT) und ehemaliger Arbeitsminister, der entsprechend seinem persönlichen Werdegang eine Politik der Stärkung des nationalen sozialen Dialogs verfolgt. Die Haltung von Präsident Santos in Bezug auf die Menschenrechte unterscheidet sich von der Einstellung der Verwaltung seines Amtsvorgängers A. Uribe. Statt harter Rhetorik, die die Verfechter der Menschenrechte in Gefahr brachte, hat die Regierung eine sanftere Tonart gewählt und Handlungsweisen an den Tag gelegt, die den Dialog voranbringen dürften. Erstmals hat sie das Bestehen eines internen bewaffneten Konflikts zugegeben und scheint den Weg einer endgültigen Lösung für diesen Konflikt zu beschreiten.

3.1.2 Kolumbien leidet unter den Folgen eines seit über sechzig Jahren schwelenden schweren innenpolitischen Konflikts. Bei diesem bewaffneten Konflikt sind verschiedene Akteure Urheber und Hauptfiguren der Gewalt. Und trotz der nach Darstellung von Amnesty International von der Regierung unternommenen Anstrengungen ist die Situation nach wie vor schwierig<sup>(16)</sup>.

3.1.3 In Kolumbien ist weiterhin die älteste Guerillaorganisation des südamerikanischen Kontinents FARC (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens) aktiv. Genau wie die Nationale Befreiungsarmee (ELN) rekrutiert auch die FARC weiterhin Jungen und Mädchen für den Einsatz im bewaffneten Konflikt und hat in zahlreichen Gebieten Antipersonenminen gestreut, und finanziert sich u.a. über ihre Beziehungen zum Drogenhandel. Kolumbien ist hinter der Demokratischen Republik Kongo das Land mit der zweitgrößten Anzahl Kindersoldaten<sup>(17)</sup>.

3.1.4 Zwischen 1,5 und 3 Mio. Menschen wurden aus dem Gebiet ihres ständigen Wohn- und Arbeitsaufenthalts vertrieben. Die FARC hat im Februar 2012 angekündigt, die Entführungspraxis aufzugeben, und 10 Militäreiseln freigelassen. Andererseits befinden sich noch immer zahllose Zivilbürger in der Hand der Rebellen<sup>(18)</sup>.

3.1.5 Jahr für Jahr wurden seit den 70<sup>er</sup> Jahren u.a. Tausende Bauern, Arbeiter, Gewerkschafter, Lehrer, Menschenrechtler, Leiter von sozialen Organisationen auf Wohnviertel-, Gemeinde- oder regionaler Ebene umgebracht. Angaben der Escuela Nacional Sindical (Nationale Gewerkschaftsschule), einer wegen ihres Einsatzes für die Verteidigung der Menschen- und Gewerkschaftsrechte anerkannten Nichtregierungsorganisation, zufolge

wurden seit 1986 mehr als 2 900 Gewerkschafter ermordet. Der Drogenhandel ist nach wie vor eine weit verbreitete illegale Tätigkeit mit landesweiten Netzen und internationalen Verzweigungen. Die Versuche, diese Erscheinung auf militärischem Wege auszumerzen, haben häufig zu einer Beschleunigung der Spirale der Gewalt geführt. Zahlreiche Mitglieder der Streitkräfte und Sicherheitsdienste wurden von nationalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen beschuldigt, vermeintliche Guerillakämpfer - so genannte "Falschpositive"<sup>(19)</sup> - ermordet zu haben.

3.1.6 In der kolumbianischen Gesellschaft werden Frauen noch immer ungleich behandelt und diskriminiert. Die Ungleichheit zwischen Mann und Frau äußert sich im familiären Umfeld in Form von geschlechterbezogener Gewalt, im wirtschaftlichen Bereich in hoher Arbeitslosigkeit, zunehmendem Anteil der Frauen in informellen Beschäftigung (52 %) und anhaltender Lohndiskriminierung und in der Politik durch die geringe Anzahl von Frauen in hohen Entscheidungspositionen.

3.1.7 Angaben der Gewerkschaftsdachorganisationen des Landes (CUT, CTC, CGT) zu Folge sind bei dem - unter früheren Regierungen sehr stark eingeschränkten - sozialen Dialog noch immer keine maßgeblichen Änderungen eingetreten, als dass man von einer positiven Entwicklung sprechen könnte. Laut den Gewerkschaftsverbänden ist infolge des mangelnden Dialogs der Gewerkschaftszugehörigkeitsgrad von 14 auf 4 % zurückgegangen. Kolumbien stand bezüglich der Gewerkschaftsrechte in den letzten Jahren unter direkter Beobachtung der ILO<sup>(20)</sup>, die zahlreiche Untersuchungsmissionen durchgeführt hat und eine ständige Einheit in Kolumbien unterhält, um Fällen von Verletzungen der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte und der gewerkschaftlichen Rechte nachzugehen. Im Jahr 2011 wurden 29 Gewerkschaftsführer und -aktivisten ermordet. In vielen Fällen von "entmobilisierten" Paramilitärs. Zehn weitere Gewerkschafter waren Ziel von Mordversuchen. Daniel Aguirre, Generalsekretär der Nationalen Gewerkschaft der Zuckerrohrarbeiter (SINALCORTEROS), wurde am 27. April 2012 ermordet, womit sich die Zahl der in diesem Jahr umgebrachten Gewerkschafter auf 7 erhöhte.

3.1.8 Auf der anderen Seite ist als positive Entwicklung zu verzeichnen, dass das Personal der Generalstaatsanwaltschaft (FGN) für die Aufklärung dieser Verbrechen und ähnlicher Delikte aufgestockt wurde. Außerdem hat der Nationalkongress auf Initiative der FGN eine Reform des Artikels 200 des Strafgesetzbuchs beschlossen, nach der die Gefängnis- und Geldstrafen für die Verhinderung oder Störung einer arbeitsrechtlichen Sitzung oder der Wahrnehmung der Arbeitnehmerrechte bzw. für Repressalien bei Streiks oder rechtmäßigen Zusammenkünften oder Bildungen von Vereinigungen verschärft werden<sup>(21)</sup>. Im Januar 2012 verständigten sich die FGN und die Gewerkschaftsschule Escuela Nacional Sindical auf einen Informationsaustausch und die Entwicklung einer einheitlichen Methodik für die Definition, Ermittlung und Dokumentierung von Verbrechen gegen Mitglieder von Gewerkschaftsorganisationen.

<sup>(16)</sup> Erklärung von Amnesty International in der 19. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats 2012 in Genf.

<sup>(17)</sup> Bericht 2012 des "Tribunal internacional sobre la infancia afectada por la guerra y la pobreza", <http://www.tribunalinternacionalinfancia.org>.

<sup>(18)</sup> Am 28. April 2012 wurde der französische Journalist Langlois entgegen gegebener Zusicherungen entführt und Wochen später wieder freigelassen.

<sup>(19)</sup> Nach kolumbianischem Recht ist dies Mord an schutzbedürftigen Personen.

<sup>(20)</sup> Quelle: Verschiedene Berichte des Normenausschusses der Internationalen Arbeitskonferenz der Internationale Arbeitsorganisation. Genf, [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>(21)</sup> Bericht der Kolumbianischen Botschaft in Brüssel über die Maßnahmen der Fiscalía General de la Nación, März 2012.

3.1.9 Aber obwohl das Klima der Gewalt in diesem Land nachgelassen hat, kommt es weiterhin zu terroristischen Anschlägen: Am Tag des Inkrafttretens des Freihandelsabkommens mit den Vereinigten Staaten wurde ein Attentat gegen Ex-Minister Hoyos verübt, bei dem seine zwei Leibwächter ums Leben kamen und 49 Personen verletzt wurden.

3.1.10 **La Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Opfer- und Landrückgabegesetz).** Das 2011 verabschiedete Gesetz über Entschädigungen für Opfer und über Landrückgabe erkennt die Existenz eines bewaffneten Konflikts und die Rechte der Opfer an. Es sieht Wiedergutmachungsleistungen für einige Überlebende von Menschenrechtsverstößen vor, einschließlich solcher Verstöße, die von im staatlichen Auftrag handelnden Akteuren begangen wurden. Das Gesetz wird bislang sehr unregelmäßig und unvollständig angewandt, stellt aber eine wichtige Veränderung für die Opfer dar, deren Rechte zuvor überhaupt nicht anerkannt wurden. Bei der Mission des EWSA haben Organisationen der Zivilgesellschaft signalisiert, dass Personen oder Gemeinden, denen ihr Land zurückgegeben wurde, Drohungen erhielten. Die Delegation des EWSA wurde vom Landwirtschaftsministerium über die Ausbildung von Richtern für die Rückgabe von Ländereien unterrichtet, die aufgrund missbräuchlicher Rechtsforderungen zugewiesen worden waren. Diese Praktiken hatten das rechtmäßige Eigentum für Personen erleichtert, die die Bodenflächen zu sehr niedrigen Preisen nach der Vertreibung der Bauern, denen diese Ländereien gehörten, kauften, wobei die Bodenflächen häufig für den illegalen Anbau von Drogenpflanzen dienten. Außerdem bietet es denjenigen armen Familien Schutz, die die beschlagnahmten Territorien unter dem Druck der Guerilla wiederbevölkerten, die auf diese Weise die Territorien zu kontrollieren gedachte.

3.1.11 **Straflosigkeit – eine Seuche in Kolumbien.** Es gab gewisse Fortschritte bei entscheidenden Ermittlungen in Menschenrechtsfragen, auch im Zusammenhang mit dem Parapolitik-Skandal, bei dem illegale Verbindungen zwischen Gesetzgeber und paramilitärischen Gruppen ans Licht kamen. Über 120 ehemalige Parlamentsmitglieder wurden verhört und ca. 40 unter ihnen für schuldig befunden<sup>(22)</sup>. Im Februar 2012 jedoch wurde die Wahl zur Generalstaatsanwaltschaft<sup>(23)</sup>, annulliert, der die wichtigsten Korruptionsfälle und Ermittlungen gegen Paramilitärs, Drogenhändler und Guerillakämpfer angetragen worden waren und die starke Entschlossenheit gezeigt hatte, der Straflosigkeit ein Ende zu bereiten. Die Ermittlungen förderten Verbindungen zwischen dem DAS und den Paramilitärs und seiner unmittelbaren Verantwortlichkeit bei vielen der Fälle von Bedrohung und Mord an Menschenrechtsverteidigern, Politiker, Journalisten, Gewerkschaftern und Anwälten<sup>(24)</sup>. Im Oktober 2011 kündigte die Regierung die Auflösung des zivilen Geheimdienstes (DAS) und die Einrichtung einer neuen Geheimdienstzentrale an.

3.1.12 Die Regierung hat eine umstrittene Reform von Artikel 221 der Verfassung vorgeschlagen, die der Militärstrafjustiz die erste Kontrolle der Ermittlungen über von Mitgliedern der Sicherheitskräfte begangenen Fälle von Menschenrechtsverletzungen zuweist. Diese Reform geht von der Annahme aus,

dass alle von Mitgliedern der Staatsgewalt bei Aktionen oder Verfahren begangenen Delikte "mit der Dienstausbübung" im Zusammenhang stehen und somit in erster Instanz der Militärgerichtsbarkeit unterliegen. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission und die Vereinten Nationen haben wiederholt auf die mangelnde Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit der Militärjustiz hingewiesen, was die Glaubwürdigkeit ihrer Gutachten zweifelhaft erscheinen lässt<sup>(25)</sup>. Das Militär und die Sicherheitsdienste Kolumbiens wurden bereits mehrfach außergerichtlicher Hinrichtungen beschuldigt, und das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte nimmt an, dass in der Zeit von 2004 bis 2008 mehr als 3 000 Personen von in staatlichem Auftrag handelnden Akteuren umgebracht wurden. Seitdem ist die Zahl solcher Fälle zwar deutlich zurückgegangen, völlig verschwunden ist diese Praxis jedoch nicht<sup>(26)</sup>. Verschiedene nationale und internationale Organisationen haben Präsident Santos aufgefordert, die vorgeschlagene Verfassungsänderung zurückzuziehen<sup>(27)</sup>.

3.1.13 Im Gegensatz zu den vorstehenden Meinungen hat sich bei den Gesprächen mit dem Arbeitgebersektor ergeben, dass nach dessen Auffassung das Abkommen der legalen Wirtschaft, der formellen Beschäftigung, den Menschenrechten und der Umwelt zuträglich sein wird und zur Eindämmung der Gewalt beitragen wird.

#### 4. Peru

4.1 In den letzten zehn Jahren ist die Armut zwar zurückgegangen, aber immer noch müssen nach Angaben der Weltbank<sup>(28)</sup> 15 % der Bevölkerung mit weniger als zwei Dollar am Tag auskommen. Die Unterschiede zwischen städtischem und ländlichem Raum sind nach wie vor gewaltig. Deswegen hat sich das Wachstum bis heute in einer sehr ungleichmäßigen Verteilung der Einkommensentwicklung geäußert. Das Durchschnittseinkommen (und mithin der Privatverbrauch) ist gestiegen, aber nicht in genügendem Maße, und entsprach 2010 einem Betrag von 404 USD.

4.2 **Situation bei den Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten.** Im Jahr 2009 hatten 73 % der Arbeitnehmer überhaupt keinen Arbeitsvertrag, 7 % einen festen Arbeitsvertrag und 20 % einen Zeitvertrag<sup>(29)</sup>. Die ILO signalisierte 2011 eine Zunahme der informellen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit, einen Rückgang der Mindestlöhne und sehr hohe Kinderarbeit (42 %). Peru erlebt einen Exportboom bei Agrarerzeugnissen, der bislang aber den Arbeitnehmern dieses Sektors noch nichts gebracht hat. Im Jahr 2008 vor dem Ausbruch der internationalen Krise waren knapp 200 000 Arbeitnehmer in diesem Sektor beschäftigt. Im ersten Halbjahr 2011 war eine Verstetigung des Wiederaufschwungs festzustellen, das Beschäftigungsniveau befand sich auf einem geschichtlichen Höchststand. Allerdings sind in diesem Sektor die Arbeitstage mitunter sehr lang, die Entlohnung ist geringer als der übliche Mindestlohn<sup>(30)</sup>, Überstunden werden schlechter bezahlt, und es herrscht die zeitweilige Beschäftigung vor<sup>(31)</sup>.

<sup>(22)</sup> Im Februar 2011 wurde der Ex-Senator Mario Uribe, Ex-Präsident des Kongresses und Neffe von Präsident Álvaro Uribe, der Unterhaltung von Beziehungen mit den Paramilitärs für schuldig befunden.

<sup>(23)</sup> Die Wahl von Dra. Morales wurde wegen Formfehlern bei ihrer Nominierung für ungültig erklärt.

<sup>(24)</sup> Im September 2011 wurde J.N. Cotes, der 2002 bis 2005 das DAS leitete, für schuldig befunden, den Geheimdienst in den Dienst paramilitärischer Gruppen gestellt zu haben, und für den Mord an einem Universitätsprofessor im Jahr 2004 verantwortlich zu sein.

<sup>(25)</sup> Bericht der Interamerikanischen Menschenrechtskommission über Kolumbien.

<sup>(26)</sup> Bericht über die Menschenrechtssituation in der Welt, 2012, Human Rights Watch.

<sup>(27)</sup> Schreiben an Präsident Santos, Human Rights Watch, vom 9. Februar 2012.

<sup>(28)</sup> World Development Indicators, Weltbank 2011.

<sup>(29)</sup> Angaben des peruanischen Arbeitsministeriums.

<sup>(30)</sup> Der Tageslohn beträgt zwischen 8,84 und 10 USD, das monatliche Existenzminimum beträgt 259,61 USD.

<sup>(31)</sup> Ein auffälliges Beispiel für die zeitweilige Beschäftigung ist im Palmölsektor zu beobachten.

4.3 Der EWSA wertet die bezüglich der Kernarbeitsnormen der ILO und der Agenda für menschenwürdige Arbeit eingegangenen Verpflichtungen als positiv, bekräftigt indes das Erfordernis einer Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft Perus wie der EU an der Beobachtung ihrer praktischen Anwendung. Ein Schlüsselfaktor bei dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit ist die Dimension des **sozialen Dialogs**, d.h. die Mitwirkung der Unternehmerorganisationen und der Gewerkschaften an den Tarifverhandlungen. Diese sind sehr wichtig als Ergänzung zu den arbeitsrechtlichen Bestimmungen, um die Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer zu verbessern. Der Erfahrungsaustausch im Bereich des sozialen Dialogs ist eine weitere Aufgabe, die nach Ansicht des EWSA in eine offizielle Form gegossen werden sollte.

4.4 **Kinderarbeit in Peru** ist eine bereits lange bestehende Besorgnis für die peruanische Zivilgesellschaft. Vor allem im Bergbau werden Kinder und sogar Mädchen als Arbeitskräfte eingesetzt. Die Zahlen können nur als Näherungswerte betrachtet werden, weil die offiziellen Statistiken üblicherweise nicht die volle Größenordnung dieses Phänomens widerspiegeln, aber den Daten von IPEC-OIT<sup>(32)</sup> zu Folge sind bei zwei von drei Bergarbeiterfamilien Kinder unter 18 im Bereich Förderung, Verarbeitung oder Transport von Material beschäftigt. Die Mädchen arbeiten zwar meistens nicht unter Tage, werden aber mehr und mehr für Tätigkeiten im Bergwerkinneren eingesetzt und kümmern sich um die Kommunikation zwischen der Außenwelt und dem Bergwerkbereich. Die ILO unterstreicht, dass die Abschaffung der Kinderarbeit in Bergwerken dazu beiträgt, dass technologische Änderungen angestoßen werden, der soziale Schutz verbessert wird und die Bildungsmöglichkeiten der betroffenen Kinder erweitert werden. Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei diesem stufenweisen Prozess ist von grundlegender Bedeutung. Die EU ist bei der Abschaffung der Kinderarbeit gegenüber seinen Handelspartnern konkrete Verpflichtungen sowie in Bezug auf EU-Unternehmen, die in anderen Kontinenten aktiv sind, eingegangen. Die Fragen im Zusammenhang mit der sozialen Verantwortung der Unternehmen sowie mit den Arbeitnehmer- und Menschenrechten machen nicht an den europäischen Grenzen halt. Im Rahmen der Umsetzung des Mehrseitigen Handelsabkommens müssen diese Zusagen erneuert werden, außerdem muss die Auswirkung des Abkommens auf die derzeitige Situation hinsichtlich der Kinderarbeit bewertet werden.

4.5 **Emigration in die EU.** Angaben des Nationalen Instituts für Statistik und Informatik<sup>(33)</sup> zufolge betrug die Zahl der im

Ausland lebenden Peruaner im Zeitraum 1990-2009 2 038 107. Nach Spanien (mit ca. 200 000 peruanischen Residenten) ist Italien eines der Länder mit der größten Zuwanderung von Peruanern<sup>(34)</sup>. Nach Auffassung des EWSA ist die legale Zuwanderung mit garantierten Rechten eine positive und bereichernde Erscheinung. Die Durchführung von Maßnahmen zur Beobachtung und Überwachung der Menschenrechtssituation der Zuwanderer und die Verhinderung des Menschenhandels sollte bei dem mit dem Mehrseitigen Handelsabkommen geschaffenen Beobachtungsmechanismus unter Beteiligung der Zivilgesellschaft Berücksichtigung finden.

4.6 **Rechte der indigenen Bevölkerung.** Der EWSA stellt fest, dass das 2011 verabschiedete Ley de Consulta Previa (Gesetz zur vorherigen Konsultation der indigenen Bevölkerung) in Kraft getreten ist<sup>(35)</sup>. Dieses Gesetz stellt eine Anerkennung der Rechte der indigenen Bevölkerung dar, kann zur sozialen Inklusion beitragen und bewirken, dass schließlich auch die Ureinwohner in den Genuss der Vorzüge der Demokratie kommen. Es ist das Ergebnis der Bemühungen zahlreicher sozialer Akteure, aber insbesondere der indigenen Bevölkerung selbst, die immer wieder Rechtsvorschriften gefordert hatte, die die tatsächliche Durchführung der Konsultierung gewährleisten. Die vollinhaltliche Anwendung dieses Gesetzes wäre ein Beleg für die Erfüllung der Verpflichtungen, die Peru im Rahmen der ILO-Konvention Nr. 169 eingegangen ist.

4.7 Als die Regierung unter Ollanta Humala am 28. Juli 2011 antrat, hatte sie gewaltige Herausforderungen vor sich und weckte gewisse Erwartungen. Die Unterzeichnung eines mehrseitigen Handelsabkommens mit der EU kann dazu beitragen, dass diese Herausforderungen gemeistert werden und die Erwartungen in tatsächliche positive Veränderungen umgewandelt werden, allerdings unter der Voraussetzung, dass nicht irrtümlicherweise angenommen wird, dass allein mit der Unterzeichnung dieses Abkommens sich die angestrebten Veränderungen einstellen werden. Es ist dem EWSA ein Anliegen, mit dieser Stellungnahme zu einer künftigen Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und Peru beizutragen, und zwar durch die gemeinsame Teilnahme mit der peruanischen Zivilgesellschaft an den zu beschließenden Beobachtungs- und Folgenabschätzungsmechanismen. Der EWSA möchte an dieser Stelle einmal mehr betonen, dass diese Strukturen für die Einbindung der Zivilgesellschaft repräsentativ und von der Exekutive unabhängig sein müssen.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

<sup>(32)</sup> Programm der Internationalen Arbeitsorganisation für die Beseitigung der Kinderarbeit. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>(33)</sup> Peru: Aus- und Einwanderungsstatistik, 1990 – 2009, Lima: 2010.

<sup>(34)</sup> Seit 2011 finanziert die EU das Projekt "Perú Migrante".

<sup>(35)</sup> Gesetz N<sup>o</sup>. 29785, Gesetz zur vorherigen Konsultation der indigenen Bevölkerung. Im Übereinkommen 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) anerkanntes Recht.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Genossenschaften und Entwicklung der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (Initiativstellungnahme)

(2012/C 299/09)

Berichterstatter: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 19. Januar 2012, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*„Genossenschaften und Entwicklung der Agrar- und Ernährungswirtschaft“*

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 144 gegen 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Auf der Suche nach einem nachhaltigeren Wirtschaftsmodell erweist sich das Genossenschaftswesen als eine wettbewerbsfähige und effiziente Alternative, die neue Antworten auf die Ungleichgewichte der Nahrungsgüter-Wertschöpfungskette bietet sowie Beschäftigung, lokale Lebensmittelversorgungsketten, Ernährungssicherheit, soziale Teilhabe und Verantwortung fördert.

1.2 In den heutigen Märkten für Nahrungsgüter müssen Strukturreformen im Einklang mit den Zielsetzungen der Europa-2020-Strategie und anderer EU-Initiativen durchgeführt werden. Die herkömmlichen Vermarktungsketten weisen nicht die erforderliche Transparenz der Preisbildung auf, was gravierende Ungleichgewichte in der Verhandlungsfähigkeit ihrer Akteure schafft und dadurch Erzeugern und Verbrauchern (dem ersten und dem letzten Glied der Kette) schadet. Gleichzeitig entstehen unnötige Umweltkosten infolge eines energetisch ineffizienten Vertriebs, wie z.B. bei der Kühllagerung frischer Nahrungsmittel außerhalb der Saison und deren Verbringung auf Märkte, die vom Erzeugungsort sehr weit entfernt sind.

1.3 Die Neuausrichtung des Marktes sollte nach einem zirkulären Konzept erfolgen, das eine Verkürzung der Absatzwege begünstigt. Ziel ist dabei eine bessere Verknüpfung von Angebot und Nachfrage in einem Netz, das ausgehend von seinen kleinsten Grundbausteinen in einem innovativen und technisch fortschrittlichen Kontext gefördert wird.

1.4 Durch die ihnen eigenen Grundsätze und Werte tragen die Genossenschaften zu gleichberechtigten und synergistischen Handelsbeziehungen bei, die dabei helfen, die Wertschöpfungskette der Agrar- und Ernährungswirtschaft in ein neues Gleichgewicht zu bringen, indem Interessen verknüpft, die Wertschöpfung besser geteilt und die Nachhaltigkeit der Produktions- und Verbrauchsmuster gefestigt werden.

1.5 Der EWSA fordert die europäischen Institutionen folglich auf, die Voraussetzungen für die Förderung des genossenschaftlichen Modells zu schaffen, indem EU-Politiken verabschiedet werden, die sich der geeigneten rechtlichen, wirtschaftlichen, steuerlichen, technischen Maßnahmen usw. bedienen, um dessen harmonische Entwicklung zu garantieren.

### 2. Einleitung

2.1 Das genossenschaftliche Modell fördert die Verbesserung des Unternehmensgefüges der Europäischen Union sowie insbesondere die Wirtschaftsdemokratie und leistet somit einen Beitrag zum notwendigen Wandel des Produktionsmodells.

2.2 Das Jahr 2012, das von den Vereinten Nationen zum Internationalen Jahr der Genossenschaften ausgerufen wurde, ist der ideale Rahmen für Überlegungen über die Rolle der Genossenschaften bei der Schaffung neuer Impulse für ein nachhaltiges und integratives Wachstum, auf dessen Grundlage aus der aktuellen Krise eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft hervorgehen kann <sup>(1)</sup>.

2.3 Die Realität des Genossenschaftssektors in der EU ist sehr vielfältig. Einige Genossenschaften üben eine Wirtschaftstätigkeit aus, die sich von der ihrer Konkurrenten in nichts unterscheidet, während andere ihre wirtschaftliche Tätigkeit mit "politischen" Aktionen zugunsten der Verbraucher, der Umwelt usw. kombinieren, die in ihre Informations- oder Verkaufsstrategien eingebunden sind. Es muss auch unterschieden werden zwischen Genossenschaften, die am Anfang (Produktion) bzw. am Ende (Verbrauch) der Wertschöpfungskette tätig sind, häufig ohne dass eine Abstimmung zwischen ihnen stattfindet.

2.4 Im Zuge der Strukturreform der Märkte zur Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch muss die Wertschöpfungskette der Agrar- und Ernährungswirtschaft in ein neues Gleichgewicht gebracht werden <sup>(2)</sup>, wobei den Zusammenschlüssen im Agrarbereich im Allgemeinen und den Genossenschaften im Besonderen eine modulierende und integrative Funktion bei der Vornahme der notwendigen Anpassungen und Änderungen im Wege eines sektorübergreifenden Dialogs und Zusammenspiels zuerkannt werden muss.

2.5 Dieser Ansatz fließt auch in die Entwicklung der vom EWSA geäußerten Standpunkte ein und versucht, den künftigen Herausforderungen der Gemeinschaftspolitik im Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie, der neuen Gemeinsamen

<sup>(1)</sup> Mitteilung der Kommission zur Binnenmarktakte, COM(2011) 206 final.

<sup>(2)</sup> Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, COM(2008) 397 final.

Agrarpolitik, dem Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Verbrauch, Produktion und Industrie sowie der Binnenmarktakte Rechnung zu tragen.

2.6 In diesem Sinne muss hervorgehoben werden, dass in dieser Initiativstellungnahme auf den Grundsatz eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums – gestützt auf Wissen, eine CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft<sup>(3)</sup>, Beschäftigungsfähigkeit sowie sozialen und territorialen Zusammenhalt – abgestellt wird.

2.7 Schließlich leistet ein solcher Ansatz einen Beitrag zu anderen, für die Gemeinschaftspolitiken sehr wichtigen Querschnittsthemen, wie z.B. Fragen der Ernährungssouveränität und –sicherheit, das Gleichgewicht unter den einzelnen Gebieten, die Erhaltung lokaler Lebensmittelversorgungsketten<sup>(4)</sup>, das soziale Unternehmertum, den Schutz der Rechte und Interessen der Verbraucher und die unmittelbare Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft im Bereich der Agrar- und Ernährungswirtschaft<sup>(5)</sup>.

### 3. Bemerkungen des EWSA

#### 3.1 Analyse des aktuellen Markts

3.1.1 Die Funktionsweise des Marktes muss ein Angebot von Produkten gewährleisten, die hinsichtlich ihrer Art und Qualität von den Verbrauchern gewünscht werden. Dies erfordert, dass die Signale des Verbrauchers über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg weitergeleitet werden und unverzerrt zu den Erzeugern gelangen. Leider ist der heutige Markt häufig durch seine Linearität – was positive Rückkopplungen verhindert – sowie durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die ihm seine Aufgabe schwermacht, sodass er seinen eigentlichen Zweck, nämlich der Bevölkerung möglichst zufriedenstellend seine Produkte zu liefern, nicht richtig erfüllen kann.

3.1.2 Die Verbraucher verlangen in zunehmendem Maße sichere, nachhaltige Erzeugnisse, die auf innovative, verantwortungsvolle und umweltfreundliche Weise unter Achtung der einschlägigen Arbeits- und Tierschutzbedingungen produziert werden; hier ist allerdings zu bedenken, dass auch günstigere Nahrungsmittel nachgefragt werden, da der Preis nach wie vor ein entscheidendes Kriterium für die Kaufentscheidung ist. In der Wertschöpfungskette der Nahrungsgüter werden die relevanten Informationen leider nicht zwischen den verschiedenen Gliedern (Primärerzeugung, Konfektionierung, Lagerung, Vertrieb und Verkauf) übermittelt.

3.1.3 Die Absatzwege haben zu einer größeren Distanz in der Beziehung zwischen Anbietern und Verbrauchern geführt und gleichzeitig die einzelnen Schritte intransparenter gemacht, sodass die Produktionskosten unterbewertet sind und die den Erzeugern gezahlten Preise häufig nicht die Mindestbeträge erreichen, die ihnen das wirtschaftliche Überleben ermöglichen.

3.1.4 Die schwache Verhandlungsmacht und die einschneidenden Abhängigkeiten der Akteure, die im Verhältnis zu der von ihnen geleisteten Arbeit ungerechte Preise verschmerzen müssen, verschärfen das in der Lebensmittelversorgungskette herrschende Ungleichgewicht<sup>(6)</sup>, sodass das anormale Marktverhalten fortbesteht.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme zur CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft: Fahrplan bis 2050 (Abl. C 376 vom 22.12.2011, S. 110-116).

<sup>(4)</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung "Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung", Olivier de Schutter (A/HRC/19/59 – 26. Dezember 2011).

<sup>(5)</sup> Schlussfolgerungen von Präsident Nilsson im Anschluss an die Konferenz "Nahrung für jeden – auf dem Weg zu einem globalen Abkommen".

<sup>(6)</sup> Stellungnahme "Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern" (Abl. C 48 vom 15.2.2011, S. 145).

3.1.5 Folglich führt die – für seine Reform wichtige – Analyse des aktuellen Markts zu folgendem Schluss: Fragmentierung auf der Angebotsseite, Konzentration auf der Vertriebsseite und Unbeständigkeit der Nachfrage. Diese Umstände bilden einen natürlichen Nährboden für die Entwicklung der Spekulation.

3.1.6 Hinzu kommen in der Vertriebsphase auch ökologische und soziale Auswirkungen, die sich durch weite Transportwege, lange Kühllagerung, die Verlagerung von Unternehmen usw. ergeben.

#### 3.2 Auf dem Weg zu einem stärker genossenschaftlich strukturierten Markt: ein Ansatz mit neuen Arten der nachhaltigen Produktion und des nachhaltigen Verbrauchs

Der Genossenschaftsgedanke wird durch die Werte der Demokratie, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Transparenz und sozialen Verantwortung untermauert. Die *International Co-operative Alliance* (ICA) hat sieben Grundsätze für die Tätigkeit von Genossenschaften aufgestellt: "freiwillige und offene Mitgliedschaft, demokratische Entscheidungsfindung durch die Mitglieder, wirtschaftliche Mitwirkung der Mitglieder, Autonomie und Unabhängigkeit, Aus- und Fortbildung sowie Information, Kooperation mit anderen Genossenschaften und Vorsorge für die Gemeinschaft der Genossenschaft"<sup>(7)</sup>.

Ein genossenschaftlicher Markt im Bereich der Agrar- und Ernährungswirtschaft beruht auf Genossenschaften, die an der Basis des Angebots von und der Nachfrage nach Nahrungsgütern stehen, sowie auf der Wechselseitigkeit bzw. dem beiderseitigen Nutzen der Beziehungen mit dem Ziel einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch gerechteren und effizienteren Wertschöpfungskette. Letztlich geht es darum, den Markt zu einem Positivsummenspiel zu machen, bei dem alle Beteiligten profitieren und durch die Entwicklung langfristiger Bündnisse und Verpflichtungen unter den Hauptakteuren (Erzeugern und Verbrauchern) im Rahmen gleicher Bedingungen eines fairen Wettbewerbs ein möglichst großer gemeinsamer Wert geschaffen wird. Folgende Schlüsselaspekte können für eine Neuausrichtung des Marktes unter den Prämissen dieser Stellungnahme angeführt werden:

3.2.1 **Investitionen in die "Produktionspyramide"** nach einem grenzübergreifenden genossenschaftlichen Ansatz, bei dem die kritische Masse die nötige Größenordnung und den erforderlichen Umfang erreicht. Ausgehend vom einzelnen Erzeuger oder Familienbetrieb müssen an der Basis der Pyramide stehende Zusammenschlüsse und Genossenschaften als belebender Faktor der Wirtschaft in ländlichen Gebieten gefördert und in umfassendere Strukturen – regionale Netze und Wettbewerbspole – eingebettet werden, mit deren Hilfe die Landwirte in der Vermarktungskette an Bereiche mit höherer Wertschöpfung herangeführt werden. Diese genossenschaftliche Verflechtung wird es ermöglichen, die Erträge zu maximieren und der vielfältigen Nachfrage gerecht zu werden und auch die Absatzwege zwischen den Produktions- und den Verbrauchszentren zu verkürzen<sup>(8)</sup>. Zugleich gewährleistet die genossenschaftliche Integration<sup>(9)</sup> eine bessere Rückverfolgbarkeit während des gesamten Prozesses, sowohl in puncto Qualität als auch bei der Preisbildung, was wiederum einen optimalen Ressourceneinsatz und eine höhere Effizienz bedeutet.

<sup>(7)</sup> Stellungnahme "Genossenschaften und Umstrukturierung".

<sup>(8)</sup> Mitteilung der Kommission "Integrierte Produktpolitik", COM(2003) 302 final.

<sup>(9)</sup> In diesem Zusammenhang ist die neu aufkommende Unternehmensform der **integrierten Genossenschaft** oder der **genossenschaftlichen Gesellschaft von kollektivem Interesse** anzuführen, die darauf ausgerichtet ist, durch die gemeinsame Mobilisierung der beteiligten Akteure Güter oder Dienstleistungen zur Erfüllung kollektiver Bedürfnisse eines bestimmten Gebiets anzubieten.

**3.2.2 Ausschüttung der sozialen Rückvergütung.** Die durch das Genossenschaftsnetz erwirtschafteten Erträge fließen zu den beteiligten Genossenschaften zurück, wodurch sich ihre Möglichkeiten zur Stärkung ihrer Marktposition erhöhen – zugunsten einer besseren Beschäftigungsfähigkeit und eines breiteren Zugangs zu grundlegenden Ressourcen und unter vorteilhafteren Bedingungen für Erzeuger und Verbraucher, sodass die Entwicklung von Synergien in diesem neuen Umfeld der Handelsbeziehungen gefördert wird.

**3.2.3 Konzentration der Nachfrage** <sup>(10)</sup>. Durch Verbraucher-genossenschaften sowie durch die Förderung von Verbraucherschutznetzen, die die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger zusammenführen, soll ein besserer Zugang zu den Erzeugnissen unter vorteilhafteren Preis- und Qualitätsbedingungen ermöglicht werden. Ein unmittelbarer Kontakt zu den Erzeugern wird über die lokalen und nahe gelegenen Märkte im Bemühen um eine weitere Optimierung virtueller Handelsgeschäfte über das Internet hergestellt. Dieser Ansatz fällt mit den erklärten Zielen der wichtigsten Organisationen von Landwirten und agrar- und ernährungswirtschaftlichen Genossenschaften der Europäischen Union zusammen, nämlich diejenigen Initiativen von Landwirten anzustoßen bzw. zu unterstützen, die auf den Direktverkauf ihrer Erzeugnisse an die Endverbraucher abzielen (wie etwa Direktverkäufe ab Hof über landwirtschaftliche Genossenschaften, auf den lokalen Märkten über kollektive Plattformen oder über von den Erzeugern kontrollierte Unternehmen) <sup>(11)</sup>.

**3.2.4 Zirkuläres Marktkonzept** <sup>(12)</sup> mit kürzeren Absatzwegen. Als Gegengewicht zu der zu starken Stellung von Marktteilnehmern, die keinen Mehrwert für die Nahrungsgüter-Vermarktungskette erbringen, muss die Möglichkeit von Absatzwegen geschaffen werden, bei denen eine möglichst geringe Entfernung zwischen den Produktions- und Verbrauchseinheiten, d.h. zwischen Primärerzeugern und Endverbrauchern, besteht <sup>(13)</sup>. Auf diese Weise wird die Entstehung von "Marktschleifen" begünstigt, die in Bezug auf Mittel und Kosten eine ideale Abstimmung zwischen dem Bedarf der Bevölkerung und den Produktionsfaktoren ermöglicht, sodass Überschüsse oder Defizite vermieden werden, die zudem künstliche Preisfluktuationen zur Folge haben können. All dies wird ein gerechteres, transparenteres und ausgewogeneres Funktionieren der Lebensmittelversorgungskette bewirken, das zur Beseitigung wettbewerbsgefährdender missbräuchlicher und illegaler Praktiken beiträgt.

**3.2.5 Neue Technologien** <sup>(14)</sup>. Die technische Innovation ist das Fundament, auf das sich das Konzept eines stärker genossenschaftlich strukturierten Marktes stützt, sowohl im Hinblick auf die innovative Entwicklung der Produktionstechniken in der Agrar- und Ernährungswirtschaft als auch in Bezug auf den logistischen Unterbau, der erforderlich ist, um eine optimale Effizienz der Kommunikationsprozesse beim Aufbau intelligenter Netze für Produktion, Vertrieb und Verbrauch (als Organisationsformen, die ein hohes Maß an Selbstorganisation und evolutiver Flexibilität besitzen und lernfähig sind, wenn es darum geht, ihr Handeln auf die Erreichung

ihrer Ziele auszurichten) sicherzustellen. Diese Netze mit ihrem viralen Charakter, ihrer Interoperabilität und ihrer gegenseitigen Verknüpfung werden in einem digitalen Umfeld an die Stelle sinnloser Zwischenakteure treten können. Daher müssten die neuen Technologien als Instrumente zur Gestaltung eines Prozesses genutzt werden, der zu mehr kollektiver Effizienz führt, indem die Nahrungsmittelketten und ihr Verarbeitungswert von Innovation getragen werden.

**3.3 Wie sich ein stärker genossenschaftlich strukturierter Markt verwirklichen lässt**

Der weltweite Wandel hin zu verantwortungsvollen und nachhaltigen Produktions- und Verbrauchsmustern ist als ein Prozess mit mehreren Interessenträgern aufzufassen, in dem jede einzelne Interessengruppe die genossenschaftliche Tätigkeit beeinflussen und von dieser beeinflusst werden kann ("genossenschaftliche soziale Mitverantwortung"). Eine strategische Frage, die bei der Förderung genossenschaftlicher und zwischengenossenschaftlicher Konsum- und Produktionsmodelle berücksichtigt werden muss, ist die Bereitstellung institutioneller Instrumente und Mechanismen in einer Weise, dass das Modell mit der herkömmlichen Wertschöpfungskette konkurrieren kann. Einige Erwägungen können für die einschlägige Beschlussfassung zweckmäßig sein:

**3.3.1 Verabschiedung von Maßnahmen im Rahmen der EU-Politiken.** Durch eine Reform des Rechtsrahmens und eine angemessene Anreizpolitik unterstützt werden müssen Maßnahmen zur Förderung von Genossenschaften über Entwicklungsagenturen, Finanzkredite usw., Maßnahmen zur genossenschaftlichen Integration und Internationalisierung, Maßnahmen für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Innovation sowie Maßnahmen zur Förderung von Partnerschaften zwischen den öffentlichen Einrichtungen sowie kleinen und mittleren Unternehmen, Genossenschaften, Verbraucherverbänden oder sonstigen Zusammenschlüssen.

**3.3.2 Genossenschaftliches öffentliches Auftragswesen** <sup>(15)</sup>. Die Fortschritte, die in den letzten Jahren im Rahmen des "grünen" öffentlichen Beschaffungswesens und neuerdings auch bei der Annahme ethischer Kriterien für die öffentliche Auftragsvergabe erzielt wurden, haben einen starken Effekt auf die soziale und wirtschaftliche Projektion von Nachhaltigkeits- und Kooperationsmaßnahmen gehabt. Das öffentliche Auftragswesen ist aufgrund seines Vorbildcharakters und seines hohen Erwerbsvolumens zweifellos ein unverzichtbares Instrument zur Förderung der angestrebten Ziele. Die Ankurbelung der Marktströme zwischen den öffentlichen Verwaltungen und den Genossenschaftsnetzen kann für ein neues Modell der nachhaltigen Produktion und des nachhaltigen Verbrauchs von entscheidender Bedeutung sein.

**3.3.3 Qualitätsmarken** <sup>(16)</sup>. Qualitätsmarken sind indirekte Förderinstrumente zur Bestätigung der Herkunft, der Merkmale und der Eigenschaften der gehandelten Produkte, wobei in diesem Fall der Mehrwert der gesellschaftlichen Komponente ("Genossenschaftsmarke") hervorzuheben ist, der mit der genossenschaftlichen Produktion einhergeht. Dieses Markenimage verleiht Bekanntheit und ermöglicht den Zusammenschlüssen im Agrarbereich den Übergang von einer Produktions- zu einer Marktorientierung.

**3.3.4 Transparenz und Information der Verbraucher** <sup>(17)</sup>. In Verbindung mit Kampagnen zur Sensibilisierung und Aufklärung der Bürger über Kaufentscheidungen im Rahmen eines

<sup>(10)</sup> Mitteilung der Kommission "Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen", COM(2010) 672 final.

<sup>(11)</sup> Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013, Reaktion der Landwirte und der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU auf die Legislativvorschläge der Kommission (COPA-COGECA, 2012).

<sup>(12)</sup> Alejandro SALCEDO AZNAL: *¿Sociedad de consumo o redes de consumidores? Esbozo para un análisis social del consumidor actual (2008) (Konsumgesellschaft oder Verbrauchernetze? Entwurf einer Sozialanalyse des Verbrauchers von heute; der Artikel liegt nur auf Spanisch vor).*

<sup>(13)</sup> Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, COM(2008) 397 final.

<sup>(14)</sup> Stellungnahme zum Thema "Das gemeinschaftliche Agrarmodell: Produktionsqualität und Verbraucherkommunikation als Elemente der Wettbewerbsfähigkeit" (ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 5).

<sup>(15)</sup> Mitteilung der Kommission "Eine neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)", COM(2011) 681 final.

<sup>(16)</sup> Mitteilung der Kommission "Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen", COM(2010) 672 final.

<sup>(17)</sup> Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, COM(2008) 397 final.

genossenschaftlichen Marktes ist Transparenz, insbesondere in Bezug auf Qualität und Rückverfolgbarkeit, ein Faktor des Gleichgewichts in der Wertschöpfungskette. Er führt zu größerer Informationssymmetrie und einer Koordinierung von Produktion und Verbrauch, beides notwendige Voraussetzungen für die Effizienz eines nachhaltigkeitsgestützten Modells, indem Angebot und Nachfrage zeitlich und räumlich an die Integration der jeweiligen Vermarktungsprozesse gekoppelt sind. Einen Schwerpunkt müssen auch Verbraucherzusammenschlüsse und Rückverfolgungswege bilden, die zur entsprechenden Konzentration der Endnachfrage nach Nahrungsgütern führen.

**3.3.5 Bildung und Ausbildung für soziales Unternehmertum und Genossenschaftswesen** <sup>(18)</sup>. Obgleich es sich hierbei um ein eindeutig zukunftsorientiertes Instrument handelt, dessen Wirkung sich nicht unmittelbar beobachten lässt, ist es für die Konsolidierung der auf dem Markt entstandenen Veränderungen unverzichtbar. Die Kenntnis und Übernahme von Genossenschaftsgrundsätzen in Schulen bewirken nicht nur, dass sich schon früh eine positive Haltung gegenüber dem genossenschaftlichen Modell und gegenüber der Zusammenarbeit als Quelle des Vertrauens herausbildet; ihre praktische Anwendung überträgt sich auch auf die Eltern, indem ihnen Verbrauchsmuster vorgegeben werden, die mit den vorgeschlagenen Maßnahmen synergistisch sind. Besondere Bedeutung hat diesbezüglich die Förderung des Unternehmergeistes junger Menschen, um Anreize und Motivation für die Einrichtung und Konsolidierung von Genossenschaften zu schaffen, sei es in der Produktions-, Vermarktungs- oder Konsumphase. Die Kenntnis bewährter genossenschaftlicher Verfahren sowie deren Austausch und Verbreitung werden sicherlich einen Beitrag zu all diesen Punkten leisten.

**3.3.6 Steuerliche Sonderbehandlung** <sup>(19)</sup>. Eine gerechtere Besteuerung muss eine Neuausrichtung des Konsums in Richtung einer effizienten Ressourcennutzung ermöglichen <sup>(20)</sup>, damit stärker berücksichtigt wird, was ein Produkt unter gesellschaftlichen und Umweltaspekten beinhaltet und welcher soziale Mehrwert aus dem genossenschaftlichen Modell erwächst. Ausgehend von einem speziellen Steuerrahmen gehören Steueranreize und Ausgleichsbeihilfen zu den direktesten Instrumenten mit dem größten Potenzial, die Zielsetzungen zu erreichen. Wie die bisherige Erfahrung in verschiedenen Mitgliedstaaten zeigt, fördert die Einführung einer steuerlichen Sonderbehandlung Autonomie und finanzielle Unabhängigkeit, erfordert jedoch ebenso wie einige der vorstehend beschriebenen Initiativen eine vorherige Wirkungsanalyse.

**3.3.7 Technologieanwendung**. Der technische Fortschritt und der universelle Zugang dazu sind der beste Impuls für das Erreichen

der anvisierten Ziele. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Maßnahmen hervorzuheben: Anwendung von Forschung und Innovation auf die agrar- und ernährungswirtschaftliche Produktion, Schaffung neuer Vermarktungsräume und -kanäle sowie Verstärkung der Qualitätszertifizierung durch die Vergabe von Zusatzpunkten je nach Nährwert, Liefergarantien und sonstige Vorteile für die Allgemeinheit, unter Abzug von Punkten u.a. für negative externe Effekte für Gesellschaft und Umwelt, sodass Kriterien wie Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie ökologischer bzw. sozialer Fußabdruck zum Tragen kommen können und darüber hinaus von den Verbrauchern im Verhältnis zum Preis und den jeweiligen Produktions- und Vertriebskosten beachtet werden. Um dieses Zertifizierungsinstrument umzusetzen, bedarf es eines Zusammenspiels verschiedener Elemente wie Smartphones, spezieller Computerprogramme und der sozialen Netze.

#### 3.4 Wettbewerbsvorteile des genossenschaftlichen Marktes

Über die offenkundigen Vorteile eines auf Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenarbeit beruhenden Modells hinaus hat der genossenschaftliche Markt eine Reihe von Wettbewerbsvorteilen, was Auswirkungen auf Aspekte hat, die für die Unionspolitiken sehr wichtig sind, und zwar in folgenden Bereichen:

**3.4.1 Wirtschaft:** Stabiler und sicherer Marktzugang für die Erzeugnisse der Landwirte, nachhaltige Finanzierung, sozial verantwortliche Investitionen, Marktdynamisierung, Aufrechterhaltung des Wettbewerbs, Schutz der Rechte und Interessen der Verbraucher usw.

**3.4.2 Soziales:** Raumplanung, ländliche Entwicklung und Inklusion, Kulturerbe und lokale und regionale Identität, Ernährungssouveränität und -sicherheit, Vermeidung von Überproduktion und Zugänglichkeit von Lebensmitteln, Rückverfolgbarkeit der Produkte, Unternehmensverlagerungen, Gewährleistung angemessener Löhne und Gehälter sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen, soziale Verantwortung und verantwortungsvoller Verbrauch, Gesundheitswesen und gesunde Lebensführung, direkte Teilhabe der Bürger an der Beschlussfassung der sie vertretenden Institutionen usw.

**3.4.3 Umwelt:** Energieeinsparungen, Erhalt von Ökosystemen, ökologischer Fußabdruck, Agrarökologie, rationale und verantwortungsbewusste Nutzung von Rohstoffen und natürlichen Ressourcen, Lebenszyklus der land- und ernährungswirtschaftlichen Erzeugnisse, Schaffung grüner Arbeitsplätze als Marktverbreitungsstrategie usw.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Mitteilung der Kommission "Initiative für soziales Unternehmertum – Schaffung eines "Ökosystems" zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation", COM(2011) 682 final.

<sup>(19)</sup> Stellungnahme "Unterschiedliche Unternehmensformen" (Abl. C 318 vom 23.12.2009, S. 22-28).

<sup>(20)</sup> COM(2011) 571 final sowie Stellungnahme "Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch in der EU" (Abl. C 191 vom 29.06.2012, S. 6).

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überprüfung der Luftverkehrs- und Flughafenleitlinien der EU aus den Jahren 1994 und 2005“ (ergänzende Stellungnahme)**

(2012/C 299/10)

Berichterstatter: **Jacek KRAWCZYK**

Ko-Berichterstatter: **Nico WENNMACHER**

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

*"Überprüfung der Luftverkehrs- und Flughafenleitlinien der EU aus den Jahren 1994 und 2005".*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 11. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 143 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Europäische Kommission plant einerseits eine Überprüfung der EU-Leitlinien von 1994 zur Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr und andererseits der EU-Leitlinie aus dem Jahr 2005 für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (in der Folge "die Luftverkehrsleitlinien").

1.2 Seit 2005 notifizieren die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission viele Fälle, in denen Flughäfen oder lokale Gemeinschaften Subventionen gewähren, nicht mehr.

1.3 Der Ausschuss teilt die Meinung vieler Interessenträger, dass die Überarbeitung der geltenden Luftverkehrsleitlinien unerlässlich ist und unverzüglich vorgenommen werden muss, um eine gleiche Ausgangslage für alle Akteure zu schaffen. Die Entwicklung regionaler Flughäfen ist für das Wirtschaftswachstum und den territorialen Zusammenhalt von Bedeutung und erfordert klare Regeln für die Vergabe staatlicher Beihilfen.

1.4 Nach Meinung des Ausschuss muss eine Studie erstellt werden, in der der aktuelle Stand in Bezug auf staatliche Beihilfen und vergleichbare Praktiken für die Umsetzung von Luftverkehrsleitlinien dargelegt wird. Außerdem sollte die Studie neben der Analyse der gängigen Praktiken in diesem Bereich detaillierte Informationen zu Umfang und Art der gewährten Beihilfen, ihren Auswirkungen auf die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung sowie ihren quantitativen und qualitativen Folgen für die Beschäftigung enthalten.

1.5 In seinen in Ziffer 5 dieser Stellungnahme enthaltenen Empfehlungen für überarbeitete Luftverkehrsleitlinien

— spricht sich der Ausschuss für einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen für den gesamten Luftverkehrsbereich aus, der der unkontrollierten Vergabe staatlicher Beihilfen ein Riegel vorschiebt und eine gleiche Ausgangslage für alle Marktteilnehmer auch auf lokaler Ebene sicherstellt;

— stimmt er dem allgemeinen Grundsatz zu, dass Privatinvestitionen nicht als staatliche Beihilfen angesehen werden können. Gleichzeitig kann ein öffentlicher Betreiber als Privatinvestor auftreten, wenn die Investition kommerziell gerechtfertigt ist;

— empfiehlt er, dass staatliche Beihilfen für Investitionen in Flughafeninfrastruktur und Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsunternehmen nur in genau festgelegten Fällen möglich oder in Dauer und Höhe begrenzt sein sollten;

— weist er auf die Notwendigkeit hin, dass die für Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen verfügbaren Beihilfen und die Bedingungen für ihre Gewährung offengelegt werden sollten;

— fordert er eine weitere Stärkung des sozialen Dialogs und die Unterbindung von Sozialdumping in diesem Sektor;

— betont er, dass die Leitlinien korrekt umgesetzt werden müssen. Auf die Durchsetzung kommt es an;

— fordert er außerdem eine langfristige Politik für die Entwicklung von Regionalflughäfen. Luftverkehrsleitlinien können nur dann erfolgreich durchgesetzt werden, wenn klare politische Prioritäten für die Entwicklung von Regionalflughäfen vereinbart werden.

## 2. Einleitung

2.1 In den letzten zwanzig Jahren hat die europäische Luftfahrt zahlreiche Veränderungen erfahren, insbesondere aufgrund der Marktliberalisierung und der dadurch ausgelösten Schaffung von Billigfluggesellschaften. Dank des europäischen Luftverkehrsbinnenmarktes und des Markteintritts neuer Luftfahrtunternehmen, des Baus neuer Regionalflughäfen und der Senkung der

Flugpreise haben zwar mehr Bürger Zugang zum Luftverkehr, doch brachte diese Entwicklung gleichzeitig auch erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitsbeziehungen in diesem Sektor.

2.2 Um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Luftfahrtunternehmen zu schaffen, hatte die Europäische Kommission 1994 vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Markts für Luftverkehrsdienste die ersten Luftverkehrsleitlinien mit Vorschriften für die Bewertung von Sozial- und Umstrukturierungsbeihilfen für Luftfahrtunternehmen angenommen. Sie wurden 2005 durch Leitlinien für die öffentliche Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen ergänzt.

2.3 Die Europäische Kommission plant einerseits eine Überprüfung der EU-Leitlinien von 1994 zur Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr und andererseits der EU-Leitlinien aus dem Jahr 2005 für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen.

2.4 Zahlreiche europäische Netzfluggesellschaften (von denen die meisten Mitglieder der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften AEA sind) haben angegeben, dass sie in den letzten Jahren mit einer neuen Art von Wettbewerb durch Luftfahrtunternehmen zu kämpfen haben, die erhebliche Einnahmen aus lokalen Gemeinschaften und Flughäfen ziehen. AEA-Mitglieder vertreten den Standpunkt, dass diese Subventionen rechtswidrig und eklatante Beispiele für staatliche Beihilfen sind, die eine erhebliche Verzerrung des Wettbewerbs im europäischen Luftverkehrsmarkt verursachen.

2.5 Laut dem europäischen Verband der Niedrigtarif-Fluggesellschaften ELFAA hat die stärkere Konsolidierung der Netzfluggesellschaften zur Stützung ihrer Drehkreuzflughäfen dazu geführt, dass es für Regionen und ihre Flughäfen, die ihr Spektrum an Direktflugverbindungen ausbauen wollen, weniger Alternativen gibt. In vielen Fällen sind Niedrigtarif-Fluggesellschaften die einzige Wachstumschance für Regionalflughäfen auf dem europäischen Markt. Mit der jüngsten EU-Erweiterungsrunde haben sich neue Marktchancen ergeben, und viele dieser Märkte beruhen in hohem Maße auf einem Geschäftsmodell mit niedrigen Tarifen, um Verkehrsströme aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Laut ELFAA sind diese Strecken im Kontext des europäischen Zusammenhalts und der regionalen Entwicklung aus sozialer und wirtschaftlicher Sicht von Belang.

2.6 Seit 2005 notifizieren die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission viele Fälle, in denen Flughäfen oder lokale Gemeinschaften Subventionen gewähren, nicht mehr; die Luftverkehrsleitlinien 2005 haben nicht zur Schaffung nationaler Systeme geführt, bei denen die Bedingungen für die Gewährung von Beihilfen genau festgelegt sind. Schlimmer noch: In den wenigen Fällen, die notifiziert wurden und ein formelles Verfahren seitens der Europäischen Kommission zur Folge hatten, wurden Entscheidungen, wenn überhaupt, allenfalls mit großer Verzögerung getroffen. Viele Fälle blieben einfach ungelöst. Dies hat dazu beigetragen, dass eine gewisse Praxis der Straflosigkeit und des Gewährenlassens Einzug gehalten hat.

2.7 Die Vision der Flughäfen als Triebfedern für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Region wurde durch den immer

stärkeren direkten (finanziellen) Rückzug des Staates gefördert, der den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften die Aufgabe übertragen hat, diese grundlegende Infrastruktur zu überwachen, zu verwalten und zu finanzieren. Die regionalen Gebietskörperschaften sehen in Flughäfen immer mehr eines der wichtigsten Mittel zur Förderung der Wirtschaft vor Ort.

2.8 In diesem Sektor liegen der Europäischen Kommission derzeit zahlreiche Beschwerden ehemals staatlicher Fluggesellschaften gegen Billigfluglinien und umgekehrt vor. Seit 2005 ist im Vergleich zu der rasanten Zunahme der Zahl an Regionalflughäfen in der EU nur eine geringe Zahl an Notifizierungen bei der Europäischen Kommission eingegangen.

2.9 Zu den wichtigsten Ergebnissen der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zählen:

- Die Leitlinien müssen vereinfacht und transparenter gestaltet werden.
- Die Durchsetzung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen muss verbessert werden.
- Es sollte eine neue Kategorie von Vorschriften zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Flughäfen im gleichen Einzugsbereich festgelegt werden.
- Es bedarf eindeutigerer und vorhersehbarer Vorschriften über Investitionsbeihilfen (klare Definitionen der finanziellen Parameter).

2.10 Daher teilt der Ausschuss die Meinung vieler Interessenträger, dass die Überarbeitung der geltenden Luftverkehrsleitlinien unerlässlich ist und unverzüglich vorgenommen werden muss, um eine gleiche Ausgangslage für alle Akteure zu schaffen. Die Entwicklung regionaler Flughäfen ist für das Wirtschaftswachstum und den territorialen Zusammenhalt von Bedeutung und erfordert klare Regeln für die Vergabe staatlicher Beihilfen.

2.11 Nach Meinung des Ausschuss muss eine Studie erstellt werden, in der der aktuelle Stand in Bezug auf staatliche Beihilfen und vergleichbare Praktiken für die Umsetzung von Luftverkehrsleitlinien dargelegt wird. Insbesondere für die Beurteilung, ob und in welchem Maße die geltende Praxis den Wettbewerb zwischen Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen verzerrt, sollten in der Studie detaillierte Informationen zu Art und Umfang der gewährten Beihilfen, ihren Auswirkungen auf die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung/Effizienz sowie ihren quantitativen und qualitativen Folgen für die Beschäftigung enthalten.

2.12 Die geltenden Vorschriften über staatliche Beihilfen für die Entwicklung von Regionalflughäfen könnten aufgrund der aktuellen Weltwirtschaftskrise und insbesondere des immer größeren Drucks auf die Finanzen der EU und der Mitgliedstaaten in Frage gestellt werden. Es muss geklärt werden, inwieweit das derzeitige Wirtschaftsmodell des Regionalflughafenbetriebs längerfristig tragfähig ist. Wie die aktuellen Diskussionen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 zeigen, steht die EU vor der großen Herausforderung, mit weniger Ressourcen mehr Ergebnisse zu erzielen. Dies gilt selbstverständlich auch für die in dieser Stellungnahme erörterte Thematik.

### 3. Das Marktumfeld

3.1 Es gibt ca. 460 für die gewerbliche Luftfahrt genutzte Flughäfen in den Mitgliedstaaten. An rund 60 % der EU-Flughäfen wurden 2010 weniger als 1 Million Fluggäste abgefertigt.

3.2 Der Luftverkehrsmarkt hat sich in den letzten Jahren drastisch verändert: Billigfluglinien haben für Regionalflughäfen neue und umfassende Geschäftsmodelle entwickelt und dadurch beträchtliche Marktanteile erobert. Gleichzeitig haben fast alle ehemals staatlichen Fluggesellschaften eine Umstrukturierung durchlaufen und so ihre Präsenz in Europa weiter konsolidiert.

3.3 Im Jahr 2005 entfiel ein Anteil von 25 % des Binnenmarktes auf Billigfluglinien; dieser Anteil ist bis 2010 auf 39 % gestiegen. Bei ausschließlicher Berücksichtigung direkter Flugverbindungen beträgt dieser Anteil sogar 43 %. Im Zeitraum 2008-2010 verzeichneten die traditionellen Netzfluggesellschaften – und Mitglieder der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften AEA – erhebliche Verluste bei ihren innereuropäischen Flügen. Trotz ihrer positiven Ergebnisse auf den Langstrecken (1 Mrd. EUR im Jahr 2008, 100 Mio. EUR im Jahr 2009 und 1,1 Mrd. EUR im Jahr 2010) fiel das operative Ergebnis (EBIT) aufgrund der negativen Bilanz auf den innereuropäischen Kurzstreckenflügen insgesamt negativ aus.

3.4 Laut dem europäischen Verband der Niedrigtarif-Fluggesellschaften ELFAA ist bei den aktuellen Trends und Plänen zur Flottenerneuerung eine Zunahme des Anteils der Billigfluglinien am innereuropäischen Flugverkehr bis 2020 auf 45 bis 53 % und bei direkten Flugverbindungen sogar eine Steigerung auf 50 bis 60 % zu erwarten. Billigfluglinien haben während der letzten Krise weniger Verluste eingefahren als die Netzfluggesellschaften.

3.5 Der Markt für regionale Direktverbindungen wird weitgehend von Billigfluglinien beherrscht. In der Kategorie Billigfluglinien halten drei Unternehmen über mehr als 52 % der Marktanteile, während die drei größten Netz-Luftfahrtunternehmen zusammen lediglich 22 % des Netz-Binnenmarkts halten. Ausgehend von a) dem steigenden Marktanteil der Billigfluglinien bei innereuropäischen Strecken und b) dem steigenden Anteil von regionalen Direktflügen im Vergleich zu traditionellen Flügen zwischen Drehkreuzen scheint klar, dass zwar das Angebot heute zwar größer ist als früher, diese Angebotsausweitung (namentlich bei Direktflügen) aber teilweise durch eine begrenzte Zahl an Anbietern gewährleistet wird.

3.6 Bei Berücksichtigung der realen Infrastrukturkosten kann eine Vielzahl an Regionalflughäfen mit Ausnahme der größten europäischen Drehkreuzflughäfen und der größten Regionalflughäfen nicht als wirtschaftlich rentabel angesehen werden. Viele kleine Regionalflughäfen sind außerstande, die Infrastrukturkosten zu tragen, die oftmals aus anderen auf regionaler Ebene verfügbaren Mitteln finanziert werden. Viele dieser Flughäfen müssten einfach schließen, wenn sie selbst für die realen Infrastrukturkosten aufkommen müssten.

3.7 Es darf nicht vergessen werden, dass Europa in den kommenden Jahren mit Kapazitätsengpässen auf seinen Flughäfen zu kämpfen haben wird. In einer Studie "Challenges of growth" (2008) und einer vor Kurzem veröffentlichten Langzeitprognose (2010) von Eurocontrol wird auf den Kapazitätsmangel auf europäischen Flughäfen angesichts des prognostizierten Verkehrszuwachses bis 2030 hingewiesen (16,9 Millionen Flüge,

d.h. 1,8 Mal mehr als 2009). Laut diesen glaubwürdigen Berichten werden trotz einer geplanten Kapazitätsaufstockung des europäischen Flughafenetzes um 41 % bis 2030 alarmierende 10 % aller Flüge wegen unzureichender Flughafenkapazität nicht abgefertigt werden können.

3.8 Für Großflughäfen ist die externe Infrastrukturfinanzierung in der Regel kein wichtiges Thema, für viele Regionalflughäfen, die nicht über die Größenvorteile und Einnahmen verfügen, die den erforderlichen Spielraum für Infrastrukturfinanzierung schaffen könnten, ist sie jedoch von grundlegender Bedeutung.

3.9 Ein neuer Markt für Direktflüge ist für bestimmte Regionalflughäfen Chance und Grund zur Besorgnis zugleich, da dieser Markt großen Schwankungen unterliegt. So sind insbesondere Billigfluglinien in der Lage, ihre Luftfahrzeuge und Besatzung sehr kurzfristig in ganz Europa umzuschichten, je nach dem wirtschaftlichen Potenzial einer neuen Flugverbindung zu einem anderen Zielflughafen. Stabilität und Vorhersehbarkeit dieser Einnahmenquelle der Flughäfen steht daher in Frage.

3.10 Anlaufbeihilfen gemäß den geltenden Leitlinien haben zu einem "Investitionswettlauf" zwischen verschiedenen Regionen geführt, um ihre Regionalflughäfen oftmals auch unter Einsatz von EU-Mitteln auszubauen. Gerät ein Regionalflughafen in finanzielle Schwierigkeiten, fordern die Regionen weitere Hilfe mit dem Argument, dass diese Regionalflughäfen nicht ausgelastet und eine notwendige Ausgabe für die lokalen Gemeinschaften sind.

### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Langfristig ist die Luftfahrt ein Industriezweig mit geringer Rentabilität; in diesem Sektor herrscht bereits ein starker Wettbewerb. In einem derartigen Umfeld können selbst geringe Beihilfen den Wettbewerb beeinträchtigen, daher muss dieses Problem mit äußerster Umsicht angegangen werden.

4.2 Die wichtigste Frage ist, welche Art von Konzept für die Ausarbeitung der neuen Luftfahrtsleitlinien erforderlich ist, da es unterschiedliche Konzepte gibt.

4.2.1 Laut dem europäischen Verband der Niedrigtarif-Fluggesellschaften ELFAA muss das Potenzial der Regionalflughäfen erschlossen werden, um den territorialen Zusammenhalt in der EU und die regionale Entwicklung zu fördern sowie Abhilfe für die Überlastung der Drehkreuz-Flughäfen der Netzfluggesellschaften zu schaffen. Der Auf- und Ausbau von Regionalflughäfen bedeutet neue Arbeitsplätze, größere Chancen für Unternehmen in Regionen in Randlage in der EU, weniger Emissionen durch direkte interregionale Verbindungen anstelle von indirekten Flügen über Drehkreuzflughäfen und weniger Emissionen durch den Landverkehr, da die Fluggäste ihre lokalen Flughäfen nutzen. Laut ELFAA muss der Ausbau der Regionalflughäfen durch flexible Leitlinien für staatliche Beihilfen gefördert werden, die auf dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers anstelle auf strikten Vorschriften beruhen, die Wachstum dort, wo die Nachfrage danach besteht, verhindern.

4.2.2 Laut der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften AEA sollten neue Leitlinien auf den Schutz aller Luftfahrtunternehmen vor diskriminierenden und unklaren Finanzhilfen

seitens Regionalflughäfen oder lokaler Gemeinschaften an Luftfahrtunternehmen ausgerichtet sein. Derartige Beihilfen sollten nur in ganz genau festgelegten Fällen möglich und in Dauer und Höhe begrenzt sein. Außerdem dürften derartige Beihilfen nur in Einzelfällen unter Einhaltung der Grundsätze von Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zwischen Unternehmen vergeben werden.

4.2.3 Laut Airport Council International (ACI) Europe sollte die mögliche verkehrsvolumenbezogene Wettbewerbsverzerrung durch einen Flughafen als Richtschnur für die Bewertung staatlicher Beihilfen angelegt werden.

4.2.3.1 Ausnahme für Flughäfen der Kategorie D (bis zu 1 Million Fluggäste): Es wird allgemein anerkannt, dass Flughäfen unter einer bestimmten Umschlagsgrenze normalerweise nicht rentabel sind und öffentliche Beihilfen benötigen könnten. Außerdem gewährleisten diese kleinen Flughäfen oftmals die territoriale Anbindung von Regionen und städtischen Ballungsräumen und verursachen wegen ihres begrenzten Verkehrsaufkommens in der Regel keine Beeinträchtigung der Handelsbedingungen in der EU. Daher sollte laut ACI die Nutzung öffentlicher Mittel für den Bau neuer Infrastruktur und die Einrichtung neuer Flugverbindungen ohne vorherige Notifizierung erlaubt sein. Allerdings sollte die Bereitstellung öffentlicher Mittel enden, sobald der Flughafen die Grenze von 1 Million Fluggästen erreicht.

4.2.3.2 Die öffentliche Infrastrukturfinanzierung und die Finanzierung von Anlaufbeihilfen durch Flughäfen mit mehr als 1 Million Fluggästen müssen den Anforderungen eines den spezifischen Bedürfnissen des Flughafensektors angepassten Privat-Investor-Tests genügen.

4.3 Der Ausschuss teilt die Meinung der Europäischen Kommission, dass bei der Überarbeitung des allgemeinen Ansatzes für staatliche Beihilfen folgende Grundsätze festgeschrieben werden sollten:

- Es darf keine Wettbewerbsverzerrung geben.
- Durch den Ausbau des Regionalluftverkehrs müssen die Entwicklung und Zugänglichkeit der Regionen verbessert werden.
- Der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im gleichen Einzugsgebiet ist zu vermeiden.
- Schaffung oder Aufrechterhaltung von Überkapazitäten sind zu vermeiden.

4.4 Die Entwicklung von Flughäfen, die sich selbst tragen können, und eine stärkere Beteiligung privater Investoren müssen gefördert werden. Gleichzeitig weist der Ausschuss aber auch auf die Notwendigkeit einer Gemeinwohlverpflichtung für Luftverkehrsdienste von wirtschaftlichem Interesse hin, insbesondere zur Anbindung abgelegener Regionen und Inseln.

## 5. Empfehlungen

5.1 Der Ausschuss spricht sich für einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen für den gesamten Luftverkehrsbereich aus, der der unkontrollierten Vergabe staatlicher Beihilfen einen Riegel vorschiebt und eine gleiche Ausgangslage für alle Marktteilnehmer auch auf lokaler Ebene sicherstellt.

5.2 Privatinvestitionen können grundsätzlich nicht als staatliche Beihilfen angesehen werden. Gleichzeitig kann ein öffentlicher Betreiber als Privatinvestor auftreten, wenn die Investition kommerziell gerechtfertigt ist.

5.3 Die von der Europäischen Kommission auszuarbeitenden neuen Leitlinien sollten auf den Schutz aller Luftverkehrsunternehmen und Flughäfen gegen diskriminierende, unklare und wettbewerbsverzerrende finanzielle Hilfen durch regionale Regierungen oder Regionalflughäfen ausgerichtet sein. Öffentliche Beihilfen dürfen den Wettbewerb weder zwischen Flughäfen noch Luftfahrtunternehmen verzerren. Nach Ansicht des Ausschusses sind Gruppenfreistellungen für bestimmte Kategorien von Flughäfen oder Luftfahrtunternehmen für die Förderung der regionalen Entwicklung nicht erforderlich.

5.3.1 Staatliche Beihilfen für Investitionen in Flughafeninfrastruktur und Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsunternehmen sollten nur in ganz genau festgelegten Fällen möglich oder in Dauer und Höhe begrenzt sein. Außerdem sollten sie nur unter außergewöhnlichen Umständen und unter Wahrung der Grundsätze von Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung gewährt werden.

5.3.2 In Bezug auf die Transparenz sollten die Bedingungen für die Vergabe öffentlicher Beihilfen veröffentlicht werden. Die für Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen verfügbaren Beihilfen und die Bedingungen für ihre Gewährung sollten offengelegt werden.

5.3.3 Die neuen Leitlinien müssen in Form klarer und einfacher Regeln festgelegt werden, um Rechtssicherheit für den europäischen Luftverkehr zu bieten. Der Ausschuss betont, dass die Leitlinien korrekt umgesetzt werden müssen. Auf die Durchsetzung kommt es an.

5.4 In den neuen Leitlinien müssen den Interessen der Arbeitnehmer und der Reisenden Rechnung getragen werden. Da die Ressource Mensch ein grundlegender Faktor für die Qualität des Luftverkehrssystems ist, muss eine nachhaltige Zivilluftfahrt qualitativ hochwertige Arbeitsplätze und gute Arbeitsbedingungen bieten. In diesem Sinne ist es wichtig, den sozialen Dialog zu stärken und Sozialdumping in diesem Sektor zu unterbinden.

5.5 Der Ausschuss fordert eine langfristige Politik für die Entwicklung von Regionalflughäfen. Luftverkehrsleitlinien können nur dann erfolgreich durchgesetzt werden, wenn klare politische Prioritäten für die Entwicklung von Regionalflughäfen vereinbart werden. Es wird Aufgabe der Europäischen Kommission sein, umgehend eine diesbezügliche politische Agenda auszuarbeiten.

5.6 Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, die Vorbereitung und Umsetzung neuer Leitlinien zu fördern und zu unterstützen. Staatliche Beihilfen müssen notifiziert werden.

5.7 Die Schaffung einer effizienten Komodalität zwischen Schienen- und Luftverkehr muss eingehender untersucht und auch bewerkstelligt werden, um geographische Räume verkehrsmäßig besser zu erschließen und Umweltziele zu erreichen.

5.8 Dies ist aufgrund der Gewährung von EU-Mitteln im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens von ganz besonderer Bedeutung. Um mit weniger Ressourcen mehr Ergebnisse zu erzielen, sind klare Prioritäten erforderlich. Die regionale Entwicklung ist sehr wichtig, doch sollte sie keinesfalls als Rechtfertigung für den Bau von Flughäfen herangezogen werden, wenn es keine Möglichkeiten zur Schaffung einer ausreichenden Nachfrage gibt.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### 482. PLENARTAGUNG AM 11. UND 12. JULI 2012

#### Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Grünbuch „Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen“

COM(2012) 7 final

(2012/C 299/11)

Berichterstatter: **Antonello PEZZINI**

Ko-Berichterstatter: **Thomas STUDENT**

Die Europäische Kommission beschloss am 17. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) um Stellungnahme zu folgendem Grünbuch zu ersuchen:

*"Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen"*

COM(2012) 7 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) nahm ihre Stellungnahme am 11. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 134 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

#### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) möchte zunächst betonen, dass das Unternehmen definitionsgemäß Hauptgestalter der Strategien zur Anpassung seiner auf den Märkten tätigen Geschäftsbereiche ist und somit auch bei den entsprechenden Umstrukturierungsprozessen eine zentrale Rolle spielt.

1.2 Der Ausschuss hebt die bedeutende Rolle hervor, die die Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI) als Forum des konstruktiven Dialogs und der Erarbeitung von Ideen und Vorschlägen für die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament auf dem Gebiet der Umstrukturierungen in der Industrie gespielt hat und spielt.

1.3 Umstrukturierungen vollziehen sich im Allgemeinen in Form komplexer Prozesse. Den Wandel antizipieren bedeutet,

die Unternehmen und die Beschäftigten auf die Bewältigung der neuen Herausforderungen vorzubereiten, um die sozialen Folgen des Wandels zu minimieren und die Aussichten auf Erfolg zu maximieren, wobei ein Klima des gegenseitigen Vertrauens geschaffen wird und die Sozialpartner wie auch die organisierte Zivilgesellschaft konsequent einbezogen werden.

1.4 Die Arbeitnehmer und Unternehmen in der EU sehen sich verschiedenen Herausforderungen gegenüber:

- einem raschen Wandel der relevanten heimischen und internationalen Märkte;
- neu auf den Plan tretenden globalen Akteuren;
- technologischen Neuerungen, die ein immer schnelleres Veralten zur Folge haben;

- Verbrauchern, die sich ihrer Rolle bei der Ausrichtung von Konsum und Investitionen auf Umweltbelange sowie eine nachhaltige Entwicklung immer stärker bewusst sind;
- demografischen Entwicklungen, durch die sich die Alterung der Erwerbsbevölkerung weiter verschärft;
- großen Veränderungen auf den Arbeitsmärkten, die mit massivem Sozialdumping einhergehen;
- der (gegenwärtig) andauernden Bedrohlichkeit der Finanz- und Wirtschaftskrise und der deutlichen Schwäche Europas auf den Weltmärkten.

1.5 Der EWSA ist daher der Auffassung, dass das Grünbuch zur rechten Zeit kommt, hofft allerdings, dass über die damit angestoßenen Überlegungen und Debatten hinaus konkrete Maßnahmen folgen, die sich auf ein Gesamtkonzept auf sämtlichen Produktions-, Verbrauchs- und Dienstleistungsebenen stützen. Dies erfordert die Interaktion und den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Ebenen der Produktions- und Vertriebskette in Verbindung mit dem Austausch bewährter einschlägiger Verfahren sowie einen Zeitplan mit genauen Fristen für die Umsetzung von Leitlinien, Standards und Referenzrahmen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts und gemeinsamer Werte.

1.6 Nach Ansicht des EWSA ist es unbedingt notwendig, im Rahmen der Antizipierungs- und Umstrukturierungsprozesse die Rolle der Sozialpartner, der organisierten Zivilgesellschaft und der Verbraucher auf sämtlichen Ebenen – EU, national, regional, lokal und Unternehmensebene – aufzuwerten und für die Beteiligung der Verantwortlichen vor Ort sowie der Wissens- und Kompetenznetze zu sorgen.

1.7 Sozialer Dialog, Verhandlungen und Mitbestimmung sind nicht nur Grundwerte des europäischen Sozialmodells, sondern auch Instrumente zur erfolgreichen Unterstützung und Förderung von sozialem Zusammenhalt, hochwertiger Beschäftigung, neuen Arbeitsplätzen sowie mehr Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften.

1.8 Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU sollten nach Auffassung des EWSA ebenso wie die Innovations- und Forschungspolitik die Antizipierung und Begleitung der Umstrukturierungsmaßnahmen vorausschauend unterstützen, damit sie zu Instrumenten werden, von denen Arbeitnehmer wie Unternehmen profitieren.

1.9 Der EWSA hält eine stärkere Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner an den Überwachungsgremien für die Strukturpolitik für unabdingbar, um den Erfolg der europäischen Strukturpolitik zu gewährleisten.

1.10 Der EWSA empfiehlt, die strukturpolitischen Maßnahmen eng mit denjenigen zur Unterstützung von Forschung und Innovation zu verknüpfen und zu koordinieren sowie mit Investitionen und industriepolitischen Maßnahmen die Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft zu fördern.

1.11 Die EU-Programme für allgemeine und berufliche Bildung und Weiterbildung sollten nach Auffassung des EWSA von den Behörden und Unternehmen gezielt zur proaktiven Antizipierung des Wandels eingesetzt werden, um die kontinuierlichen Anstrengungen der wirtschaftlichen Akteure – insbesondere der KMU - und der Arbeitnehmer zu flankieren.

1.12 Der EWSA empfiehlt auf europäischer Ebene eine engere Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikfeldern und Dienststellen der Kommission, um die Umstrukturierungsmaßnahmen der Unternehmen klar und konsequent unterstützen zu können. Insbesondere den KMU und den Kleinstunternehmen, denen die Antizipierung der Umstrukturierungen natürlich Schwierigkeiten bereitet, sollten geeignete Unterstützungs- und Mentoringinstrumente zur Verfügung stehen.

1.13 Der EWSA weist darauf hin, dass die staatlichen Beihilfen zur Beschäftigungsförderung in den von Globalisierungsproblemen betroffenen Unternehmen auf Bedingungen basieren müssen, mit denen der freie und lautere Wettbewerb gewährleistet wird.

1.14 Der EWSA fordert außerdem verstärkte EU-Maßnahmen zur Förderung partizipativer gebiets- und branchenbezogener Vorausplanungen, um gemeinsam abgestimmte Vorstellungen zu verwirklichen, u.a. durch die bessere Nutzung der jeweiligen lokalen Gegebenheiten, durch die mehr und bessere Arbeitsplätze in gesunden und wettbewerbsfähigen Unternehmen geschaffen werden können.

1.15 Angesichts der demografischen Entwicklungen in Europa ist es nach Auffassung des EWSA besonders wichtig, mit Blick auf die Alterung der Gesellschaft und die Seniorenwirtschaft (die so genannte *Silver Economy*) eine aktive Politik zu betreiben und die Produktion und die Dienstleistungen an die hier entstehenden neuen Chancen anzupassen.

## 2. Einleitung

2.1 Die europäische Wirtschaft wird noch lange brauchen, um die schwerste Rezession zu überwinden, die Europa in den letzten Jahrzehnten heimgesucht hat. Die Krise setzt die Staatshaushalte und Regierungen stark unter Druck und zieht Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen sowie Unternehmensschließungen in der Realwirtschaft nach sich, mit dramatischen Folgen für die Arbeitslosigkeit.

2.2 Die Umstrukturierungen vollziehen sich in Form komplexer Prozesse, die unterschiedlichste Dimensionen annehmen und Veränderungen der Unternehmensstrategie hinsichtlich Organisation, Form, Größe und Tätigkeitsfeld des Unternehmens mit sich bringen.

2.2.1 Insbesondere auf Branchenebene müssen vielfältige wirtschaftliche und operative Zielsetzungen ermittelt werden, die mit der Lage auf den globalen Märkten und in den Sektoren, in denen das Unternehmen operiert, in Zusammenhang stehen.

2.3 Dieser Prozess sollte – unter gebührender Berücksichtigung der Interessen und Verhaltensweisen der Verbraucher – in die Antizipierung der Beschäftigungsmöglichkeiten in den neu entstehenden Branchen münden, wobei den KMU, die von der gegenwärtigen Krise am härtesten betroffen sind, besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

2.4 Den Wandel antizipieren bedeutet nicht nur, die Unternehmen und die Beschäftigten auf die künftigen Entwicklungen vorzubereiten, sondern auch die für die Bewältigung dieser Herausforderungen notwendigen Umstrukturierungen vorzusehen, um so die sozialen Folgen des Wandels zu minimieren, Stabilität zu garantieren, die Kosten gering zu halten und dabei Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten: Die europäischen Technologieplattformen und die von ihnen durchgeführten Studien können konkrete Ausblicke sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Unternehmen geben.

2.5 In den letzten zwanzig Jahren waren in immer rascherer Abfolge Neupositionierungen auf den Märkten, Standortverlagerungen, die Reorganisierung und/oder Schließung von Produktionseinheiten, Fusionen, Unternehmenskäufe und/oder die Auslagerung von Unternehmensbereichen zu beobachten. Infolge des durch die Verschärfung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise bedingten schnellen Wandels und Umstrukturierungsdrucks ist jedoch in den letzten vier Jahren in Europa eine Stärkung der Fähigkeiten zur Antizipation derartiger Prozesse immer dringlicher geworden. Auch Phänomene wie das starke Umsatzwachstum im Internethandel und im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr **beeinflussen** die Märkte in den einzelnen Ländern.

2.6 Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat nicht nur die Umstrukturierungsprozesse auf verschiedenen Ebenen beschleunigt, sondern auch zu Sparmaßnahmen und Kürzungen der Staatsausgaben geführt, was starke Arbeitsplatzverluste im öffentlichen Sektor bewirkt und überdies in vielen Ländern die verschiedenen Abfederungssysteme für Arbeitnehmer, lokale Gemeinwesen und Unternehmen ausgehöhlt hat.

2.7 Das Ziel der Kommission bezüglich der Umstrukturierung besteht darin, die Stärkung und Verbreitung einer Kultur der Antizipation und der Innovation in der Art und Weise, wie die Umstrukturierung umgesetzt wird, zu fördern: die Union und die Mitgliedstaaten arbeiten darauf hin, die Ziele des Artikels 3 des Vertrags über die Europäische Union zu erreichen (Art. 145 AEUV).

2.8 Bereits in ihrer Mitteilung "Umstrukturierung und Beschäftigung" von 2005 hat die Kommission die Probleme im Zusammenhang mit den sozialen Kosten von Umstrukturierungsmaßnahmen eingeräumt, die nicht nur den Arbeitnehmern in Form immer unsicherer Arbeitsbedingungen, sondern auch den verschiedenen Wirtschaftssektoren entstehen.

2.9 Umstrukturierungen sind zwar im Wesentlichen auf nationaler und regionaler Ebene geregelt, aber die Union ist in starkem Maße für die Leitung, Steuerung und Beschleunigung der Prozesse verantwortlich, da sie über das korrekte Funktionieren der EU-Rechtvorschriften betreffend die Unterrichtung und Anhörung sowie den Schutz der Arbeitnehmer<sup>(1)</sup> wachen muss und ihr aufgrund der Europa-2020-Strategie und der im Vertrag festgelegten Verpflichtungen eine aktive Rolle zukommt.

2.10 Wenn die EU mit Erfolg auf die Herausforderungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, der Globalisierung, des Klimawandels, der demografischen Trends und der zunehmenden Ungleichheiten infolge der sozialen Kosten der Sparprogramme reagieren will, muss sie – auf der Grundlage eines gemeinsamen Rahmens von Werten und Vorgehensweisen im Einklang mit den großen sozialen und wirtschaftlichen Zielsetzungen des Vertrags – proaktive Strategien für Umstrukturierungen und für die Antizipation von Veränderungen entwickeln und ausbauen.

2.11 Im Rahmen der "integrierten Leitlinien" zu Europa 2020 (die am 22.4.2010 vom Rat angenommen wurden) sollen die Union und die Mitgliedstaaten daher Reformen durchführen,

die auf ein intelligentes, wissens- und innovationsgestütztes Wachstum abzielen und auf die Bedürfnisse und Verhaltensweisen der Verbraucher ausgerichtet sind, um:

- koordinierte Strukturreformen zu fördern, die wirklich zu Wachstum und Beschäftigung beitragen und die Wettbewerbsfähigkeit der Union in der Weltwirtschaft stärken;
- einen reibungslos funktionierenden Arbeitsmarkt zu gewährleisten, indem in erfolgreiche Beschäftigungsübergänge, eine angemessene Qualifikationsentwicklung, die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und in die Bekämpfung von struktureller Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit investiert wird;
- die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und die Schaffung neuer Unternehmen und Arbeitsplätze insbesondere in der grünen Wirtschaft und der Seniorenwirtschaft zu fördern;
- die Qualität des Bildungssystems zu verbessern, indem allen Menschen Zugang zur Bildung geboten wird und engere Beziehungen zwischen Berufsbildung, Hochschulwesen und Arbeitsmarkt hergestellt werden;
- proaktive Modelle bewährter Praktiken fördern, mit denen die für einen im Wandel begriffenen Arbeitsmarkt erforderlichen Unternehmensumstrukturierungen antizipiert werden können;
- den Regelungsrahmen weiter zu verbessern, um Innovation und Wissenstransfer innerhalb der Union zu fördern;
- die unternehmerische Tätigkeit zu fördern und dazu beizutragen, kreative Ideen in innovative Produkte, Dienstleistungen und Verfahren umzusetzen, durch die hochwertige Arbeitsplätze entstehen können;
- den territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern;
- die europäischen und weltweiten gesellschaftlichen Herausforderungen wirksamer anzugehen.

2.12 Um die Umstrukturierung der Unternehmen und Sektoren zu unterstützen, sind Frühwarnsysteme (vgl. Europäisches Beobachtungsinstrument für Umstrukturierungen – ERM) in den Unternehmen für eine wirksame Planung der Umstrukturierungsprozesse unter Beteiligung aller betroffenen Parteien erforderlich. Sie sind aber auch Voraussetzung, um die angemessene Umschulung der Arbeitnehmer sowie den Aufbau branchenspezifischer und branchenübergreifender Netzwerke zu gewährleisten, die eine Bewältigung des Wandels innerhalb eines Gesamtansatzes ermöglichen; hierzu muss eine geeignete Berufsberatung angeboten werden, um ein hohes Maß an Beschäftigungsfähigkeit sicherzustellen.

2.13 Die Kommission hat am 18. April 2012 in Straßburg ihr neues Beschäftigungspaket – zu dem der EWSA Stellung nehmen kann – vorgestellt, in dem die Mitgliedstaaten zur Stärkung ihrer nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen aufgefordert werden und eine stärkere Koordinierung und Überwachung dieser Maßnahmen vorbereitet wird.

<sup>(1)</sup> Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat 2009/38/EG, ABl. 2009 L 122; Richtlinie 2002/14/EG, ABl. 2002 L 80, Richtlinie 2001/23/EG, ABl. 2001 L 82, Richtlinie 98/59/EG, ABl. 1998 L 225, Verordnung des Rates (EG) Nr. 1346/2000, ABl. 2000, L 160.

### 3. Das Grünbuch der Kommission

3.1 Die Kommission hat eine öffentliche Debatte über Unternehmensumstrukturierungen und die Antizipierung von Veränderungen gestartet mit dem Ziel, "erfolgreiche Praktiken und Strategien" in diesem Bereich zu ermitteln.

3.2 In dem Grünbuch werden mehrere Fragestellungen formuliert: zu den Lehren, die aus der Krise zu ziehen sind; zu den eventuellen wirtschaftlichen und industriellen Anpassungen; zur Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer; zur Rolle der regionalen und lokalen Behörden; zur Rolle der Berufsausbildung beim Personalmanagement und beim Dialog zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren.

### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Nach Auffassung des Ausschusses wird mit dem Grünbuch die Mitteilung "Umstrukturierung und Beschäftigung" von 2005 weitergeführt, deren Ziel es war, die Rolle der EU im Bereich Umstrukturierungen und Antizipierung von Veränderungen zwecks Förderung der Beschäftigung zu definieren.

4.2 Die Mitteilung aus dem Jahr 2005 hat nach Ansicht des Ausschusses verschiedene positive Entwicklungen auf EU-Ebene angestoßen, die auf einen europäischen Ansatz für die Antizipierung und Umstrukturierung abzielten, wie z.B. die zahlreichen hochrangig besetzten Konferenzen zu diesem Thema sowie die im Rahmen des ESF initiierten Fachseminare (Forum "Umstrukturierung"), verschiedene vergleichende Studien oder die Ausarbeitung von "Toolkits" und Leitlinien wie das dem Grünbuch beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen "Restructuring in Europe 2011".

4.3 Der EWSA stellt besorgt fest, dass das Grünbuch keine Vorschläge für Maßnahmen mit genau festgelegten kurzen Fristen enthält, um der gegenwärtigen schweren Krise zu begegnen, sondern sich einer Reihe offener Fragen zuwendet, ohne genaue Fristen und Modalitäten für die Durchführung festzulegen. Demgegenüber sind die in anderen Instrumenten wie z.B. im Beschäftigungspaket vom Mai 2012 vorgesehenen Maßnahmen, zu denen der EWSA Stellung nehmen wird, effektiver.

4.4 Das Unternehmen ist definitionsgemäß Hauptgestalter der Strategien zur Anpassung und Positionierung der eigenen Geschäftsbereiche auf den Märkten und spielt somit auch bei den sich aus diesen operativen Strategien ergebenden Umstrukturierungsprozessen eine zentrale Rolle. Dabei dürfen jedoch folgende Faktoren nicht unberücksichtigt bleiben:

- der Kontext der Globalisierung der Volkswirtschaften, wo neue Länder mit immer vielversprechenderen und wettbewerbsfähigeren Sektoren auf den europäischen Markt und die internationalen Märkte drängen;
- die Besonderheiten der einzelnen Länder innerhalb und außerhalb der Union;
- der vielschichtige Rahmen der einschlägigen europäischen Politikbereiche, der die Funktionsweise und die Entscheidungen der Unternehmen in Form anzuwendender Vorschriften bzw. strategischer und operativer Chancen unmittelbar beeinflusst;

- der nationale/regionale Rahmen, der das technische Geschäftsumfeld der Unternehmen und Arbeitnehmer bestimmt;
- der territoriale Rahmen, in dem die Umstrukturierungsmaßnahmen und deren Antizipierung mittels Koordinierung zwischen externen Interessenträgern und Unternehmen tatsächlich ablaufen und wo die Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen insbesondere für die KMU in der Praxis umgesetzt werden;
- der Rahmen des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen sowie der Ausbau der Rolle der Tarifpartner und der Gremien zur betrieblichen Interessenvertretung – sie sind wichtiger denn je, um in der Krise Produktion, Organisation und Arbeitsbedingungen an sich rasch verändernde Bedingungen anzupassen und dabei auf gute Sozialpartnerschaften zu setzen.

4.5 Wie bereits in einer früheren Stellungnahme fordert der EWSA, dass sich im Hinblick auf eine Entwicklungsstrategie auf europäischer Ebene <sup>(2)</sup> "die Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft um die Konzipierung eines 'sozial verantwortlichen Territoriums' (TSR) bemühen sollten, in dem die folgenden, aufeinander abgestimmten Strategien verwirklicht werden können":

- eine Durchhalte- und Überlebensstrategie, die die Möglichkeit bietet, auf hochentwickelten Märkten mittels höherer Spezialisierung auf ein und demselben Markt mit Kostensenkungen oder ausgeprägter Diversifizierung in angrenzende Sektoren hinein zu operieren;
- Strategien der Verfahrens-, Produkt- und Dienstleistungsinnovation, die die Erschließung neuer Märkte und den Einsatz neuer Technologien und Materialien ermöglicht, was zur Schaffung neuartiger Produkte führt;
- neue Initiativen, um mittels Vorausschau neue, erfolgversprechende Produkte und Dienstleistungen (z.B. auf Leitmärkten) auszumachen, für die neue Investitionen getätigt werden sollten;
- territoriales Marketing, wobei mittels Vereinbarungen mit Forschungszentren Exzellenz anzustreben ist, um die Verbreitung neuer Technologien zu fördern;
- finanzielle Unterstützung mittels Entwicklungsfinanzierung, auch unter Einsatz von Bürgschaften des Europäischen Investitionsfonds (EIF) und Strukturfondsmitteln;
- Kredite, um Kleinst- und Kleinunternehmen – vor allem im Sinne der Erhaltung von Arbeitsplätzen – einen Zahlungsaufschub zu ermöglichen;
- Konsolidierung der Schulden mit kurzer Laufzeit, um es Kleinst- und Kleinunternehmen zu ermöglichen, sich auf die Herstellung und Vermarktung ihrer Erzeugnisse und entsprechender Serviceleistungen zu konzentrieren;

<sup>(2)</sup> EWSA-Stellungnahme zum Thema "Die Auswirkungen der globalen Krise auf die wichtigsten europäischen Produktions- und Dienstleistungssektoren", ABl. 2009 C 318.

- Förderung eines innovativen Dienstleistungssektors (ökologische Ökonomie) und personenbezogener Dienstleistungen (Seniorenwirtschaft) unter Ausschöpfung innovativer Schulungsmöglichkeiten im Rahmen des Europäischen Sozialfonds;
- Entwicklung anspruchsvoller personenbezogener Dienstleistungen auch durch den Ausbau der Gesundheits- und Sozialfürsorgedienste <sup>(3)</sup>
- Infrastrukturmaßnahmen zur Erhöhung innovativerer Wahlmöglichkeiten für eine kohlenstoffarme Wirtschaft;
- Stärkung der Umwelt- und Energieeffizienzkriterien insbesondere in öffentlichen Ausschreibungen;
- Verbesserung des Informationszugangs;
- Schaffung von intelligenten Spezialisierungsstrategien für die Regionen unter Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft und aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure.

4.6 Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU sollten nach Auffassung des EWSA ebenso wie die Innovations- und Forschungspolitik die Antizipierung und Begleitung der Umstrukturierungsmaßnahmen vorausschauend unterstützen, damit sie zu Instrumenten werden, von denen Arbeitnehmer wie Unternehmen profitieren. Die Strukturfonds – insbesondere der Europäische Sozialfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Fonds zur Anpassung an die Globalisierung – können erheblich zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und zur Minimierung der sozialen Folgen des Personalabbaus beitragen.

4.7 Der EWSA hält es für unabdingbar, die Wirtschafts- und Sozialpartner und die Akteure der organisierten Zivilgesellschaft stärker an den partnerschaftlichen Einrichtungen und den Überwachungsgremien für die Strukturfonds zu beteiligen, und unterstreicht, dass die Sachkenntnis der beteiligten Akteure vor Ort eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der europäischen Strukturpolitik ist.

4.8 Von besonderer Bedeutung ist seiner Ansicht nach die Verzahnung der Umstrukturierungsmaßnahmen mit den industriepolitischen Maßnahmen zur Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft, die den zwingenden Klima- und Umweltbelangen Rechnung trägt und mit einer angemessenen Finanzierung das Entstehen neuer "grüner" Arbeitsplätze und Qualifikationen ermöglicht, wie der Ausschuss in früheren Stellungnahmen unterstrichen hat <sup>(4)</sup>.

4.8.1 Auch im Hinblick auf die Ausrufung des Jahres 2012 als Europäisches Jahr für aktives Altern hält der EWSA den Ausbau beruflicher Kompetenzen bei Dienstleistungen der NGO, der Sozialwirtschaft und der Unternehmen für wichtig, um ein aktives Altern in Gesundheit und Würde zu unterstützen und Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die den Bedürfnissen dieser Verbrauchergruppe entsprechen <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Siehe Leitmarkt "Elektronische Gesundheitsdienste" in COM(2007) 860 final.

<sup>(4)</sup> Vgl. EWSA-Stellungnahme zum Thema "Förderung nachhaltiger grüner Arbeitsplätze für das Energie- und Klimapakete der EU", ABl. 2011 C 44.

<sup>(5)</sup> Vgl. EWSA-Stellungnahme zum "Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr für aktives Altern (2012)", ABl. 2011 C 51.

4.9 Darüber hinaus müssen die EU-Programme für allgemeine und berufliche Bildung und Weiterbildung nach Auffassung des EWSA gezielt zur proaktiven Antizipierung des Wandels eingesetzt werden, um die kontinuierlichen Anstrengungen der Unternehmen und Arbeitnehmer zu flankieren: Laut BusinessEurope halten in der EU 72 % der Unternehmen eine systematische Weiterbildung ihrer Beschäftigten für notwendig, und 32 % der Arbeitnehmer haben 2010 an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen, die vom eigenen Arbeitgeber finanziert wurden.

4.10 Als soziale Antwort auf die Krise haben sich die nationalen Konjunkturpakete und die bislang angenommenen Vorschläge als unzureichend erwiesen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen oder Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage (wie z.B. besser koordinierte Pakete steuerlicher Anreize und lohnpolitischer Maßnahmen) werden darin nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt.

4.10.1 Die staatlichen Beihilfen und die vorgesehenen Strukturfondsmittel zur Unterstützung der Beschäftigung in den von der Globalisierung und der Kreditklemme betroffenen Unternehmen müssen auf Bedingungen basieren, mit denen gewährleistet wird, dass solche Beihilfen nicht den freien Wettbewerb behindern, die Mittel vor allem zur Stützung des Beschäftigungsniveaus verwendet und die Tarifverträge eingehalten werden. In diesem Zusammenhang müssen die Entwicklungen in den Niederlanden berücksichtigt werden, wo Modelle für Einzelunternehmen (Ich-AG) ausgezeichnet funktionieren. Arbeitslose erhalten dadurch die Möglichkeit, ihre Sachkenntnis einzubringen und ihren eigenen Arbeitsplatz zu schaffen.

4.11 Auf europäischer Ebene bedarf es nach Auffassung des EWSA einer engeren Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikfeldern und Dienststellen der Kommission, um die Umstrukturierungsmaßnahmen der Unternehmen klar und konsequent zu unterstützen:

1. Beschäftigungs- und Bildungspolitik, Forschungs- und Innovationspolitik, Unternehmens- und Industriepolitik, Energie- und Umweltpolitik, grüne Wirtschaft und IKT sowie Handels- und Außenpolitik – all diese EU-Politikbereiche sollten eine gemeinsame klare Linie festlegen, um die Manager und Arbeitnehmer der Unternehmen in Europa bei ihren Anstrengungen zur Anpassung der Strategien und der Qualifikationen zu unterstützen.
2. Die EU-Agenturen wie beispielsweise Cedefop in Thessaloniki und Eurofound in Dublin, die Beobachtungsstellen wie die Europäische Beobachtungsstelle für KMU oder die Europäische Stelle zur Beobachtung des Wandels, die Einrichtungen der Gemeinsamen Forschungsstelle wie das IPTS in Sevilla sowie die zukunftsgerichteten Forschungsaktivitäten der Programmlinie Wissenschaft in der Gesellschaft im 7. EU-Forschungsrahmenprogramm sollten für die Unternehmen und die Arbeitnehmer aufeinander abgestimmte, klare und nachvollziehbare Rahmenkonzepte für den Wandel vorgeben.

4.12 Nach Auffassung des EWSA muss die Rolle der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft auf sämtlichen Ebenen aufgewertet werden: sozialer Dialog, Verhandlungen und Mitbestimmung sind nicht nur Grundwerte des europäischen Sozialmodells, für die der EWSA stets eingetreten ist, sondern auch Instrumente zur erfolgreichen Unterstützung und Förderung von sozialem Zusammenhalt, hochwertiger Beschäftigung, neuen Arbeitsplätzen sowie mehr Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften.

4.13 In diesem Zusammenhang hebt der Ausschuss die Rolle hervor, die die CCMI dank ihres reichen Erfahrungsschatzes seit dem EGKS-Vertrag als privilegiertes Forum des konstruktiven Dialogs und der Erarbeitung von Ideen und Vorschlägen spielt.

4.14 Zahlreiche Studien und Untersuchungen zu beispielhaften Verfahrensweisen auf europäischer und nationaler Ebene haben gezeigt, dass Vertrauensbeziehungen zwischen den Sozialpartnern und ein wirksamer sozialer Dialog Grundvoraussetzungen für eine optimale Antizipierung und Bewältigung des Wandels sind.

4.15 Der EWSA vertritt insbesondere den Standpunkt, dass Dialog, Konzertierung und Verhandlungen für Reformen und Flexicurity-Optionen unverzichtbar sind. Zum einen müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es den Unternehmen innerhalb der vielgestaltigen nationalen Kontexte ermöglichen, rasch und flexibel auf die Innovationen, die Märkte und die Erwartungen der Nutzer/Verbraucher zu reagieren, zum anderen muss die Anpassungsfähigkeit und die berufliche Weiterentwicklung der Arbeitskräfte unterstützt und gefördert werden.

4.16 Darüber hinaus hat der EWSA betont, dass "die Flexicurity ... nur dann funktionieren kann, wenn die Arbeitnehmer über eine gute Ausbildung verfügen. Neue Kompetenzen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze hängen eng miteinander zusammen. Außerdem ist der Ausschuss der Auffassung, dass Maßnahmen, die durch sichere Arbeitsplätze "den Sicherheitsaspekt (im weitesten Sinne) der Flexicurity verstärken, gegenwärtig oberste Priorität haben müssen".

4.17 Der EWSA erachtet es als notwendig, dass sich die Behörden, Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen und die Unternehmen mit vereinten Kräften um die Verbesserung des Beschäftigungs- und Berufsbildungsangebots bemühen und dafür neue, vielseitige Berufsprofile und berufliche Qualifikationen entwickeln und Bildungsmaßnahmen während des gesamten Erwerbslebens unterstützen.

4.18 In diesem Zusammenhang betont der Ausschuss, dass durch entsprechende Mechanismen unbedingt der Zugang zu Bildung und Fortbildung – insbesondere für junge Menschen – gewährleistet werden muss, um der Nachfrage nach neuen Berufsbildern und Qualifizierungen gerecht zu werden. Dies steht im Einklang mit den Perspektiven, die in der Agenda für neue

Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, zu der der Ausschuss bereits Stellung genommen hat <sup>(6)</sup>.

4.19 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren auf lokaler Ebene, da insbesondere ein sozialer Dialog in einem vertrauensvollen Klima und eine positive Haltung gegenüber der Veränderung wichtige Faktoren sind, um negative soziale Folgen abzuwenden oder zu begrenzen.

4.20 Besondere Aufmerksamkeit muss nach Auffassung des EWSA den KMU geschenkt werden: Für sie müssen seitens der Behörden und der privaten Akteure (wie z.B. Arbeitgeber- und Berufsverbände, Industrie-, Handels- und Handwerkskammern und andere Einrichtungen) insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene geeignete Maßnahmen im Hinblick auf den bevorzugten Zugang zu Krediten und Bildungsangeboten sowie zur Verringerung des bürokratischen und administrativen Aufwands ergriffen werden.

4.21 Bei künftigen Konsultationen und bei der Festlegung einer vorausschauenden Umstrukturierungspolitik sollten die Ergebnisse von mehr als sieben Jahren vertiefter Untersuchungen und eingehender Berichte auf europäischer Ebene zugrunde gelegt werden.

4.22 Während **in der Vergangenheit** der Schwerpunkt klar auf Analysen sowie dem Informationsaustausch über bewährte Verfahren <sup>(7)</sup> und innovative Konzepte lag, sollte sich die EU **in der Zukunft** stärker auf konkrete Maßnahmen – d.h. auf Entwicklung und Wachstum – konzentrieren und die Umsetzung von Leitlinien, Standards und Referenzrahmen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts und gemeinsamer Werte fördern.

4.23 *Last but not least* unterstreicht der EWSA die **Bedeutung des menschlichen Aspekts**: In den von der Umstrukturierung von Unternehmen und ganzen Branchen betroffenen Familien und Haushalten spielen sich häufig menschliche Tragödien ab, die nicht immer gebührend berücksichtigt werden. Über die notwendige Wiederankurbelung der Investitionen wie auch des Wachstums und einer nachhaltigen Beschäftigungsentwicklung hinaus sollten Maßnahmen für die psychosoziale Begleitung vorgesehen werden.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

<sup>(6)</sup> EWSA-Stellungnahme zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten – Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung", ABl. 2011 C 318.

<sup>(7)</sup> Zum Thema bewährte Verfahren siehe: The Restructuring Toolbox. <http://www.evta.net/restructuringtoolbox/toolbox/index.html> Projekt "Going Local to Respond Employment Challenges" [http://www.evta.net/going\\_local/catalogue/index.html](http://www.evta.net/going_local/catalogue/index.html) Zielsetzungen: Durchführung regionaler Maßnahmen zur Entwicklung von Strategien und Dienstleistungen für die **Antizipierung von Unternehmenskrisen**; Vernetzung von Akteuren und Verfahren, um eine **permanente vergleichende Bewertung** in den an diesem Projekt beteiligten Bildungseinrichtungen zu schaffen.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen“

COM(2011) 818 final

(2012/C 299/12)

Berichterstatter: **Gérard DANTIN**

Die Europäische Kommission beschloss am 23. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen"*

COM(2011) 818 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 13. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 135 gegen 33 Stimmen bei 25 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Um die gegenwärtige Krise zu bewältigen, eine längere Rezession zu vermeiden und die Voraussetzungen für erneutes Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu ermöglichen, ist mehr und nicht weniger Europa erforderlich. Dies setzt den starken Willen der Europäischen Kommission voraus, die **Gemeinschaftsmethode** wieder zur Geltung zu bringen und anzuwenden. Unter diesem Gesichtspunkt ist das Grünbuch zu begrüßen.

1.2 Die Kommission muss aber darüber hinaus – anstelle der gescheiterten zwischenstaatlichen Ad-hoc-Abhilfemaßnahmen – voll und ganz von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen und Vorschläge vorlegen, die dem mittlerweile erreichten Ausmaß der Krise entsprechen.

1.3 Mehr Europa, ein neues Europa muss Solidarität, Verantwortung und gegenseitiges Vertrauen miteinander verbinden. Letzteres findet seine Quintessenz in einer symmetrischen und ausgewogenen wirtschaftspolitischen Steuerung einer effizienten und unverzichtbaren Harmonisierung im Haushalts- und Fiskalbereich. Mehr Europa für finanzpolitische Verantwortung und Integration, mehr Europa für das gemeinsame Schultern der Risiken im Zusammenhang mit den Staatsschulden, die Wiederherstellung langfristiger Zahlungsfähigkeit, die Erleichterung und Durchführung von Strukturreformen und die Hebelung europa-weiter Investitionen in Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze überall in der Welt, um ein soziales Europa und Wohlstand für alle zu erreichen.

1.4 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt deshalb nachdrücklich die Vorlage des Grünbuchs über Stabilitätsanleihen. Sein Inhalt steht in der Logik einer in immer stärkerem Maße integrierten Europäischen Union, die nicht nur über einen Binnenmarkt, sondern auch einen europäischen Kapitalmarkt verfügt und die die notwendige Ergänzung der gemeinsamen Währungspolitik des Euroraums darstellt. Andererseits könnten solche Euro-Anleihen das Vertrauen

potenzieller Anleger gewinnen und dadurch die Nachfrage nach Staatsanleihen stabilisieren und zur Senkung deren Zinssätze beitragen.

1.5 Gleichwohl ist der EWSA der Auffassung, dass das moralische Risiko (moral hazard) und seine mögliche konkrete Ausprägung im Grünbuch fragwürdig dargestellt wird. Es sollte zuerst Gegenstand einer vertieften Untersuchung sein, bevor strittige Schlüsse gezogen werden. Wenn die These des Grünbuchs zutreffend sein sollte, dass die Schwächung der Disziplinierung durch den Markt aufgrund der Vereinheitlichung der Zinssätze zu einer unverantwortlichen Zunahme öffentlicher Ausgaben oder zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits führt, dann hätte eine solche Entwicklung bereits seit der Einführung des Euro zu beobachten sein müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

1.6 Der Ausschuss teilt den Standpunkt der Kommission, dass die Stabilitätsanleihen hohe Kreditwürdigkeit haben müssen, um von den Investoren und den Mitgliedstaaten des Euroraums akzeptiert werden zu können. Indessen ist die Unsicherheit aufgrund zögerlicher und verspäteter politischer Interventionen heute so groß, dass selbst Euro-Anleihen mit gemeinschaftlichen und gesamtschuldnerischen Garantien morgen wahrscheinlich nicht die Aufnahme finden würden, die sie noch vor einigen Monaten gefunden hätten.

1.6.1 Der EWSA hält es deshalb für unerlässlich, die EZB bei der Krisenbewältigung stärker einzubeziehen, indem z.B. die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) eine Banklizenz erhält.

1.7 In Bezug auf die verschiedenen "Optionen für die Emission von Stabilitätsanleihen" hält der EWSA den Ansatz Nr. 2, der einen "teilweisen Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie" vorsieht, für den erstrebenswertesten und im Allgemeinen akzeptabelsten Weg.

1.8 Die Emission solcher Stabilitätsanleihen kann natürlich nur erfolgen, wie der Präsident des Europäischen Rates betonte, "solange ein robuster Rahmen für Haushaltsdisziplin und Wettbewerbsfähigkeit vorhanden ist, um risikoträchtigen Verhalten entgegenzuwirken und Verantwortungsbewusstsein und Einhaltung der Vorschriften zu fördern. Der Prozess, der zur Emission gemeinsamer Schuldtitel führt, sollte sich auf Kriterien stützen und schrittweise vollziehen, wobei Fortschritte bei der Bündelung haushaltspolitischer Entscheidungen mit entsprechenden Maßnahmen zur Bündelung der Risiken einhergehen müssten." (1) Der Ausschuss ist damit einverstanden, dass die "Bausteine" dieses Prozesses integrierte Rahmen für die Bereiche Finanzen, Haushalt und Wirtschaftspolitik umfassen. Diese müssten von einem entsprechenden kohärenten Rahmen für demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht auf europäischer Ebene begleitet werden, ohne zu einer Verschärfung der Sparpolitik zu führen. Diesbezüglich schlägt der EWSA vor, dass die Möglichkeiten risikoträchtigen Verhaltens von der Kommission gründlich untersucht werden, um für diese Architektur geeignete Lösungen finden zu können.

## 2. Einleitung

2.1 Mit dem vorliegenden Grünbuch soll eine breit angelegte öffentliche Konsultation aller betroffener Akteure und interessierter Parteien über das Konzept der **Stabilitätsanleihen** (2) angestoßen werden. Diese Konsultation dient der Kommission als Grundlage, um eine Politik für diesen Bereich vorzuschlagen.

2.2 Die Verschärfung der Staatsschuldenkrise im Euroraum hat eine breite Debatte über die Durchführbarkeit der gemeinsamen Emission von Staatsanleihen ausgelöst. Häufig wurde die Vorstellung zum Ausdruck gebracht, dass dies eine möglicherweise wirkungsvolle Antwort auf die Liquiditätsengpässe in mehreren Mitgliedstaaten des Euroraums sein könnte. Vor diesem Hintergrund hat das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, die Durchführbarkeit gemeinsamer Emissionen im Zuge der Verabschiedung des Legislativpakets zur wirtschaftspolitischen Steuerung des Euroraums zu untersuchen. Das EP hat darauf hingewiesen, dass die gemeinsame Emission von Stabilitätsanleihen auch weitere Schritte in Richtung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik erfordern würde (3).

2.3 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat diese Thematik bereits in zahlreichen Stellungnahmen

(1) "Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, vom 26. Juni 2012, Teil II, Ziffer 2 Absatz 3 (EUCO 120/12). <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/de/ec/131294.doc>.

(2) In der öffentlichen Diskussion und der Literatur wird normalerweise der Begriff "Eurobonds" verwendet. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Hauptmerkmal eines solchen Instruments in einer höheren finanziellen Stabilität des Euroraums besteht. Aus diesem Grund und im Einklang mit der Ansprache des Präsidenten der Europäischen Kommission zur Lage der Union ist im Grünbuch von "Stabilitätsanleihen" die Rede.

(3) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2011 zu der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise (2010/2242(INI)).

aufgegriffen und insbesondere in der Initiativstellungnahme "Wachstum und Staatsverschuldung in der EU: zwei innovative Vorschläge" (4) seinen Standpunkt dargelegt.

2.4 Der EWSA begrüßt die Veröffentlichung dieses Grünbuchs, die öffentliche Debatte, die es auslösen wird, sowie den gewählten Ansatz, der die Kommission schließlich dazu führen soll, Vorschläge in diesem Bereich vorzulegen, die sich letztlich wieder an der Gemeinschaftsmethode orientieren müssen.

## 3. Wesentlicher Inhalt des Grünbuchs

3.1 Nach der Beschreibung des Hintergrunds des Grünbuchs werden verschiedene Aspekte ausgeführt und erläutert, die die Vorschläge unterstützen und rechtfertigen.

### 3.1.1 Begründung laut Grünbuch

3.1.1.1 Die Aussicht auf die Einführung von Stabilitätsanleihen könnte zu einer Eindämmung der derzeitigen Staatsanleihekrisen führen, da die Hochzins-Mitgliedstaaten von der höheren Kreditwürdigkeit der Niedrigzins-Mitgliedstaaten profitieren könnten. Damit derartige Auswirkungen von Dauer sind, müsste ein Fahrplan für die Einführung gemeinsamer Emissionen mit parallelen Verpflichtungen zu einer stärkeren wirtschaftspolitischen Steuerung einhergehen, wodurch gewährleistet würde, dass die für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen notwendigen haushaltspolitischen und strukturellen Anpassungen vorgenommen werden und somit das moralische Risiko vermieden wird.

3.1.1.2 Stabilitätsanleihen würden das Finanzsystem des Euroraums gegenüber künftigen Erschütterungen widerstandsfähiger machen und somit die finanzielle Stabilität steigern. Durch Stabilitätsanleihen würde allen teilnehmenden Mitgliedstaaten ein sichererer Zugang zur Refinanzierung gewährt werden, indem der plötzliche Verlust des Marktzugangs verhindert wird. Gleichzeitig würde das Bankensystem des Euroraums von der Verfügbarkeit von Stabilitätsanleihen profitieren.

3.1.1.3 Stabilitätsanleihen würden die Wirkung der Geldpolitik des Euroraums beschleunigen und gleichzeitig die Effizienz speziell des Staatsanleihemarkts des Euroraums und des Finanzsystems des Euroraums im weiteren Sinne fördern. Sie würden in Euro denominierte Portfolio-Investitionen erleichtern und zur Ausgewogenheit des globalen Finanzsystems beitragen.

### 3.1.2 Voraussetzungen

Nach der Auflistung der erheblichen Vorteile von Stabilitätsanleihen im Hinblick auf die finanzielle Stabilität und wirtschaftliche Effizienz werden im Grünbuch die möglichen Nachteile genannt.

3.1.2.1 In dem Kommissionsvorschlag wird auf folgende Arten des moralischen Risikos hingewiesen:

— bei einigen Formen der Stabilitätsanleihen würde die Verpflichtung zu Haushaltsdisziplin verringert oder gänzlich ausgehöhlt werden, da die Mitgliedstaaten des Euroraums

(4) Siehe Stellungnahme des EWSA "Wachstum und Staatsverschuldung in der EU: zwei innovative Vorschläge" (ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 10) sowie die Stellungnahme "Intelligente Strategien der haushaltspolitischen Konsolidierung - Wo sind die Wachstumsmotoren für Europa? Wie kann das Arbeitskräftepotenzial unserer Volkswirtschaften angesichts der unabdingbaren Haushaltskonsolidierung bestmöglich genutzt werden?", ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 8.

Kreditrisiken für einen Teil oder die Gesamtheit ihrer Staatsschulden bündeln würden. Dadurch würde ein moralisches Risiko drohen, da das mit der fehlenden Haushaltsdisziplin einzelner Mitgliedstaaten verbundene Kreditrisiko eventuell von allen Teilnehmern getragen würde;

- da sich die Emission von Stabilitätsanleihen negativ auf die Marktdisziplin auswirken könnte, wären wesentliche Änderungen des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung im Euroraum erforderlich, was Folgen für die Haushaltsautonomie hätte;
- um von Investoren akzeptiert zu werden, müssten Stabilitätsanleihen eine hohe Bonität aufweisen;
- die Erzielung einer hohen Bonität wird darüber hinaus den Ausschlag dafür geben, dass alle Mitgliedstaaten des Euroraums die Stabilitätsanleihen akzeptieren;

die Bonitätsstufe von Stabilitätsanleihen würde in erster Linie von der Bonitätsstufe der teilnehmenden Mitgliedstaaten und der zugrunde liegenden Garantiestruktur abhängen.

3.1.2.2 Die Kohärenz mit dem Vertrag über die Europäische Union wäre unbedingt notwendig, um die erfolgreiche Einführung der Stabilitätsanleihe sicherzustellen. Denn einige Optionen könnten gegen einschlägige Bestimmungen des EU-Vertrags verstoßen und Änderungen des Vertrags erforderlich machen, was vor allem Artikel 125 AEUV betrifft, demzufolge es Mitgliedstaaten verboten ist, für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats zu haften. Im Falle einer Emission von Stabilitätsanleihen auf der Grundlage gesamtschuldnerischer Garantien würde automatisch gegen das Bail-out-Verbot verstoßen werden. Die Emission von Stabilitätsanleihen auf der Grundlage teilschuldnerischer Garantien wäre indes im Rahmen des geltenden EU-Vertrags möglich.

## 3.2 Optionen für die Emission von Stabilitätsanleihen

3.2.1 Von der Vielzahl von Optionen, die in der öffentlichen Debatte über die Einführung von Stabilitätsanleihen ins Gespräch gebracht worden sind, werden im Grünbuch drei vorgeschlagen. Sie unterscheiden sich darin, in welchem Umfang die nationale Emission (ganz oder teilweise) ersetzt wird und wie die Garantie gestaltet ist (gesamtschuldnerisch oder teilschuldnerisch). Diese drei grundsätzlichen Ansätze sind:

3.2.1.1 Ansatz Nr. 1: Vollständiger Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie

Bei diesem Ansatz würde die Staatsfinanzierung im Euroraum vollständig über die Emission von Stabilitätsanleihen erfolgen; die nationale Emission würde eingestellt. Die Kreditwürdigkeit der wichtigsten Mitgliedstaaten des Euroraums wäre aller Wahrscheinlichkeit nach ausschlaggebend für die Bonitätseinstufung

der Stabilitätsanleihen, was nahelegt, dass heute aufgelegte Stabilitätsanleihen hohe Kreditwürdigkeit genießen könnten. Bei diesem Ansatz könnten die Vorteile der Emission von Stabilitätsanleihen besonders effektiv realisiert werden, zugleich birgt dieser Ansatz aber auch die größte Gefahr eines moralischen Risikos. Er würde einen sehr stabilen Rahmen erforderlich machen, um die Haushaltsdisziplin, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und den Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte auf nationaler Ebene zu gewährleisten.

3.2.1.2 Ansatz Nr. 2: Teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie

Bei diesem Ansatz würde die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie erfolgen, die nationale Emission aber nur teilweise ersetzt werden.

Für den Teil der Emission, der nicht in Stabilitätsanleihen erfolgt, bestünden jeweils nationale Garantien. Demnach würde der Markt für Anleihen der Staaten des Euroraums aus zwei unterschiedlichen Teilen bestehen: den Stabilitätsanleihen und den nationalen Staatsanleihen. Eine Schlüsselrolle hätten bei diesem Ansatz die spezifischen Kriterien, nach denen das Verhältnis zwischen Stabilitätsanleihen und nationaler Emission festzulegen wäre.

3.2.1.3 Ansatz Nr. 3: Teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit teilschuldnerischer Garantie

Bei diesem Ansatz würden Stabilitätsanleihen die nationale Emission wiederum nur teilweise ersetzen und durch anteilige Garantien der Euroraum-Mitgliedstaaten gedeckt sein. Dieser Ansatz unterscheidet sich insofern von Ansatz Nr. 2, als die Mitgliedstaaten weiter sowohl für ihren jeweiligen Anteil an der Emission von Stabilitätsanleihen als auch für ihre nationale Emission haften würden.

## 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die Vorlage ist vor dem Hintergrund der aktuellen Krise der Europäischen Union zu sehen: einer Finanzkrise, Wirtschaftskrise, Zahlungsbilanzkrise, Staatsschuldenkrise, Sozialkrise (mit ca. 23 Mio. Arbeitslosen) und Umweltkrise. Dies führt aber auch zu einer grundlegenden Krise der europäischen Integration selbst. Die Krise hat vor allem einige grundlegende Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion zu Tage treten lassen. Die gemeinsame Währung bedarf mehr als einer gemeinsamen Zentralbank und eines Stabilitäts- und Wachstumspakts, um Krisen (in puncto unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit, makroökonomische Ungleichgewichte und unausgewogene Zahlungsbilanzen) und hohe Spreads bei den Zinsen auf Staatsanleihen zu vermeiden.

4.2 Zur Überwindung dieser Krise, zur Abwendung einer lang anhaltenden Rezession und zur Schaffung der Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung ist *nicht weniger, sondern mehr und ein besseres Europa* erforderlich: *mehr Europa* für finanzpolitische Verantwortung und Integration, *mehr Europa* für das gemeinsame Schultern der Risiken im Zusammenhang mit den Staatsschulden, die Wiederherstellung langfristiger Zahlungsfähigkeit, die Erleichterung und Durchführung von Strukturereformen und die Hebelung europaweiter Investitionen in Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze, um ein soziales Europa und Wohlstand für alle zu erreichen. Es braucht ein besseres Europa, das diese Ziele nachhaltig erreichen kann und über wirksame Verfahren zum Schutz gegen das moralische Risiko verfügt.

4.2.1 Dies erfordert eine starke Führungsrolle der Europäischen Kommission, und die *Gemeinschaftsmethode* sollte wieder zur Geltung gebracht und angewandt werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist das Grünbuch zu begrüßen. Die Kommission muss aber darüber hinaus – anstelle der gescheiterten zwischenstaatlichen Ad-hoc-Abhilfemaßnahmen, die sich trotz ihrer großen Zahl im Wesentlichen als unwirksam, unerheblich und von langwieriger und unsicherer Umsetzung erwiesen haben <sup>(5)</sup> – voll und ganz von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen und Vorschläge vorlegen, die dem mittlerweile erreichten Ausmaß der Krise entsprechen.

4.2.2 Mehr Europa, ein neues Europa macht eine umfassende Bündelung der Ressourcen und eine Teilung der Zuständigkeiten erforderlich. Dieses Konzept, das Solidarität mit geteilter Verantwortung verbindet, bedarf eines Bindeglieds, einer Art Brücke zwischen den beiden Begriffen des Konzepts: des Vertrauens. Dieses findet seine Quintessenz und Wurzeln in einer symmetrischen und ausgewogenen wirtschaftspolitischen Steuerung einer wirkungsvollen und unabdingbaren Harmonisierung im Haushalts- und Fiskalbereich.

4.2.2.1 Dieser Ansatz ist einer Situation vorzuziehen, in der einzelne nationale Regierungen nicht mehr in der Lage sind, dem Druck der Gläubiger und der privaten Ratingagenturen standzuhalten. Es bedarf eines Quantensprungs in der europäischen Integration: das heißt nicht nur, neue Schuldtitel auflegen und ein für Investoren glaubwürdiges Wachstumsmodell schaffen, sondern auch und vor allem, die demokratische Staatsführung wieder zur Geltung bringen.

4.2.2.2 Damit dies Wirklichkeit wird, muss die EU die wirtschaftspolitische Steuerung intensivieren, um Haushaltsdisziplin in allen Mitgliedstaaten – insbesondere im Euro-Raum – zu

<sup>(5)</sup> Siehe die Begründung der Ratingagentur Standard & Poor's vom 13. Januar 2012 für die Herabstufung der Schatzanweisungen von 16 Mitgliedstaaten des Euroraums: "the policy initiatives that have been taken by European policymakers in recent weeks may be insufficient to fully address ongoing systemic stresses in the eurozone" (die von den europäischen Entscheidungsträgern in den letzten Wochen ergriffenen Maßnahmen sind möglicherweise nicht ausreichend, um dem anhaltenden systemischen Druck im Euroraum voll und ganz gerecht zu werden), <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/articles/en/eu/?articleType=HTML&assetID=1245327399569>. Standard & Poor's stellte weiter fest: "We believe a reform process based on a pillar of fiscal austerity alone risks becoming self-defeating, as domestic demand falls in line with consumers' rising concerns about job security and disposable incomes, eroding national tax revenues" (wir glauben, dass eine Reform, die ausschließlich auf Sparpolitik beruht, Gefahr läuft, kontraproduktiv zu sein, da die Binnennachfrage sinkt und gleichzeitig die Sorgen der Verbraucher über die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und des verfügbaren Einkommens steigt, was die nationalen Steuereinkünfte schrumpfen lässt).

gewährleisten. Das vereinbarte Reformpaket, das sogenannte "Sechserpaket", muss, wenngleich zur Überwindung der Krise unzureichend <sup>(6)</sup>, zusammen mit den neuen Legislativvorschlägen und dem zugehörigen Europäischen Semester für bessere Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken und engere Überwachung durch die EU korrekt umgesetzt werden. Dieser Prozess beginnt in der praktischen Politik jetzt erst und muss daher sorgfältig beobachtet werden. Die Lehren aus diesen Reformen im Hinblick auf ihre Erfolge können erst gezogen werden, wenn die praktischen Ergebnisse bei der Beseitigung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte vorliegen. Außerdem sollte den makroökonomischen Ungleichgewichten, die den in bestimmten Mitgliedstaaten aufgetretenen Schwierigkeiten zugrunde liegen, die gleiche Bedeutung beigemessen werden.

4.3 Deshalb begrüßt der Ausschuss das Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen. Seiner Auffassung nach werden strikte Auflagen im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung, zusammen mit gemeinsamen Garantien für den gesamten Euroraum zum gemeinsamen Schultern der Risiken im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung dazu beitragen, der Spar-Wachstums-Falle zu entkommen, die sonst Europa unausweichlich in eine schwere Rezession führt.

4.4 Eine solche Entwicklung würde es der EZB eventuell ermöglichen, ihr Programm zum Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt (SMP) auslaufen zu lassen. Dieses ist gegenwärtig erforderlich, um einzelnen Mitgliedstaaten die Refinanzierung ihrer Staatsschulden zu ermöglichen. Die EZB könnte sich stattdessen für die Unterstützung der neuen Stabilitätsanleihen entscheiden, was in einer Übergangsphase den Marktakteuren zusätzliche Sicherheit bieten würde <sup>(7)</sup>.

4.5 Dies könnte durch die Vergabe einer Bankenlizenz an die EFSF bzw. den ESM erfolgen und hätte zur Folge, dass die problematische Vermischung von Geld- und Fiskalpolitik in den Händen der Europäischen Zentralbank aufgehoben und ihre Unabhängigkeit gewahrt wird.

## 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Vorlage des Grünbuchs der Kommission über die Stabilitätsanleihen. Die Einführung von Unionsanleihen im Euroraum (sogenannte Eurobonds <sup>(8)</sup>, im Grünbuch "Stabilitätsanleihen" genannt) steht zum einen in der logischen Folge einer zusammenwachsenden Europäischen Union mit einheitlichem Binnenmarkt und einem europäischem Kapitalmarkt und ist eine notwendige Ergänzung der schon bestehenden einheitlichen Geldpolitik im Euroraum. Eurobonds erschweren Spekulation, fördern die Stabilität der Finanzmärkte und die Effektivität der Geldpolitik.

<sup>(6)</sup> Siehe Ziffer 5.6.

<sup>(7)</sup> Der nahezu unbegrenzte Handlungsspielraum der EZB könnte mit einer einfachen Erklärung zu ihrer künftigen geldpolitischen Ausrichtung auf massive Ankäufe von Staatsanleihen, die Opfer spekulativer Angriffe sind, ausgedehnt werden.

<sup>(8)</sup> Der Begriff Eurobonds wird hier dann verwendet, wenn es um das Ziel einer politischen Union in Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion geht. Ansonsten wird der von der Kommission begründete Begriff der "Stabilitätsanleihen" verwendet. De facto besteht kein Unterschied in der Begrifflichkeit.

5.2 Zum anderen könnten solche Eurobonds durch die Einführung einer gemeinsamen Haftung aktuell und kurzfristig Vertrauen bei potenziellen Anlegern schaffen, dadurch die Nachfrage nach Staatsanleihen stabilisieren und die marktgängigen Zinssätze für Länder mit akuten Finanzierungsproblemen senken. Insofern begrüßt der EWSA, dass die Kommission die Diskussion um gemeinsame Eurobonds endlich – wenn auch spät – voranbringt, und dass sie im Grünbuch auch die Vorteile von Eurobonds korrekt herausarbeitet.

### 5.3 Voraussetzungen in Bezug auf Haushaltsdisziplin

5.3.1 Im Grünbuch wird – wie auch in der allgemeinen Diskussion um Antworten auf die derzeitige Krise – immer wieder die Notwendigkeit der Bekämpfung von negativen Anreizen und von moralischem Risiko betont und darauf verwiesen, dass Märkte die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten disziplinieren könnten. Es wird kritisiert, dass in der Zeit nach Einführung des Euros nicht bei allen Mitgliedsstaaten dieselbe "Marktdisziplin in der Haushaltspolitik" geherrscht habe. Und es wird befürchtet, dass die Disziplinierung durch die Finanzmärkte nach Einführung einer gemeinsamen Haftung für Stabilitätsanleihen wirkungslos würde. Gleichwohl sind heute sogar einige Mitgliedsstaaten, die die Haushaltszwänge des Stabilitäts- und Wachstumspakts respektiert haben, tief verschuldet aufgrund der Ungleichgewichte im Zusammenhang mit der Verschuldung des Privatsektors; sie müssen ebenfalls überwacht werden.

5.3.2 Im Allgemeinen wird befürchtet, eine gemeinsame Haftung und dadurch die Unmöglichkeit einer "Bestrafung" mittels vom Markt produzierter hoher Zinssätze führe zu unverantwortlicher Haushaltsführung von Regierungen, das heißt, zu hohen Haushaltsdefiziten. Regierungen würden die Staatsausgaben unverantwortlich erhöhen, wenn sie nicht dem Druck steigender Marktzinsen ausgesetzt wären. Der EWSA ist indes der Auffassung, dass die Gefahr eines moralischen Risikos und dessen mögliche konkrete Ausformung im Grünbuch fragwürdig dargestellt und zunächst eingehend untersucht werden sollten, bevor strittige Schlussfolgerungen gezogen werden.

5.3.3 Eine genaue Analyse des Problems des moralischen Risikos würde es auch ermöglichen, maßgeschneiderte Lösungen für das Problem zu finden. Es gibt verschiedene Gründe, den Glauben an die "Marktdisziplinierung" sowie an das Ausmaß des Problems des moralischen Risikos in Frage zu stellen:

5.3.3.1 Im Grünbuch wird unterstellt, dass die Entwicklung der Staatshaushalte Einfluss auf das Niveau der Renditen von Staatsanleihen hat, und Folgendes festgestellt: *"Die hohe Konvergenz der Anleiherenditen im Euroraum im Laufe der ersten zehn Jahre nach der Einführung des Euro kann im Nachhinein nicht durch die Haushaltsentwicklungen der Mitgliedsstaaten gerechtfertigt werden."* Obwohl es also offenbar keine Konvergenz der Haushaltspolitiken gab, gab es eine massive Konvergenz der Anleiherenditen und damit der Zinssätze für Staatsanleihen. Mit am stärksten sanken die Renditen auf griechische, spanische, italienische, irische und finnische Staatsanleihen im Zuge der Euro-Einführung. Lag die Rendite auf finnische Staatsanleihen mit zehn Jahren Laufzeit beispielsweise 1995 noch bei rund 8,8 %, sank der Wert bis 2005 auf 3,4 % und erreichte damit das Niveau deutscher Staatsanleihen.

5.3.3.2 Das ist dadurch zu erklären, dass sich mit der Schaffung des Euroraums bei den Investoren die Ansicht durchsetzte, dass alle Staatsanleihen des Euroraums vergleichsweise sicher seien. Von der Gründung des Euroraums 1999 bis zur Lehman-Krise 2008 herrschte also bereits eine Situation ähnlich derjenigen, die für die Zeit nach der Einführung von Eurobonds zu erwarten ist. Eine Disziplinierung der Haushaltspolitik durch die Märkte fand auch in den Jahren nach Beginn des Euroraums nicht statt.

5.3.3.3 Wenn die im Grünbuch vertretene These stimmt, dass eine Abschwächung der mit einer Vereinheitlichung der Zinssätze einhergehenden Disziplinierung durch die Märkte zu einem unverantwortlichen Anstieg der Staatsausgaben oder einem Anstieg der Haushaltsdefizite führt, dann hätte eine solche Entwicklung seit Einführung des Euros zu beobachten sein müssen.

5.3.3.4 Das war aber nicht der Fall: Im Falle Finnlands sanken die Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach der Euro-Einführung leicht und blieben immer unter der Quote der Staatseinnahmen. In Spanien blieb das Verhältnis von Staatsausgaben (ohne Zinszahlungen) zum BIP konstant, während die Einnahmequote sogar anstieg. In Italien sank die Quote der Staatsausgaben insgesamt, wobei der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben leicht abnahm. Hier ist allerdings ein Rückgang der Einnahmenquote des Staates festzustellen. Auch in Griechenland blieben die Staatsausgaben im Vergleich zum BIP nach Eintritt in den Euroraum und nach Konvergenz der Anleihe-Zinssätze insgesamt konstant, wobei der Anteil der Zinszahlungen an den Ausgaben hier relativ deutlich zurückging. Noch deutlicher als in Italien war in Griechenland aber der Rückgang der Staatseinnahmen – gemessen am BIP – zu beobachten.

5.3.3.5 Offensichtlich haben die Abwesenheit der "Marktdisziplinierung" und die hohe Konvergenz der Anleihezinsen durch die angenommene hundertprozentige Sicherheit seitens der Investoren nicht eindeutig zu moralischem Risiko geführt. Ein Anstieg der Staatsausgaben war gemessen am BIP nicht zu beobachten, eher das Gegenteil. Allenfalls könnte argumentiert werden, dass die niedrigen und konvergierenden Zinssätze mancherorts einen Anreiz ausgelöst haben, die Steuereinnahmen zu senken – zumindest war ein Sinken der Einnahmequoten in zwei der genannten Fälle beobachtbar.

5.3.4 Letzteres wäre ein Argument dafür, die Bekämpfung des moralischen Risikos zielgenau auf die Einnahmeseite zu richten. Mit einer verstärkten Koordination der Steuerpolitik könnte Steuerdumping verhindert werden. Auch könnten im Rahmen der vertieften wirtschaftspolitischen Koordinierung und Steuerung der EU Steuersenkungen in bestimmten Fällen künftig sanktioniert werden. Dies würde zu einer Symmetrie der Maßnahmen in der wirtschaftspolitischen Steuerung führen, die der EWSA in früheren Stellungnahmen angemahnt hat <sup>(9)</sup>.

<sup>(9)</sup> Vgl. die Auflistung in der EWSA-Stellungnahme zum "Jahreswachstumsbericht", ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 26 sowie die EWSA-Stellungnahme zum Thema "Soziale Auswirkungen der neuen Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung", ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 23.

5.3.5 Darüber hinaus ist sehr zweifelhaft, dass Anleger tatsächlich vor allem auf eine solide Haushaltspolitik der Staaten achten, denen sie Geld leihen wollen. Die Höhe des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung ist tatsächlich gar nicht so relevant für die Höhe der Marktzinsen, wie es das Grünbuch unterstellt. Das zeigt sich beispielsweise darin, dass ausgerechnet der haushaltspolitische "Musterschüler" Spanien momentan Refinanzierungsprobleme hat und dass Länder mit ähnlich hohem Schuldenstand, wie das Vereinigte Königreich, sich zu historisch niedrigen Zinsen finanzieren können.

5.3.6 Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die Kommission für die über das Grünbuch hinausgehenden Schritte ihre Thesen zum moralischen Risiko und der Disziplinierung durch die Märkte dringend überprüfen muss. Sie können schnell zu falschen Schlussfolgerungen mit verheerenden ökonomischen Auswirkungen führen: Führt die Bekämpfung des vermeintlichen Problems des moralischen Risikos beispielsweise zu einer weiteren Verschärfung von Schulden-Regeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt oder zu automatischen Schuldenbremsen, so ist ein kontraproduktiver (und im Sinne der Kommission wirkungsloser) Druck auf die Staatsausgaben zu erwarten. Dass eine radikale Senkung der Staatsausgaben – entgegen der Annahmen und dem Ansinnen der Kommission – negative Auswirkungen auf das Vertrauen potenzieller Anleihekäufer hat, zeigt sich in den Krisenländern, wo der radikale Sparkurs die Unsicherheit noch erhöht hat und die Zinsen weiter steigen ließ.

5.3.7 Darüber hinaus ist die These der Notwendigkeit einer Disziplinierung von demokratisch gewählten Regierungen durch "Märkte" aus Sicht des EWSA auch grundsätzlich in Frage zu stellen. "Die Märkte" sind in diesem Fall schließlich ein Synonym für Vermögensbesitzer, die als Gläubiger der Regierungen in Erscheinung treten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es begrüßt werden sollte, wenn eine vergleichsweise geringe Zahl von Vermögensbesitzern mehr Einfluss auf den öffentlichen Haushalt hat, als das von der Bevölkerung gewählte Parlament.

#### 5.4 Voraussetzungen für Marktakzeptanz als sehr sichere Vermögenswerte

5.4.1 Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass Stabilitätsanleihen eine hohe Bonität haben müssen, damit sie bei Anlegern und den Mitgliedstaaten des Euroraums, die bereits die höchste Bonität besitzen, Akzeptanz finden. Eine hohe Bonität wäre ebenfalls notwendig, um Stabilitätsanleihen zu einem internationalen Maßstab zu erheben und die Entwicklung und das effiziente Funktionieren der betroffenen Futures- und Optionsmärkte zu stützen, die für die Liquiditätsversorgung von Anleihenmärkten eine Schlüsselrolle spielen.

5.4.2 Der EWSA ist der Überzeugung, dass Eurobonds mit umfassender gemeinsamer Haftung hohe Attraktivität für potenzielle Gläubiger haben werden, die nach sicheren Anlagen suchen. Durch das Volumen und die Liquidität eines Marktes für gemeinsame Anleihen würden voraussichtlich auch neue Investoren aus Regionen außerhalb Europas angelockt. Der EWSA

teilt den Standpunkt, dass aufgrund der weltweiten makroökonomischen Ungleichgewichte alles unternommen werden muss, um die erheblichen liquiden Mittel aus den Schwellenländern in stabile Finanzinvestitionen wie die Euro-Anleihen zu lenken. Diese würden somit zu einem wesentlichen Element zur Stabilisierung der Finanzmärkte über die Grenzen der EU hinaus.

5.4.3 Allerdings wurde die Unsicherheit auf den Anleihenmärkten Europas durch das zögerliche Vorgehen der Regierungen der Mitgliedstaaten, politische Fehlentscheidungen und mangelhafte Bereitschaft zu umfassender Krisenlösung mittlerweile enorm gesteigert. So ist die Unsicherheit derzeit so groß, dass auch Eurobonds mit voller gesamtschuldnerischer Garantie (Option 1, siehe Ziffer 3.2.1.1) möglicherweise nicht mehr auf so große Nachfrage treffen, wie es noch vor wenigen Monaten der Fall gewesen wäre. Darunter würde auch die Fähigkeit der Stabilitätsanleihen zur Krisenlösung leiden und ihr eigentliches Ziel, die Stabilisierung, möglicherweise verfehlen.

5.4.4 Aus Sicht des EWSA ist es deshalb notwendig, zusätzlich die Europäische Zentralbank in eine Krisenlösung mit einzubeziehen – etwa durch die Vergabe einer Banklizenz an den EFSF oder den ab 1. Juli 2012 in Kraft tretenden ESM. Im Unterschied etwa zur Federal Reserve, der Bank of Japan und der Bank of England agiert die EZB nicht als Gläubiger der letzten Instanz für Staaten. Dies erklärt ganz wesentlich den Zinsunterschied zwischen dem Euroraum und den ungleich höher verschuldeten Volkswirtschaften und trägt maßgeblich dazu bei, dass die Krise kein Ende zu finden scheint.

5.4.5 Dass die Marktakzeptanz und damit eine niedrige Verzinsung von Eurobonds durch eine möglichst rigide Spar- und Haushaltskonsolidierungspolitik erreicht werden kann, ist hingegen ein Trugschluss. Der EWSA hat in mehreren Stellungnahmen auf die konjunkturell schädlichen Auswirkungen einer solchen Politik ausdrücklich hingewiesen und betont, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte primär über Wirtschaftswachstum zu erzielen ist<sup>(10)</sup>.

#### 5.5 Optionen für die Emission von Stabilitätsanleihen

5.5.1 Option 1: Vollständiger Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie

Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Option die langfristig sinnvollste ist, und dem Ziel der Europäischen Union einer Wirtschafts- und Sozialunion am besten entspricht. Gleichzeitig könnte sie auch kurzfristig Finanzierungsprobleme am effektivsten bekämpfen und der Krise damit ein Ende setzen. Jedoch erfordert dieser Ansatz das höchste Maß an europäischer Integration, weshalb seine Umsetzung zu den größten politischen

<sup>(10)</sup> Siehe oben Fußnote 8.

Problemen führen dürfte. Daher scheint die vollständige Ersetzung der nationalen Emissionen durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischen Garantien auf kurze Sicht unwahrscheinlich zu sein.

5.5.2 Option 2: Teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie

5.5.2.1 Dieser Ansatz ist der erstrebenswerteste und akzeptabelste, da er im Wesentlichen dem oben genannten Ansatz entspricht. Allerdings müssten die Mitgliedstaaten eine gewisse Handlungsfreiheit gegenüber den Finanzmärkten bewahren. Sie würden daher Markt- und Finanzierungsbedingungen unterliegen, die je nach Mitgliedstaat variieren und ihre unterschiedliche Bonität widerspiegeln könnten. Diese Option kann ebenfalls sehr effektiv sein – sowohl bezüglich ihrer mittelfristigen als auch ihrer kurzfristigen Wirkung. Da sie auch die Argumente der angeblichen Gefahren eines moralischen Risikos deutlich abschwächt, ist es eine dieser zwei Optionen, die der EWSA ausdrücklich begrüßt.

5.5.2.2 Allerdings ist es dabei unabdingbar, dass die Ausgestaltung und die Verschuldungsgrenze, bis zu der Stabilitätsanleihen ausgegeben werden dürfen, so gewählt werden, dass das akute Problem der Staaten mit Finanzierungsproblemen auch tatsächlich gelöst wird. So ist der EWSA der Auffassung, dass dann nicht (wie im Grünbuch auf Seite 17 beschrieben) unmittelbar alle bestehenden nationalen Anleihen in "Stabilitätsanleihen" umgetauscht werden dürfen, weil dann die Grenze der auszugebenden Gemeinschaftsanleihen ("blaue Bonds") schnell erreicht und zur Refinanzierung sofort wieder die Ausgabe nationaler Anleihen ("rote Bonds") nötig wäre <sup>(11)</sup>.

5.5.3 Option 3: Teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit teilschuldnerischer Garantie

5.5.3.1 Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass diese Option die geringste Reichweite der drei Ansätze erzielt, da der Finanzbedarf der Mitgliedstaaten (wie bei Option 2) nur teilweise gedeckt würde und nur teilschuldnerische Garantien übernommen würden. Diese Option dürfte daher nur begrenztere Auswirkungen auf Stabilität und Integration haben. Ihre Umsetzung könnte vergleichsweise rasch erfolgen, da sie uneingeschränkt mit dem geltenden EU-Vertrag vereinbar erscheint.

5.5.3.2 Die Voraussetzungen dafür, dass solche Finanzinstrumente ausreichend Bonität haben, würden weitere, von den Mitgliedstaaten zu hinterlegende Sicherheiten erfordern. Stabilitätsanleihen nach Option 3 würden weitgehende Ähnlichkeiten mit den von der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) emittierten Anleihen aufweisen, auch wenn ihr Umfang und ihre potenziellen Auswirkungen auf Markteffizienz und Integration etwas höher ausfallen würden. Auf Grund ihrer voraussichtlichen weitgehenden Wirkungslosigkeit entspricht diese Option den Auffassungen des EWSA am wenigsten.

## 5.6 Fiskalischer Rahmen für Stabilitätsanleihen

5.6.1 Der EWSA bekräftigt seine Auffassung, dass die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im "Sechserpaket", der Beschluss des Europäischen Rates über den Euro-Plus-Pakt und die Einführung genereller Schuldenbremsen im wesentlichen Maßnahmen sind, die zur Überwindung der Krise nicht ausreichen und deren soziale Folgen die Gefahr einer Desintegration der Europäischen Union bergen <sup>(12)</sup>.

5.6.2 Die über das Grünbuch hinausgehenden weiteren Maßnahmen seitens der Kommission und des Rates sollten die Reduktion von staatlichen Haushaltsdefiziten und Staatsschulden nicht weiter ausschließlich mit dem öffentlichen Sparzwang (Austerität) begründen. Dieser hat in der Regel negative Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Sozialstaat, schränkt sinnvolle antizyklische Fiskalpolitik unnötig ein und führt zudem nicht zu den von der Kommission erwarteten Erfolgen.

5.6.3 Allerdings sind in den Ländern der Währungsunion Maßnahmen nötig, um eine konvergierende Entwicklung der Volkswirtschaften zu erreichen, Ungleichgewichte abzubauen und die einheitliche Geldpolitik zu ergänzen. Es bedarf dazu einer Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die die richtigen Ziele verfolgt. Die im Grünbuch einige Male erwähnte Ausrichtung der "Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit" in Form von Kostensenkung und Druck auf die Löhne und Gehälter ist einseitig und ignoriert die Rolle der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

5.6.4 Wird beispielsweise Druck auf die Einkommen in Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten gemacht, kann das zu einem Rückgang der Nachfrage in diesen Ländern und zu einem Rückgang ihrer Importe führen. Die Leistungsbilanzungleichgewichte im Euroraum würden damit zwar ausgeglichen, allerdings durch eine Reduktion der Produktion und Wirtschaftsleistung insgesamt, die sich am Ende auf einem niedrigeren Niveau befinden würde. Der EWSA bekräftigt seine Auffassung, dass zum Erreichen der EU 2020-Ziele eine ausgewogene Wirtschaftspolitik notwendig ist.

<sup>(11)</sup> Delpla, J. und von Weizsäcker, J., The Blue Bond Proposal. Breugel Policy Briefs 420, Brüssel 2010, schlagen eine Verschuldungsgrenze für die Ausgabe von Blue Bonds in Höhe von 60 % BIP vor, die dem ursprünglichen Maastricht-Kriterium der gesamtstaatlichen Schuldenobergrenze entspricht. Unter der wachsenden Zahl mehr oder weniger ausführlicher Untersuchungen siehe die Vorschläge des Sachverständigenrats für Wirtschaft der deutschen Bundesregierung für einen europäischen Schuldentilgungsfonds ([http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Pressemitteilungen/A\\_european\\_redemption\\_pact.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Pressemitteilungen/A_european_redemption_pact.pdf)) oder auch Varoufakis, Y. und Holland, S. (2011), *A modest proposal for overcoming the euro crisis*, Levy Economics Institute of Bard College Policy Note 3/2011, [http://www.levyinstitute.org/pubs/pn\\_11\\_03.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_11_03.pdf).

<sup>(12)</sup> Siehe oben Ziffer 5.3.

5.6.5 Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik muss sich deshalb auf eine Stärkung der Wachstumskräfte und der Volkseinkommen ausrichten. Mitgliedstaaten mit vergleichsweise geringen öffentlichen Investitionen und einer schwachen Binnennachfrage in den vergangenen Jahren müssen Abhilfe schaffen, um die Nachfrage zu stützen, während Mitgliedstaaten mit vergleichsweise hohen Leistungsbilanz- und Haushaltsdefiziten eine bessere Balance zwischen Einnahmen- und Ausgabeseite erzielen sollten. **Die Einführung von Stabilitätsanleihen in der Europäischen Union nach dem Muster der Option 2 kann nach Auffassung des EWSA den dringend notwendigen Abbau der internen makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der EU nachhaltig unterstützen.**

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

## ANHANG

## zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

**Änderungsantrag 3 - Ziffer 3.2.1.2**

Hinzufügen:

*“Ansatz Nr. 2: Teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie*

*Bei diesem Ansatz würde die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie erfolgen, die nationale Emission aber nur teilweise ersetzt werden.*

*Für den Teil der Emission, der nicht in Stabilitätsanleihen erfolgt, bestünden jeweils nationale Garantien. Demnach würde der Markt für Anleihen der Staaten des Euroraums aus zwei unterschiedlichen Teilen bestehen: den Stabilitätsanleihen und den nationalen Staatsanleihen. Eine Schlüsselrolle hätten bei diesem Ansatz die spezifischen Kriterien, nach denen das Verhältnis zwischen Stabilitätsanleihen und nationaler Emission festzulegen wäre, wobei das moralische Risiko, dass sich die Haushaltsdisziplin verschlechtert, nicht ausreichend beseitigt wäre.“*

**Begründung**

Erfolgt mündlich.

**Abstimmungsergebnis:**

Nein-Stimmen: 117

Ja-Stimmen: 46

Enthaltungen: 18

**Änderungsantrag 4 – Ziffer 3.2.1.3**

Ändern:

*“Ansatz Nr. 3: Teilweiser Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit teilschuldnerischer Garantie.*

*Bei diesem Ansatz würden Stabilitätsanleihen die nationale Emission wiederum nur teilweise ersetzen und durch anteilige Garantien der Euroraum-Mitgliedstaaten gedeckt sein. Dieser Ansatz unterscheidet sich insofern von Ansatz Nr. 2, als die Mitgliedstaaten weiter sowohl für ihren jeweiligen Anteil an der Emission von Stabilitätsanleihen als auch für ihre nationale Emission haften würden. Auf diese Weise würde das moralische Risiko im Bereich der Haushaltsdisziplin eingegrenzt und zugleich würden die Vorteile einer Senkung der Liquiditätsaufschläge beibehalten.“*

**Begründung**

Erfolgt mündlich.

**Abstimmungsergebnis:**

Nein-Stimmen: 127

Ja-Stimmen: 50

Enthaltungen: 6

**Die beiden folgenden Änderungsanträge wurden zusammen zur Abstimmung gestellt:**

**Änderungsantrag 7 – Ziffer 4.3**

Ändern:

*“Deshalb begrüßt der Ausschuss das Grünbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen. Seiner Auffassung nach werden strikte Auflagen im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung, zusammen mit gemeinsamengerechten verteilten Garantien für den gesamten Euroraum zum gemeinsamen Schuttern der Risiken im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung dazu beitragen, dem Dilemma Sparen oder Wachstums-Falle zu entkommen, die sonst Europa unausweichlich in eine schwere Rezession führt. Der EWSA ist der Ansicht, dass Stabilitätsauflagen erst dann eingeführt werden können, wenn das im Grünbuch angeführte moralische Risiko beseitigt und hinreichend dafür gesorgt wurde, dass es in der wirtschaftlichen Praxis nicht mehr vorkommt.“*

**Begründung**

Erfolgt mündlich.

**Änderungsantrag 1 - Ziffer 1.5****Hinzufügen:**

*“Gleichwohl ist der EWSA der Auffassung, dass das moralische Risiko (moral hazard— in allen fünf angeführten Formen) und seine mögliche konkrete Ausprägung im Grünbuch fragwürdig dargestellt wird. Es sollte zuerst Gegenstand einer vertieften Untersuchung sein, bevor strittige Schlüsse gezogen werden. Wenn die These des Grünbuchs zutreffend sein sollte, dass die Schwächung der Disziplinierung durch den Markt aufgrund der Vereinheitlichung der Zinssätze zu einer unverantwortlichen Zunahme öffentlicher Ausgaben oder zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits führt, dann hätte eine solche Entwicklung bereits seit der Einführung des Euro zu beobachten sein müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der EWSA ist der Ansicht, dass Stabilitätsanleihen erst dann eingeführt werden können, wenn das im Grünbuch angeführte moralische Risiko beseitigt und hinreichend dafür gesorgt wurde, dass es in der wirtschaftlichen Praxis nicht mehr vorkommt.”*

**Begründung**

Im Grünbuch wird auf die unbefristete Einführung sogenannter Stabilitätsanleihen eingegangen, mit denen auf eine Verringerung der Schuldendienstkosten (Anleiheemissionen) für Mitgliedstaaten mit geringer Haushaltsdisziplin abgezielt wird, und zwar zulasten von Staaten mit solidem Haushaltsgebaren, die für derartige Anleihen höhere Renditen zahlen müssen als für ihre eigenen Schuldtitel. Die Begünstigten eines solchen Systems kommen in den Genuss einer einheitlichen (und aus ihrer Sicht geringeren) Rendite für derlei Anleihen sowie einer im gesamten Euroraum geltenden gesamtschuldnerischen Haftung (Garantie). Die Europäische Kommission hat selbst auf fünf mögliche moralische Risiken (eine Partei entscheidet über das Risiko, das sie auf sich nehmen will, während jemand anderes die Kosten trägt, wenn Probleme auftreten) hingewiesen, die aus einer solchen Emission von Schuldtiteln erwachsen.

**Abstimmungsergebnis:**

Nein-Stimmen: 131

Ja-Stimmen: 49

Enthaltungen: 9

**Änderungsantrag 8 – Ziffer 5.3.4****Ändern:**

*“Letzteres wäre ein Argument dafür, die Bekämpfung des moralischen Risikos zielgenau auf die Einnahmeseite zu richten. ~~Mit~~ einer verstärkten Koordination der Steuerpolitik könnte Steuerdumping verhindert werden. Der EWSA unterstützt den Gedanken einer sogenannten fiskalischen Abwertung, die auf dem diesjährigen Brüsseler Steuerforum als Instrument zur Bewältigung asymmetrischer Schocks unter den Bedingungen einer gemeinsamen Währung empfohlen wurde <sup>(1)</sup>. Auch könnten im Rahmen der vertieften wirtschaftspolitischen Koordinierung und Steuerung der EU Steuersenkungen in bestimmten Fällen künftig sanktioniert werden. Dies würde zu einer Symmetrie der Maßnahmen in der wirtschaftspolitischen Steuerung führen, die der EWSA in früheren Stellungnahmen angemahnt hat <sup>(2)</sup>.”*

**Begründung**

Auch Ziffer 5.3.4 der Stellungnahme kann nicht zugestimmt werden. Die Behauptung, dass künftig Sanktionen auch bei Steuersenkungen verhängt werden könnten, ist willkürlich und kann sich auf keinerlei Analyse oder Forschung stützen. Mögliche Steuersenkungen und ihre Auswirkungen gehören nicht zum Thema der Stellungnahme.

**Abstimmungsergebnis:**

Nein-Stimmen: 124

Ja-Stimmen: 54

Enthaltungen: 9

**Die folgenden sechs Änderungsanträge wurden zusammen zur Abstimmung gestellt:**

<sup>(1)</sup> Auf dem Brüsseler Steuerforum wurde die “fiskalische Abwertung” definiert als Senkung der direkten Steuern (natürliche und juristische Personen, was zu einer Senkung der Steuerlast und somit zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten führt) bei gleichzeitiger Erhöhung der indirekten Steuern (denn die Mehrwertsteuer wird nicht auf Ausfuhren erhoben). Solche steuerpolitischen Maßnahmen müssen haushaltspolitisch neutral sein und entfalten dieselben Wirkungen wie eine Abwertung. Für die Länder mit einer gemeinsamen Währung ist dies ein Instrument zur Bewältigung asymmetrischer Schocks:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/tax\\_conferences/tax\\_forum/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_conferences/tax_forum/index_de.htm).

<sup>(2)</sup> Vgl. die Auflistung in der EWSA-Stellungnahme zum “Jahreswachstumsbericht”, Abl. C 132 vom 3.5.2011, S. 26 sowie die EWSA-Stellungnahme zum Thema “Soziale Auswirkungen der neuen Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung”, Abl. C 143 vom 22.5.2012, S. 23.

**Änderungsantrag 10 – Ziffer 5.4.2**

Ändern:

*„Der EWSA ist der Überzeugung, dass Eurobonds mit gesamtschuldnerischer, nicht aber gemeinsamer umfassender gemeinsamer Haftung hohe Attraktivität für potenzielle Gläubiger haben werden, die nach sicheren Anlagen suchen. Durch das Volumen und die Liquidität eines Marktes für gemeinsame Anleihen würden voraussichtlich auch neue Investoren aus Regionen außerhalb Europas angelockt. Der EWSA teilt den Standpunkt, dass aufgrund der weltweiten makroökonomischen Ungleichgewichte alles unternommen werden muss, um die erheblichen liquiden Mittel aus den Schwellenländern in stabile Finanzinvestitionen wie die Euro-Anleihen zu lenken. Diese würden somit zu einem wesentlichen Element zur Stabilisierung der Finanzmärkte über die Grenzen der EU hinaus.“*

**Begründung**

Erfolgt mündlich.

**Änderungsantrag 11 – Ziffer 5.5.1**

Ändern:

*„Option 1: Vollständiger Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie*

*Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Option die langfristig sinnvollste ist, und dem Ziel der Europäischen Union einer Wirtschafts- und Sozialunion am besten entspricht. Gleichzeitig könnte sie auch kurzfristig Finanzierungsprobleme am effektivsten bekämpfen und der Krise damit ein Ende setzen. Jedoch erfordert dieser Ansatz erfordert jedoch das höchste Maß an europäischer Integration und birgt zugleich die größten moralischen Risiken; weshalb seine Umsetzung dürfte daher zu den größten politischen und rechtlichen Problemen führen dürfte. Daher scheint die vollständige Ersetzung der nationalen Emissionen durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischen Garantien auf kurze Sicht unwahrscheinlich zu sein. Die Einführung der Stabilitätsanleihen kann jedoch erst erwogen werden, wenn das im Grünbuch angeführte moralische Risiko beseitigt und hinreichend dafür gesorgt wurde, dass es in der wirtschaftlichen Praxis nicht mehr vorkommt.“*

**Begründung**

Die in der Stellungnahme vorgeschlagene Option, in Bezug auf die Wahlmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Emission verschiedener Stabilitätsanleihen den **Ansatz Nr. 2 zu unterstützen**, der den teilweisen Ersatz der nationalen Emission durch Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie vorsieht, ist abzulehnen. Unseres Erachtens ist es nicht akzeptabel, dass einige Mitgliedstaaten verschwenderisch und, wie die Praxis zeigt, leider verantwortungslos mit ihren Mitteln umgehen dürfen, und andere Staaten für diese Ausgaben aufkommen müssen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass **die gesamtschuldnerische Garantie in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union steht, wonach kein Mitgliedstaat für die Verpflichtungen eines anderen Mitgliedstaats haftet**. Im Gegensatz dazu wird durch Option 3 (die durch den vorliegenden Änderungsantrag unterstützt wird) das moralische Risiko für die Durchführung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf ein Minimum reduziert. Anders als bei Option 2 würde dies staatliche Bürgschaften mit lediglich teilschuldnerischer Garantie bedeuten und könnte daher relativ schnell, ohne Änderung der EU-Verträge, umgesetzt werden.

**Änderungsantrag 12 – Ziffer 5.5.2.1**

Ändern:

*„Dieser Ansatz ist der erstrebenswerteste und akzeptabelste, da er entspricht im Wesentlichen dem oben genannten Ansatz entspricht. Allerdings müssten die Mitgliedstaaten eine gewisse Handlungsfreiheit gegenüber den Finanzmärkten bewahren. Sie würden daher Markt- und Finanzierungsbedingungen unterliegen, die je nach Mitgliedstaat variieren und ihre unterschiedliche Bonität widerspiegeln könnten. Diese Option kann ebenfalls sehr effektiv sein – sowohl bezüglich ihrer mittelfristigen als auch ihrer kurzfristigen Wirkung. Da sie auch die Argumente der angeblichen Gefahren eines moralischen Risikos deutlich abschwächt, ist es eine dieser zwei Optionen, die der EWSA ausdrücklich begrüßt. Gesamtschuldnerische und gemeinsame Haftung der gemeinsamen Stabilitätsanleihen sowie deren geringe Erträge bergen weiterhin das moralische Risiko einer haushaltspolitischen Verantwortungslosigkeit auf hohem Niveau. Ihre Einführung kann daher erst dann erwogen werden, wenn das im Grünbuch angeführte moralische Risiko beseitigt und hinreichend dafür gesorgt wurde, dass es in der wirtschaftlichen Praxis nicht mehr vorkommt.“*

**Begründung**

Die in der Stellungnahme vorgeschlagene Option, in Bezug auf die Wahlmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Emission verschiedener Stabilitätsanleihen die **Option 2 zu unterstützen**, die den teilweisen Ersatz der nationalen Emission durch Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie vorsieht, ist abzulehnen. Unseres Erachtens ist es nicht akzeptabel, dass einige Mitgliedstaaten verschwenderisch und, wie die Praxis zeigt, leider verantwortungslos mit ihren Mitteln umgehen dürfen, und andere Staaten für diese Ausgaben aufkommen müssen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass **die gesamtschuldnerische Garantie in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union steht, wonach kein Mitgliedstaat für die Verpflichtungen eines anderen Mitgliedstaats haftet**. Hingegen wird das moralische Risiko für die Durchführung der Wirtschafts- und Finanzpolitik bei (der mit diesem Änderungsantrag unterstützten) Option 3 minimiert. Anders als bei Option 2 würde dies Anleihen mit lediglich teilschuldnerischer staatlicher Garantie bedeuten und könnte daher relativ rasch umgesetzt werden, ohne die EU-Verträge ändern zu müssen.

**Änderungsantrag 13 – Ziffer 5.5.3.1**

Ändern:

*“Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass diese Option die geringste Reichweite der drei Ansätze erzielt, da der Finanzbedarf der Mitgliedstaaten (wie bei Option 2) nur teilweise gedeckt würde und nur teilschuldnerische Garantien übernommen würden. Diese Option würde das moralische Risiko einer Verschlechterung der Haushaltsdisziplin am stärksten eingrenzen und zugleich die Liquiditätsprämie senken. ~~darf sie daher nur begrenzte Auswirkungen auf Stabilität und Integration haben.~~ Ihre Umsetzung könnte vergleichsweise rasch erfolgen, da sie uneingeschränkt mit dem geltenden EU-Vertrag vereinbar erscheint.”*

**Begründung**

Erfolgt mündlich.

**Änderungsantrag 14 – Ziffer 5.6.5**

Ändern:

*“Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik muss sich deshalb auf eine Stärkung der Wachstumskräfte und der Volkseinkommen ausrichten. Mitgliedstaaten mit vergleichsweise geringen öffentlichen Investitionen und einer schwachen Binnennachfrage in den vergangenen Jahren müssen Abhilfe schaffen, um die Nachfrage zu stützen, während Mitgliedstaaten mit vergleichsweise hohen Leistungsbilanz- und Haushaltsdefiziten eine bessere Balance zwischen Einnahmen- und Ausgabeseite erzielen sollten. Die Einführung von Stabilitätsanleihen in der Europäischen Union nach dem Muster der Option ~~3~~ kann sich nach Auffassung des EWSA als praktikable Lösung erweisen, um den dringend notwendigen Abbau der internen makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der EU nachhaltig unterstützen.”*

**Begründung**

Die in der Stellungnahme vorgeschlagene Option, in Bezug auf die Wahlmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Emission verschiedener Stabilitätsanleihen die **Option 2 zu unterstützen**, die den teilweisen Ersatz der nationalen Emission durch Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie vorsieht, ist abzulehnen. Unseres Erachtens ist es nicht akzeptabel, dass einige Mitgliedstaaten verschwenderisch und, wie die Praxis zeigt, leider verantwortungslos mit ihren Mitteln umgehen dürfen, und andere Staaten für diese Ausgaben aufkommen müssen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass **die gesamtschuldnerische Garantie in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union steht, wonach kein Mitgliedstaat für die Verpflichtungen eines anderen Mitgliedstaats haftet**. Hingegen wird das moralische Risiko für die Durchführung der Wirtschafts- und Finanzpolitik bei (der mit diesem Änderungsantrag unterstützten) Option 3 minimiert. Anders als bei Option 2 würde dies Anleihen mit lediglich teilschuldnerischer staatlicher Garantie bedeuten und könnte daher relativ rasch umgesetzt werden, ohne die EU-Verträge ändern zu müssen.

**Änderungsantrag 2 – Ziffer 1.7**

Ändern:

*“In Bezug auf die verschiedenen ‘Optionen für die Emission von Stabilitätsanleihen’ hält der EWSA den Ansatz Nr. ~~2~~, der einen ‘teilweisen Ersatz der nationalen Emission durch die Emission von Stabilitätsanleihen mit teilschuldnerischer, nicht aber gesamtschuldnerischer Garantie’ vorsieht, für den erstrebenswertesten und im Allgemeinen akzeptabelsten Weg.”*

**Begründung**

Die in der Stellungnahme vorgeschlagene Option, in Bezug auf die Wahlmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Emission von Stabilitätsanleihen den **Ansatz Nr. 2 zu unterstützen**, der den teilweisen Ersatz der nationalen Emission durch Stabilitätsanleihen mit gesamtschuldnerischer Garantie vorsieht, ist abzulehnen. Unseres Erachtens ist es nicht akzeptabel, dass einige Mitgliedstaaten verschwenderisch und, wie die Praxis zeigt, leider verantwortungslos mit ihren Mitteln umgehen dürfen, und andere Staaten die Zeche zahlen müssen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass **die gesamtschuldnerische Garantie in direktem Widerspruch zu den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union steht, wonach kein Mitgliedstaat für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats haftet**. Durch den in diesem Antrag unterstützten Ansatz Nr. 3 hingegen wird das moralische Risiko in der Wirtschafts- und Finanzpolitik minimiert. Anders als der zweite Ansatz würde er eine teilschuldnerische, aber keine gesamtschuldnerische Garantie mit sich bringen und ließe sich daher verhältnismäßig rasch umsetzen, ohne dass die EU-Verträge geändert werden müssten.

**Abstimmungsergebnis:**

Nein-Stimmen: 129

Ja-Stimmen: 59

Enthaltungen: 5

**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 das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine operativen Tätigkeiten (ab 2014)“**

COM(2011) 831 final

(2012/C 299/13)

Berichterstatter: **Edgardo IOZIA**

Die Europäische Kommission beschloss am 30. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (GMES) und seine operativen Tätigkeiten (ab 2014)"*

COM(2011) 831 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 178 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA bekräftigt seine rückhaltlose Unterstützung der europäischen Raumfahrtspolitik, insbesondere der europäischen Großprojekte Galileo und GMES, die seines Erachtens von strategischer Bedeutung für die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung in Europa sind. In all seinen Stellungnahmen<sup>(1)</sup> hat der EWSA die Notwendigkeit anerkannt, der Raumfahrt mehr Aufmerksamkeit und Mittel zu widmen. Die EU muss ihre Spitzenstellung in der Raumfahrt auch weiterhin behaupten.

1.2 Der EWSA lehnt eindeutig den Vorschlag der Kommission ab, die für die Entwicklung und die Vollendung des GMES-Programms erforderliche Finanzierung nach außen, d.h. in einen Ad-hoc-Fonds, zu verlagern.

1.3 Der EWSA verweist darauf, dass bei einem Programm, dessen operative Phase unmittelbar bevorsteht, dringend Kontinuität gewährleistet werden muss, da es ansonsten scheitern wird. Der gesamte Vorschlag – mit einer neuen Finanzierung, Verwaltung und Lenkung in Abweichung von den in der EU üblichen und eingespielten Abläufen – erscheint übereilt, ungerechtfertigt und sehr riskant. Der Einrichtung neuer Gremien und Finanzierungskonzepte müssten ausgedehnte, ungewisse Verhandlungs- und Studienphasen vorausgehen, die sich sicherlich über Jahre hinziehen würden. Dies ist mit einem Programm wie dem GMES schwerlich vereinbar und erscheint sogar unnötig, da in der Kommission und in den übrigen europäischen Agenturen sämtliche für die Durchführung dieses Programms erforderlichen Kompetenzen und Befugnisse vorhanden sind.

1.4 Der EWSA fordert, das Programm innerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu finanzieren und die Lenkung so zu strukturieren, dass den heute in Europa vorhandenen Kapazitäten Rechnung getragen und außerdem vermieden wird, die Verwaltungsinstanzen aufzusplittern und neue Instanzen zu schaffen, die nicht dafür geeignet sind, die Verwaltung eines Programms zu übernehmen, das erst im Laufe des vergangenen Jahrzehnts entwickelt wurde. Diese Forderung wurde bereits in einer früheren Stellungnahme<sup>(2)</sup> erhoben.

1.5 Die anschließende Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES)<sup>(3)</sup> die während der Erarbeitung dieser Stellungnahme veröffentlicht wurde, ändert jedoch nichts an deren Schlussfolgerungen, sondern bestätigt diese im Gegenteil noch und veranlasst den EWSA, abermals auf das Risiko hinzuweisen, das mit der verspäteten Einführung eines neuen und nicht erprobten Finanzierungs- und Verwaltungskonzepts außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens und der eingespielten EU-Verwaltungsabläufe verbunden ist.

1.6 Der EWSA ist sehr über die konkrete Gefahr besorgt, dass beim GMES-Programm eine ganze Reihe von Problemen auftreten könnte, womit bereits in Höhe von 3,2 Mrd. EUR getätigte Investitionen zunichte gemacht würden. Angesichts der Diskussionen unter den Mitgliedstaaten scheint diese Gefahr vielmehr Gewissheit zu werden.

1.7 Der EWSA hält es auch angesichts der strategischen Bedeutung des Programms für die EU für höchst riskant und nicht gerechtfertigt, weniger als ein Jahr nach der vorgesehenen

<sup>(1)</sup> ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 20.

<sup>(2)</sup> ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 20.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 218 final, 11. Mai 2012.

Inbetriebnahme (der Start der A-Satelliten der Konstellationen Sentinel-1, Sentinel-2 und Sentinel-3 ist für 2013 vorgesehen) wie in der vorliegenden Mitteilung beschrieben ein komplexes Finanzierungs- und Lenkungssystem für das GMES neu festzulegen.

1.8 Die Mitteilung enthält keine Machbarkeitsanalyse, die eine Beurteilung der Durchführbarkeit im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz ermöglichen würde. Auch ist die Rechtfertigung der Notwendigkeit eines neuen Systems nicht klar ersichtlich.

1.9 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist darauf hin, dass die beiden Leitprogramme des europäischen Raumfahrtplans, Galileo und GMES, unterschiedlich behandelt werden: Das erste ist im mehrjährigen Finanzrahmen erfasst, das zweite hingegen davon ausgeklammert.

1.10 Was die Lenkung anbelangt, ist erstaunlich, welche marginale Rolle in diesem komplexen System der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) zugeordnet wird, die bislang den Großteil der europäischen Satellitenstrukturen konzipiert, verwaltet und betreibt und bis heute in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission fast sämtliche Mittel zur Verfügung gestellt hat. Es gibt keine guten Gründe dafür, sie durch neue oder in der Verwaltung von Satellitensystemen und der damit erhobenen Daten kaum erfahrene Gremien zu ersetzen.

1.11 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Ansicht, dass eine derart grundlegende Neubestimmung der Programmzuständigkeiten, wie sie in der Mitteilung vorgeschlagen wird, weniger als ein Jahr nach der Einführung des Modells zur Finanzierung des GMES-Programms ein enormes Risiko für die Inbetriebnahme des Systems darstellt.

1.12 Der EWSA weist darauf hin, wie vage und unklar der Vorschlag der Kommission im Hinblick auf die Lenkung ist. Die Schwächen des vorgeschlagenen Modells liegen auf der Hand: Die technische Koordinierung wird Stellen übertragen, die weder mit der Raumfahrt vertraut sind noch über eine Kultur der Zusammenarbeit mit anderen Agenturen verfügen. Außerdem betreffen 80 % der im GMES-Programm vorgesehenen Aktivitäten die Raumfahrt. Der EWSA fordert die Kommission auf, das vorgeschlagene Modell zu überarbeiten und eine einheitliche Lenkung beizubehalten und hierbei auch weiterhin der ESA die technische Verantwortung für das Programm zuzuweisen, unter der Aufsicht und Kontrolle der Kommission, wie ursprünglich vorgesehen.

## 2. Einleitung

2.1 Die Mitteilung vom 30.11.2011 enthält eine außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 <sup>(4)</sup> angesiedelte Lösung der Europäischen Kommission zur Finanzierung der operativen Phase des strategischen Programms für die Erdbeobachtung und die Sicherheit (GMES), das bis heute konzipiert wurde und dessen endgültige Durchführungsphase begonnen hat. Außerdem enthält sie einen Vorschlag in Bezug auf die Lenkung. Es handelt sich also um eine Mitteilung von fundamentaler Bedeutung für das GMES.

2.2 Die anschließende Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES) <sup>(5)</sup>, die während der Ausarbeitung dieser Stellungnahme veröffentlicht wurde, tut den Kommentaren und den Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme keinen Abbruch, handelt es sich doch lediglich um eine Ergänzung, in der die finanziellen Aspekte des vorgeschlagenen Fonds näher erläutert und ein neues Aufsichtsgremium, der GMES-Rat, eingeführt werden. Letzterer lässt Kompetenzüberschneidungen in der Verwaltung der europäischen Raumfahrtprogramme entstehen und schafft klare Zuständigkeitskonflikte und Doppelungen der Entscheidungsstrukturen in Europa.

2.3 Das Programm für die globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) ist neben Galileo eines der beiden Leitprogramme des Raumfahrtsektors der Europäischen Union. Es spielt eine grundlegende Rolle bei der Erdbeobachtung und liefert die notwendigen Mittel für das Verständnis und die Überwachung des Klimawandels, für den Katastrophenschutz und die zivile Sicherheit sowie die nachhaltige Entwicklung und die Krisenbewältigung.

2.4 Die Ausklammerung der Finanzierung des strategischen Programms für die Erdbeobachtung und die Sicherheit GMES aus dem Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 hat große Besorgnis hinsichtlich des konkreten Risikos hervorgerufen, ein für Europa strategisches Programm zu verlieren, in das bereits ein Jahrzehnt lang Arbeit und mehr als 3 Mrd. EUR investiert wurden.

2.5 Der EWSA hat in seiner Analyse vom Dezember 2011 <sup>(6)</sup> bereits starke Bedenken hinsichtlich der Zukunft dieses Programms geäußert, weil die Kontinuität der Finanzierung nicht gesichert ist.

2.6 Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung zur Zukunft des Programms GMES <sup>(7)</sup> im Februar 2012 festgestellt, dass es "nicht als tragfähige Option [erachtet], das Programm GMES außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) zu finanzieren und dabei die von der Kommission in ihrer Mitteilung vorgeschlagene Finanzierungs- und Leitungsstruktur vorzusehen".

2.7 Das Weltraumsegment des GMES basiert auf drei Satellitenkonstellationen, Sentinel-1, 2 und 3, und auf an Bord anderer Satelliten befindlichen Instrumenten (Sentinel 4 und 5). Die ersten Satelliten der drei Konstellationen werden im Laufe des Jahres 2013 gestartet. Es muss also dringend ein Finanzrahmen festgelegt werden, der die Finanzierung der nunmehr unmittelbar bevorstehenden operationellen Maßnahmen garantiert.

2.8 Da kein Vorschlag vorgelegt wurde, hat der Generaldirektor der ESA auf der Pressekonferenz am 9. Januar 2012 bekräftigt, dass die ESA beabsichtigt, die vorgesehenen Satellitenstarts nicht durchzuführen, wenn eine Entscheidung über die Finanzierung des GMES-Betriebs ausbleibt <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> COM(2012) 218 final, 11. Mai 2012.

<sup>(6)</sup> ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 20.

<sup>(7)</sup> 2012/2509 (RSP).

<sup>(8)</sup> <http://multimedia.esa.int/Videos/2012/01/ESA-Director-General-2012-Press-Briefing> (68:00).

<sup>(4)</sup> COM(2011) 500 final TEIL I/II – Ein Haushalt für "Europe 2020".

2.9 Die Europäische Kommission schlägt in ihrer Mitteilung vor, die notwendigen Mittel für den Aufbau und die Inbetriebnahme der gesamten Infrastruktur aus einem neuen, speziellen GMES-Fonds bereitzustellen, für den ein zwischenstaatliches Abkommen zwischen den im Rat vereinigten EU-Mitgliedstaaten erforderlich ist.

2.10 Es wird die finanzielle Beteiligung aller 27 EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) vorgeschlagen. In der Mitteilung ist der Entwurf des Abkommens enthalten, dass in der anschließenden Mitteilung weiter spezifiziert wird (<sup>9</sup>).

2.11 Für die Lenkung, die nicht weniger wichtig ist als die Finanzierung, werden in der Mitteilung zahlreiche Akteure vorgeschlagen, in deren Verantwortung Teilaspekte und -bereiche des GMES-Programms zu legen sind.

2.12 Die Einführung eines neuen, komplexen Finanzierungssystems und eines neuen Aufsichtsgremiums für das Erdbeobachtungsprogramm ("GMES-Rat") erscheint nicht gerechtfertigt und ein Jahr vor dem Start des ersten Satelliten reichlich spät.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Das Erdbeobachtungsprogramm GMES und das Satellitennavigationssystem GALILEO sind großangelegte strategische Programme der Europäischen Union, die der EU eine unabhängige und führende Stellung in Weltraumbelangen sichern sollen.

3.2 In der Raumfahrt führend und unabhängig zu sein, wird für die Zukunft Europas als strategisch wichtig angesehen, da weitreichende und bedeutungsvolle wirtschaftliche, technologische, geopolitische sowie kulturelle Dimensionen mit der Raumfahrt verbunden sind.

3.3 Das GMES ist ein strategisches Programm der Europäischen Union, das durch die Verordnung (EU) Nr. 911/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffen wurde.

3.4 Dazu heißt es in der Mitteilung: "Um den stetig wachsenden Herausforderungen auf globaler Ebene begegnen zu können, benötigt Europa ein eigenes gut koordiniertes und zuverlässiges Erdbeobachtungssystem. GMES ist ein solches System."

3.5 In der Mitteilung wird ein neues Finanzierungskonzept vorgeschlagen, das haushaltstechnisch außerhalb der eingespielten Verwaltungsabläufe liegt und besondere Maßnahmen sowie die Billigung sämtlicher 27 Mitgliedstaaten erfordert. Es geht hier von einem Mechanismus, der in der aktuellen Finanzlage (man denke beispielsweise – aber nicht nur – an die Situation Griechenlands und die möglichen Schwierigkeiten Frankreichs und Italiens) eine Blockierung zumindest überaus wahrscheinlich machen würde, was den Todesstoß des GMES-Programms bedeuten würde.

### 4. Besondere Bemerkungen

#### Finanzierung:

4.1 Laut Mitteilung soll das GMES außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 finanziert werden.

4.2 Seine Finanzierung soll durch ein Abkommen zwischen den im Rat vereinigten EU-Mitgliedstaaten erfolgen.

4.3 Im Abkommen ist vorgesehen, dass jeder einzelne Mitgliedstaat dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union den Abschluss der für das Inkrafttreten des Abkommens erforderlichen Verfahren notifiziert.

4.4 Für sein Inkrafttreten bedarf das Abkommen der Ratifizierung aller Mitgliedstaaten.

4.5 Das Abkommen kann erst nach der Notifizierung seiner Genehmigung durch den letzten Mitgliedstaat in Kraft treten. Wegen der derzeitigen Finanzlage in Europa im Allgemeinen und der Lage in einigen Mitgliedstaaten im Besonderen, könnte allein schon diese Bestimmung das GMES-Programms zum Scheitern bringen.

4.6 Der Zeitplan und Modalitäten für die Einberufung dieser Ratssitzung stehen derzeit noch nicht fest, was angesichts des herannahenden Datums für den Start der Satelliten Sentinel 1-2-3 (2013) riskant erscheint.

4.7 Hinsichtlich der Programmplanung, Verwaltung und Ausführung des GMES-Fonds heißt es in der Mitteilung, dass der Rat eine Verordnung auf Vorschlag der Kommission erlässt. Derzeit ist diese Verordnung noch nicht in Sicht.

4.8 Zu der Verwendung der Mittel des GMES-Fonds, den Bestimmungen für die Einrichtung und den Betrieb sowie die Rechnungslegung und -prüfung heißt es in der Mitteilung, dass hierüber der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließt. Derzeit ist diese Verordnung noch nicht in Sicht.

4.9 Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind in die Entwicklung des Programms 3,2 Mrd. EUR investiert worden, für die fast ausschließlich die ESA (mit 1 890 Mio.) und die EU (mit 1 300 Mio.) aufgebracht sind.

4.10 Für die vollinhaltliche Durchführung des Programms mit Wartung, Weiterentwicklung und Aktualisierung für den Zeitraum 2014-2020 werden Kosten in Höhe von 5,8 Mrd. EUR veranschlagt, d.h. ca. 0,6 % des Gesamthaushalts der Europäischen Union für denselben Zeitraum, der sich nach dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 auf 1 025 Mrd. EUR beläuft. Es sei auch darauf hingewiesen, dass der Haushalt der Union seinerseits ca. 1 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) entspricht.

(<sup>9</sup>) COM(2012) 218 final vom 11. Mai 2012.

4.11 Der Vorschlag, das Programm GMES außerhalb des EU-Haushalts zu finanzieren, dürfte jedenfalls keine finanziellen Vorteile mit sich bringen, denn die 27 Mitgliedstaaten müssten ohnehin dessen Finanzierung garantieren, wengleich über einen anderen Finanzierungskanal, der auf einem komplexen zwischenstaatlichen Abkommen basiert. Was hiermit bezweckt wird, ist nicht zu erkennen.

4.12 Für die Raumfahrt verfügt die ESA über die notwendigen Mittel zum Start der drei "A"-Satelliten der Konstellationen Sentinel-1, -2 und -3. Für den Start von Sentinel-1 ist die Finanzierung bereits gesichert. Auch die beiden anderen dürften ohne finanzielle Probleme in die Umlaufbahn gebracht werden können. Von der Mittelplanung für die Zeit nach 2013 hängt somit ab, ob die gesamten Konstellationen in der vorgesehenen Weise weitergeführt werden können, um den Dienstbetrieb, für den sie geplant sind, sicherstellen zu können.

*Lenkung:*

4.13 Laut Mitteilung sollen an der operativen Phase des GMES etliche Instanzen mitwirken.

4.14 Die Verwaltung und politische Überwachung soll der Kommission übertragen werden.

4.15 Laut Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES) (COM(2012) 218 final vom 11. Mai 2012), die die näheren Umsetzungsmodalitäten des hier erörterten Vorschlags enthält, soll der "GMES-Rat" die Aufsicht über das Programm führen. Die Befugnisse dieses Gremiums sind so weitreichend, dass sie neben den für die EU-Programme typischen Verwaltungsaspekten auch noch solche umfassen, die zu einer Raumfahrtagentur gehören. Hier zeichnen sich Kompetenzüberschneidungen und Doppelung von Entscheidungsgremien ab, die mit einer effizienten Bewirtschaftung der ohnehin knapp bemessenen Mittel der Gemeinschaft nicht vereinbar sind.

4.16 Für folgende Stellen sind Teilaspekte vorgesehen: technische Koordinierung der Landüberwachungsdienste – Europäische Umweltagentur (EEA); technische Koordinierung der Katastrophen- und Krisenmanagementdienste – Europäisches Notfallabwehrzentrum (ERC); technische Koordinierung von Atmosphärendiensten – Europäisches Zentrum für mittelfristige Wettervorhersage (EZMW). Für die Beobachtung des Klimawandels, die Überwachung der Meeresumwelt und die Sicherheit sind noch keine verantwortlichen Stellen benannt worden. Sonstige

Dienste von Bedeutung für die Kommission und andere europäische Akteure sollen von weiteren Einrichtungen übernommen werden, z.B. von der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), dem Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC), der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) bzw. der Europäische Verteidigungsagentur (EDA).

4.17 Mit dem operativen Betrieb der Weltraumkomponente von GMES könnten beauftragt werden: die Europäische Weltraumagentur (ESA) (ad interim) für die Landüberwachung und Beobachtung zielspezifischer Bereiche mit hochauflösenden Bildern sowie die Europäische Organisation für die Nutzung von meteorologischen Satelliten (EUMETSAT) für die systematische und globale Beobachtung der Atmosphäre und Ozeane. Die Weltraumentwicklungstätigkeiten könnten der Europäischen Weltraumorganisation unter Beteiligung der Europäischen Kommission angetragen werden.

4.18 Die vorstehend beschriebene Zwischenlösung erstreckt sich auf den Betrieb der Gesamtkonstellation von Sentinel-1, Sentinel-2 und der "Land"-Komponente von Sentinel-3. Es liegt auf der Hand, dass es kein leichtes Unterfangen ist, für einen Übergangszeitraum derart schwerwiegende Verpflichtungen bezüglich der Organisation und der Ressourcen einzugehen.

4.19 Die technische Koordinierung der In-situ-Komponente von GMES wäre Aufgabe der Europäischen Umweltagentur (EUA).

4.20 Es ist nicht klar, wie diese Akteure in der Lage sein sollen, mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Verwaltungskapazitäten den operativen Erfordernissen eines Programms wie GMES, das eine überwiegende Raumfahrtkomponente aufweist, für die eine ganz spezifische Sachkompetenz erforderlich ist, gerecht zu werden.

4.21 In der anschließenden Mitteilung über die Ausarbeitung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung für den Betrieb des Europäischen Erdbeobachtungsprogramms (GMES)<sup>(10)</sup> ist ein "GMES-Rat" vorgesehen, durch den zahlreiche Kompetenzüberschneidungen in Bezug auf die Verwaltung der europäischen Raumfahrtprogramme geschaffen werden, was wiederum zu klaren Zuständigkeitskonflikten und Doppelung von Entscheidungsstrukturen in Europa führt. Dies liefe darauf hinaus, dass - im Widerspruch zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - gewissermaßen eine parallele Raumfahrtagentur entstünde.

Brüssel, den 12. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> COM(2012) 218 final, 11.5.2012.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Wertpapierabrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinie 98/26/EG“**

COM(2012) 73 final – 2012/0029 (COD)

(2012/C 299/14)

Berichtersteller: **Peter MORGAN**

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union und beschlossen am 15. März 2012 bzw. am 3. April 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Wertpapierabrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinie 98/26/EG"*

COM(2012) 73 final — 2012/0029 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 110 gegen 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diesen Verordnungsvorschlag. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über Zentralverwahrer wird die Kommission den auf drei Säulen basierenden neuen Regulierungsrahmen für die Finanzinfrastruktur in der EU vollendet haben: Zentralverwahrer, Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR) und Richtlinie bzw. Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID/MiFIR).

1.2 Die Einführung des Euros hat als Katalysator für grenzüberschreitende Anlagen in Wertpapieren gewirkt, und das reibungslose Funktionieren grenzüberschreitender Anlagen basiert auf gemeinsamen Normen in der EU. Ein hohes Maß an Abrechnungsdisziplin verringert das Gegenparteiisiko, oder genauer, das Liquiditätsrisiko und das Ersetzungsrisiko. Wichtiger noch ist, dass der Anlegerschutz verbessert wird und Transaktionen zwischen Käufern und Verkäufern von Wertpapieren sicher und fristgerecht abgewickelt werden können. Unter diesem Aspekt ist die Verordnung ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts.

1.3 Ein maßgeblicher Änderungsvorschlag in Bezug auf den Tätigkeitsbereich von Zentralverwahrern ist das Verbot beschränkter Banklizenzen für Zentralverwahrer. Das betrifft die zwei großen internationalen Zentralverwahrer, die ihre Banklizenzen zur Unterstützung ihrer Abrechnungs- und Verwahrverfahren in sehr großem Maßstab einsetzen. Der EWSA anerkennt das Gewicht der Meinung internationaler Gremien und Organe (G-20, Europäische Kommission, Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) usw.), die sich für die Abtrennung von Kreditinstituten starkmachen. Der Ausschuss unterstützt den Standpunkt der Kommission und ist der Auffassung, dass separate Banken die beste Lösung darstellen.

1.4 Sehr wichtig ist der Vorschlag, die Abrechnungsperiode einheitlich auf zwei Tage nach dem Handel (T+2) festzulegen. Während dies innerhalb der EU zu realisieren sein dürfte, sind

in Bezug auf weltweite Transaktionen noch eine Reihe von Fragen zu lösen.

1.5 Die Vorschläge machen die Dematerialisierung handelbarer Wertpapiere erforderlich. Dafür ist eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2020 vorgesehen. Gleichwohl haben die Mitgliedstaaten in diesem Bereich unterschiedliche Fortschritte erzielt, sodass ein politischer Kompromiss erforderlich sein könnte.

## 2. Einleitung

2.1 Die Zentralverwahrer sind Institute von systemischer Bedeutung für die Finanzmärkte. Jedem an oder außerhalb einer Börse getätigten Wertpapiergeschäft folgen Nachhandelsverfahren, die zur Abrechnung dieses Geschäfts, d.h. zur Lieferung von Wertpapieren gegen Barmittel führen. Die Zentralverwahrer sind dabei die entscheidenden Einrichtungen, die über sogenannte Wertpapierabrechnungssysteme die Abwicklung ermöglichen. Die Zentralverwahrer sorgen auch für die Eröffnung und zentrale Führung von Wertpapierkonten, in denen erfasst wird, wie viele Wertpapiere von wem begeben wurden, und jeder Wechsel der Halter dieser Wertpapiere verbucht wird.

2.2 Ferner spielen die Zentralverwahrer eine Schlüsselrolle am Markt für Sicherheiten, insbesondere für geldpolitische Zwecke. Beispielsweise durchlaufen praktisch alle für geldpolitische Operationen einer Zentralbank in Frage kommenden Sicherheiten in der EU, vor allem im Euro-Währungsgebiet, von Zentralverwahrern betriebene Wertpapierabrechnungssysteme.

2.3 Von Wertpapierabrechnungssystemen in der EU wurden 2010 Transaktionen im Wert von annähernd 920 Billionen EUR abgerechnet und Ende 2010 Wertpapiere im Wert von fast 39 Billionen EUR gehalten. Es gibt mehr als 30 Zentralverwahrer in der EU; im Allgemeinen existiert in jedem Land eine solche Einrichtung, außerdem bestehen zwei "internationale" Zentralverwahrer (sogenannte ICSD – Clearstream Banking Luxembourg und Euroclear Bank), die eine Unterkategorie von Zentralverwahrern bilden und auf die Begebung internationaler Anleihen, allgemein als "Eurobonds" bekannt, spezialisiert sind.

2.4 Während die Abrechnung innerhalb nationaler Grenzen in der Regel sicher und effizient funktioniert, ist die grenzüberschreitende Abrechnung im Rahmen grenzüberschreitender Anlagen komplexer und mit höheren Kosten verbunden. So ist die Zahl der gescheiterten Abwicklungen bei grenzüberschreitenden Geschäften höher als bei inländischen Transaktionen, und die Kosten für eine grenzüberschreitende Abrechnung fallen bis zu viermal höher aus als im Fall einer Abwicklung im Inland. In der Regel sind die Kosten für Wertpapierabrechnungen über Zentralverwahrer minimal im Rahmen der Gesamtkosten, die für die Nutzung aller Infrastruktureinrichtungen entstehen, wengleich sie für die Emittenten ein wichtiger Kostenfaktor sind.

2.5 Diese Sicherheitsprobleme ergeben sich aus einer Reihe von Faktoren, darunter:

- Die Länge des Abrechnungszyklus. Die Zeit zwischen dem Handelsgeschäft und der Abrechnung ist in der EU nämlich nicht harmonisiert, so dass es bei der grenzüberschreitenden Abrechnung zu Beeinträchtigungen kommt.
- Ein kleiner, aber nennenswerter Anteil an Wertpapieren besteht nach wie vor in Papierform. Bei diesen Wertpapieren dauert der Abwicklungszyklus deutlich länger, wodurch die Anleger ein größeres Risiko eingehen.
- Gescheiterte Abwicklungen, d.h. Situationen, in denen eine Transaktion nicht zum vorgesehenen Abrechnungstag abgerechnet wird, unterliegen nicht an allen Märkten abschreckenden Sanktionen; sofern solche Sanktionen bestehen, unterscheidet sich die Abrechnungsdisziplin zwischen den einzelnen Märkten erheblich.
- Zwar verringert sich durch die Richtlinie 98/26/EG über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen die Beeinträchtigung eines Wertpapierabrechnungssystems durch gegen einen Teilnehmer des betreffenden Systems geführte Insolvenzverfahren, andere Risiken des Systems oder die Belastbarkeit des das System betreibenden Zentralverwahrers werden jedoch nicht behandelt. Einige Zentralverwahrer unterliegen zusätzlichen Kredit- und Liquiditätsrisiken, die sich aus Bankdienstleistungen in Ergänzung zur Abrechnung ergeben.
- Verbindungsvereinbarungen zwischen Zentralverwahrern gelten zwar als ein erster Schritt zur Konsolidierung der europäischen Abrechnungsmärkte, geben aber angesichts fehlender spezifischer Aufsichtsregeln für solche Verbindungen auch Anlass zu Sicherheitsbedenken. Darüber hinaus verstärken diese Vereinbarungen die Verflechtung der Zentralverwahrer, was ein weiteres Argument für die Einführung eines gemeinsamen Aufsichtsrahmens ist.

2.6 Dass kein effizienter Binnenmarkt für Abrechnungen existiert, ist ebenfalls nicht ganz unbedenklich. Nach wie vor bestehen am europäischen Markt für Nachhandelstätigkeiten bedeutende Hindernisse, zum Beispiel die Beschränkung des Zugangs von Wertpapieremittenten zu Zentralverwahrern, unterschiedliche nationale Zulassungsregelungen und Bestimmungen für Zentralverwahrer innerhalb der EU und ein eingeschränkter Wettbewerb zwischen verschiedenen nationalen Zentralverwahrern. Aufgrund dieser Hindernisse ist der Markt stark fragmentiert. Infolgedessen stützt sich die grenzüberschreitende Abrechnung von Transaktionen auf unnötig komplizierte Ketten von Haltern, bei denen häufig mehrere Zentralverwahrer und etliche weitere Mittler involviert sind. Dies wirkt sich negativ auf die Effizienz, aber auch auf die mit grenzüberschreitenden Geschäften einhergehenden Risiken aus.

2.7 Diese Probleme sind von Bedeutung, da die grenzüberschreitenden Geschäfte in Europa, vom gewöhnlichen Kauf/Verkauf von Wertpapieren bis zur Sicherungsübereignung, immer häufiger werden und die Verflechtung unter den Zentralverwahrern zunimmt. Die genannten Tendenzen dürften sich durch die Inbetriebnahme von Target2 Securities (T2S) noch verstärken; das vom Eurosystem initiierte Projekt soll ab 2015 eine länderübergreifende gemeinsame Plattform für die Wertpapierabrechnung in Europa bieten.

### 3. Wesentlicher Inhalt des Verordnungsvorschlags

3.1 Der Verordnungsvorschlag umfasst zwei Hauptteile: Maßnahmen, die sich auf alle Marktteilnehmer im Zusammenhang mit der Wertpapierabrechnung beziehen (Titel II), und Maßnahmen, die sich speziell auf Zentralverwahrer (Titel III, IV und V) beziehen.

#### *Wertpapierabrechnung*

3.2 In Titel II wird die sogenannte Dematerialisierung/Immobilisierung von Wertpapieren vorgeschrieben, d.h. die Begebung von Wertpapieren durch Verbuchung im Effektenkonto. Diese Maßnahme zielt auf die Steigerung der Abrechnungseffizienz ab; sie führt zu kürzeren Abrechnungsperioden und gewährleistet die Integrität einer Wertpapieremission, indem der Abgleich von Wertpapierbeständen erleichtert wird. In der vorgeschlagenen Verordnung ist ein ausreichend langer Übergangszeitraum vorgesehen, der sich bis zum 1. Januar 2020 erstreckt, damit Marktbetreiber aus den Mitgliedstaaten, in denen es nach wie vor beträchtliche Wertpapierbestände in Papierform gibt, dieser Bestimmung gerecht werden können.

3.3 Zudem wird in Titel II die Abrechnungsperiode für Wertpapiergeschäfte in der gesamten EU harmonisiert. In Europa werden die meisten Wertpapiergeschäfte je nach Markt zwei oder drei Tage nach dem Handelstag abgerechnet. Die Abrechnungsperiode wird harmonisiert und auf zwei Tage nach dem Handelstag festgelegt, wobei allerdings kürzere Abrechnungsperioden zugelassen werden.

3.4 Ferner werden die Maßnahmen zur Abrechnungsdisziplin EU-weit harmonisiert. Dazu gehören Ex-ante-Maßnahmen, mit denen ein Scheitern der Abwicklung verhindert werden soll, und Ex-post-Maßnahmen für den Fall des Scheiterns von Abwicklungen.

#### *Zulassung und Beaufsichtigung von Zentralverwahrern*

3.5 In der Richtlinie 98/26/EG werden Wertpapierliefer- und -abrechnungssysteme bereits als förmliche Vereinbarung festgelegt, die es gestattet, Wertpapiere zwischen verschiedenen Teilnehmern zu übertragen. Die genannte Richtlinie geht jedoch nicht auf die Institute ein, die für den Betrieb solcher Systeme verantwortlich sind. Angesichts der zunehmenden Komplexität derartiger Systeme und der mit der Abrechnung verbundenen Risiken ist es von entscheidender Bedeutung, dass Institute, die Wertpapierabrechnungssysteme betreiben, rechtlich definiert, zugelassen und gemäß gemeinsamen Aufsichtsgrundsätzen überwacht werden.

3.6 Zentralverwahrer müssen künftig von den nationalen zuständigen Behörden des Ortes, an dem sie ansässig sind, zugelassen und beaufsichtigt werden. Im Hinblick auf den immer stärker grenzüberschreitenden Aspekt ihrer Tätigkeit wären auch andere Behörden mit Bezug zu den von den Zentralverwahrern betriebenen Wertpapierabrechnungssystemen und mit anderen Unternehmen derselben Gruppe heranzuziehen. Die ESMA wird bei der Erarbeitung von Entwürfen technischer Standards zur Harmonisierung des Zulassungsprozesses und zur Gewährleistung der Zusammenarbeit zwischen Behörden eine wichtige Rolle spielen.

3.7 Dem Vorschlag zufolge wird zugelassenen Zentralverwahrern ein "Pass" für die Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union ausgestellt, wobei entweder eine Dienstleistung direkt in einem anderen Mitgliedstaat erbracht oder eine Zweigniederlassung in diesem Mitgliedstaat errichtet wird. Einem Zentralverwahrer aus einem Drittland kann Zugang zur EU gewährt werden, wenn er von der ESMA anerkannt wurde.

#### *Anforderungen für Zentralverwahrer*

3.8 Da die Zentralverwahrer systemrelevant sind und unverzichtbare Dienstleistungen für den Wertpapiermarkt erbringen, müssen sie hohen aufsichtsrechtlichen Standards unterliegen, damit ihr wirtschaftlicher Bestand und der Schutz ihrer Teilnehmer gewährleistet sind. Die Anforderungen für Zentralverwahrer werden in mehrere Kategorien eingeteilt: Organisatorische Anforderungen, Wohlverhaltensregeln, Anforderungen für Zentralverwahrungsdienstleistungen, aufsichtsrechtliche Anforderungen und Anforderungen für Zentralverwahrer-Verbindungen.

3.9 Die Wohlverhaltensregeln schreiben nicht diskriminierende, transparente und strikt risikobasierte Geschäftsvorgänge sowie die vollständige Offenlegung von Kosten und Einnahmen gegenüber den zuständigen Behörden vor.

3.10 Die Anforderungen für Zentralverwahrungsdienstleistungen umfassen Verpflichtungen bezüglich des taggleichen Kontenabgleichs sowie die Kontentrennung. Hinsichtlich der Barzahlung ist im Vorschlag vorgeschrieben, dass die Zentralverwahrer auf Zentralbankkonten abrechnen, wann immer dies praktisch durchführbar ist und solche Konten zur Verfügung stehen. Die Abrechnung in Geschäftsbankgeld ist zulässig, sie muss jedoch entgegen einigen derzeit angewandten Praktiken über ein separates Kreditinstitut erfolgen, das als Verrechnungsstelle fungiert.

3.11 Die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Zentralverwahrer selbst enthalten wichtige Bestimmungen über die Minderung des operationellen Risikos. Da es den Zentralverwahrern nicht gestattet wäre, bankartige Dienstleistungen direkt zu erbringen, besteht das Hauptrisiko für Zentralverwahrer im operationellen Risiko. Diese Bestimmungen enthalten geeignete Maßnahmen, mit denen die Fortführung des Geschäftsbetriebs einschließlich der Abrechnung jederzeit gewährleistet ist. Auch die Eigenkapitalanforderungen werden unter Bezugnahme auf die Betriebsausgaben festgelegt – die Zentralverwahrer sollten Eigenkapital, Gewinnrücklagen und sonstige Rücklagen halten, um mindestens sechs Monate lang ihre Betriebsausgaben decken zu können.

3.12 Die Anforderungen für Zentralverwahrer-Verbindungen beinhalten die Festlegung identischer Regeln für die Wirksamkeit von Abrechnungen.

#### *Zugang zu Zentralverwahrern*

3.13 Die Öffnung des Marktes für Zentralverwahrungsdienstleistungen und der Abbau von Zugangshindernissen gehören zu den Zielen der vorliegenden Initiative. Drei Arten von Zugang werden erwogen: a) zwischen Emittenten und Zentralverwahrern, b) zwischen Zentralverwahrern und c) zwischen Zentralverwahrern und anderen Marktinfrastrukturen.

3.14 Mit dem Vorschlag wird das Recht der Emittenten eingeführt, ihre Wertpapiere bei jedem in der Europäischen Union zugelassenen Zentralverwahrer zu erfassen, und den Zentralverwahrern das Recht gewährt, Dienstleistungen im Hinblick auf Wertpapiere zu erbringen, die nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats konzipiert wurden.

3.15 Ein Zentralverwahrer sollte das Recht haben, Transaktionsfeeds von zentralen Gegenparteien und Handelsplätzen zu erhalten, und diese Infrastrukturen sollten Zugang zu von Zentralverwahrern betriebenen Wertpapierabwicklungssystemen haben.

#### *Kreditinstitute*

3.16 Zentralverwahrer können ihren Teilnehmern die Abrechnung in Geschäftsbankgeld anbieten, wenn eine Abrechnung in Zentralbankgeld unpraktisch ist oder nicht zur Verfügung steht. Zentralverwahrer sollten jedoch selbst keine Bankdienstleistungen in Ergänzung zur Abrechnung erbringen, sondern von den für sie zuständigen Behörden ermächtigt werden, ein Kreditinstitut als Verrechnungsstelle für die Eröffnung von Geldkonten und die Gewährung von Kreditfazilitäten zur Erleichterung der Abrechnung zu benennen.

3.17 Diese Trennung zwischen Zentralverwahrern und Verrechnungsstellen ist eine wichtige Maßnahme zur Wahrung und Erhöhung der Sicherheit von Zentralverwahrern. Bankdienstleistungen in Ergänzung zur Abrechnung vermehren die Risiken, denen Zentralverwahrer ausgesetzt sind, und erhöhen deshalb die Wahrscheinlichkeit, dass Zentralverwahrer ausfallen oder schweren Belastungen unterliegen.

3.18 Zwar werden die Bankdienstleistungen von einigen Zentralverwahrern gewöhnlich auf Intra-Tagesbasis erbracht (sie sind durch Sicherheiten und andere Finanzmittel vollständig abgedeckt) und beschränken sich auf Dienstleistungen in Ergänzung zur Abrechnung. Die Beträge, um die es dabei geht, sind jedoch bedeutend, und ein Ausfall eines solchen Zentralverwahrers würde sich negativ auf die Wertpapier- und Zahlungsverkehrsmärkte auswirken. Durch die Vorschrift, dass die Bankdienste in einer von der die Zentralverwahrungs-Kerndienstleistungen erbringenden Stelle getrennten rechtlichen Einheit zu leisten sind, wird verhindert, dass die Risiken von den Bankdienstleistungen auf die Erbringung der Zentralverwahrungs-Kerndienstleistungen übergehen, vor allem im Fall einer Insolvenz oder einer aus den Bankdienstleistungen resultierenden gravierenden Belastung.

3.19 Für derzeit Bankdienstleistungen erbringende Zentralverwahrer bestehen die Hauptkosten in Verbindung mit dieser Vorschrift in den Rechtskosten für die Errichtung einer getrennten rechtlichen Einheit zur Erbringung von Bankdienstleistungen. Die Kommission ist der Auffassung, dass keine Alternativen bestehen, die weniger streng als die Abtrennung der Bankdienstleistungen wären und die Gefahr der Übertragung des Risikos von den Bankdienstleistungen auf die Zentralverwahrungs-Kerndienstleistungen völlig beseitigen würden.

3.20 Damit Synergien genutzt werden können, die durch die Erbringung von Zentralverwahrungs- und Bankdienstleistungen innerhalb einer einzigen Unternehmensgruppe entstehen, sollte die Vorschrift, dass Bankdienstleistungen durch ein separates Kreditinstitut erbracht werden müssen, dem nicht entgegenstehen, dass das Kreditinstitut zur gleichen Unternehmensgruppe gehört wie der Zentralverwahrer.

3.21 Die zuständige Behörde sollte in der Lage sein, in jedem Einzelfall nachzuweisen, dass durch die Erbringung von sowohl Zentralverwahrungs- als auch Bankdienstleistungen durch dieselbe rechtliche Einheit kein systemisches Risiko entsteht. In einem solchen Fall könnte die Europäische Kommission auf einen begründeten Antrag hin eine Ausnahme gewähren. In jedem Fall sollten die Tätigkeiten eines als Kreditinstitut zugelassenen Zentralverwahrers auf die Erbringung von Bankdienstleistungen in Ergänzung zur Abrechnung beschränkt sein.

## Sanktionen

3.22 Eine Bestandsaufnahme der bestehenden nationalen Regelungen hat beispielsweise gezeigt, dass die Höhe der Geldbußen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variiert, dass einige zuständige Behörden nicht über alle wichtigen Sanktionsbefugnisse verfügen und dass manche zuständigen Behörden keine Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen verhängen können. Zu diesem Zweck sollte – so der Vorschlag der Kommission – den zuständigen Behörden ein Mindestkatalog verwaltungsrechtlicher Maßnahmen und Sanktionen zur Verfügung gestellt werden, einschließlich Entzug der Zulassung, öffentliche Warnungen, Entlassung der Mitglieder der Leitungsorgane, Rückerstattung aufgrund von Verstößen gegen diese Verordnung erzielter Gewinne – soweit sich diese ermitteln lassen – und Geldbußen.

## 4. Standpunkt des EWSA

4.1 Der EWSA begrüßt diesen Verordnungsvorschlag. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über Zentralverwahrer wird die Kommission den auf drei Säulen basierenden neuen Regulierungsrahmen für die Finanzinfrastruktur in der EU vollendet haben: Zentralverwahrer, Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR) und Richtlinie bzw. Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID/MiFIR). Zusammen erfassen diese drei Instrumente zahlreiche Bereiche und weite Teile des Marktes. Die Kommission muss dafür Sorge tragen, dass diese Instrumente ohne Überschneidungen, die zu unterschiedlichen Auslegungen der neuen Bestimmungen führen könnten, ineinander greifen. Ebenso ist es von zentraler Bedeutung, dass die verschiedenen Legislativvorhaben bezüglich der Schlüsselbereiche kohärent und konsistent sind.

4.2 Die ESMA wird für die Erarbeitung der technischen Standards dieser neuen Rechtsvorschrift sowie der beiden anderen Säulen zuständig sein. Der Ausschuss nimmt das Ausmaß der Aufgaben und Zuständigkeiten zur Kenntnis, die der ESMA mit relativ engem Zeitrahmen überantwortet wurden. Diese umfassen u.a. die Zuständigkeit für die Regulierung der Ratingagenturen, die Überwachung des Prüfungssektors, die Einbeziehung bei Leerverkäufen und Kreditausfallversicherungen und die Aufsicht bei der Richtlinie über alternative Investmentfonds. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die ESMA über die zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen personellen Ressourcen mit den entsprechenden Qualifikationen und Erfahrungen verfügt.

4.3 Die Verordnung über Zentralverwahrer bedeutet eine weitere Reihe von Veränderungen für die Finanzdienstleistungsbranche, da die Finanzdienstleistungsunternehmen neuen Rechtsvorschriften und neuen Kontrollen und aufsichtsrechtlichen Auflagen usw. unterliegen. Der EWSA begrüßt diese weiteren Veränderungen, fordert aber die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden – insbesondere die ESMA – auf, auf mögliche Probleme infolge von Überregulierung zu achten.

4.4 Die Einführung des Euro hat als Katalysator für grenzüberschreitende Anlagen in Wertpapieren gewirkt, und das reibungslose Funktionieren grenzüberschreitender Anlagen basiert auf gemeinsamen Normen in der EU. Ein hohes Maß an Abwicklungsdisziplin verringert das Gegenparteiisiko, oder genauer, das Liquiditätsrisiko und das Ersetzungsrisiko. Wichtiger noch ist, dass der Anlegerschutz verbessert wird und Transaktionen zwischen Käufern und Verkäufern von Wertpapieren sicher und fristgerecht abgewickelt werden können. Unter diesem Aspekt ist die Verordnung ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts.

4.5 Der Vorschlag eines "Passes" für Zentralverwahrer ist auch mit Blick auf den Binnenmarkt zu begrüßen, da dieser zum Abbau von Zugangshindernissen beiträgt und Emittenten gleichzeitig das Recht erhalten, ihre Wertpapiere bei jedem in der EU zugelassenen Zentralverwahrer zu erfassen. Das Aufbrechen nationaler Monopole ist auch unter dem Aspekt des Binnenmarkts zu begrüßen.

4.6 Der Ansatz der Risikobeschränkung bei der Festlegung des Geschäftsmodells von Zentralverwahrern kann – zusammen mit der Tatsache, dass dieses Modell de facto durch die Verordnung begrenzt wird – voraussichtlich sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von Zentralverwahrern haben. Die Öffnung des Marktes für grenzüberschreitende Transaktionen ist zweifelsohne von Vorteil. Ansonsten dürfen Zentralverwahrer eine breite Palette von Dienstleistungen erbringen, sofern sie zur Verbesserung der Sicherheit, Effizienz und Transparenz der Wertpapiermärkte beitragen. Der EWSA schlägt überdies zwecks Stimulierung von Innovationen vor, dass es Zentralverwahrern nur dann untersagt sein sollte, über das Kerngeschäft hinausgehende Aktivitäten zu betreiben, wenn diese ihr Risikoprofil beeinträchtigen würden.

4.7 Ein maßgeblicher Änderungsvorschlag in Bezug auf den Tätigkeitsbereich von Zentralverwahrern ist das Verbot beschränkter Banklizenzen für Zentralverwahrer. Das betrifft die beiden großen internationalen Zentralverwahrer – Euroclear und Clearstream –, die ihre Banklizenzen zur Unterstützung ihrer Abrechnungs- und Verwahrverfahren in sehr großem Maßstab einsetzen. Die Palette der Banktätigkeiten, die in der jüngsten Krise keinerlei Probleme verursachten, ist stark eingeschränkt. Gleichwohl anerkennt der EWSA das Gewicht der Meinung internationaler Gremien und Organe (G-20, Europäische Kommission, Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) usw.), die sich für die Abtrennung von Kreditinstituten starkmachen. Zentralverwahrern wird die Einrichtung einer Bank mit beschränkter Lizenz im Besitz der gleichen Unternehmensgruppe gestattet. Dies wird vermutlich nicht zu einer wesentlichen Überarbeitung des Geschäftsmodells von Zentralverwahrern führen.

4.8 Trotz der Feststellung der Kommission, dass es keine Alternative für die Abtrennung der Bankdienstleistungen vom Kerngeschäft der Zentralverwahrer gibt, würde die in Ziffer 3.21 oben beschriebene Bestimmung eine Ausnahme ermöglichen, wenn diese von der zuständigen nationalen Behörde unterstützt wird. Wenngleich es die Möglichkeit der Ausnahme gibt, schließt sich der Ausschuss der Auffassung der Kommission an, dass eine separate Bank das beste Ergebnis darstellt.

4.9 Die Vorschläge machen die Dematerialisierung handelbarer Wertpapiere erforderlich. Dafür ist eine Übergangsfrist bis 2020 vorgesehen. Gleichwohl sind die von den Mitgliedstaaten in diesem Bereich gemachten Fortschritte unterschiedlich, was einen politischen Kompromiss erforderlich machen könnte.

4.10 Von großer Bedeutung ist auch der Vorschlag einer einheitlichen Abrechnungsfrist von maximal zwei Tagen nach dem Handel (T+2). Während sich diese wahrscheinlich auf dem Binnenmarkt realisieren lässt, müssen in Bezug auf weltweite Transaktionen noch eine Reihe von Fragen gelöst werden. Diese betreffen Komplikationen im Zusammenhang mit Wechselkursgeschäften, der Möglichkeit, dass die Wertpapiere auf Kredit erworben wurden, die Zeitonenproblematik, unterschiedliche Abrechnungszyklen auf den Märkten in anderen Regionen und die erheblichen Kosten, die die Automatisierung der Systeme zur Ermöglichung von T+2 nach sich ziehen könnte.

4.11 Die Verordnung verpflichtet im Grunde alle Zentralverwahrer, Geldbußen für säumige Abrechnungsteilnehmer vorzusehen, aber die Regelung muss dem Instrument entsprechen. Das Verhängen von Geldbußen für die verspätete Lieferung illiquider Aktien oder KMU-Beteiligungen würde die Marktliquidität von KMU beeinträchtigen. Für börsennotierte KMU sollte eine Ausnahme erwogen werden. Die Frage der Verwendung der durch die Geldbußen eingehobenen Mittel wird im Verordnungsvorschlag nicht angesprochen.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Transparenz von Maßnahmen zur Regelung der Preisfestsetzung bei Humanarzneimitteln und ihrer Aufnahme in die staatlichen Krankenversicherungssysteme“**

COM(2012) 84 final – 2012/0035 (COD)

(2012/C 299/15)

Berichterstatlerin: **Ingrid KÖSSLER**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 14. März 2012 bzw. am 13. März 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Transparenz von Maßnahmen zur Regelung der Preisfestsetzung bei Humanarzneimitteln und ihrer Aufnahme in die staatlichen Krankenversicherungssysteme"*

COM(2012) 84 final — 2012/0035 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 123 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA betont, dass die Gesundheit für die EU-Bürger hohe Priorität hat<sup>(1)</sup> und dass jedes in der EU zugelassene Arzneimittel den Patienten in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen sollte.

1.2 Er unterstreicht, dass der Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln Teil der Erfüllung des Rechts auf das bestmögliche Gesundheitsniveau sowie der Verpflichtung der EU auf den Grundsatz des "Wohlergehens" ist (Artikel 3 EUV).

1.3 Der EWSA betont, dass die Richtlinie nicht nur für einen Teil des Arzneimittelmarktes gelten kann, sondern für den gesamten Markt gelten muss, inklusive privater Krankenversicherungen und öffentlicher oder privater Einrichtungen als erheblicher Medikamentennachfrager, um einen gleichwertigen Wettbewerb und den Binnenmarkt herzustellen.

1.4 Der EWSA hält fest, dass gesundheitliche Ungleichheiten die EU im Jahr 2004 rund 141 Mrd. EUR bzw. 144 % des BIP<sup>(2)</sup> gekostet haben.

<sup>(1)</sup> Trotz zunehmender Sorge über die wirtschaftliche Situation gehören Gesundheit und Gesundheitsfürsorge gemäß Eurobarometer 2009 nach wie vor zu den fünf wichtigsten Anliegen der EU-Bürger (z.B. Nr. 71 Frühjahr 2009, Nr. 72 Herbst 2009). Siehe z.B.: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb72/eb72\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_en.htm).

<sup>(2)</sup> Mackenbach J.P., Meerding W.J., Kunst A.E.: Economic implications of socioeconomic inequalities in health in the European Union. Europäische Kommission, Juli 2007.

1.5 Der EWSA stellt besorgt fest, dass die Bedingungen für die Preisfestsetzung und Kostenerstattung für den Zugang zu Arzneimitteln in der EU-27 nicht hinlänglich bekannt sind.

1.6 Der EWSA weist auf die derzeit bestehenden Mortalitäts- und Morbiditätsunterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten insbesondere bei Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs und Atemwegserkrankungen hin<sup>(3)</sup>.

1.7 Der EWSA merkt an, dass Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsverfahren, bei denen die in der Richtlinie festgelegten Fristen überschritten werden, den Markteintritt innovativer Arzneimittel verzögern<sup>(4)</sup>.

1.8 Der EWSA betont, dass dies Folgen für Patienten mit schweren oder lebensbedrohlichen Erkrankungen hat, für die keine alternativen Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen; Verzögerungen beim Zugang zu Arzneimitteln können dramatische Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Patienten haben und deren Lebenserwartung verringern.

1.9 Der EWSA unterstreicht, dass Patienten, die ein bestimmtes Arzneimittel brauchen, vorab wissen müssen, welche Regelungen für den Zugang und die Kostenerstattung gelten. Dies sollte den Patienten helfen, eine sachkundige Entscheidung zu

<sup>(3)</sup> Die WHO betrachtet die Zunahme chronischer Erkrankungen als epidemisch und schätzt, dass sie bis 2030 im europäischen Raum 52 Millionen Menschenleben fordern werden. Quelle: [http://ec.europa.eu/health/interest\\_groups/docs/euhpf\\_answer\\_consultation\\_jan2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/interest_groups/docs/euhpf_answer_consultation_jan2012_en.pdf).

<sup>(4)</sup> Bericht über die Untersuchung des Arzneimittelsektors: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/communication\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/communication_de.pdf).

treffen, und dazu beitragen, Irrtümer und Missverständnisse zu vermeiden. Auch sollte dies einen hohen Grad an Vertrauen zwischen dem Patienten und dem Gesundheitsdienstleister herstellen.

1.10 Ein offenes und transparentes Verfahren, wie dies die Kommission z.T. vorschlägt, wäre nach Auffassung des EWSA eine angemessene Lösung zur Verwirklichung dieses Ziels.

1.11 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Konzipierung und Umsetzung der EU-Maßnahmen im Bereich der Transparenz der Preisfestsetzung und Kostenerstattung eine enge Zusammenarbeit mit den Fachgremien sowie die Einbeziehung der "betroffenen Interessengruppen" erfordern und daher ein Rahmen für regelmäßige Konsultationen geschaffen werden muss.

1.11.1 Der EWSA regt an, die Zusammensetzung der auf der Grundlage von Artikel 10 der Richtlinie 89/105/EWG eingerichteten und in dem vorliegenden Richtlinienvorschlag beibehaltenen Sachverständigengruppe ("Transparenzausschuss") im Hinblick auf eine breitere Repräsentativität zu erweitern.

1.11.2 Der EWSA schlägt vor, dass diese "Sachverständigengruppe" im öffentlichen Interesse die Kommission bei der Festlegung und Umsetzung der EU-Maßnahmen bezüglich der verschiedenen Bereiche der Verfahrenstransparenz unterstützt und den Austausch einschlägiger Erfahrungen, Strategien und Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen "betroffenen Interessengruppen" fördert.

1.11.3 Der EWSA betont, dass eine wirksame Überwachung und Unterstützung auf EU-Ebene durch eine effiziente Umsetzung mit der entsprechenden Überwachung und Evaluierung durch die EU entscheidend ist, um Verzerrungen und Verzögerungen beim Zugang zu den Märkten für Patienten festzustellen. Daher ist eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der Kommission, den nationalen Behörden und den "betroffenen Interessengruppen" erforderlich <sup>(5)</sup>.

1.11.4 Der EWSA unterstreicht, dass die Kommission einen Jahresbericht über die effektive Durchsetzung der Transparenzrichtlinie erstellen sollte, in dem die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsmechanismen sowie die Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Fristen in sämtlichen Mitgliedstaaten erfasst werden.

1.12 Der EWSA weist darauf hin, dass die Fristen nicht immer eingehalten werden und der tatsächliche Zeitpunkt des Marktzugangs und der Verwendung sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch innerhalb der Mitgliedstaaten stark schwankt <sup>(6)</sup>.

1.12.1 Nach Auffassung des EWSA waren die in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden gerichtlichen Rechtsmittel kaum von Bedeutung für die Durchsetzung der Einhaltung der Fristen, weil die betroffenen Unternehmen durch die häufig

langwierigen Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten davon abgehalten wurden, Rechtsmittel einzulegen.

1.12.2 Seiner Meinung nach bedarf es daher wirksamer Mechanismen, um die Einhaltung der Fristen für die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsentscheidungen zu kontrollieren und durchzusetzen.

1.12.3 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, angemessene Verfahrensrechte für sämtliche Interessengruppen festzulegen, die mindestens Folgendes umfassen: (i) das Recht auf Anhörung, (ii) das Recht auf Akteneinsicht, einschl. der Einsichtnahme in wissenschaftliche Beweismittel und Berichte, sowie (iii) das Recht auf eine mit Gründen versehene Entscheidung.

1.13 Zu den verkürzten Fristen gibt der EWSA zu bedenken, dass die Patientensicherheit oberste Priorität haben muss. Insbesondere sind alle neuen Erkenntnisse und Hinweise, die die Patientensicherheit betreffen, durch Ergänzungen der Gesundheitstechnologie-Bewertung, aber auch der Vergleich mit therapeutischen Alternativen im Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsverfahren zu berücksichtigen. Auch die in diesem Zusammenhang mit dem jeweiligen Unternehmen zu führenden, notwendigen Preisverhandlungen werden durch eine Fristverkürzung nicht einfacher und können daher nicht schneller abgeschlossen werden.

1.13.1 Der EWSA betont, dass eine koordinierte Bewertung auf nationaler Ebene erfolgen sollte, damit der Zugang zu Arzneimitteln für die Patienten in den verschiedenen Regionen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht durch regionale Vorschriften behindert wird. Die nationalen und regionalen Behörden sollten ihre diesbezüglichen Maßnahmen stärker koordinieren, um allen Bürgern innerhalb eines Mitgliedstaats den gleichberechtigten Zugang zu Arzneimitteln zu ermöglichen <sup>(7)</sup>.

1.13.2 Nach Auffassung des EWSA könnten die Mitgliedstaaten für wirksamere Fristen sorgen, indem sie klarstellen, dass die Behörden den Eingang des Antrags innerhalb von 10 Tagen bestätigen und eventuell fehlende Angaben in angemessener Frist nach Eingang des Antrags anfordern müssen, damit keine unnötigen Verzögerungen entstehen, bis der Antragsteller die verlangten Zusatzangaben vorlegen kann.

1.14 Nach Auffassung des EWSA sollten Patienten- und Verbraucherorganisationen das Recht haben, die Aufnahme des Verfahrens für die Einbeziehung von Arzneimitteln in die Krankenversicherungssysteme zu beantragen und über den Fortschritt dieses Verfahrens informiert zu werden.

1.14.1 Der EWSA stellt fest, dass die gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen z.B. durch Rabattverträge mit den Arzneimittelherstellern eine immer einflussreichere Rolle spielen, und schlägt daher vor, dass ihre Tätigkeiten mindestens einmal pro Jahr von den Mitgliedstaaten überprüft werden. Weiters sollten die Mitgliedstaaten regelmäßig eine Überprüfung der Preise und Rückerstattung jener Arzneimittel durchzuführen, bei denen die Kosten für die Krankenversicherungssysteme und die Patienten unverhältnismäßig hoch sind.

<sup>(5)</sup> Kanavos P, Schurer WS, Vogler S.: *Structure of medicines distribution in EU-27 and its impact on prices, availability and on the efficiency of medicines provision*. Europäische Kommission, GD Unternehmen, und EMINet, Januar 2011.

<sup>(6)</sup> Bericht über die Untersuchung des Arzneimittelsektors, Abschlussbericht, 8. Juli 2009. Verschiedene Untersuchungen wie z.B. die Alcimed-Studie oder der EU-Bericht über die Untersuchung des Arzneimittelsektors bestätigen diese Schwankungen beim Zugang. Durch europäische Referenznetzwerke zwischen den Fachzentren können diese Schwankungen verringert werden.

<sup>(7)</sup> Laut ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die festgesetzte Frist eine Ausschlussfrist, die von den nationalen Behörden nicht überschritten werden darf – [1] Merck, Sharp und Dohme BV gegen Belgischer Staat (C-245/03).

1.15 Der EWSA befürwortet die Aufnahme von Kriterien mittels entsprechender Leitlinien wie auch die Aufnahme von Definitionen, damit die Kernziele des Vorschlags verwirklicht werden. Dies unter Wahrung des Artikel 168 Absatz 7 AEUV, wonach die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung einschließlich der Zuweisung der dafür bereitgestellten Mittel tragen.

1.15.1 Der EWSA dringt darauf, dass die Mitgliedstaaten auf ein standardisiertes Konzept für die Festlegung dieser Kriterien hinarbeiten, um wertbasierte Preisfestsetzungssysteme in ganz Europa einzuführen. Diese Kriterien sollten die Messung der "medizinischen Versorgungslücken", der "Innovation" und des "gesellschaftlichen Nutzens" beinhalten.

1.15.2 Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission die Anwendung von Standardkriterien überwacht und zwei Jahre nach Umsetzung dieser Richtlinie einen Bericht über die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungssysteme erstellt.

1.16 Der EWSA dringt darauf, Beschlüssen über Preiserhöhungen, Preisstopps, Preissenkungen und sonstigen Preisgenehmigungen transparente und objektive Kriterien zugrunde zu legen.

1.17 Der Artikel 14 des Vorschlags (Irrelevanz der Rechte des geistigen Eigentums) wird abgelehnt. Die Kommission hat eine Balance zu finden zwischen der Erstattungsgenehmigung für einen Arzneimittelhersteller und den berechtigten Interessen Dritter auf ihre Rechte am geistigen Eigentum.

1.18 Im Sinne des Artikels 3 Absatz 5 EUV fordert der EWSA die Kommission auf, Sonderregeln für lebenswichtige, hochpreisige Medikamente (z.B. AIDS) für Entwicklungs- und Schwellenländer in internationalen, multi- und bilateralen Vereinbarungen zu akzeptieren.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 Seit dem Erlass der Richtlinie 89/105/EWG haben sich die Entscheidungsverfahren für die Preisfestsetzung und Kostenerstattung weiterentwickelt und sind immer komplexer geworden. Diese Richtlinie wurde seit ihrer Annahme noch nie geändert.

2.2 In dem Vorschlag werden allgemeine Vorschriften und Regelungsleitlinien festgelegt mit dem Ziel, Effizienz und Transparenz bei den Preisfestsetzungs-, Finanzierungs- und Kostenerstattungsverfahren zu gewährleisten.

2.3 Von der Änderung betroffen sind u.a.:

a) Pharmaunternehmen, einschl. innovative Unternehmen und Generika-Hersteller, für die der Marktzugang entscheidend ist, um die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der Branche zu gewährleisten;

b) die Bürger und Patienten in der EU, die die Folgen von ungerechtfertigten Hemmnissen für den Arzneimittelhandel und Verzögerungen bei der Verfügbarkeit von Arzneimitteln tragen müssen;

c) die öffentlichen Gesundheitshaushalte, inklusive der gesetzlichen, beitragsfinanzierten Krankenversicherungen, da die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungssysteme Einfluss auf die Inanspruchnahme von Arzneimitteln und die Ausgaben und potenziellen Einsparungen der Sozialversicherungssysteme haben.

2.3.1 Nicht erfasst sind private Krankenversicherungen und öffentliche und private Einrichtungen wie Krankenanstalten, Großapotheken und sonstige medizinische Dienstleister. Der EWSA betont, dass die Richtlinie nicht nur für einen Teil des Arzneimittelmarktes gelten kann, sondern für den gesamten Markt gelten muss, um einen gleichwertigen Wettbewerb und den Binnenmarkt herzustellen.

2.4 Die Richtlinie gilt nur für Arzneimittel; Medizinprodukte unterliegen u.U. den Preisfestsetzungsbestimmungen der Mitgliedstaaten und/oder Beschlüssen über ihre Aufnahme in die Krankenversicherungssysteme.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Angesichts der in mehreren Mitgliedstaaten bestehenden Probleme begrüßt der EWSA den Vorschlag der Kommission, die Zusammenarbeit auf EU-Ebene zu intensivieren, um den gleichberechtigten Zugang aller Patienten zu erschwinglichen und dringend benötigten Arzneimitteln sicherzustellen und zugleich die Entwicklung neuer Arzneimittel zu fördern.

3.2 Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass als Rechtsgrundlage nicht nur Artikel 114 AEUV heranzuziehen ist, sondern auch Artikel 168 Absatz 7 AEUV berücksichtigt werden muss, nach dem die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung, einschließlich der Zuweisung der dafür bereitgestellten Mittel haben.

3.3 Der EWSA weist darauf hin, dass die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsverfahren häufig zu unnötigen Verzögerungen und überzogenem Verwaltungsaufwand<sup>(8)</sup> beim Zugang zu innovativen Arzneimitteln, Arzneimitteln für seltene Leiden und Generika auf den EU-Märkten führen, insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen die nationalen Märkte klein und die Erträge der Unternehmen aus Investitionen niedrig sind.

3.4 Der EWSA begrüßt die Beibehaltung des Transparenzausschusses (Artikel 20), schlägt jedoch vor, dass diese "Sachverständigengruppe" eine breitere Repräsentativität erhält; dies würde regelmäßige Konsultationen der "betroffenen Interessengruppen" ermöglichen, um effiziente Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsverfahren für Arzneimittel zu gewährleisten.

<sup>(8)</sup> Pharmaceutical Market Monitoring Study, Bd. I, S. 83.

3.5 Der EWSA nimmt das sich allmählich herausbildende Einvernehmen darüber zur Kenntnis, dass bei der Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungspolitik ein Gleichgewicht gefunden werden muss zwischen (1) dem zeitgerechten und gleichberechtigten Zugang zu Arzneimitteln für alle Patienten in der EU, (2) der Steuerung der Arzneimittelausgaben für die Mitgliedstaaten und (3) der Notwendigkeit, dass sich wertvolle Innovationen auszahlen müssen auf einem wettbewerbsfähigen und dynamischen Markt, der auch Forschung und Entwicklung förderlich ist.

3.5.1 Nach Ansicht des EWSA bedarf es daher wirksamer Mechanismen, um die Einhaltung der Fristen für die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsentscheidungen zu kontrollieren und durchzusetzen.

3.5.2 Der EWSA unterstreicht, dass ein Jahresbericht über die effektive Durchsetzung der Transparenzrichtlinie erstellt werden sollte, in dem die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsmechanismen sowie die Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Fristen in sämtlichen Mitgliedstaaten erfasst werden. Der EWSA betont, dass eine standardisierte Methodik für die Erfassung der Angaben für diesen Bericht erforderlich ist, und begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Berichterstattung über die Einhaltung der Fristen (Artikel 17) zu verpflichten, wodurch eine wirksamere Umsetzung der Richtlinie gewährleistet werden kann.

3.6 Gemäß Artikel 3 Absatz 5 EUV leistet die EU einen Beitrag zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte auch in ihren Außenbeziehungen. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, Sonderregeln für lebenswichtige, hochpreisige Medikamente (z.B. AIDS) für Entwicklungs- und Schwellenländer in internationalen, multi- und bilateralen Vereinbarungen zu akzeptieren.

## 4. Besondere Bemerkungen

### 4.1 Begriffsbestimmung

Der EWSA macht auf die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufmerksam, wonach anerkannt wird, dass eine weite Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie erforderlich ist, damit ihre Kernziele nicht durch nationale Systeme und Politiken gefährdet werden. Daher möchte der EWSA sein Verständnis folgender Begriffe unterstreichen:

4.1.1 "Gesundheitstechnologie-Bewertung": Der EWSA verweist auf die Definition von EUnetHTA<sup>(9)</sup>, deren Übernahme er empfiehlt.

4.1.2 "Einbeziehung der Interessengruppen" bedeutet die rechtzeitige Einbindung der "betroffenen Interessengruppen" – darunter Patienten- und Verbraucherbeauftragte, Inhaber der Genehmigung für das Inverkehrbringen und medizinische

Sachverständige einschl. unabhängiger Wissenschaftler – während des gesamten Entscheidungsprozesses, um das Recht auf Anhörung sowohl zum konzeptuellen Entwurf der Bewertung als auch zu deren Durchführung zu ermöglichen.

4.1.3 "Einbeziehung der Patienten und Verbraucher" bedeutet, dass Patienten aufgrund ihres spezifischen Wissens und ihrer einschlägigen Erfahrungen als Patienten und Nutzer des Gesundheitssystems eine aktive Rolle bei Maßnahmen oder Entscheidungen wahrnehmen.

4.1.4 "Objektive und überprüfbare Kriterien" sollen für die Auswahl, die Bewertungsmethoden und die Nachweisanforderungen für die einer Gesundheitstechnologie-Bewertung unterliegenden Produkte definiert werden; dies beinhaltet die Vermeidung unnötiger Doppelarbeit, insbesondere in Bezug auf das Verfahren für die Genehmigung des Inverkehrbringens und die in anderen EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Bewertungen.

4.1.5 "Fristen" sind eindeutig festzulegen: Wenn die Gesundheitstechnologie-Bewertung eine Voraussetzung für die Preissteuerung gemäß Artikel 3 und/oder die Aufnahme in eine Positivliste gemäß Artikel 7 ist, müssen bei der Bewertung die in diesen Artikeln festgelegten Fristen eingehalten werden.

### 4.2 Anwendungsbereich

4.2.1 Der EWSA dringt auf Klarstellung, dass sämtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsverfahren in den staatlichen Krankenversicherungssystemen einschließlich ggf. erforderlicher Empfehlungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

4.2.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie für Maßnahmen gelten, mit denen festgelegt wird, welche Arzneimittel in vertragliche Vereinbarungen oder öffentliche Beschaffungsverfahren aufgenommen werden können.

### 4.3 Patientensorientierter Ansatz für die verfahrenstechnische Zugänglichkeit

Der EWSA befürwortet bei der Bestimmung der verfahrenstechnischen Zugänglichkeit einen patientenorientierten Ansatz. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, folgende Kriterien zu berücksichtigen: die Möglichkeit, ein Arzneimittel im Heimatland des Patienten zu bekommen; die Erstattung von Kosten im Zusammenhang mit der Verabreichung des Arzneimittels; die Zeitspanne zwischen dem Erhalt der Genehmigung für das Inverkehrbringen einerseits und dem Zeitpunkt, zu dem das Arzneimittel in Verkehr gebracht und erstattet wird, andererseits.

### 4.4 Ausschluss von Arzneimitteln aus den Krankenversicherungssystemen

4.4.1 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass für jede Entscheidung, ein Arzneimittel aus dem staatlichen Krankenversicherungssystem auszuschließen oder die diesbezüglichen Bedingungen zu ändern, eine auf objektiven und überprüfbaren Kriterien, dazu zählen auch wirtschaftliche und finanzielle, beruhende Begründung gegeben werden muss.

<sup>(9)</sup> EUnetHTA verwendet die folgende Definition: Die Technologiefolgenabschätzung im Gesundheitswesen (HTA – Health technology assessment) ist ein multidisziplinärer Prozess, bei dem belastbare Informationen über die medizinischen, sozialen, wirtschaftlichen und ethischen Aspekte der Nutzung einer Gesundheitstechnologie systematisch, transparent und tendenzfrei zusammengefasst werden. Ziel ist es, eine Grundlage für die Festlegung einer sicheren und wirksamen Gesundheitspolitik zu schaffen, bei der der Patient im Mittelpunkt steht und ein bestmögliches Preis-Leistungsverhältnis angestrebt wird. Abzurufen unter [http://www.eunethta.eu/Public/About\\_EUnetHTA/HTA/](http://www.eunethta.eu/Public/About_EUnetHTA/HTA/).

4.4.2 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, demzufolge die Mitgliedstaaten auf ein standardisiertes Konzept für die Festlegung dieser Kriterien hinarbeiten sollen, um wertbasierte Preisfestsetzungssysteme in ganz Europa einzuführen.

4.4.2.1 Der EWSA schlägt vor, dass solche Kriterien die Messung von "medizinischen Versorgungslücken" und des "klinischen Nutzens" beinhalten und zu "keinerlei Diskriminierung" führen sollten<sup>(10)</sup>.

4.5 *Rechtsmittelverfahren bei Nichteinhaltung der Fristen für die Aufnahme von Arzneimitteln in die Krankenversicherungssysteme*

4.5.1 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, zu gewährleisten, dass dem Antragsteller wirksame und rasche Rechtsmittel zur Verfügung stehen, falls die Fristen nach Artikel 7 des Vorschlags nicht eingehalten werden.

4.5.2 Der EWSA lädt die Mitgliedstaaten ein, die Möglichkeit zu erwägen, in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen europäischen, regionalen und subregionalen Organisationen Wege für Patienten und Antragsteller auszuloten, um gegen ungünstige Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsentscheidungen vor einem unabhängigen Rechtsorgan (in der Regel ein Gericht) Klage zu erheben.

4.5.2.1 Der EWSA dringt darauf, dass dieses Rechtsorgan wirksame Mittel und volle Befugnis zur Überprüfung von sowohl faktischen als auch rechtlichen Angelegenheiten haben muss, einschließlich des Mandats, gegen Verstöße förmliche Beschlüsse zu fassen und geeignete Sanktionen zu verhängen.

4.6 *Zusammensetzung und Ziele der Sachverständigengruppe für die Umsetzung der hier erörterten Richtlinie*

4.6.1 Die "Sachverständigengruppe" soll sich zusammensetzen aus Mitgliedern bzw. Vertretern

- a) von Ministerien oder staatlichen Behörden der Mitgliedstaaten,
- b) Patienten- und Verbraucherorganisationen,
- c) der beitragsfinanzierten gesetzlichen Krankenversicherungsträger,
- d) der gesetzlich versicherten Beitragszahler/-innen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter),
- e) der Arzneimittellindustrie,
- f) der Kommission, der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) sowie den Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden einschlägiger Agenturen,
- g) internationaler und berufsständischer Organisationen und anderer Verbände aus dem Bereich Preisfestsetzungs-, Finanzierungs- und Kostenerstattungsverfahren
- h) sowie aus unabhängigen Wissenschaftlern.

4.6.2 Um dieses Ziel zu erreichen, soll "die Sachverständigengruppe"

- a) die Kommission bei der Überwachung, Bewertung und Verbreitung der Ergebnisse der auf EU- und nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen unterstützen,
- b) zur Umsetzung der EU-Maßnahmen auf diesem Gebiet beitragen,
- c) Gutachten und Empfehlungen abgeben oder der Kommission auf deren Ersuchen oder auf eigene Initiative Berichte vorlegen,
- d) der Kommission bei der Erstellung von Leitlinien, Empfehlungen und anderen Maßnahmen behilflich sein,
- e) der Kommission einen jährlichen öffentlichen Bericht über ihre Tätigkeiten vorlegen.

4.7 *Einstufung von Arzneimitteln im Hinblick auf ihre Aufnahme in die Krankenversicherungssysteme*

4.7.1 Der EWSA ersucht nachdrücklich, die Bildung von Kostenerstattungsgruppen auf transparente und objektive Kriterien zu stützen, die es Antragstellern wie auch Patienten und Verbrauchern ermöglichen, nachzuvollziehen, wie mit Arzneimitteln verfahren wird.

4.7.2 Der EWSA anerkennt die Rechte von "betroffenen Interessengruppen", von den zuständigen Behörden die objektiven Daten anzufordern, die sie bei der Anwendung der Kriterien und Methoden zugrunde gelegt haben, um die Modalitäten für die Erstattung des Arzneimittels festzulegen.

4.7.3 Der EWSA fordert, Zulassungsinhabern wie auch Patienten- und Verbraucherorganisationen ggf. ein Anhörungsrecht in angemessener Frist zu gewähren, bevor die Arzneimittel in eine bestimmte Kostenerstattungsgruppe aufgenommen werden, sowie das Recht einzuräumen, bei einem unabhängigen Gericht Klage zur Überprüfung der Bildung einer Erstattungsgruppe zu erheben.

4.8 *Generika*

4.8.1 Der EWSA unterstreicht, dass bei der Genehmigung des Preises von Generika und ihrer Kostenerstattung durch das Krankenversicherungssystem nicht in jedem Fall eine erneute oder eingehende Bewertung erforderlich ist, wenn der Preis für das Referenzarzneimittel bereits festgesetzt und dieses in das Krankenversicherungssystem einbezogen wurde und wenn die Bewertung von der Europäischen Arzneimittelagentur durchgeführt wurde.

4.8.2 Zum Vorschlag der Kommission, dass durch eine Verkürzung der Fristen – sowohl für die Preisfestsetzungs- als auch die Kostenerstattungsverfahren – für Generika auf 30 Tage ein früherer Marktzugang für die Patienten in den Mitgliedstaaten gewährleistet und innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Verlust der Ausschließlichkeitsrechte auf Originalpräparate der

<sup>(10)</sup> Rechtssache C-181/82, Roussel Laboratoria, Slg. 1983, 3849; Rechtssache 238/82, Duphar u. a., Slg. 1984, 523.

Preiswettbewerb auf dem patentfreien Markt stimuliert werden kann, gibt der EWSA zu bedenken, dass zwar die medizinische Prüfung eines Generikums nicht so viel Zeit in Anspruch nimmt wie jene eines innovativen Produktes, aber die Preisfestsetzung und die Preisverhandlungen dennoch stattfinden müssen.

#### 4.9 Preisgenehmigung

Der EWSA dringt darauf, dass die zuständigen Behörden innerhalb von höchstens 10 Tagen nach Erhalt eines Antrags auf Genehmigung des Arzneimittelpreises dem Antragsteller eine amtliche Eingangsbestätigung ausstellen. Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass der Antragsteller einen solchen Antrag unmittelbar nach der Erteilung der Genehmigung für das Inverkehrbringen bzw. nach dem positiven Gutachten der Europäischen Arzneimittelagentur oder der zuständigen nationalen Behörden stellen kann.

#### 4.10 Preisstopp und Preissenkung

4.10.1 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, mindestens einmal jährlich eine Überprüfung durchzuführen, um sich zu vergewissern, dass die makroökonomischen Bedingungen eine unveränderte Weiterführung des Preisstopps rechtfertigen. Innerhalb von 60 Tagen nach Beginn dieser Überprüfung erklären die zuständigen Behörden, ob und welche Preiserhöhungen oder -senkungen genehmigt werden. Gibt es derartige Fälle, veröffentlichen sie eine auf objektiven und überprüfbaren Kriterien beruhende Begründung.

4.10.2 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten weiters auf, regelmäßig eine Überprüfung der Preise und Rückerstattung jener Arzneimittel durchzuführen, bei denen die Kosten für die Krankenversicherungssysteme und die Patienten unverhältnismäßig hoch sind. Innerhalb angemessener Zeit nach Beginn dieser Überprüfung erklären die zuständigen Behörden, ob und welche Preissenkungen genehmigt werden. Gibt es derartige Fälle, veröffentlichen sie eine auf objektiven und überprüfbaren Kriterien (dazu zählen auch wirtschaftliche und finanzielle) beruhende Begründung.

4.10.3 Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission in denjenigen Fällen, in denen Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung erhalten, darüber wachen sollte, dass Arzneimittel, die für die Verwendung innerhalb des betreffenden Landes bestimmt sind, nicht in andere Mitgliedstaaten ausgeführt werden.

#### 4.11 Preiserhöhung

4.11.1 Der EWSA betont, dass eine Erhöhung des Preises für ein Arzneimittel nur nach vorheriger Genehmigung der zuständigen Behörden und nach einer Anhörung der betroffenen Interessenvertreter, einschließlich Patientenorganisationen, zulässig ist.

4.11.2 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass es notwendig ist, angemessene Verfahrensrechte für sämtliche Interessengruppen festzulegen, die mindestens Folgendes umfassen: (i) das Recht auf Anhörung, (ii) das Recht auf Akteneinsicht, einschl. der Einsichtnahme in wissenschaftliche Beweismittel und Berichte, sowie (iii) das Recht auf eine mit Gründen versehene Entscheidung.

4.11.3 Der EWSA dringt darauf, dass innerhalb von höchstens 10 Tagen nach Eingang eines Antrags auf Erhöhung des Arzneimittelpreises bei einem Mitgliedstaat eine zuständige Behörde dem Antragsteller eine amtliche Eingangsbestätigung ausstellt.

#### 4.12 Nachfragesteuernde Maßnahmen

Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, klarzustellen, dass Maßnahmen zur Begrenzung oder Förderung der Verschreibung von bestimmten namentlich bezeichneten Arzneimitteln unter die Transparenzrichtlinie fallen, und schlägt vor, diese Verfahrensgarantien auf sämtliche Maßnahmen zur Begrenzung oder Förderung der Verschreibung von Arzneimitteln auszuweiten.

#### 4.13 Zusätzliche Nachweise für Qualität, Sicherheit oder Wirksamkeit

Generell sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsentscheidungen keine erneute Bewertung jener Elemente vornehmen, auf denen die Zulassung der Europäischen Arzneimittelagentur erteilt wird, wie der Qualität, Sicherheit oder Wirksamkeit des Arzneimittels (einschließlich Arzneimittel für seltene Leiden) und objektiver Informationen im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit zur Gesundheitstechnologie-Bewertung.

#### 4.14 Geistiges Eigentum

Der EWSA betont, dass die Rechte des geistigen Eigentums geschützt werden müssen, da sie besonders wichtig sind, um pharmazeutische Innovationen zu fördern und die Wirtschaft der EU zu unterstützen. Der Artikel 14 des Vorschlags (Irrelevanz der Rechte des geistigen Eigentums) mit dem Wortlaut: "Der Schutz der Rechte des geistigen Eigentums stellt keinen triftigen Grund dafür dar, eine Entscheidung über den Preis eines Arzneimittels oder über dessen Aufnahme in das staatliche Krankenversicherungssystem zu versagen, auszusetzen oder zu widerrufen" wird abgelehnt. Die Kommission hat eine Balance zu finden zwischen der Erstattungsgenehmigung für einen Arzneimittelhersteller und den berechtigten Interessen Dritter auf ihre Rechte am geistigen Eigentum. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bewertung von Innovationen und für die Gewährleistung der angemessenen Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums sollte unangetastet bleiben.

Brüssel, den 12. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

## ANHANG

## zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

1. Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 39 Absatz 2 der Geschäftsordnung):

## a) Ziffer 4.5.2.1

"Der EWSA dringt darauf, dass dieses Rechtsorgan wirksame Mittel und volle Befugnis zur Überprüfung von sowohl faktischen als auch rechtlichen Angelegenheiten haben muss, einschließlich des Mandats, gegen Verstöße förmliche Beschlüsse zu fassen und geeignete Sanktionen zu verhängen. Die im Art. 8 des Vorschlages vorgeschlagenen Möglichkeiten, Schadenersatz bei Fristüberschreitung zuzuerkennen und ein nach den Tagen der Überschreitung zu berechnendes Zwangsgeld gegen die entscheidende Behörde zu verhängen, werden als unangemessen und überschießend abgelehnt. Sie können auch dazu führen, dass die Behörde sich nicht in erster Linie an der Patientensicherheit orientiert."

**Begründung**

Selbsterklärend.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen:	71
Nein-Stimmen:	89
Enthaltungen:	19

## b) Ziffer 1.11.2

Ändern:

"Seiner Meinung nach bedarf es daher zusätzlicher, angemessener ~~wirksamer~~ Mechanismen, um die Einhaltung der Fristen für die Preisfestsetzungs- und Kostenerstattungsentscheidungen zu kontrollieren und durchzusetzen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Möglichkeiten, Schadenersatz bei Fristüberschreitung zuzuerkennen, ein Zwangsgeld gegen die entscheidende Behörde zu verhängen und ein automatische Preisgenehmigung, werden als unangemessen und überschießend abgelehnt."

**Begründung**

Siehe Änderungsantrag zu Ziffer 4.5.2.1.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen:	71
Nein-Stimmen:	89
Enthaltungen:	19

2. Folgende Ziffern der Stellungnahme der Fachgruppe wurden zugunsten der Änderungsanträge geändert, die vom Plenum angenommen wurden, erhielten jedoch mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 54 Absatz 5 der Geschäftsordnung):

## a) Ziffer 4.2.1

"Der EWSA dringt auf Klarstellung, dass sämtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsverfahren in den staatlichen Krankenversicherungssystemen einschließlich ggf. erforderlicher Empfehlungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen."

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen:	79
Nein-Stimmen:	61
Enthaltungen:	47

b) **Ziffer 4.5.2.2**

"Der EWSA regt an, eine automatische Kostenerstattungsgenehmigung einzuführen, falls die Fristen nicht eingehalten werden."

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 90

Nein-Stimmen: 73

Enthaltungen: 22

c) **Ziffer 4.14**

"Geistiges Eigentum

Der EWSA betont, dass die Rechte des geistigen Eigentums geschützt werden müssen, da sie besonders wichtig sind, um pharmazeutische Innovationen zu fördern und die Wirtschaft der EU zu unterstützen. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bewertung von Innovationen und für die Gewährleistung der angemessenen Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums sollte unangetastet bleiben."

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 53

Nein-Stimmen: 35

Enthaltungen: 5

d) **Ziffer 1.12**

"Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Fristen von 120 Tagen und schlägt im Interesse einer weiteren Straffung des Zugangs der Patienten zu Arzneimitteln vor, dass dieselben Fristen für alle innovativen Arzneimittel gelten sollten, unabhängig davon, ob sie der nationalen Gesundheitstechnologie-Bewertung unterliegen oder nicht."

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 73

Nein-Stimmen: 41

Enthaltungen: 6

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinfachung der Verbringung von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeugen innerhalb des Binnenmarkts“**

COM(2012) 164 final – 2012/0082 (COD)

(2012/C 299/16)

Hauptberichtersteller: **Miklós PÁSZTOR**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 24. April bzw. am 18. April 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinfachung der Verbringung von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeugen innerhalb des Binnenmarkts"*

COM(2012) 164 final — 2012/0082 (COD).

Am 24. April 2012 beauftragte das Präsidium die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit den Vorarbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli), Miklós PÁSZTOR zum Hauptberichtersteller zu bestellen, und verabschiedete einstimmig folgende Stellungnahme:

## 1. Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss befürwortet die Ziele der Europäischen Kommission und unterstützt die Idee, die Vorschriften für die Zulassung von Fahrzeugen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind, im Wege einer Verordnung zu regeln. Dies steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und den Anforderungen eines "Europas der Bürger". Der Ausschuss zeigt sich jedoch enttäuscht, dass die ursprünglich geplante Einführung einer einheitlichen EU-Zulassung nicht erreicht wurde. Langfristig ist diese seiner Meinung nach unerlässlich.

1.2 Der Ausschuss geht davon aus, dass nach Annahme dieser Verordnung die Fahrzeugzulassung in einem anderen Mitgliedstaat genauso einfach wie die erneute Zulassung in dem gleichen Mitgliedstaat ohne zusätzliche Gebühren sowie unnötige Prüfungen und Formulare ist. Sofern die Daten nicht unvollständig oder ungültig sind, dürfen andere Mitgliedstaaten keine zusätzlichen ineffizienten und teuren Verwaltungsverfahren wie etwa technische Untersuchungen vorschreiben. Außerdem sollten die Kosten für eine grenzüberschreitende Zulassung nicht mehr als die Kosten für die Zulassung im Ursprungsland betragen.

1.3 Aus Sicht des Ausschusses ist die Tatsache, dass die Bürger gemäß der Verordnung selbst keine Daten beibringen müssen, ein großer Fortschritt. Der Ausschuss hofft, dass die Verpflichtung zum Datenaustausch für die zuständigen Behörden Auswirkungen auf die Zusammenarbeit in weiteren wichtigen Bereichen haben könnte und so die europäischen Werte und gemeinsamen Interessen wirksam unterstützt.

1.4 Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, in der Verordnung selbst eine Ex-post-Bewertung vorzusehen, fordert gleichzeitig jedoch, dass diese Evaluierung bereits zwei und nicht erst vier Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung vorgenommen wird.

## 2. Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission

2.1 Die Europäische Kommission hat große Anstrengungen unternommen, um die Verbringung von in einem Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeugen in einen anderen Mitgliedstaat im Wege einer Verordnung zu vereinfachen. Bislang waren die Vorschriften zur Koordinierung von Form und Inhalt der Fahrzeugzulassungsbescheinigungen lediglich in einer Richtlinie, namentlich Richtlinie 1999/37/EG, geregelt. Weitere, im Kontext des Binnenmarkts wünschenswerte Harmonisierungsmaßnahmen erfolgten in Form von Merkblättern und hatten daher nur begrenzte Auswirkungen in den Mitgliedstaaten.

2.2 Bei der Ausarbeitung ihres Verordnungsvorschlags musste die Europäische Kommission nicht nur obenstehende Überlegungen berücksichtigen, sondern auch die Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten<sup>(1)</sup> und zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität<sup>(2)</sup>.

2.3 Unter Berücksichtigung der Anforderungen des Binnenmarktes werden daher mit diesem Verordnungsvorschlag folgende Ziele verfolgt:

— Harmonisierung der Vorschriften für Fahrzeuge, die in einem Mitgliedstaat zugelassen, aber regelmäßig in einem anderen Mitgliedstaat genutzt werden, einschl. Motorräder und Mopeds<sup>(3)</sup>. In einem Drittstaat zugelassene Fahrzeuge sind nicht Gegenstand dieser Verordnung;

<sup>(1)</sup> Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31) und Verordnung 45/2001/EG (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

<sup>(2)</sup> Beschluss 2004/919/EG des Rates (ABl. L 389 vom 30.12.2004, S. 28).

<sup>(3)</sup> Richtlinie 2002/24/EG (ABl. L 124 vom 9.5.2002, S. 1).

- Vorschlag, eine erneute Zulassung lediglich für Aufenthalte von über sechs Monaten vorzuschreiben. Dies ist an eine Änderung des gewöhnlichen Aufenthalts gekoppelt, d.h. des wichtigsten Ortes für berufliche oder persönliche Bindungen;
- Verbot der Anforderung von Prüfungen am Fahrzeug (technische Untersuchungen), es sei denn, es liegen spezifische Gründe vor. Eine Prüfung am Fahrzeug kann nur im Falle unvollständiger oder widersprüchlicher Zulassungsdaten, bei Straftatverdacht, erheblichem Schaden oder Besitzerwechsel durchgeführt werden. In allen anderen Fällen muss die im Ursprungsland vorgenommene technische Untersuchung anerkannt werden;
- Vorschriften für einen einheitlichen Ansatz im Binnenmarkt für vorübergehende Zulassungen und Zulassungen mit Händlerkennzeichen;
- Harmonisierung des grenzüberschreitenden Handels und der Besitzübertragung von Gebrauchtfahrzeugen (ausschl. Drittländer).

2.4 Gemäß dem Verordnungsvorschlag sind die Behörden dazu verpflichtet, frühere Zulassungsdaten bei den Behörden des jeweiligen anderen Mitgliedstaates einzuholen. Dabei sollten auch jüngste Fortschritte im Bereich der Informationstechnologien genutzt werden.

- Zur Gewährleistung eines reibungslosen Informationsaustausches sind die nationalen Behörden zur Nutzung einer Software verpflichtet, die Behörden in anderen Mitgliedstaaten den Datenzugriff ermöglicht und gleichzeitig diese Daten durch die Nutzung verschlüsselter XML-Dateien vor dem Zugriff durch Unbefugte schützt. Informationen müssen in Echtzeit über eine Online-Plattform ausgetauscht werden; die Kosten für die Softwareentwicklung trägt der jeweilige Mitgliedstaat;
- Die Europäische Kommission richtet eine öffentliche Datenbank mit Kontaktangaben der nationalen Behörden ein;
- Die Europäische Kommission stellt außerdem die kontinuierliche Weiterentwicklung des IT-Systems mittels Durchführungsrechtsakten sicher.

2.5 In dem Verordnungsvorschlag sind strikte Bedingungen für die Zulassungsverweigerung festgehalten. Antragsteller haben das Recht, innerhalb eines Monats gegen eine Zulassungsverweigerung Widerspruch einzulegen.

2.6 Die Europäische Kommission verpflichtet sich in diesem Verordnungsvorschlag dazu, die Verordnung nach vier Jahren zu evaluieren.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Ausschuss befürwortet die Ziele der Europäischen Kommission und unterstützt die Idee, die Vorschriften für die Zulassung von Fahrzeugen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind, im Wege einer Verordnung zu regeln. Dies steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und den Anforderungen eines "Europas der Bürger". Gleichzeitig werden

in diesem Vorschlag auch praktischen Erfahrungen mit der Bürokratie Rechnung getragen, die bei der Behandlung geringfügiger Themen von Natur aus eher konventionell und zweckmäßig vorgeht, als sich strategischen Zielen anzupassen versucht.

3.2 Der Ausschuss zeigt sich jedoch enttäuscht, dass die ursprünglich geplante Einführung einer einheitlichen EU-Zulassung nicht erreicht wurde. Langfristig ist diese seiner Meinung nach unerlässlich.

3.3 Nach Ansicht des Ausschusses untergräbt eine einheitliche Zulassung keinesfalls die Einnahmebedürfnisse der Mitgliedstaaten, da die Zulassungsgebühren innerhalb des Systems erstattet werden können. Außerdem bietet eine einheitliche Zulassung mehr Transparenz und eine bessere Rückverfolgbarkeit.

3.4 Der Ausschuss hält fest, dass die grundlegenden Probleme in dem Verordnungsvorschlag angemessen angegangen und zweckdienliche Verfahrensvorschriften ausgearbeitet werden, um mögliche Gefahren für Kunden und Behörden zu ermitteln und zu bewältigen. In dem Verordnungsvorschlag wurde daher ein ausgewogener Ansatz für das Risikomanagement anstelle übermäßiger Verwaltungsvorsicht gewählt.

3.5 In dem Verordnungsvorschlag wird außerdem die Frage der Vorbeugung grenzüberschreitender Kriminalität angemessen behandelt, wobei die Interessen des Gebrauchtfahrzeugmarkts berücksichtigt werden.

3.6 Der Ausschuss geht davon aus, dass nach Annahme dieser Verordnung die Fahrzeugzulassung in einem anderen Mitgliedstaat genauso einfach wie die erneute Zulassung in dem gleichen Mitgliedstaat ohne zusätzliche Gebühren sowie unnötige Prüfungen und Formulare ist. Sofern die Daten nicht unvollständig oder ungültig sind, dürfen andere Mitgliedstaaten keine zusätzlichen ineffizienten und teuren Verwaltungsverfahren wie etwa technische Untersuchungen vorschreiben. Außerdem sollten die Kosten für eine grenzüberschreitende Zulassung nicht mehr als die Kosten für die Zulassung im Ursprungsland betragen.

3.7 Aus Sicht des Ausschusses ist die Tatsache, dass die Bürger gemäß der Verordnung selbst keine Daten beibringen müssen, ein großer Fortschritt. Der Ausschuss hofft, dass die Verpflichtung zum Datenaustausch für die zuständigen Behörden Auswirkungen auf die Zusammenarbeit in weiteren wichtigen Bereichen haben könnte und so die europäischen Werte und gemeinsamen Interessen wirksam unterstützt.

3.8 Nach Auffassung des Ausschusses sind die Beibehaltung vorübergehender Zulassungen und Zulassungen mit Händlerkennzeichen längerfristig nicht zweckdienlich, zumal Zulassungen mit Händlerkennzeichen nur eine vorübergehende Lösung sind. Gleichzeitig ist es widersprüchlich, dass nichtkonforme Fahrzeuge bedingt genehmigt werden und in einigen Fällen größere Entfernungen zwischen zwei Ländern zurücklegen. Derartige Fahrzeuge sollten vielmehr transportiert werden oder, sofern ihr technischer Zustand dies erlaubt, eine vorübergehende Genehmigung erhalten. Gleichzeitig wäre es sinnvoll, den Waren- und Personentransport mit Fahrzeugen mit vorübergehender Zulassung zu verbieten.

3.9 Der Ausschuss begrüßt, dass Einzelpersonen und Unternehmen mit diesem Vorschlag 1,5 Mrd. EUR einsparen. Die jährlichen Kosten der Verordnung in Höhe von 1,5 Mio. EUR werden seiner Meinung nach nur minimale Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Verordnung auch Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten haben wird; um volle Klarheit zu schaffen, sollte eine Schätzung der Gesamtkosten vorgenommen werden.

3.10 Der Ausschuss stimmt dem in der Verordnung enthaltenen Vorschlag zu, dass der Europäischen Kommission in Bezug auf die technischen Aspekte und den Dateninhalt in Verbindung mit dem Betrieb des Systems auf europäischer Ebene Befugnisse übertragen werden sollten.

3.11 Der Ausschuss empfiehlt, dass die entscheidungsbefugten EU-Organen – Europäisches Parlament, Rat und Kommission – in Erwägung ziehen, bestimmte Aspekte oder die Gesamtheit der ursprünglichen Zulassungskosten bei der erneuten Fahrzeugzulassung zu berücksichtigen, mit Ausnahme einer erneuten Zulassung aufgrund eines Besitzerwechsels.

3.12 Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, in der Verordnung selbst eine Ex-post-Bewertung

vorzusehen, fordert gleichzeitig jedoch, dass diese Evaluierung bereits zwei und nicht erst vier Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung vorgenommen wird.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Nach Ansicht des Ausschusses entspricht der Verordnungsvorschlag in seiner derzeitigen Form sowohl in Bezug auf die Details als auch insgesamt den Erwartungen.

4.2 Der Ausschuss unterstützt Bemühungen, die Zulassungsverfahren auf Grundlage der Daten der Typgenehmigung für das vollständige Fahrzeug (WVTA) durchzuführen, die in der Übereinstimmungsbescheinigung verwendet werden. Diese Daten sind zwar umfassender als der in Anhang I enthaltene Datensatz, jedoch international anerkannt; außerdem beruhen die Zulassungsverfahren in mehreren Mitgliedstaaten bereits auf diesen Daten.

4.3 Neben den von den Herstellern bereitgestellten technischen Daten sollten auch reale Werte aus den aktuellsten offiziellen Überprüfungen integriert werden, beispielsweise betreffend Schadstoffemissionen.

Brüssel, den 12. Juli 2012

*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 verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich – Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen“**

COM(2011) 835 final

(2012/C 299/17)

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

Die Europäische Kommission beschloss am 2. Dezember 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 verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich – Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen"*

COM(2011) 835 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 116 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission und hält eine Überprüfung und Anpassung der europäischen Asylpolitik für notwendig.

1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Solidaritätsprinzip der Eckstein dieser Politik bleiben muss, auch wenn die Zahl und die Größe der Mitgliedstaaten wie auch das unterschiedliche Ausmaß, in dem die einzelnen Mitgliedstaaten von den Flüchtlingsströmen betroffen sind, zu ungleichen Ausgangsbedingungen führen, die die Asylpolitik verkomplizieren. Solidarität darf nicht nur als ein Grundsatz zur Steigerung der Wirksamkeit der Politik betrachtet werden, sondern vielmehr als ein Wertefundament, das die ergriffenen Maßnahmen rechtfertigt und verstärkt.

1.3 Durch erhebliche Anstrengungen sollte sichergestellt werden, dass die öffentliche Meinung, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Entscheidungsträger die Grundwerte der Asylpolitik unterstützen, nämlich die Wahrung der Grundrechte, Hilfe für Menschen in Gefahr, Solidarität und Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten.

1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass ein reibungsloses Funktionieren der Asylpolitik durch eine auf Anreizen beruhende Herangehensweise erreicht werden kann, wenn die wirksamsten Anreize identifiziert und angemessen – auch finanziell – gefördert werden.

1.5 Hinsichtlich der praktischen Zusammenarbeit ermutigt der EWSA das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), rascher auf eine größere operationelle Kapazität hinzuwirken. Eine Ausweitung der Kapazität des EASO ist dringend und notwendig und sollte mit dem Programm und der Umsetzung des Migrations- und Asylfonds koordiniert werden.

1.6 Der EWSA plädiert außerdem dafür, die Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen zu verbessern. Auch wenn das europäische Asylsystem, dessen Aufbau wir uns wünschen, sehr wohl effizient arbeitet, wenn es um eine zügige und korrekte Anwendung der Verfahren zur Anerkennung von Flüchtlingen geht, könnte dieses System jedoch an der Frage der Integration scheitern.

1.7 Die Asylpolitik muss neben den bereits bestehenden bereichsübergreifenden Strukturen vor dem Hintergrund des gesamten "Zyklus" des Asyls gesehen werden, wobei die Person im Mittelpunkt stehen muss, die sich in einer gefährlichen Lage befindet. Auf diese Weise können Hindernisse und Ungereimtheiten festgestellt werden.

1.8 Es muss daran erinnert werden, dass sich das Solidaritätsprinzip nicht nur auf die zwischenstaatliche Ebene bezieht, sondern ein allgemeiner Grundsatz ist, auf dem die menschlichen Beziehungen zwischen Personen und Gruppen beruhen. Das Bewusstsein für die menschliche Solidarität muss als Teil der Grundwerte der Europäischen Union gepflegt und geschärft werden, jenseits rationaler Argumente und des Drucks der Einwanderungs- und Asylpolitik.

1.9 Dank ihrer umfangreichen Erfahrung können die organisierte Zivilgesellschaft und der EWSA zu einer umfassenderen und detaillierteren Bewertung der Asylpolitik beitragen.

## 2. Einleitung

2.1 In der Mitteilung der Europäischen Kommission heißt es: "Solidarität ist einer der Grundwerte der Europäischen Union und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik (...). Sie ist nunmehr in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegt".

2.2 Die Kommission weist in diesem Dokument darauf hin, dass die Asylantragszahlen "zwischen dem Rekordwert von 425 000 Anträgen für die EU-27 im Jahr 2001 und 200 000 Anträgen im Jahr 2006 (schwanken), wobei für 2011 ein starker Anstieg erwartet wird".

2.3 Die Kommission schlägt vor, "die EU-interne Solidarität im Asylbereich entlang von vier Achsen zu stärken: praktische Zusammenarbeit und technische Hilfe, finanzielle Solidarität, Aufgabenteilung sowie Verbesserung der Instrumente zur Steuerung des Asylsystems".

2.4 Die Kommission beabsichtigt mit ihrer Mitteilung auch, "einen Beitrag zum 'Asylpaket' zu leisten, da die kommenden Monate für die Erreichung des Ziels für das Jahr 2012 von entscheidender Bedeutung sein werden. Die Dimension der Solidarität spielt dabei eine wichtige Rolle".

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission und stellt fest, dass die europäische Asylpolitik eingehend analysiert werden muss, damit tiefgreifende Anpassungen zur Erreichung ihrer Ziele vorgenommen werden können.

3.2 Derzeit wird die Asylpolitik in der EU infolge der jüngsten politischen Entwicklungen in Nordafrika, dem Mittleren und dem Fernen Osten in Frage gestellt. Viele Menschen mussten sich durch die Flucht in EU-Mitgliedstaaten in Sicherheit bringen.

3.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Solidaritätsprinzip der Eckstein dieser Politik bleiben muss, auch wenn die Zahl und die Größe der Mitgliedstaaten wie auch das Ausmaß, in dem sie von den Flüchtlingsströmen betroffen sind, solidarisches Handeln in der Praxis und eine entsprechende Koordinierung insgesamt verkomplizieren.

3.4 Das Asylsystem muss flexibel sein, damit es die Schwankungen bei den Flüchtlingsströmen auffangen kann, aber auch solide, damit die behördlichen Verfahren und die weiteren Integrationsmaßnahmen zu spürbaren Ergebnissen führen.

3.5 Ebenfalls muss daran erinnert werden, dass sich das Solidaritätsprinzip nicht nur auf die zwischenstaatliche Ebene bezieht, sondern ein allgemeiner Grundsatz ist, auf dem die menschlichen Beziehungen zwischen Personen und Gruppen beruhen. Das Bewusstsein für die menschliche Solidarität muss als Teil der Grundwerte der Europäischen Union gepflegt und geschärft werden, jenseits rationaler Argumente und des Drucks der Einwanderungs- und Asylpolitik.

3.6 Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission das Vertrauen in den Mittelpunkt stellt. Das Solidaritätsprinzip wird durch das Vertrauensprinzip ergänzt, wodurch das Verantwortungsbewusstsein der Mitgliedstaaten erhöht werden soll. Der Erfolg dieser Politik beruht auf dem Beitrag und der gegenseitigen Unterstützung der Mitgliedstaaten. Diese Wechselwirkung der nationalen Anstrengungen ist der Grund dafür, dass die Koordinierung und Harmonisierung entschlossen weitergeführt werden muss.

3.7 Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass die Asylpolitik bisher kaum konsolidiert und wenig wirksam ist. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor Ungleichheiten bezüglich der Offenheit und Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen, aber auch zur Ausarbeitung einer europäischen Asylpolitik. Durch erhebliche Anstrengungen sollte sichergestellt werden, dass die öffentliche Meinung, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Entscheidungsträger die Grundwerte der Asylpolitik unterstützen, nämlich die Wahrung der Grundrechte, Hilfe für Menschen in Gefahr, Solidarität und Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Außerdem muss der Umsetzung der Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Konkrete Fälle zeigen, dass Asylsuchende nicht nur in ihren Herkunfts-, sondern auch in den Aufnahmeländern benachteiligt sind.

3.8 Die organisierte Zivilgesellschaft, die sich oft mit der Stimme des EWSA äußert, hat auf den Mangel an Strategie, Struktur und Umsetzung der Asylpolitik hingewiesen und eine ganze Reihe von Empfehlungen für entsprechende Verbesserungen abgegeben. Mit den bisher durchgeführten Anpassungen in den Bereichen Harmonisierung, Finanzierung spezifischer Programme oder auch institutionelle Reformen konnte die gemeinsame Asylpolitik nicht vorangebracht werden. Diese Politik muss reformiert werden; der EWSA bietet hierfür erneut seine Unterstützung an.

3.9 Der EWSA ist überzeugt, dass es nun an der Zeit ist, das Solidaritäts- und das Vertrauensprinzip entschlossen in die Praxis umzusetzen. Hierzu schlägt er zwei einander ergänzende Aktionsbereiche vor. Mit dem ersten Aktionsbereich soll eine mittel- und langfristige Änderung der Meinungen und Haltungen zur Asylproblematik erreicht werden, insbesondere hinsichtlich der Meinungsmacher, der politischen Entscheidungsträger und der Beamten im öffentlichen Dienst auf lokaler und nationaler Ebene.

3.10 Der zweite Bereich wird von den derzeitigen Anstrengungen bereits teilweise abgedeckt, muss jedoch besser strukturiert und formuliert werden. Hierbei geht es um die Ergänzung des Solidaritäts- und des Vertrauensprinzips durch institutionelle Instrumente, mit denen die Einbeziehung nationaler, regionaler und lokaler Behörden gefördert wird. Ein reibungsloses Funktionieren der Asylpolitik durch eine auf Anreizen beruhende Herangehensweise kann erreicht werden, wenn die wirksamsten Anreize identifiziert und angemessen – auch finanziell – gefördert werden.

3.11 Der EWSA plädiert außerdem dafür, die Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen zu verbessern. Den in diesem Bereich tätigen Organisationen sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen Asylbewerber Diskriminierungen ausgesetzt sind, ihnen kein Zugang zu grundlegenden öffentlichen Diensten gewährt wird und sie Probleme in Bezug auf ihre Unterbringung und ihre persönliche Sicherheit haben. Auch wenn das europäische Asylsystem, dessen Aufbau wir uns wünschen, sehr wohl effizient arbeitet, wenn es um eine zügige und korrekte Anwendung der Verfahren zur Anerkennung von Flüchtlingen geht, könnte dieses System jedoch an der Frage der Integration scheitern.

3.12 Vor dem Hintergrund dieser Tatsache empfiehlt der EWSA, die Asylpolitik parallel zu der bestehenden Querschnittsstruktur auch aus der Perspektive eines umfassenden "Zyklus" des Asyls zu analysieren, der dem persönlichen Werdegang der

gefährdeten Personen folgt, und zwar vom Betreten des Hoheitsgebiets der Union über die Antragsverfahren einschließlich der Integrationsmaßnahmen bis zu den mittel- und langfristigen Aussichten auf Integration oder ggf. auf eine Rückführung in ihr Herkunftsland. Die Ausarbeitung der Politik, bei der der gesamte "Zyklus" betrachtet wird und die gefährdete Person im Mittelpunkt steht, kann bei der Feststellung von Hindernissen und Ungereimtheiten eine große Hilfe sein.

3.13 Dank ihrer umfangreichen Erfahrung können die organisierte Zivilgesellschaft und der EWSA zu einer umfassenderen und detaillierteren Bewertung der Asylpolitik beitragen, die im Zuge der politischen Entwicklungen in Nachbarländern der EU zu Recht in Frage gestellt wird. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Mitteilung der Kommission präziser erörtert werden sollte.

3.14 Der EWSA begrüßt ebenfalls die Einbeziehung des Ausschusses der Regionen und der lokalen Behörden bei der Ausarbeitung der Asylpolitik, da er sich der entscheidenden Bedeutung der Gebietskörperschaften für eine gelungene Asylpolitik und insbesondere für eine erfolgreiche Umsetzung der Integrationsmaßnahmen bewusst ist. Die Gebietskörperschaften müssen – auch mittels Maßnahmen finanzieller Art – dazu ermutigt werden, eine wichtigere Rolle bei der Integration der Flüchtlinge einzunehmen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission die Aspekte der praktischen Zusammenarbeit in den Mittelpunkt stellt. Die praktische Zusammenarbeit wird – so wie die (durchaus notwendigen) Änderungen, die an dem Legislativpaket vorgenommen werden auch – zur Beseitigung punktueller Probleme führen, die im Asylverfahren auftauchen. Die verbesserte praktische Zusammenarbeit sollte eine Beschränkung des Verwaltungsaufwands und der Dauer der Asylverfahren bewirken.

4.1.1 Die Schaffung des EASO ist begrüßenswert; obwohl diese Aufgabe noch in der Anfangsphase steckt, wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten über ein erhebliches Potenzial für Zusammenarbeit verfügen. Das EASO konzentrierte sich zunächst auf Unterstützung und Weiterbildung. Der EWSA fordert das EASO auf, seine operationelle Kapazität rascher auszubauen. Eine Ausweitung der Kapazität des EASO ist dringend und notwendig und sollte mit dem Programm und der Umsetzung des Migrations- und Asylfonds koordiniert werden. Die Entsendung von Personal und das Eingreifen in dringenden Fällen könnten die Wahrnehmung dieser Struktur in der Öffentlichkeit verbessern und das ihr entgegengebrachte Vertrauen steigern. Der vorgesehene Jahresbericht könnte zur Sammlung relevanter Daten im Asylbereich beitragen. Der EWSA empfiehlt, die zahlreichen Belege in den Jahresbericht aufzunehmen, die die auf diesem Gebiet tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft zur Verfügung stellen können.

4.1.2 Der EWSA ruft das EASO auf, das System rasch zu entwickeln, mit dem Informationen aus den Herkunftsländern der Flüchtlinge gesammelt werden. Hierdurch könnte das System den Mitgliedstaaten aktuelle, glaubwürdige und vergleichbare Angaben liefern, was zu einem zügigeren und ggf. gerechteren Verfahren beitragen kann. Auch Informationen aus unabhängigen Quellen sollten in diese Bewertungen einfließen.

4.1.3 Obwohl eine Stärkung des EASO eine willkommene Maßnahme darstellt, sollten die Mitgliedstaaten hierdurch nicht davon abgehalten werden, eigene Organe und Kapazitäten für die Bewältigung der Asylfragen zu entwickeln. Im Einklang mit der auf Anreizen fußenden Strategie sollte eine Stärkung des EASO mit Mechanismen einhergehen, durch die sichergestellt wird, dass die nationalen Behörden offener für eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und eine wirksame Herangehensweise an Asylfragen sind.

4.1.4 In den Krisensituationen kann die Durchführbarkeit der institutionellen Lösungen getestet werden, was im Falle der Asylpolitik zu gemischten Ergebnissen führt. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sind im Allgemeinen schlecht auf außergewöhnliche Flüchtlingsströme vorbereitet, obwohl eine einfache Analyse nahelegt, dass diese vorhersehbar sind – zumindest hinsichtlich der Orte, an denen die Flüchtlinge das Gebiet der EU betreten. Der EWSA empfiehlt, dem Ausbau der Kapazitäten der am stärksten von – gewöhnlichen oder außergewöhnlichen – Flüchtlingsströmen betroffenen Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

4.1.5 Die Fortführung und Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen dem EASO und anderen Fachagenturen der EU wie FRONTEX ist erwünscht. Der EWSA besteht darauf, dass das EASO den Grundrechten der Menschen, mit denen es direkten oder indirekten Kontakt hat, besondere Aufmerksamkeit widmet. Eine Zusammenarbeit mit der Grundrechte-Agentur ist unerlässlich, wenn ein strukturelles und operationelles Gleichgewicht zwischen den Instrumenten der Asylpolitik erreicht werden soll.

4.1.6 Der EWSA hält den Einsatz des Zivilschutzes im Falle außergewöhnlicher Flüchtlingsströme für angemessen. Diese Möglichkeit darf jedoch nicht zu einer Verringerung der Motivation der Mitgliedstaaten zur Entwicklung robuster Asylsysteme führen, mit denen schwankende Flüchtlingsströme bewältigt werden können.

4.1.7 Zunächst sollten die im laufenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mittel für eine wirksame Umsetzung des erneuerten Legislativpakets eingesetzt werden. Der EWSA möchte jedoch darauf aufmerksam machen, dass die Kapazitäten der mit Flüchtlingsströmen konfrontierten Mitgliedstaaten erhöht werden müssen. Angesichts der nach wie vor instabilen geopolitischen Lage der Länder, von denen diese Flüchtlingsströme ausgehen, sollte nicht von einem deutlichen Rückgang der Zahl der Flüchtlinge ausgegangen werden. Daher muss die Konsolidierung der Systeme in den betroffenen Ländern parallel zu den Bemühungen um eine Harmonisierung und Umsetzung der Rechtsvorschriften fortgeführt werden. Bestehende, zumeist innovative Vorhaben müssen weitergeführt und entsprechend unterstützt werden. Ein Scheitern dieser Vorhaben würde das Vertrauen der Mitgliedstaaten in die europäischen Hilfen untergraben und ihren Willen schwächen, sich künftig noch mehr zu engagieren.

4.1.8 Ab 2014 steht den Mitgliedstaaten ein neuer Asyl- und Migrationsfonds (AMF) zur Verfügung. Der EWSA ermutigt die Kommission, einen tiefgehenden Dialog mit den Mitgliedstaaten aufzunehmen, um den Bedarf und die Prioritäten auf nationaler Ebene genau festzulegen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft muss ebenso wie der Ausschuss der Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften unbedingt an diesem Dialog beteiligt werden. Bei der Planung dieses Fonds müssen der Bedarf

und die Prioritäten der Mitgliedstaaten sowie die vorhandenen Ressourcen und Instrumente angegeben werden. Gleichfalls ist der EWSA der Ansicht, dass das Erfordernis einer jährlichen Berichterstattung über die Verwendung der Mittel das Verantwortungsbewusstsein der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verwirklichung der Ziele der Asylpolitik schärft.

4.1.9 Der EWSA stellt fest, dass es für die Organisationen der Zivilgesellschaft schwierig ist, die notwendigen Mittel abzurufen, wenn es um die Durchführung von Projekten geht, die erhebliche Wirkung vor Ort erzielen. Die Verfahren müssen vereinfacht werden, um die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Asylsuchenden zu fördern.

4.1.10 Der EWSA unterstützt die Absicht der Kommission, die vorhandenen Mittel in erster Linie für Länder zu verwenden, die derzeit Ziel von Flüchtlingsströmen sind. Hierdurch werden diese Länder dazu ermutigt, sich zu beteiligen und ihre Kapazitäten auszubauen. Es handelt sich hierbei außerdem um eine Maßnahme, die die Umsetzung des Schlüsselprinzips der Asylpolitik veranschaulicht, nämlich die Solidarität.

4.1.11 In diesem Sinne unterstützt der EWSA auch uneingeschränkt die finanziellen Anreize, die den Mitgliedstaaten in Aussicht gestellt werden, die denjenigen ähneln, die derzeit für die Neuansiedlung bestimmter Flüchtlingskategorien (schutzbedürftige Gruppen und Personen aus den regionalen Schutzprogrammen) verwendet wurden, um diejenigen Mitgliedstaaten zu entschädigen, die der Umsiedlung von unter internationalem Schutz stehenden Personen aus einem anderen Mitgliedstaat zustimmen.

4.1.12 Außerdem müssen die vorhandenen Mittel durch weitere Finanzierungsquellen ergänzt werden, etwa durch den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung; es empfiehlt sich außerdem, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in größerem Umfang an den Vorhaben zu beteiligen.

4.2 Der EWSA unterstützt die Bemühungen für eine Reform der Dublin-Verordnung. U.a. aus den Reihen der Organisationen der Zivilgesellschaft gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass dieses System in Bezug auf seine Ziele nicht wirksam ist. Die Urteile und Empfehlungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind im Rahmen der mittel- und langfristigen notwendigen Diskussionen über die Reform dieser Verordnung ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Der EWSA ist für eine solche Debatte jederzeit aufgeschlossen und unterstützt alle Bemühungen in Richtung Analyse, Bewertung und Festlegung geeigneter Regeln und Instrumente. Der Verweis auf die Grundrechte als Hauptkriterium für die Bewertung des Dublin-Systems ist überaus willkommen.

4.3 Bezüglich der Umsiedlung von internationalen Schutz beantragenden Personen vertritt der EWSA den Standpunkt, dass diese insofern nicht notwendig ist, als dass diese Personen in den Ländern, in denen sie ihren Antrag stellen, menschenwürdige Bedingungen vorfinden und ihre Anträge zügig bearbeitet werden. Die Auffangkapazitäten der Mitgliedstaaten müssen ausgebaut werden. Ist das nicht möglich, könnte sich ein freiwilliger, auf Anreizen beruhender Mechanismus zur Umsiedlung der Antragsteller als zielführend erweisen.

4.3.1 Obwohl die Notwendigkeit zur Umsiedlung unter internationalem Schutz stehender Personen allgemein anerkannt wird, ist die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten wenig überzeugend. Das von der Europäischen Kommission geförderte

Pilotprojekt führte nicht zu einem funktionstüchtigen Aufteilungssystem. Der EWSA ruft die Europäische Kommission, das EASO und die Mitgliedstaaten auf, ihre diesbezügliche Zusammenarbeit fortzusetzen und ein entsprechendes, dauerhaftes Programm auf freiwilliger Basis einzuführen. Ebenso kommt es darauf an, Anreize festzulegen und zu bieten, mittels derer die Mitgliedstaaten ihre Beteiligung an einem solchen ständigen Programm ausweiten. Bei der vorgesehenen Bewertung durch die Kommission sollten der Umfang der Anreize und ihre Begründung im Mittelpunkt stehen.

4.4 Die Einführung einer gemeinsamen Antragsbearbeitung könnte ein nützliches Instrument zur Umsetzung der Asylpolitik sein. Der EWSA erwartet die Ergebnisse der vorgesehenen Bewertung dieser rechtlich und operationell komplexen Frage durch die Europäische Kommission mit Interesse. Der EWSA ist der Ansicht, dass die gemeinsame Bearbeitung eine angemessene Reaktion auf die schwankende Zahl der Antragsteller sein kann. Außerdem könnte ein Standardverfahren geschaffen werden, auf das sich die Mitgliedstaaten für ihre eigenen Tätigkeiten stützen können. Der EWSA hält eine Förderung der gemeinsamen Bearbeitung bei gleichzeitiger Erweiterung der nationalen Kapazitäten für angemessen, solange diese Folgenabschätzung berücksichtigt wird. Diese Kapazitäten beziehen sich auf weit mehr als die bloße Bearbeitung der Anträge; den Mitgliedstaaten müssen Anreize in Aussicht gestellt werden, damit sie sich auch weiterhin in allen Bereichen der Asylpolitik engagieren.

4.5 Der EWSA begrüßt die Aktivierung des in der Richtlinie zur Gewährung vorübergehenden Schutzes vorgesehenen Verfahrens, solange die Voraussetzungen erfüllt sind. Obwohl es nur selten zu außergewöhnlichen Flüchtlingsströmen kommt, führen diese zu kritischen Momenten, für die die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten gewappnet sein müssen. Der EWSA lenkt die Aufmerksamkeit im Übrigen auf die bei Rettungsmissionen angewandten Praktiken und weist erneut darauf hin, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung vollständig eingehalten werden muss.

4.6 Der EWSA begrüßt, dass die Asylpolitik im Falle Griechenlands an Reife und Feinheit gewonnen hat. Die Instrumente zur Sanktionierung der Verletzung europäischen Rechts müssen durch Unterstützungsmaßnahmen flankiert werden. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission und die Fachagenturen dazu auf, gegenüber den Mitgliedstaaten, die die Leistung ihres Asylsystems verbessern müssen, einen vorausschauenden und präventiven Ansatz zu wählen. Das Unterstützungsprogramm für Griechenland ist zwar ein wichtiger Fortschritt, es muss jedoch auch weiterhin angemessen finanziert werden. Griechenland und auch Malta sind Prüfsteine für die Asylpolitik. Können die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen das Prinzip der Solidarität mit den von Flüchtlingsströmen betroffenen Ländern nicht in die Praxis umsetzen, dann wird dies zu einem Scheitern der Asylpolitik mit verheerenden Folgen für unzählige gefährdete Menschen führen. Die Unterstützung muss diversifizierter, umfangreicher und besser koordiniert werden.

4.7 Der EWSA plädiert für eine Stärkung des Dublin-Systems im Sinne einer besseren Überwachung und der Schaffung eines Frühwarnsystems. Durch diese Instrumente können sich die Mitgliedstaaten besser auf die Bewältigung von Flüchtlingsströmen vorbereiten und die Asylpolitik wirksam koordinieren. Die Instrumente müssen vor dem Hintergrund der erforderlichen Wahrung der Grundrechte von Flüchtlingen eindeutig auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten zugeschnitten sein.

4.8 Ein verbesserter Grenzschutz und eine bessere Visumpolitik können einer Konsolidierung der Asylpolitik zuträglich sein. Der EWSA begrüßt die auf diesen Gebieten erzielten Fortschritte, hält jedoch eine Schutzklausel, aufgrund derer die visumfreie Einreise aus einem Drittland ausgesetzt werden kann, für potenziell problematisch, selbst wenn zunächst statistisch nachgewiesen werden muss, dass die visumfreie Einreise zu einem Missbrauch des Asylsystems geführt hat.

Brüssel, den 11. Juli 2012

*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 – Initiative ‚Chancen für junge Menschen‘“**

COM(2011) 933 final

(2012/C 299/18)

Berichterstatter: **Tomasz JASIŃSKI**

Die Europäische Kommission beschloss am 20. Dezember 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 — Initiative ‚Chancen für junge Menschen‘"*

COM(2011) 933 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 212 Stimmen bei einer Gegenstimme und zwei Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Zusammenfassung der Empfehlungen

1.1 Der EWSA unterstreicht den Nutzen der Kommissionsinitiative "Chancen für junge Menschen", in der auf aktuelle Probleme hingewiesen wird und zugleich die Grundsätze der Mitteilung "Jugend in Bewegung" betont werden. Der EWSA ist bereit, an der Durchführung der Initiative mitzuwirken, indem er mit den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet sowie gemeinsam mit den Interessenträgern für sie eintritt.

1.2 Der EWSA weist darauf hin, dass die Sparpolitik (*austerity policy*) sowie das Fehlen einer deutlichen und allgemein anerkannten Wachstumspolitik den Erfolg von "Chancen für junge Menschen" beeinträchtigen könnten. Aus dieser wichtigen Initiative können neue Möglichkeiten für junge Menschen erwachsen, doch für sich genommen und aus dem Zusammenhang gerissen wird sie nicht für einen einzigen neuen Arbeitsplatz sorgen. Daher ist es zur Gewährleistung einer angemessenen Durchführung der Initiative unverzichtbar, angemessene wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen.

1.3 Der EWSA ist der Meinung, dass an den Maßnahmen zur Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge festgehalten werden sollte. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die für die Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge vorgesehenen und von den Mitgliedstaaten verwalteten Mittel nach Möglichkeit in gleicher Höhe erhalten bleiben oder aufgestockt werden.

1.4 Der EWSA ist sich bewusst, dass sich die Situation junger Männer von der junger Frauen unterscheidet, und unterstreicht die Bedeutung einer angemessenen allgemeinen und beruflichen Bildung sowie Berufsberatung, durch die junge Menschen bei der Verbesserung von Bildung, Qualifikationen und Kompetenzen sowie bei der Wahl der Schule, Hochschule oder Ausbildungsstätte unterstützt werden müssen, die es ihnen ermöglicht, einen passenden Arbeitsplatz zu finden.

1.5 Der EWSA unterstützt die Entwicklung der auf dem Arbeitsmarkt nötigen Kompetenzen unter aktiver Mitwirkung der Arbeitswelt und von Bildungseinrichtungen. Er begrüßt, dass zusätzliche Finanzmittel für die Programme "Dein erster EU-RES-Arbeitsplatz" und "Erasmus für Unternehmer" sowie für die Unterstützung der Mobilität junger Menschen bereitgestellt werden.

1.6 Der EWSA erachtet es als richtig, dass erste Berufserfahrungen unterstützt und die Qualität der innerbetrieblichen Ausbildung angehoben werden sollen. Der EWSA teilt die Meinung, dass Praktika und Lehrstellen, aber auch Freiwilligenprogramme für junge Menschen wichtig sind, um Fähigkeiten zu erwerben und Berufserfahrung zu sammeln. Praktika, Auszubildendenverhältnisse und Freiwilligenprogramme dürfen keinesfalls Ersatz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse sein; daher sollte unterstrichen werden, wie wichtig sämtliche Initiativen zur Qualitätsverbesserung von Praktika sind, etwa die Europäische Qualitätsscharta für Praktika und Lehrlingsausbildungen (*European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*).

1.7 Der EWSA betont, dass Qualitätsnormen für Praktika und Lehrstellen unverzichtbar sind. In diesem Zusammenhang begrüßt er die Kommissionsinitiative, 2012 einen Qualitätsrahmen für die Bereitstellung und Inanspruchnahme hochwertiger Praktika verabschieden zu wollen.

1.8 Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig es ist, die Sozialpartner in den Prozess des Austausches über bewährte Ausbildungsverfahren sowie der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung eines Lehrstellensystems einzubeziehen.

1.9 Der EWSA hält die Aufstockung der von der Kommission unmittelbar für den Europäischen Freiwilligendienst bereitgestellten Haushaltsmittel für zweckmäßig. Überdies begrüßt er die Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe. Besorgt ist der EWSA allerdings über das Fehlen

einer angemessenen Bewertung der laufenden Pilotphase, und er fragt sich, ob diese Initiative wirklich auf Freiwilligkeit beruht.

1.10 Berufseinsteigern sollten Mindestarbeitsnormen garantiert werden, die nicht von denen abweichen dürfen, die für ältere Arbeitnehmer gelten. Wesentlich ist hierbei das Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund des Alters. Der EWSA bekräftigt, dass Mittel überaus wichtig sind, die dazu beitragen, jungen Menschen bereits ganz am Anfang ihrer Berufslaufbahn eine dauerhafte, angemessen entlohnte, hochwertige und garantiert sozialversicherte Beschäftigung zu sichern.

1.11 Der EWSA betont, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung der Jugendgarantie erforderlich ist, um die Diskrepanz zwischen dem Bildungs- bzw. Ausbildungssystem und dem Arbeitsmarkt zu verringern, und zwar für junge Frauen und Männer gleichermaßen.

1.12 Der EWSA wiederholt die kürzlich in seiner Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien vorgebrachten konkreten Vorschläge, wie der in der Krise katastrophal verschärften Arbeitsmarktlage Jugendlicher in vielen Mitgliedstaaten begegnet werden soll:

- zur Festschreibung ambitionierter EU-Zielvorgaben zur Jugendbeschäftigung;
- zur konsequenten Umsetzung der Jugendgarantie in allen EU-Ländern;
- zur Bereitstellung vermehrter EU-Mittel sowie dem erleichterten Zugang in besonders betroffenen Ländern;
- zur Sicherstellung vermehrter Mittel im neuen EU-Budget zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit;
- zum verbesserten Zugang Jugendlicher zu Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit;
- zum Kampf gegen prekäre Arbeit und nicht regulierte Formen im Bereich Lehre/Praktika;
- zur Forcierung des dualen Systems der Berufsbildung als Vorbild in der EU <sup>(1)</sup>.

1.13 Der EWSA merkt an, dass bei der Planung der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2014-2020 besonders darauf geachtet werden muss, dass im Rahmen des Europäischen Sozialfonds Mittel für junge Menschen bereitgestellt werden.

1.14 Der Schwerpunkt muss auch künftig auf der Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze liegen. Der EWSA schlägt vor,

im Rahmen der nächsten finanziellen Vorausschau die Umsetzung einer europäischen Jugendbeschäftigungsstrategie (*European Youth Employment Strategy*) zu prüfen.

1.15 Als wesentlich angesehen werden sollte die Bereitschaft der Kommission, Mittel für die technische Unterstützung verfügbar zu machen, um den Mitgliedstaaten bei der Ausschöpfung noch vorhandener Finanzmittel der EU zu helfen. Gemeint sind hier vor allem Mittel des Europäischen Sozialfonds, aus dem den Mitgliedstaaten noch 30 Mrd. EUR für Projekte im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007-2013 zur Verfügung stehen.

## 2. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsinitiative und Hintergrund

2.1 Die Arbeitsmarktprobleme junger Menschen sind struktureller Natur, und waren bereits vor Jahren, d.h. vor der aktuellen Krise, offensichtlich. Durch die seit 2008 zu beobachtende Wirtschaftskrise haben sich die Probleme junger Menschen weiter verschärft. Unter den 15- bis 24-Jährigen ist die Arbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch wie die entsprechende Quote für die gesamte Erwerbsbevölkerung und fast dreimal so hoch wie die der erwachsenen Erwerbstätigen. Zwischen 2008 und 2010 stieg die Zahl der erwerbslosen jungen Europäer um eine Million an, und derzeit sind über fünf Millionen junge Menschen in der Europäischen Union ohne Arbeit. Besorgniserregend ist, dass augenblicklich jeder Fünfte in der Europäischen Union keine Beschäftigung findet. Ebenso beunruhigend ist der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit unter jungen Menschen. Im Schnitt sind 28 % der jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren mehr als zwölf Monate ohne Beschäftigung.

2.2 In der Europa-2020-Strategie hat die Europäische Union ehrgeizige Ziele festgelegt, durch deren Verwirklichung zum intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum in der EU beigetragen werden soll. Dabei ist die Jugend von entscheidender Bedeutung. In der Initiative "Jugend in Bewegung" vom September 2010 werden eine hochwertige allgemeine und berufliche Bildung für alle, erfolgreiche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt, adäquate und angemessen bezahlte Arbeit und Möglichkeiten für größere Mobilität als wesentliche Elemente für die Freisetzung des Potenzials aller junger Menschen und für die Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie bezeichnet. Entscheidend ist jedoch, dass das im Rahmen der Strategie verabschiedete Modell umgesetzt wird.

2.3 Die Wirtschaftskrise hat sich als derart schwerwiegend erwiesen, dass die in der Initiative "Jugend in Bewegung" festgelegten Ziele fürs Erste unerreichbar geworden sind. Schlimmer noch: Die Arbeitsmarktlage für junge Menschen verschlechtert sich auf breiter Front. Die Europäische Union muss in ihre Jugend investieren und wirksame Sofortmaßnahmen zur Verhinderung und Eindämmung der hohen Arbeitslosenquoten ergreifen, darunter auch der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen. Die für die Ankurbelung der Wirtschaft bereitgestellten Mittel sind für die Schaffung neuer Arbeitsplätze unverzichtbar, reichen aber für sich allein nicht aus, um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu bewältigen.

2.4 Im Anschluss an das erste Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik 2011 betonte die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht 2012, es gebe erste Anhaltspunkte, dass die Mitgliedstaaten nicht wirksam genug auf die Empfehlungen reagierten.

<sup>(1)</sup> Siehe dazu die konkreten Ausformulierungen in der Stellungnahme des EWSA (Abl. C 143 vom 22.5.2012, S. 94), Kap. 5.

2.5 Da sich die Beschäftigungslage für junge Menschen verschlechtert hat, versucht die Kommission nun ein weiteres Mal, Abhilfe zu schaffen, und schlägt die Initiative "Chancen für junge Menschen" vor, die sich vor allem an junge Menschen wendet, die weder im Erwerbsleben stehen, noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Ziel ist, die konkreten Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU zu kombinieren, deren Prioritäten in der Europa-2020-Strategie, in den Schlussfolgerungen des Rates zur Jugendarbeitslosigkeit vom Juni 2011 und in der Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote festgelegt sind.

2.6 Angesichts der äußerst ernsten Lage ist die Kommission der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten, vor allem diejenigen mit den höchsten Jugendarbeitslosenquoten, entschlossene Maßnahmen in folgenden vier Bereichen treffen sollten, ohne die länderspezifischen Empfehlungen 2012 abzuwarten:

- Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge;
- Entwicklung von Kompetenzen, die auf dem Arbeitsmarkt nützlich sind;
- Unterstützung erster Berufserfahrungen und innerbetrieblicher Ausbildung;
- Zugang zum Arbeitsmarkt: einen (ersten) Arbeitsplatz finden.

2.7 Die Kommission stellt Mittel für die technische Unterstützung bereit, um den Mitgliedstaaten bei der Nutzung noch vorhandener Finanzmittel der EU zu helfen, und zwar vor allem der Mittel des Europäischen Sozialfonds, aus dem noch 30 Mrd. EUR für Vorhaben im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007-2013 zur Verfügung stehen.

2.8 Durch die Initiative "Chancen für junge Menschen", die auf der engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission gründet, werden konzertierte Maßnahmen gefördert, damit sämtliche Interessenträger Finanzhilfen und Instrumente der EU umfassend nutzen.

### 3. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses zur Mitteilung der Kommission

3.1 Die Mitteilung "Chancen für junge Menschen" sollte im engen Zusammenhang mit den in den Leitinitiativen der Europa-2020-Strategie ("Jugend in Bewegung" und "Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten") enthaltenen Empfehlungen der Kommission sowie mit den Schlussfolgerungen des Rates über die Jugendbeschäftigung aus dem Juni 2011 und den Empfehlungen des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote bewertet werden.

3.2 Der EWSA bedauert, dass es die Kommission ähnlich wie im Falle der Initiative "Jugend in Bewegung" auch dieses Mal versäumt, Maßnahmen zur Stärkung und zum Ausbau der sozialen und bürgerschaftlichen Dimension der Frage der jungen Menschen in Europa zu ergreifen. Die Initiative sollte in Zusammenarbeit mit jungen Menschen durchgeführt werden, und in ihr sollten nicht nur Informationen über sie bereitgestellt

bzw. Maßnahmen zu ihrem Wohl vorgeschlagen werden. Der EWSA fordert die Kommission daher ein weiteres Mal auf, die Initiative um die erforderlichen Maßnahmen zu erweitern. Er betont, dass junge Menschen auf jeder Ebene in die Durchführung der Initiative eingebunden werden müssen.

3.3 Seit der Veröffentlichung der Mitteilung "Jugend in Bewegung" hat sich die Arbeitsmarktlage für junge Menschen nicht etwa verbessert, sondern sogar verschlechtert. Der EWSA weist darauf hin, dass die gesamtwirtschaftliche Sparpolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung sowie das Fehlen einer deutlichen und allgemein anerkannten Wachstumspolitik den Erfolg von "Chancen für junge Menschen" beeinträchtigen könnten. Bei Maßnahmen, die auf der Grundlage einer restriktiven Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ergriffen werden, muss berücksichtigt werden, wie sie die Arbeitsmarktchancen junger Menschen beeinflussen. Der EWSA vertritt daher die Auffassung, dass aus dieser wichtigen Initiative neue Möglichkeiten für junge Menschen erwachsen können, dass sie jedoch für sich genommen und ohne Berücksichtigung des größeren Zusammenhangs nicht für einen einzigen neuen Arbeitsplatz sorgen wird. Daher ist es zur Gewährleistung einer angemessenen Durchführung der Initiative unverzichtbar, ein angemessenes wirtschaftliches und finanzielles Umfeld zu schaffen. Bei allen Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise und der Staatsverschuldung ist darauf zu achten, dass sie nicht der Belebung von Nachfrage und Beschäftigung während und nach der Krise sowie der Abfederung sozialer Härten zuwiderlaufen. Insbesondere sind öffentliche Investitionen in die aktive Arbeitsmarktpolitik und die allgemeine und berufliche Bildung abzusichern.

3.4 Der EWSA unterstreicht, dass der Mangel an wirksamen Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in der EU die mit der Arbeitsmigration verbundenen Phänomene der Vergeudung von Potenzial (*brain waste*) und der Abwanderung Hochqualifizierter (*brain drain*) weiter vertiefen wird. Dies ist nicht nur gleichbedeutend mit dem oft unwiederbringlichen Verlust öffentlicher Bildungsinvestitionen, sondern auch mit dem Verlust menschlichen Potenzials auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie der gesamten EU.

3.5 Vor diesem Hintergrund begrüßt der EWSA die neue Initiative der Kommission, durch die zugleich auf aktuelle Probleme hingewiesen wird und die Grundsätze der Mitteilung "Jugend in Bewegung" betont werden. Der Nutzen der Mitteilung "Chancen für junge Menschen" besteht darin, dass mit ihr auf konkrete Maßnahmen der Mitgliedstaaten abgezielt wird und Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung aufgezeigt werden, die sich nach Meinung des EWSA durchaus positiv auf die Situation junger Menschen im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt auswirken können.

3.6 Durch die Kommissionsmitteilung sollen die Mitgliedstaaten dazu bewegt werden, konkrete Sofortmaßnahmen im Beschäftigungsbereich einzuleiten und die Frage der Beschäftigung junger Menschen (und zwar vor allem derjenigen, die der sogenannten NEET-Gruppe angehören und weder im Erwerbsleben stehen noch an einer Maßnahme der allgemeinen oder beruflichen Bildung teilnehmen) mit dem Bildungs- und Ausbildungssystem zu verknüpfen. Zugleich sollen die Rechtsvorschriften angesichts des Umstands, dass häufig eine enge Verknüpfung zwischen der NEET-Gruppe und der Schattenwirtschaft besteht, verbessert und gestärkt werden.

### 3.7 Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge

3.7.1 Der EWSA befürwortet die erneute Initiative zur Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge und betont, dass die Verringerung der Schulabbrecherquote für manche Mitgliedstaaten von ganz besonderer Bedeutung ist. Zudem ist sie ein zentrales Ziel der Europa-2020-Strategie<sup>(2)</sup>. Nach Auffassung des EWSA sollten diese Maßnahmen fortgeführt werden, indem die für die Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge vorgesehenen und von den Mitgliedstaaten verwalteten Mittel nach Möglichkeit in gleicher Höhe erhalten bleiben oder aufgestockt sowie Anstrengungen unternommen werden, das Bildungsangebot attraktiver zu machen. Der EWSA betont zugleich, dass die Integrationsfähigkeit des Bildungssystems unbedingt gestärkt werden muss.

3.7.2 Der EWSA teilt die Meinung der Kommission, dass unverzügliches Handeln durch Wiedereingliederung in die Berufsbildung notwendig ist, und fordert daher auch die Mitgliedstaaten auf, wirksame Sofortmaßnahmen zur Senkung der Schulabbrecherquote, die derzeit im EU-Durchschnitt 14 % beträgt, auf 10 % zu ergreifen.

### 3.8 Entwicklung von Kompetenzen, die auf dem Arbeitsmarkt nützlich sind – Mobilität

3.8.1 Der EWSA stimmt zu, dass die Entwicklung von Kompetenzen, die für den Arbeitsmarkt benötigt werden, für die Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung ist. Als allerwichtigste Aufgabe sollte gelten, Arbeitswelt und Bildungseinrichtungen einander anzunähern, und zwar mit besonderem Gewicht auf dem dualen Berufsausbildungssystem. Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig es ist, den Unternehmergeist und die Zusammenarbeit zwischen der Wirtschaft, sowohl der Landwirtschaft als auch der Industrie und der Dienstleistungsbranche, und dem Bildungssystem auf sämtlichen Bildungsebenen zu fördern. Überdies verweist der EWSA auf die Bedeutung der Bildung für allgemeine, über den Arbeitsmarkt hinausreichende gesellschaftliche Bedürfnisse. In diesem Sinne wäre es wichtig, arbeitsrechtliche Fragestellungen in die Schullehrpläne einfließen zu lassen und durch deren Gestaltung zu gewährleisten, dass den Schülern der Erwerb von Wissen über die Chancen ermöglicht wird, die die EU in dieser Hinsicht bietet. Dies wäre im Zusammenhang mit der Sensibilisierung junger Menschen noch vor ihrem Berufseinstieg von Bedeutung, und es würde bewirken, dass sie sich stärker mit Europa identifizieren.

3.8.2 Der EWSA weist auf das Kommuniké von Brügge über die verstärkte europäische Zusammenarbeit in der beruflichen Aus- und Weiterbildung für den Zeitraum 2011-2020 hin. Europa benötigt flexible und hochwertige Systeme zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, mit denen auf die derzeitigen und künftigen Bedürfnisse reagiert werden kann. Durch ständige Beratung im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie in Beschäftigungsfragen lässt sich die Wirksamkeit der Initiative möglicherweise steigern. Dies ist vor diesem Hintergrund des Problems der Abwanderung Hochqualifizierter besonders wichtig.

3.8.3 Gestärkt werden sollten Instrumente, mit denen auf die Mobilität junger Menschen hingewirkt wird. Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission, mit Unterstützung des Europäischen Parlaments ein gezieltes Programm zur beruflichen Mobilität aufzulegen, um jungen Menschen zu helfen, einen Arbeitsplatz in einem anderen EU-Mitgliedstaat zu finden,

und den Unternehmen zu helfen, offene Stellen für Engpassberufe zu besetzen. Der EWSA erachtet die Förderung des Fremdsprachen- und IKT-Unterrichts für wesentlich.

3.8.4 Der EWSA unterstützt die von der Kommission angeordnete finanzielle Hilfe im Rahmen des Programms "Dein erster EURES-Arbeitsplatz", dessen Ziel es ist, im Zeitraum 2012-2013 ungefähr 5 000 junge Menschen dabei zu unterstützen, einen Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat zu finden. Der EWSA wird das Programm in der Pilotphase mit Blick auf seine weitere Entwicklung verfolgen.

3.8.5 Der EWSA begrüßt das Vorhaben der Kommission, 3 Mio. EUR der Technischen Unterstützung im Rahmen des ESF einzusetzen, um den Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Programmen zur Unterstützung von jungen Unternehmensgründern und Sozialunternehmern zu helfen. Von großer Bedeutung ist auch, dass 2012 im Rahmen von "Erasmus für Unternehmer" rund 600 weitere Austauschmaßnahmen finanziert werden sollen.

3.8.6 Der EWSA vertritt hingegen die Auffassung, dass dem Problem der unzureichenden und nicht für alle verfügbaren Finanzmittel für Beihilfen, die an der Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit interessierten jungen Menschen unmittelbar zugutekommen, in der Mitteilung der Kommission nicht gebührend Rechnung getragen wird. Gemeint sind hiermit sowohl aus EU-Fonds als auch aus den Haushalten der Mitgliedstaaten stammende Finanzmittel. Nach Meinung des EWSA kann die Unterstützung für Jungunternehmer, die den Schritt in die Selbstständigkeit wagen, bei der Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ein Instrument von entscheidender Bedeutung sein.

### 3.9 Unterstützung erster Berufserfahrungen und innerbetrieblicher Ausbildung

3.9.1 Der EWSA teilt die Meinung, dass Praktika und Lehrstellen für junge Menschen wichtig sind, um Fähigkeiten zu erwerben und Berufserfahrung zu sammeln, und dass diese Instrumente in eine Strategie für die soziale Verantwortung von Unternehmen eingebettet werden sollten. Wird in junge Arbeitnehmer investiert und werden sie wie eine wertvolle Ressource behandelt, so bewirkt dies, dass sie sich erheblich stärker für ihr Unternehmen einsetzen.

3.9.2 Der EWSA weist auf die wesentliche Rolle hin, die eine aktive Arbeitsmarktpolitik und verbesserte Arbeitsvermittlungsdienste spielen. Junge Menschen sollten schon in der Schulzeit eine Berufsberatung erhalten, die auf sämtliche Branchen ausgerichtet ist, nämlich auf Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen.

3.9.3 Der EWSA erachtet es als wichtig, dass die Kommission 2012 1,5 Mio. EUR für eine Kampagne bereitstellt, durch die Unternehmer für Praktika im Rahmen der Programme Erasmus und Leonardo da Vinci sensibilisiert werden sollen.

3.9.4 Der EWSA betont dabei, dass Qualitätsnormen für Praktika und Lehrstellen unverzichtbar sind. Es sollte ein europäischer Rahmen zur Regelung von Praktika geschaffen werden. Daher begrüßt der EWSA die Kommissionsinitiative, 2012 einen Qualitätsrahmen für Bereitstellung und Inanspruchnahme hochwertiger Praktika vorzulegen, einschließlich eines EU-Panoramas über Praktika zur Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der Bedingungen für Praktikanten in der gesamten Europäischen Union.

3.9.5 Praktika dürfen kein Ersatz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse sein. Sie sollten es den Praktikanten ermöglichen, Kompetenzen zu erwerben, die für eine reibungslose Eingliederung in den Arbeitsmarkt unverzichtbar sind. Praktikanten

<sup>(2)</sup> EWSA-Stellungnahme zur Mitteilung "Jugend in Bewegung" (Abl. C 132 vom 3.5.2011, S. 55).

sollten für jegliche als Arbeit einzustufende Tätigkeit angemessen vergütet werden. Geringe oder gar nicht gewährte Vergütungen führen zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts. Damit diese Praktika effizient und für den Arbeitsmarkt relevant gestaltet werden, müssen die Sozialpartner in die Ausarbeitung, Organisation, Durchführung und Finanzierung einbezogen werden.

3.9.6 Der EWSA wird sämtliche Initiativen zur Qualitätsverbesserung von Praktika eingehend beobachten und unterstützen, etwa die Europäische Qualitätscharta für Praktika und Lehrlingsausbildungen (*European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*), die vom Europäischen Jugendforum vorgeschlagen wurde, um den einschlägigen zivilen Dialog zur Erarbeitung angemessener Regelungen zu stärken.

3.9.7 Der EWSA begrüßt, dass die europäischen Sozialpartner 2010 die Rahmenvereinbarung zu inklusiven Arbeitsmärkten (*inclusive labour markets*) angenommen haben. Der Ausschuss betont, wie wichtig die in der Vereinbarung erwähnten Faktoren sind, durch die der Grad der Eingliederung in den Arbeitsmarkt beeinflusst wird. Es sind dies a) Faktoren mit Bezug auf das Umfeld (die mit der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt verknüpft sind und nicht selten die Eingliederung erschweren), b) unmittelbar mit Arbeit zusammenhängende oder c) individuelle Faktoren (wie etwa Kompetenzen, Qualifikationen und Bildungsniveau, Motivation, Sprachkenntnisse, Gesundheitszustand einschließlich Behinderungen sowie wiederholte oder Langzeitarbeitslosigkeit). Der EWSA fordert die Sozialpartner in den Mitgliedstaaten auf, diese Vereinbarung rasch umzusetzen, und zwar vor allem mit Blick auf die angestrebte Erhöhung der Zahl hochwertiger Praktika und Lehrstellen.

3.9.8 Der EWSA betont, dass ein einheitlicher Europäischer Qualifikationspass geschaffen werden muss, durch den sowohl im Rahmen der formellen als auch der nichtformalen und informellen Bildung erworbene Qualifikationen und Kompetenzen in einem einzigen Instrument zusammengefasst werden.

3.9.9 Der EWSA betont die Bedeutung des Austauschs bewährter Verfahren im Bereich der Berufspraktika für Jugendliche und nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission im Rahmen des ESF Direktbeihilfen in Höhe von 1,3 Mio. EUR für die Einrichtung von Lehrstellenprogrammen bereitstellt.

3.9.10 Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang die Erfahrungen derjenigen Mitgliedstaaten, die duale Berufsausbildungssysteme geschaffen haben, deren Vorteil darin liegt, dass sie die klassische Schulbildung mit deren praktischer Anwendung am Arbeitsplatz verbinden. Dadurch wird es möglich, die Fähigkeiten und Kompetenzen der Auszubildenden so zu prägen, dass sie den Arbeitsmarktanforderungen entsprechen. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, die Sozialpartner in den Prozess des Austausches über bewährte Ausbildungsverfahren sowie der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung eines Lehrstellensystems einzubeziehen. Er begrüßt die einschlägigen Leitlinien der Kommission. Das duale System der Lehre mit seinem Mix aus betrieblichen und schulischen Komponenten in der Berufsbildung sollte hinsichtlich seiner Übertragbarkeit untersucht werden.

3.9.11 Der EWSA hält es für zweckdienlich, die von der Kommission für den Europäischen Freiwilligendienst bereitgestellten Mittel aufzustocken, um 2012 mindestens 10 000 Plätze für Freiwillige bereitstellen zu können. Zudem begrüßt

er die Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe. Besorgt ist er allerdings über das Fehlen einer angemessenen Bewertung der laufenden Pilotphase, und er fragt sich, ob diese Initiative wirklich auf Freiwilligkeit beruht. Bei der Freiwilligentätigkeit sollte wie auch bei den Praktika Wert auf hohe Qualität gelegt werden.

3.9.12 Der EWSA wird den Austausch und die Verbreitung von Erfahrungen und Informationen im Bereich langfristiger Freiwilligenprogramme auf nationaler Ebene fördern, die der Berufsorientierung sowie dem Sammeln erster Berufserfahrungen dienen und in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich durchgeführt werden.

### 3.10 Zugang zum Arbeitsmarkt: einen (ersten) Arbeitsplatz finden

3.10.1 Es kann gar nicht genug hervorgehoben werden, wie wichtig die erste Arbeitsstelle ist, und zwar nicht nur hinsichtlich des zukünftigen Einkommens, sondern auch mit Blick auf die weitere Berufslaufbahn und das künftige Altersruhegeld. Bereits beim Berufseinstieg sollten Mindestarbeitsnormen garantiert werden. Diese dürfen nicht von den Normen abweichen, die für ältere Arbeitnehmer gelten. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang das Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund des Alters. Der EWSA bekräftigt seine Auffassung, dass die Bedeutung von Maßnahmen, die jungen Menschen bereits am Anfang ihrer Berufslaufbahn einen hochwertigen, unbefristeten und gut bezahlten Arbeitsplatz gewährleisten, nicht zu unterschätzen ist<sup>(3)</sup>. Erwogen werden sollten Anreizmaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen, die junge Berufseinsteiger unbefristet einstellen.

3.10.2 Bei den Kommissionsempfehlungen zur Lockerung übermäßig starrer Regelungen für unbefristete Verträge sollten die Risiken bedacht werden, die eine derartige Maßnahme mit sich bringt. Die unter jungen Menschen und insbesondere Berufseinsteigern verbreiteten Zeitarbeitsverträge haben einen zweigeteilten (segmentierten) Arbeitsmarkt entstehen lassen. Zeitarbeitskräfte leben in einer unsicheren Situation, sind von Arbeitslosigkeit bedroht und haben geringe berufliche Aufstiegsmöglichkeiten. Für junge Menschen ist der zweigeteilte Arbeitsmarkt zunehmend ein besonders ernstes Problem, kann er doch bewirken, dass sie als ihrer Zukunft ständig unsichere Arbeitskräfte einen permanenten Drahtseilakt vollführen müssen. Dies kann sich negativ auf ihre weitere Berufslaufbahn auswirken. Die Segmentierung des Arbeitsmarktes, aufgrund deren junge Menschen zu Arbeitnehmern zweiter Klasse werden, bringt zudem schlechtere Arbeitsbedingungen mit sich und trübt die Karriereperspektiven. Der EWSA rät von unbeständigen und perspektivlosen Lösungen bei der Integration in die Arbeitswelt ab: Statt auf prekäre Beschäftigung zu setzen, sind Maßnahmen durchzuführen, die sicherstellen, dass befristete Beschäftigung und Arbeitsstellen mit geringer Bezahlung und schlechter sozialer Absicherung nicht zur Norm für Jugendliche werden.

3.10.3 Stabilität und Sicherheit sind auf dem Arbeitsmarkt nicht nur für die Arbeitnehmer selbst wichtig, sondern dienen auch den Interessen der Arbeitgeber, da sie der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Branchen zugutekommen sowie Produktivitätssteigerungen gewährleisten. Es ist daher wichtig, allen bewusst zu machen, dass Zeitverträge unter dem Aspekt der Arbeitsplatzsicherheit letztlich teurer für die Arbeitgeber sind als unbefristete Verträge.

<sup>(3)</sup> EWSA-Stellungnahme zur Mitteilung "Jugend in Bewegung" (Abl. C 132 vom 3.5.2011, S. 55).

3.10.4 Der EWSA wiederholt die kürzlich in seiner Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien vorgebrachten konkreten Vorschläge, wie der in der Krise katastrophal verschärften Arbeitsmarktlage Jugendlicher in vielen Mitgliedstaaten begegnet werden soll:

- zur Festschreibung ambitionierter EU-Zielvorgaben zur Jugendbeschäftigung;
- zur konsequenten Umsetzung der Jugendgarantie in allen EU-Ländern;
- zur Bereitstellung vermehrter EU-Mittel sowie dem erleichterten Zugang in besonders betroffenen Ländern;
- zur Sicherstellung vermehrter Mittel im neuen EU-Budget zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit;
- zum verbesserten Zugang Jugendlicher zu Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit;
- zum Kampf gegen prekäre Arbeit und nicht regulierte Formen im Bereich Lehre/Praktika;
- zur Forcierung des dualen Systems der Berufsbildung als Vorbild in der EU.

3.11 Mitgliedstaaten und Arbeitsmarktakteure sollten ihre Anstrengungen zur Realisierung der Jugendgarantie intensivieren, mit der gewährleistet werden soll, dass alle jungen Menschen innerhalb von vier Monaten nach Verlassen der Schule eine Arbeitsstelle oder einen Aus- bzw. Weiterbildungsplatz erhalten, vor allem frühzeitige Abgänger aus Einrichtungen der schulischen und beruflichen Bildung sowie andere besonders gefährdete Jugendliche. Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten dahingehend beeinflussen, dass sie diese Initiative umgehend umsetzen.

3.12 Die bisherigen Maßnahmen von Mitgliedstaaten und Arbeitsmarktakteuren haben nicht zu einer verbesserten Lage junger Menschen geführt. Dies ist besonders augenfällig im Zusammenhang mit der Umsetzung der Jugendgarantie. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, den Mitgliedstaaten mit 4 Mio. EUR bei der Einführung von Jugendgarantie-Systemen zu helfen. Der EWSA wiederholt in diesem Zusammenhang seine Forderung, wonach die Mitgliedstaaten umgehend alle Hürden zu identifizieren haben, um eine "Jugendgarantie" sicherzustellen und im Rahmen der nationalen Reformpläne konkrete Ziele und Maßnahmen festzulegen.

3.13 Der EWSA betont, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung der Jugendgarantie erforderlich ist, um die Diskrepanz zwischen dem Bildungs- bzw. Ausbildungssystem und dem Arbeitsmarkt zu verringern, und zwar für junge Frauen und Männer gleichermaßen. Dabei muss auch die Lage von Migranten, nationalen und ethnischen Minderheiten sowie Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden. Gleiches

sollte für Wissen, Kompetenzen, Fähigkeiten und Erfahrungen älterer sowie bereits im Ruhestand befindlicher Erwerbstätiger gelten.

3.14 Nach wie vor fehlen in den bestehenden beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU konkrete Zielvorgaben zur Jugendbeschäftigung. Der EWSA wiederholt seine Forderung nach messbaren europäischen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der signifikanten Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit sowie hinsichtlich einer Jugendgarantie.

3.15 Besonders wichtig ist die Bereitschaft der Kommission, Mittel für die technische Unterstützung verfügbar zu machen, um den Mitgliedstaaten bei der Nutzung noch vorhandener Finanzmittel der EU zu helfen. Gemeint sind hier vor allem Mittel des Europäischen Sozialfonds, aus dem den Mitgliedstaaten noch 30 Mrd. EUR für Projekte im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007-2013 zur Verfügung stehen. Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten dahingehend beeinflussen, dass sie diese Mittel umgehend und in vollem Umfang ausschöpfen.

3.16 Der EWSA fordert die Kommission auf, die Mitgliedstaaten ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass diese Mittel in erster Linie für Vorhaben einzusetzen sind, die für junge Menschen gedacht sind. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten darauf hinweisen, dass die Sozialpartner, deren Jugendorganisationen (sofern vorhanden) und junge Menschen vertretende Nichtregierungsorganisationen bei der Verteilung und der angemessenen Zuteilung der Mittel durchgehend einzubeziehen sind.

3.17 Der EWSA merkt an, dass bei der Planung der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2014-2020 besonders darauf geachtet werden muss, dass im Rahmen des Europäischen Sozialfonds Mittel für junge Menschen bereitgestellt werden, und zwar vor allem für solche, die der sogenannten NEET-Gruppe angehören und weder im Erwerbsleben stehen noch an einer Maßnahme der allgemeinen oder beruflichen Bildung teilnehmen. Dabei sollte vor allem berücksichtigt werden, dass häufig eine enge Verknüpfung zwischen der NEET-Gruppe und der Schattenwirtschaft besteht. Der Ausschuss betont, dass nicht nur im Augenblick, sondern auch in Zukunft eine weite Teile der Zivilgesellschaft umfassende sowie langfristige, dauerhafte und systematische Finanzierung nottut.

3.18 Der Schwerpunkt muss auch künftig auf der Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze liegen. Der EWSA schlägt vor, im Rahmen der nächsten finanziellen Vorausschau die Umsetzung einer europäischen Jugendbeschäftigungsstrategie (*European Youth Employment Strategy*) zu prüfen. Im Rahmen einer derartigen Strategie sollten Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft, staatliche Stellen und weitere Arbeitgeber, die neue hochwertige Arbeitsplätze für junge Menschen schaffen, finanziell unterstützt werden.

Brüssel, den 12. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms ‚Justiz‘ für den Zeitraum 2014 bis 2020“**

COM(2011) 759 final – 2011/0369 (COD)

(2012/C 299/19)

Berichterstatter: **Edouard DE LAMAZE**

Der Rat beschloss am 9. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms 'Justiz' für den Zeitraum 2014 bis 2020"*

COM(2011) 759 final — 2011/0369 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 126 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt das mit dem Verordnungsvorschlag verbundene Ziel der Vereinfachung und Rationalisierung und unterstützt die Wahl der Kommission zugunsten der Option B. Die Zusammenfassung der Programme "Ziviljustiz" und "Strafjustiz" ist aufgrund der Ähnlichkeit der Ziele, der Akteure und der zu finanzierenden Maßnahmenarten gerechtfertigt.

1.2 Nach Ansicht des EWSA bleibt jedoch die Frage, ob es ungeachtet der in dem Vorschlag angeführten juristischen Begründungen sinnvoll ist, innerhalb des neuen Programms "Justiz" für den Zeitraum 2014-2020 neben den beiden ersten spezifischen Zielen – nämlich der ordnungsgemäßen Anwendung des Unionsrechts im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen und die Verbesserung des Zugangs zur Justiz – ein drittes, nämlich die Drogenprävention und die Reduzierung der Drogennachfrage und des Drogenangebots einzuführen. Abgesehen von der Tatsache, dass das letztgenannte Ziel lediglich eine Ausprägung des ersten zu sein scheint, macht der EWSA darauf aufmerksam, welche Außenwirkung die Aufnahme eines solchen Ziels in ein Regelwerk mit starker, unmittelbarer und direkter Geltung für Rechtssuchende, Verbände, NGO und andere mögliche Empfänger von Finanzhilfen haben kann: es könnte der Eindruck entstehen, dass der Kommission andere, ebenso wichtige Themen, wie etwa die Bekämpfung von Menschenhandel, ein weniger großes Anliegen sind.

1.3 In noch stärkerem Maße ist der EWSA beunruhigt durch das Signal, das die Kommission damit aussendet: Er wiederholt seine bereits mehrfach geäußerte Haltung, dass bei der Bekämpfung von Drogen der Schwerpunkt stärker auf Aufklärung, Gesundheit und soziale Aspekte als auf repressive Maßnahmen gelegt werden sollte (!).

1.4 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die Verwaltung der Mittel des derzeitigen Programms im Hinblick auf eine Anpassung an die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft möglichst flexibel zu handhaben ist, dass den potenziellen Bewerbern größtmöglicher Freiraum gelassen, die Kreativität der Projekte gefördert und künftige politische Vorgaben berücksichtigt werden sollten.

1.5 Auch wenn für die verschiedenen Prioritäten keine bestimmten Beträge festgesetzt werden können, sollte jedoch nach Ansicht des EWSA die Aufteilung der vorhandenen Mittel auf die einzelnen Ziele – und sei es nur als Richtwert – im Vorfeld bekannt sein.

1.6 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission für das spezifische Ziel der Drogenbekämpfung nicht mehr Haushaltsmittel vorsieht als diesem Ziel anteilmäßig zustehen. Er fordert die Kommission dazu auf, ihrer Selbstverpflichtung nachzukommen und schlägt vor, entsprechend den Möglichkeiten der künftigen Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten dieses Ziel teilweise aus Mitteln zu finanzieren, die aus der Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus dem Drogenhandel gewonnen werden.

1.7 Trotz der Komplexität der derzeit geltenden Haushaltsordnung betont der EWSA, dass Informationen über die Voraussetzungen für den Erhalt von Finanzmitteln allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern in verständlicher Form und in allen Sprachen der EU zugänglich gemacht werden müssen. Auf die Relevanz der Projekte und deren Förderung würde sich dies sicherlich positiv auswirken, und zwar auch in den Mitgliedstaaten, die in den betroffenen Programmen bislang unterrepräsentiert sind. Der EWSA betont, dass der gleichberechtigte Zugang aller EU-Bürger zu diesen Programmen gefördert werden muss.

(!) Siehe Stellungnahme des EWSA zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat – "Eine entschlossener europäische Reaktion auf das Drogenproblem", verabschiedet am 24.5.2012 (Abl. C 229 vom 31.7.2012, S. 85).

1.8 Zudem sollte der Begriff des europäischen Mehrwerts, der bei der Auswahl der Programme ausschlaggebendes Kriterium ist, näher beschrieben werden. Der EWSA zeigt sich zwar erfreut darüber, dass die finanzielle Ausstattung für das Programm angehoben wurde; da diese Mittel aber naturgemäß beschränkt sind, sollten sie nach Ansicht des EWSA zielgerichteter für Projekte verwendet werden, deren europäischer Mehrwert eindeutig festgestellt wurde. Transnationale Projekte müssen gefördert werden.

1.9 Da bestimmte wesentliche Aspekte bei der Umsetzung des Programms (insbesondere die Aufteilung der Mittel) in den jährlichen Arbeitsprogrammen genauer geklärt werden müssten, ist der EWSA der Ansicht, dass deren Annahme durch die Kommission in Form von Durchführungsrechtsakten das Prüfverfahren und nicht, wie in dem Vorschlag vorgesehen, das Beratungsverfahren erfordert. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass diese Programme von der Kommission nicht ohne Billigung des gemäß Verordnung Nr. 182/2011 eingerichteten Ausschusses (aus Vertretern der Mitgliedstaaten) angenommen werden.

1.10 Der EWSA weist darauf hin, dass in Zusammenhang mit den förderungsfähigen Maßnahmen (Artikel 6) die Prioritäten besser herausgestellt werden müssten, und ist insbesondere der Ansicht, dass der Schwerpunkt stärker auf die Umstellung der Justiz auf papierlose Verfahren gelegt werden sollte, da in diesem Bereich hinsichtlich eines leichteren Zugangs für alle noch großer Handlungsbedarf besteht.

1.11 Der EWSA ist erfreut über die neue Ausrichtung, die in dem aktuellen Vorschlag erkennbar wird und dazu dienen soll, alle Angehörige von Rechtsberufen, insbesondere auch Anwälte, in die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene einzubeziehen, da diese ebenso wie Richter zu einer ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts beitragen. Zudem ist es diese Berufsgruppe, zu der Rechtssuchende zuerst Kontakt aufnehmen. Sie sind diejenigen, die Klage erheben.

1.12 Ebenso hebt der EWSA hervor, dass Angehörige der verschiedenen Rechtsberufe, mit der notwendigen finanziellen Unterstützung ausgestattet, in die Netze der grenzübergreifenden justiziellen Zusammenarbeit aufgenommen werden müssen. Einem neuen politischen Impuls zur Stärkung der Rechte der Verteidigung folgend, fordert der EWSA insbesondere dazu auf, schnellstmöglich dem aus seiner Sicht inakzeptablen faktischen oder rechtlichen Ausschluss der Anwälte aus der Mehrzahl der Netze für die grenzübergreifende justizielle Zusammenarbeit entgegenzuwirken.

1.13 Für den gemeinsamen Raum des Rechts und insbesondere für den Bereich Familienrecht muss nach Ansicht des EWSA die Charta der Grundrechte als "Harmonisierungskompass" die Bezugsgröße sein. In einem Kontext, der noch immer von sehr unterschiedlichen Kulturen und Rechtsauffassungen geprägt ist, hat der EWSA zudem mehrfach – zuletzt in Zusammenhang mit dem Güterrecht<sup>(2)</sup> – darauf hingewiesen, dass ein zusätzlicher optionaler Rechtsrahmen (das sog. 28. Regime) – gefördert werden sollte.

## 2. Inhalt des Verordnungsvorschlags

2.1 Im Hinblick auf eine Vereinfachung und Rationalisierung hat die Kommission beschlossen, die Zahl ihrer Finanzierungsprogramme zur Verwirklichung des europäischen Raum des

Rechts und der Justiz zu reduzieren und dafür zu sorgen, dass sich alle Personen, seien es Bürger, Partner oder Angehörige eines Rechtsberufs, mit ihren Rechten, deren Wahrnehmung und Durchsetzung vertraut machen können. Neben dem Programm "Rechte und Unionsbürgerschaft"<sup>(3)</sup> umfasst das Programm "Justiz" für den Zeitraum 2014-2020 auch die Programme "Ziviljustiz", "Strafjustiz" und "Drogenprävention und -aufklärung".

2.2 In dem vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung wird für dieses Programm ein Finanzrahmen in Höhe von 472 Mio. EUR zur Finanzierung von Maßnahmen zur Verfügung gestellt, die gegenüber Einzelmaßnahmen der Mitgliedstaaten einen europäischen Mehrwert aufweisen. Das allgemeine Ziel ist, durch die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen einen Beitrag zur Verwirklichung eines europäischen Rechtsraums zu leisten. Dieses Ziel ist in folgende Einzelziele unterteilt: Förderung der korrekten Anwendung des Unionsrechts in diesem Bereich (auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 AEUV), Verbesserung des Zugangs zur Justiz sowie Drogenprävention und Reduzierung der Drogennachfrage. Bei letztgenanntem Aspekt steht nicht mehr der gesundheitliche Gesichtspunkt, sondern die Kriminalitätsbekämpfung (auf Grundlage von Artikel 84 AEUV) im Vordergrund.

2.3 Zur Verwirklichung dieser Ziele werden Weiterbildungen für Richter und Angehörige von Rechtsberufen, unter anderem für Anwälte und Notare, ebenso gefördert wie Kooperationsmaßnahmen in Form von Netzen, die zu wechselseitiger Vermittlung von Wissen und zur Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens beitragen, und Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

2.4 Der Finanzrahmen wird unter anderem dazu dienen, eine analytische Grundlage für die Unterstützung und Weiterentwicklung der Unionspolitik zu finanzieren. Um flexibler handeln zu können, wird in dem Vorschlag für die einzelnen Maßnahmenbereiche kein bestimmter Betrag festgelegt.

2.5 Die jährlichen Prioritäten des Programms werden von der Kommission im Rahmen des Beratungsverfahrens in Form von Durchführungsrechtsakten angenommen.

2.6 Der Vorschlag enthält Überwachungs- und Bewertungspflichten (einschließlich einer "Zwischenbewertung").

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Verwirklichung eines europäischen Rechtsraums stellt ein öffentliches Gut für die EU dar, dessen Vorteile allen, Bürger und Partnern, zugutekommen. Der europäische Rechtsraum hat Auswirkungen auf wichtige Aspekte des Lebens und des Alltags (Scheidung, Aufnahmeamt, Besuchsrecht bei Kindern, Erbschaft, Vormundschaft, handelsrechtliche Streitsachen, verbraucherrechtliche Streitsachen, ... aber auch auf das Strafrecht) und trägt durch Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung zu mehr Sicherheit innerhalb des Territoriums der EU bei.

3.2 Da sich die beiden Programme "Justiz" und "Rechte und Unionsbürgerschaft" funktionell ergänzen ist der EWSA der Ansicht, dass der europäische Raum des Rechts und der Freiheit nur einen Sinn hat im Zusammenhang mit den Rechten, die jedem EU-Bürger, unabhängig von seinem Wohnort, gewährt werden, und dass das vorliegende Programm nach diesem Maßstab gemessen werden sollte.

<sup>(2)</sup> Siehe ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 87–91.

<sup>(3)</sup> Siehe ABl. C 191 vom 29.06.2012, S. 108–110.

3.3 Im Hinblick auf einen gemeinsamen Raum des Rechts und insbesondere das Familienrecht hebt der EWSA hervor, dass die Charta der Grundrechte als "Harmonisierungskompass" der entsprechende Bezugsrahmen sein muss. In einem Kontext, der von sehr unterschiedlichen Kulturen und Rechtsauffassungen geprägt ist, hat der EWSA zudem mehrfach – zuletzt in Zusammenhang mit dem Güterrecht<sup>(4)</sup> – darauf hingewiesen, dass ein zusätzlicher optionaler europäischer Rechtsrahmen (das sog. 28. Regime) gefördert werden sollte. Ein solcher rechtlicher Rahmen ermöglicht eine weitergehende Anerkennung der Rechte von EU-Bürgern und die wirksame Bekämpfung möglicher Diskriminierungen, von denen diese betroffen sein können, wenn sie durch die Gesetzgebung in dem Land, dessen Staatsbürger sie sind, weniger Rechte erhalten als dies in einem anderen Mitgliedstaat der Fall wäre.

3.4 Die Wahrung der Rechte, insbesondere der Grundrechte innerhalb der EU ist ein Wert an sich, zu dem die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen einen Beitrag leisten muss. Die Impulse für Wachstum und Beschäftigung auf dem Binnenmarkt können jedoch beträchtlich sein und müssen insbesondere durch die Förderung von Fortbildungsmaßnahmen für Angehörige von Rechtsberufen besser genutzt werden<sup>(5)</sup>. Der EWSA weist darauf hin, dass sich eine bessere Zusammenarbeit in Zivilsachen und folglich eine schnellere Regelung grenzübergreifender Streitigkeiten beträchtlich auf die Dynamik der grenzübergreifenden Aktivitäten von Unternehmen auswirken würde.

3.5 Obwohl sich die vorangehenden Programme ("Ziviljustiz", "Strafjustiz" und "Drogenprävention und -aufklärung" für den Zeitraum 2007-2013) als effizient erwiesen haben, ist ihre zahlenmäßige Reduzierung und dementsprechend die Reduzierung der Durchführungsbestimmungen an sich positiv zu bewerten. Die Verwirklichung der verschiedenen Ziele wird hierdurch vereinfacht. Neben der Harmonisierung der Verfahren ist es nach Ansicht des EWSA wichtig, die Komplexität der Verfahren selbst zu reduzieren.

3.6 Insbesondere begrüßt der EWSA sehr nachdrücklich die Vereinfachung und Rationalisierung, die durch die Zusammenlegung der Programme "Ziviljustiz" und "Strafjustiz" erreicht wurde; Diese Zusammenfassung begründet sich durch den Wegfall der dritten Säule im Vertrag von Lissabon sowie durch die Ähnlichkeit der Ziele, der Akteure und der in diesen beiden juristischen Bereichen zu finanzierenden Maßnahmenarten (vor allem hinsichtlich e-Justiz und Bildungsmaßnahmen).

3.7 Der EWSA spricht sich, insbesondere für die Mitgliedstaaten, die bislang wenig von den zur Verfügung stehenden Fördermitteln profitiert haben, für die Förderung von Projekten im Bereich Strafjustiz aus. Da dieser Bereich erst eingeführt wurde, ist hier ein europäischer Ansatz noch nicht selbstverständlich und sollte weiter ausgebaut werden.

3.8 Das Programm "Drogenprävention und -aufklärung", das auf eine Rechtsgrundlage aus dem Bereich Gesundheitswesen gestützt ist, sieht der EWSA hingegen kritischer. Es ist ihm ein Anliegen, dass auch weiterhin in erster Linie Aspekte aus dem Bereich Gesundheitswesen abgedeckt werden, und er macht auf die Überschneidungen aufmerksam, die mit den im Rahmen

des künftigen Fonds für die innere Sicherheit finanzierten Maßnahmen zu einem rein repressiven Ansatz führen würden. Er bekräftigt seine Ansicht, dass im Bereich der Drogenbekämpfung ein in erster Linie präventiver Ansatz entwickelt werden muss, der Drogenabhängigen Hilfe und Behandlungsmöglichkeiten bietet. Hier ist eine stärkere Sensibilisierung seitens der Richter und Rechtsanwälte gefragt.

3.9 Auch im Hinblick darauf, dass für das spezifische Ziel der Drogenbekämpfung nicht ein unverhältnismäßig großer Teil der Gesamtmittel aufgewandt werden sollte, schlägt der EWSA vor, dieses Ziel teilweise aus Mitteln zu finanzieren, die aus der Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus dem Drogenhandel gewonnen werden<sup>(6)</sup>.

3.10 Obwohl sich der EWSA über die genaue Art der Maßnahmen, die zur Prävention von Kriminalität in Zusammenhang mit illegalem Drogenhandel finanziert werden, nach wie vor nicht im Klaren ist, zeigt er sich zufrieden damit, dass in dem Finanzrahmen in Höhe von 472 Mio. EUR für die Umsetzung des derzeitigen Programms eine deutlich höhere Unterstützung vonseiten der Kommission erkennbar wird.

3.11 Im Hinblick darauf, dass die "europäischen Kollektivgüter" sowie die "Maßnahmen [...] in den Bereichen, in denen die EU bessere Ergebnisse erzielen kann [...] Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten"<sup>(7)</sup>, weist der EWSA darauf hin, dass die vorhandenen Mittel stärker auf solche Projekte konzentriert werden sollten, die einen europäischen Mehrwert geltend machen können (Artikel 3), und zwar insbesondere im Bereich Strafrecht, in dem die Mitgliedstaaten einem Einwirken des Gemeinschaftsrechts noch mit einer gewissen Zurückhaltung begegnen.

3.12 Nach Auffassung des EWSA muss im Hinblick auf eine effiziente Zuweisung der Mittel aus dem Unionshaushalt auf Kohärenz, Komplementarität und Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Finanzierungsprogrammen geachtet werden, insbesondere mit dem Programm "Rechte und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2014-2020. Umgekehrt sollte auch stärker auf mögliche Überschneidungen geachtet werden.

3.13 Der EWSA stellt mit Zufriedenheit fest, dass sich die Projekte, obwohl sie im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme ausgewählt werden, auf mehrere Jahre erstrecken können, und damit für ihre Entfaltung und zur Erreichung ihrer Ziele ausreichend Zeit bleibt. Er stellt das Prinzip der Kofinanzierung zwar nicht in Frage, bezweifelt aber, dass dessen mögliche Änderung wirklich begründet ist<sup>(8)</sup>.

3.14 Trotz der Komplexität der derzeit geltenden Haushaltsordnung betont der EWSA, dass Informationen über die Voraussetzungen für den Erhalt von Finanzmitteln allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern in klarer und verständlicher Form und in allen Sprachen der EU zugänglich gemacht werden müssen. Zudem sollte der Begriff des europäischen Mehrwerts nach Ansicht des EWSA näher beschrieben werden. Auf die Relevanz der Projekte und deren Förderung würde sich dies sicherlich positiv auswirken, und zwar auch in den Mitgliedstaaten, die in den gewählten Programmen bislang unterrepräsentiert sind. Der EWSA betont, dass auf einen gleichberechtigten Zugang aller EU-Bürger zu diesen Programmen hingearbeitet werden muss.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>(5)</sup> In seinem Bericht "Eine neue Strategie für den Binnenmarkt" (9. Mai 2010) betont Mario MONTI, wie wichtig eine ordnungsgemäße Anwendung des Rechts der Europäischen Union und entsprechende Fortbildungsmaßnahmen für Richter und andere Angehörige der Rechtsberufe für einen effizienteren Binnenmarkt sind.

<sup>(6)</sup> Siehe Stellungnahme des EWSA (siehe Seite des Amtsblatts).

<sup>(7)</sup> COM(2010) 700 final.

<sup>(8)</sup> Derzeit ist ein 20 %-iger Beitrag erforderlich, um die verbleibenden 80 % in Form von Fördermitteln zu erhalten.

3.15 Zugleich ist der EWSA erstaunt darüber, dass der Finanzbogen zu dem Rechtsakt keinerlei, auch nur unverbindliche, Angaben über die Aufteilung der Mittel auf die spezifischen Ziele enthält. Ohne in Frage stellen zu wollen, dass bei der Verwaltung der Mittel eine gewisse Flexibilität legitim und notwendig ist, möchte der EWSA deutlich machen, dass entsprechende Informationen im Voraus bekannt gegeben werden sollten.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1 Zur justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene

4.1.1 Da ohne gegenseitiges Vertrauen kein echter Fortschritt erzielt werden kann, unterstützt der EWSA Maßnahmen für eine gemeinsame europäische Rechtskultur, die ganz gezielt auf die Rechtspraxis und die Rechtsausübung ausgerichtet ist und sich durch die Kenntnis der nationalen Rechtssysteme sowie ein entsprechendes Verständnis auszeichnet. Im Hinblick auf eine funktionierende Rechtshilfe innerhalb der EU muss insbesondere für Personen, die an Rechtsstreitigkeiten innerhalb der anderen nationalen Rechtssysteme beteiligt sind, der Schutz von Verfahrensrechten gewährleistet sein.

4.1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für Angehörige von Rechtsberufen ein wesentliches Element des neuen Programms ist, das stärker herausgestellt werden sollte. Häufig aus mangelndem Interesse und fehlender Sensibilisierung der Juristen fällt die Anwendung des europäischen Rechts in den einzelnen Mitgliedstaaten noch immer allzu unterschiedlich aus. Deutlich zutage tritt dies bei Zollangelegenheiten. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene konsequent weiter gefördert werden muss. Dies ist umso wichtiger im Hinblick auf das Ziel der Kommission, bis 2020 jährlich 20 000, insgesamt also 700 000 Juristen auszubilden<sup>(9)</sup>. Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, ist im europäischen Raum des Rechts und der Freiheit für eine bessere Kommunikation von Juristen über die nationalen Grenzen hinweg die Sprachausbildung unabdingbare Voraussetzung.

4.1.3 Der EWSA hält es für unumgänglich, insbesondere Rechtsanwälte in diese Bildungsmaßnahmen einzubeziehen, was umso eher gerechtfertigt erscheint, als deren Ausbildung in einigen Mitgliedstaaten mit der Ausbildung von Richtern zusammenfällt. Rechtsanwälte sind in Rechtsfragen die ersten Ansprechpartner. Von deren kompetenter Beratung hängt der Zugang der betreffenden Personen zu den Gerichten ab. Ebenso wie die Richter und Staatsanwälte sollten sie von den Finanzierungsinitiativen der EU profitieren können. Die Qualität des Zugangs zur Justiz innerhalb des europäischen Rechtsraums ist hiervon abhängig. Auch im Hinblick auf eine größere Ausgewogenheit zugunsten der Rechte der Verteidigung ist eine solche Beteiligung unerlässlich.

4.1.4 Der EWSA bedauert zwar, dass der Begriff "Justizbedienstete" missverständlich sein kann<sup>(10)</sup>, begrüßt aber die in dem vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung von der Kommission vorgenommene Klarstellung des Begriffs, mit dem alle Angehörigen der Rechtsberufe, also auch Rechtsanwälte und Notare, die wesentlich zur ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts beitragen, erfasst werden sollen. Der EWSA begrüßt,

dass die Kommission im Rahmen des Pilotprojekts zur justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene, das in diesem Jahr gestartet werden soll, diesen Ansatz offenbar entschlossen verfolgen will.

4.1.5 Nach Ansicht des EWSA wäre es sinnvoll, bestimmte objektive Kriterien festzulegen, denen die Programme für die justizielle Aus- und Fortbildung entsprechen sollten, um als förderfähig anerkannt zu werden. Eines dieser Kriterien müsste unbedingt der Hinweis auf die Charta der Grundrechte sein. Inwieweit diese Programme den aufzustellenden Kriterien entsprechen, sollte durch regelmäßige gründliche Kontrollen überwacht und kontrolliert werden. Der EWSA betont, dass die Zuteilung dieser Fördermittel an die streng zu überwachende Qualität der Programme gebunden sein muss.

4.1.6 Der EWSA hält es für besonders wichtig, dass im Rahmen der Programme für die justizielle Aus- und Fortbildung von Richtern und Anwälten die spezifischen Aspekte der Drogenabhängigkeit angesprochen und ein juristischer Ansatz entwickelt wird, der den gesundheitlichen und sozialen Aspekten Rechnung trägt sowie auf die Vermeidung von Rückfällen ausgerichtet ist.

##### 4.2 Zur grenzübergreifenden justiziellen Zusammenarbeit

4.2.1 Der EWSA fordert, schnellstmöglich einen seiner Ansicht nach inakzeptablen Missstand zu beheben und dafür zu sorgen, dass Anwälte nicht länger von den Netzen der grenzübergreifenden justiziellen Zusammenarbeit ausgeschlossen werden. Das Netz für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gehört zwar zu Eurojust und ist nicht Teil des vorliegenden Programms, aber es ist doch vielsagend, dass die Mitwirkung von Rechtsanwälten hierbei nicht vorgesehen ist. Das derzeitige Ungleichgewicht zugunsten der Anklage lässt sich nicht durch die knappen finanziellen Mittel rechtfertigen. Auch mit beschränkten Mitteln muss es möglich sein, bei Streitsachen mit grenzübergreifendem Bezug den Grundsatz der Waffengleichheit vor Gericht zu wahren.

4.2.2 Diese Forderung setzt insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls voraus, dass die Anwälte in der Lage sind, rasch einen zuständigen Anwalt in einem anderen Mitgliedstaat zu benennen, der sich Einsicht in die Akten verschaffen kann und der imstande ist, zu den spezifischen nationalen verfahrensrechtlichen Fragen in diesem anderen Mitgliedstaat, und allgemeiner zu Fragen lokaler Natur, Beratung zu leisten. Die neuen Bestimmungen, die mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren eingeführt werden und die im Rahmen des europäischen Haftbefehls den Grundsatz des Zugangs zu zwei Rechtsbeiständen (einen im Ausstellungsmitgliedstaat und einen im Vollstreckungsmitgliedstaat) etablieren, sind ein weiteres Argument (wenn es denn dessen bedürfte) für die umfassende Beteiligung von Rechtsanwälten an den Netzen für die grenzübergreifende justizielle Zusammenarbeit. Der EWSA sieht daher dem Beitrag, den das künftige grenzüberschreitende Netz aus Strafverteidigern zu der Arbeit der zunehmenden Zahl von Anwälten in grenzübergreifenden Rechtssachen leisten kann, erwartungsvoll entgegen. Im Hinblick auf Kohärenz und Effizienz fordert er die Kommission dazu auf, entsprechend dem Bedarf Mittel für die Unterstützung dieses Netzes zur Verfügung zu stellen.

4.2.3 Gleichermaßen bedauert der EWSA, dass in dem Netz für Zivil- und Handelssachen Anwälte und Notare in der Praxis eine unbedeutende Rolle spielen, während in den entsprechenden Dokumenten vorgesehen ist, dieses Netz vom 1. Januar 2011 an für diese Berufsgruppen sowie für Gerichtsvollzieher zu öffnen, da diese Berufsgruppen zur Anwendung gemeinschaftlicher Rechtsakte und internationaler Instrumente einen unmittelbaren Beitrag leisten. Auch in diesem Fall ist für das reibungslose Funktionieren des Netzes eine ausreichende finanzielle Unterstützung Voraussetzung.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 551 final.

<sup>(10)</sup> Gemäß Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe h sowie Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe c des AEUV zur justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen bzw. zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, in denen die Bezeichnungen "Richter und Justizbedienstete" verwendet werden.

4.2.4 Angesichts der vielfach vonseiten zahlreicher Rechtsberufe aufkommenden Initiativen in Gestalt kleiner, oft kostspieliger Strukturen, empfiehlt der EWSA, im Sinne der Kohärenz und der Koordinierung dieser Netze kohärente Strukturen<sup>(1)</sup> zu schaffen, die einer echten europäischen justiziellen Architektur als Grundlage dienen können.

#### 4.3 E-Justiz

4.3.1 Die Umstellung der Justiz auf papierlose Verfahren ist ein wesentlicher Aspekt, der nach Ansicht des EWSA in dem vorliegenden Vorschlag nicht ausreichend zur Geltung kommt. Die Konsequenzen einer solchen Umstellung für den Zugang zur Justiz, unter anderem auch für Bürger in schwierigen sozialen Situationen oder behinderte Menschen, sollte gründlich untersucht werden. Im gemeinsamen Interesse sowohl der Rechtssuchenden als auch der Vertreter von Rechtsberufen besteht auf diesem Gebiet noch erheblicher Handlungsbedarf.

4.3.2 Der EWSA erwartet in dieser Hinsicht von der Kommission klare Vorgaben: die Förderung der im Bereich E-Justiz zur Verfügung stehenden Instrumente scheint derzeit mehr auf die breite Öffentlichkeit als auf Juristen abzielen. Damit begründete Entscheidungen der Justiz sowie deren Übereinstimmung mit dem europäischen Recht gewährleistet werden können, ist es jedoch wichtig, die Nutzung dieser Instrumente durch entsprechend ausgebildete Vertreter von Rechtsberufen zu fördern.

4.3.3 Der EWSA stellt zufrieden fest, dass der in dem Vorschlag vorgesehene finanzielle Rahmen zur Verbesserung der entsprechenden IT-Netze beitragen kann (Artikel 8, Absatz 2). Seine Aufmerksamkeit gilt insbesondere dem Projekt einer Suchmaschine für Rechtsanwälte auf dem E-Justiz-Portal und dem Projekt E-CODEX, mit dem die Interoperabilität der nationalen E-Justiz-Systeme hergestellt werden soll. Er weist darauf

hin, dass zur Gewährleistung der Sicherheit und Effizienz dieser Netze die berufliche Identität der Anwälte durch Anwaltskammern zertifiziert werden muss.

#### 4.4 Indikatoren

4.4.1 Die Indikatoren bedürfen sicherlich noch einer eingehenderen Untersuchung. Der EWSA ist erfreut darüber, dass die Kommission inzwischen entsprechende Überlegungen sowohl zur jährlichen Überwachung als auch zur Zwischenbewertung und zur abschließenden Bewertung anstellt. Insbesondere sollte im Zusammenhang mit dem Zugang zur Justiz das rein subjektive Kriterium ("wie der Zugang zur Justiz von der europäischen Öffentlichkeit wahrgenommen wird") genauer bestimmt werden. Im Bereich Aus- und Weiterbildung erscheint es sinnvoll, den öffentlich-privaten Partnerschaften mehr Geltung zu verschaffen, an denen Hochschulen, Einrichtungen der juristischen Aus- und Fortbildung sowie Anwaltskammern beteiligt sind. Obwohl die Kosten für die Überwachung (im weiteren Sinne), die im Finanzbogen zu dem Rechtsakt zwischen 3 und 6 % der Gesamtmittel veranschlagt sind, im Laufe der Umsetzung des Programms voraussichtlich sinken werden, sollte dafür nach Ansicht des EWSA eine Obergrenze festgelegt werden.

#### 4.5 Modalitäten der Annahme der jährlichen Arbeitsprogramme

4.5.1 Mit Blick auf die jährlichen Arbeitsprogramme, die die Kommission in Form von Durchführungsrechtsakten annimmt, stellt sich der EWSA die Frage, wieso in diesem Zusammenhang das Beratungsverfahren gewählt wurde. Das Prüfverfahren, mit dem sichergestellt wird, dass diese Programme nicht von der Kommission angenommen werden, ohne dass sie dem Standpunkt des gemäß Verordnung Nr. 182/2011 eingerichteten Ausschusses (aus Vertretern der Mitgliedstaaten) entsprechen, erschiene dem EWSA angemessener.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

<sup>(1)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2012 zur juristischen Aus- und Fortbildung (2012/2575 (RSP)).

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit“**

COM(2011) 750 final – 2011/0365 (COD),

**dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds“**

COM(2011) 751 final – 2011/0366 (COD),

**dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl- und Migrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements“**

COM(2011) 752 final – 2011/0367 (COD)

**und dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit“**

COM(2011) 753 final – 2011/0368 (COD)

(2012/C 299/20)

Berichtersteller: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Der Rat beschloss am 16. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit"*

COM(2011) 750 final — 2011/0365 (COD)

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds"*

COM(2011) 751 final — 2011/0366 (COD)

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl- und Migrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements"*

COM(2011) 752 final — 2011/0367 (COD)

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit"*

COM(2011) 753 final — 2011/0368 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 133 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Die Vorschläge der Europäischen Kommission zu den Haushaltsmitteln für Inneres 2014-2020 sind von entscheidender Bedeutung für die Schaffung eines Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie eines offeneren, sichereren und solidarischeren Europas. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Stärkung der Bedeutung der Fonds für Asyl, Migration und innere Sicherheit im Rahmen des Haushalts.

1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Union für diese Politiken einen großen Mehrwert erbringt, weil die Bewältigung der Migrationsströme, des Asyls sowie der Bedrohungen für die Sicherheit Bereiche sind, die die Mitgliedstaaten alleine nicht angehen können.

1.3 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission für eine geteilte Steuerung und einen ergebnisorientierten Ansatz bei der Erarbeitung von Mehrjahresprogrammen im

Rahmen eines hochrangigen politischen Dialogs, damit die nationalen Programme im Einklang mit den politischen Zielen und den Prioritäten der EU stehen.

1.4 Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle finanzierten Maßnahmen auf politischen Vorgaben (Zielen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) beruhen, einen europäischen Mehrwert erbringen und zur Erreichung der politischen Ziele der EU beitragen.

1.5 Der EWSA begrüßt die Anstrengungen der Europäischen Kommission zur Vereinfachung der Finanzinstrumente durch die Schaffung zweier Fonds – für Asyl und Migration einerseits<sup>(1)</sup> und für innere Sicherheit andererseits<sup>(2)</sup> –, die durch eine bereichsübergreifende Verordnung mit einem Bündel gemeinsamer Vorschriften über Programmplanung, Information, Finanzverwaltung, Kontrolle und Evaluierung flankiert werden<sup>(3)</sup>.

1.6 Der EWSA unterstützt den gemeinsamen bereichsübergreifenden Rahmen, der eine erhebliche Vereinfachung des derzeitigen Systems bedeutet und mehr Flexibilität in der Finanzverwaltung und ihrer Durchsetzung sowie ein gestärktes Überwachungs- und Bewertungssystem bietet.

1.7 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Festlegung eines Grundbetrags und eines variablen bzw. flexiblen Betrags im Zuge der Aufteilung der Finanzmittel auf die Mitgliedstaaten.

1.8 Die Systeme zur Bewertung der Ergebnisse müssen verbessert werden, indem angemessene Indikatoren herangezogen werden. Dazu sollten die unabhängigen Arbeiten der Forschungszentren und der Organisationen der Zivilgesellschaft finanziert werden.

1.9 Der EWSA begrüßt, dass die einzelstaatlichen Programme auf dem Partnerschaftsprinzip fußen sollen, ist aber der Auffassung, dass die Systeme zur Einbeziehung sämtlicher Akteure – der nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner – verbessert werden sollten. Es bedarf eines eindeutigen Partnerschaftsprinzips in den Verordnungen, damit dieses nicht von einzelstaatlichen Vorschriften und Verfahren abhängt.

1.10 Der EWSA, der mit den übrigen EU-Institutionen bei der Gestaltung der Einwanderungs- und Asylpolitik zusammenarbeitet, engagiert sich in besonderem Maße für die Aktivitäten des Europäischen Integrationsforums. Er unterstreicht deshalb die Bedeutung des Asyl- und Migrationsfonds für die Integration der Einwanderer und Flüchtlinge und ist der Ansicht, dass die Integrationsmaßnahmen auch durch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds ergänzt werden sollten.

1.11 Der EWSA schlägt vor, dass die Finanzmittel für die "Maßnahmen der Union" aufgestockt werden, da sie einen großen europäischen Mehrwert erbringen. Für diese Maßnahmen sind 20 % des Fonds vorzusehen, und die Kommission sollte mit dem EWSA und dem Europäischen Integrationsfonds in einen Dialog treten angesichts der Tatsache, dass mit diesem

Finanzinstrument die Tätigkeiten des Forums gestärkt und die europäischen Netze der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner unterstützt werden sollen.

1.12 Der EWSA hat vorgeschlagen, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Foren und Plattformen einzurichten, an denen sich die Einwandererverbände und andere zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligen. Diese Tätigkeiten sollten aus dem Asyl- und Migrationsfonds finanziert werden.

1.13 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Finanzierung der Integrationsmaßnahmen mit dem Ziel, die soziale Ausgrenzung europäischer Bürgerinnen und Bürger, der Angehörigen von Minderheiten und von Einwanderern einzudämmen, auch durch Mittel des Europäischen Sozialfonds ergänzt werden muss.

1.14 Europa muss entschlossen auf den Anstieg des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit reagieren, mit denen Personen mit Migrationshintergrund konfrontiert sind. Die EU-Institutionen müssen gegen solche Verhaltensweisen und Einstellungen entschlossen vorgehen.

1.15 Der Schutz der Menschenrechte und die Achtung der Grundrechtecharta müssen uneingeschränkt bei allen Maßnahmen gewährleistet sein, die aus den Fonds für Asyl, Einwanderung und innere Sicherheit finanziert werden.

1.16 Der EWSA fordert ein besseres Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit. Die EU muss weiterhin eine freie und offene Gesellschaft sein, die auf Rechtstaatlichkeit fußt, und darf nie die Werte der Freiheit und den Schutz der Grundrechte opfern.

1.17 Der EWSA hält es für notwendig, dass die Verordnung eine aktivere Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Bewertung der Folgen, der Wirksamkeit und des Mehrwerts der Initiativen und der Maßnahmen gewährleistet, die in der europäischen Strategie für innere Sicherheit vorgesehen sind.

## 2. Asyl- und Migrationsfonds: Ansatz der Zivilgesellschaft

2.1 Der EWSA begrüßt weitgehend die von der Kommission vorgeschlagenen Initiativen und Haushaltslinien und befürwortet die Stärkung des Partnerschaftsprinzips.

2.2 Der EWSA hat ein besonderes Interesse an den Vorschlägen zum Asyl- und Migrationfonds und schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten auf Ratsebene die von der Kommission vorgeschlagenen Beträge billigen sollten, ohne sie zu verringern, weil für die Fragen des Asyls, der Migration, der Integration und des Schutzes der Menschenrechte vor allem in Zeiten einer Wirtschaftskrise die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden müssen.

2.3 Im Unterschied zu den derzeitigen Haushaltsbestimmungen wird das Europäische Parlament eine entscheidende Rolle als Mitgesetzgeber spielen – es wird alle Initiativen demokratisch bewerten sowie den europäischen Mehrwert gewährleisten können.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 751 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 750 final, COM(2011) 753 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 752 final.

2.4 Nach Ansicht des EWSA sollte das Europäische Parlament die europäische Dimension der politischen Prioritäten stärken, die auch auf nationaler Ebene Finanzmittel erhalten werden. Im Rahmen des politischen Prozesses der Annahme der Verordnungen muss das Parlament auch die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft über das Partnerschaftsprinzip und die Schaffung von Foren und Plattformen sowie die Erstellung unabhängiger Evaluierungen erleichtern.

2.5 Der EWSA begrüßt die neuen Bestimmungen in den Verordnungen, die den Zugang der Zivilgesellschaft zu Beihilfen erleichtern. Er empfiehlt jedoch, die Verfahren flexibler zu gestalten, damit sich bei einem geringeren Verwaltungs- und Finanzierungsaufwand auch kleine Organisationen beteiligen können.

2.6 Die Zivilgesellschaft leistet einen wertvollen Beitrag zur Ermittlung der Erfordernisse auf der Grundlage unabhängiger Berichte sowie zur Untersuchung und Bewertung der Maßnahmen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft verfügen über große Erfahrungen und Kenntnisse hinsichtlich der lokalen Gegebenheiten und wissen deshalb gut, wie die Maßnahmen verwirklicht werden.

2.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Partnerschaftsprinzip ein Kernelement des neuen Finanzrahmens ist, mit dem ein stärker partizipativer Ansatz für alle Interessenträger gewährleistet werden muss: für die nationalen, regionalen und lokalen Behörden wie auch für die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner.

2.8 Das Partnerschaftsprinzip muss in allen Phasen gewahrt werden: von der Erarbeitung und Umsetzung bis hin zur Überwachung und Bewertung der Wirkung der zugewiesenen Finanzmittel, was die Mitgliedstaaten ebenso betrifft wie die EU-Maßnahmen<sup>(4)</sup>.

2.9 Der EWSA befürwortet, dass die Mitgliedstaaten entsprechend der Haushaltsordnung Partnerschaften mit jenen Behörden und Stellen einrichten müssen, die für die Entwicklung und Durchführung der nationalen Programme zuständig sind. Zu diesen Behörden und Einrichtungen zählen die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, Einwandererverbände und Sozialpartner) sowie die internationalen Organisationen (UNHCR, OIM usw.)

### 3. Prioritäten und politischer Dialog

3.1 Der EWSA weist darauf hin, dass ein "politischer Dialog" grundlegend ist, um die Prioritäten für die nationalen Programme festzulegen, ist aber auch der Ansicht, dass sich an diesem Dialog neben der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten alle europäischen institutionellen Akteure (EP, EWSA und AdR) beteiligen sollten.

<sup>(4)</sup> Anmerkungen zu den Vorschlägen der Kommission für eine neue EU-Finanzierung der Asyl- und Migrationsmaßnahmen im mehrjährigen Finanzrahmen ("Comments on the Commission's proposals for a new EU funding of asylum and migration actions under the Multi-annual Financial Framework") Caritas Europa, CCME, COMECE, Eurodiaconia, ICMC, JRS-Europe, QCEA, abrufbar unter: [http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/MFF-Christiangroupstatement\\_April2012.pdf](http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/MFF-Christiangroupstatement_April2012.pdf).

Standpunkt und Empfehlungen der Zivilgesellschaft zur künftigen EU-Finanzierung im Bereich Migration und Asyl 2014-2020 ("Civil Society Statement and Recommendations on the Future EU Funding in the Area of Migration and Asylum 2014-2020"), ECRE und 40 weitere Organisationen der Zivilgesellschaft, März 2012, abrufbar unter: [http://www.ecre.org/index.php?option=com\\_downloads&id=444](http://www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=444).

3.2 Im Rahmen des politischen Dialogs muss eine konkrete Rolle sowohl für den EWSA als auch für das Europäische Integrationsforum gewährleistet werden, um die Finanzierungsprioritäten und -ziele zu ermitteln und die Hindernisse zu überwinden. Das Forum und der EWSA können den europäischen Mehrwert des Asyl- und Migrationsfonds bei der mehrjährigen Programmplanung jedes Mitgliedstaats erhöhen.

3.3 Das Forum und der EWSA müssen zudem bei der Festlegung der Prioritäten für die transnationalen Aktionen und die Aktionen von besonderem Interesse für die EU sowie bei der Zwischenbewertung der spezifischen Maßnahmen angehört werden. Die Europäische Kommission muss auch eine Partnerschaft mit den Sozialpartnern und den nichtstaatlichen Organisationen im Rahmen der "Maßnahmen der Union" einrichten.

3.4 Nach Auffassung des EWSA sollte der neue Finanzrahmen gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten einen strukturierten und pluralistischen Dialog auf nationaler Ebene mit den Sozialpartnern und den nichtstaatlichen Organisationen einrichten, damit die Verbände bei der Festlegung der nationalen Prioritäten eine wichtige Rolle spielen, bevor der Dialog mit der Europäischen Kommission beginnt.

### 4. Programmplanung und Verwaltung

4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Finanzausstattung für die "Maßnahmen der Union" vergrößert werden sollte. Es handelt sich dabei um Fondsmittel, die für Tätigkeiten von vorrangigem politischem Charakter (zur Unterstützung der Rechtsetzung und der politischen Koordinierung) sowie für Projekte vorgesehen sind, bei denen die organisierte Zivilgesellschaft und die Sozialpartner eine Rolle spielen. In dieser Hinsicht befürwortet der EWSA, dass die Europäische Kommission über ca. 20 % des Gesamthaushalts des Asyl- und Migrationsfonds verfügt. Zu dessen Verwaltung sollte die Kommission einen aktiveren Dialog mit dem EWSA, dem Forum und den Organisationen der Zivilgesellschaft führen.

4.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass der finanzielle Beitrag im Rahmen der nationalen Programme 75 % der gesamten beihilfefähigen Kosten des Projekts abdeckt, die auch aus öffentlichen oder privaten Quellen kofinanziert werden können.

4.3 Er befürwortet auch, dass der Beitrag auf 90 % erhöht werden kann – gemäß der in jeder der spezifischen Verordnungen definierten strategischen Prioritäten oder "unter ordnungsgemäß begründeten Umständen, insbesondere wenn ansonsten Projekte nicht durchgeführt und die Ziele des nationalen Programms nicht erreicht werden könnten". Hier sollte die Förderung von Maßnahmen und Projekten Vorrang erhalten, die durch kleine Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden.

4.4 Der EWSA teilt das Ziel, den Verwaltungsaufwand zu vereinfachen und zu verringern sowie der Überwachung und Auswertung der Programme und Projekte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Vorrang einzuräumen. Es ist wichtig, eine unabhängige und hochwertige Evaluierung in Zusammenarbeit mit der organisierten Zivilgesellschaft zu gewährleisten und die dafür notwendigen Finanzmittel bereitzustellen.

4.5 Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Evaluierungsberichte (einer im Vorfeld 2017 und einer im Nachgang 2023) wird die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem EWSA und dem AdR einen Bericht über die Anwendung und die Wirkung der Verordnungen vorlegen. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Zivilgesellschaft bei der Bewertung eine Rolle zugewiesen werden sollte. Deshalb schlägt er der Kommission vor, ein strukturiertes Konsultierungssystem zu schaffen und eine Konferenz zu veranstalten.

4.6 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Festlegung eines Grundbetrags und eines variablen oder flexiblen Betrags im Zuge der Aufteilung der Finanzmittel auf die Mitgliedstaaten. Hinsichtlich des flexiblen Betrags hält es der EWSA für wesentlich, dass jeder Mitgliedstaat sein Jahresprogramm entsprechend den Prioritäten der EU erarbeitet und darin die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten aufnimmt.

4.7 In Bezug auf den Asyl- und Migrationsfonds ist der EWSA der Meinung, dass die Einrichtung nationaler, regionaler und lokaler Einwanderungs- und Integrationsforen und/oder -plattformen, an denen die Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen, ausdrücklich als vorrangige Aktion aufgenommen und über einen variablen Betrag finanziert werden sollte.

4.8 Darüber hinaus sollte die Zuweisung der Prozentanteile am Fonds für die einzelnen spezifischen Ziele mit mehr Transparenz vorgenommen werden, um ein ausgewogenes Verhältnis auf nationaler Ebene zu garantieren.

4.9 Die Finanzmittel für die "Maßnahmen der Union" sollten nicht nur auf Soforthilfemaßnahmen, das Europäische Migrationsnetzwerk, technische Hilfe und die Durchführung spezifischer operativer Aufgaben durch die Agenturen der Union entfallen, sondern auch auf die Unterstützung des Europäischen Integrationsforums und der europäischen Netze der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner.

4.10 Der EWSA unterstützt nicht den Vorschlag der Kommission, einzig die Forschungsprojekte zu finanzieren, die unter dem Aspekt ihrer Anwendung im Bereich der Dienstleistungen und der Sicherheitskräfte als "innovativ" gelten. Es sollte die Unterstützung der Forschungsprojekte beibehalten werden, an denen die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner und die nichtstaatlichen Organisationen beteiligt sind und die der Bewertung der Sicherheits- und Einwanderungsmaßnahmen und deren Folgen für die Grundrechte dienen.

## 5. Geltungsbereich des Asyl- und Migrationsfonds

5.1 Der EWSA befürwortet die Flexibilität im Kommissionsvorschlag in Bezug auf den Geltungsbereich und unterstreicht, dass sichergestellt werden muss, dass die finanzierten Maßnahmen einer großen Gruppe von Empfängern zugute kommen, die über die in der EU rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen hinausgehen. Diese Frage wurde im Europäischen Integrationsforum und den Stellungnahmen des EWSA ausführlich erörtert.

5.2 Der EWSA wünscht, dass der Asyl- und Migrationsfonds Maßnahmen für alle Betroffenen ermöglicht, unabhängig von

ihrem Status, also auch für Einwanderer ohne Ausweispapiere. Deshalb begrüßt er den Vorschlag der Kommission zur Erweiterung der Zielgruppe der Maßnahmen, weil es die einzige Möglichkeit zur Finanzierung der Integrationsarbeit der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen ist, die sich für die Integration von "Personen ohne Papiere" einsetzen.

5.3 Dennoch ist der EWSA gegen den Vorschlag der Kommission, die Bürger eines Mitgliedstaats mit Migrationshintergrund, von denen zumindest ein Elternteil aus einem Drittstaat stammt, in den Geltungsbereich der Integrationsmaßnahmen aufzunehmen: Dies kann zu Diskriminierungen führen, weil Angehörige der Mitgliedstaaten nicht in Integrationsprogramme aufgenommen bzw. Integrationstests unterzogen werden dürfen, deren Bestehen als Voraussetzung für den Aufenthalt oder die Freizügigkeit gilt, denn dies wäre ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, der durch den Status der Unionsbürgerschaft bereits gewährleistet wird.

5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Asyl- und Migrationsfonds ein Instrument für die Finanzierung von Maßnahmen zur Integration und Aufnahme kürzlich nach Europa eingereister Personen ist. Dagegen verfügt die EU über angemessenere Finanzierungsinstrumente, um soziale Ausgrenzung und Chancenlosigkeit bestimmter Bürgerinnen und Bürger der EU zu vermeiden, die Nachkommen von Personen mit Migrationshintergrund sind, oder auch von Unionsbürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit wohnhaft sind, etwa über den Europäischen Sozialfonds.

5.5 Die Programme zum Schutz besonders gefährdeter Personen, insbesondere unbegleiteter Minderjähriger, von Schwangeren und Opfern von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung müssen Priorität erhalten.

## 6. Information, Transparenz und Bekanntmachung

6.1 Der EWSA begrüßt, dass der neue Finanzrahmen für Information, Transparenz und Bekanntheit sorgt. Die Mitgliedstaaten und die zuständigen Stellen müssen den Zugang zu Informationen über ihre nationalen Programme (Einrichtung eines Internetportals) gewährleisten.

6.2 Allerdings darf die Verfahrensvereinfachung nicht mit weniger Transparenz einhergehen. Durch den neuen Rahmen muss das Transparenzniveau bei der Durchführung der Programme und Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gestärkt werden.

## 7. Grundrechte

7.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Finanzrahmen den Schutz der Menschenrechte in allen Maßnahmen stärken sollte, da sich die Grundrechtecharta auf die Politik der inneren Sicherheit, des Asyls und der Migration positiv auswirkt. Der EWSA hat bereits eine Initiativstellungnahme<sup>(?)</sup> erarbeitet und fordert, dass die Menschenrechte im Rahmen der Einwanderungs-, Asyl-, Rückführungs- und Grenzkontrollmaßnahmen geschützt werden sollten.

<sup>(?)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 29.

7.2 Der EWSA schlägt vor, in den Verordnungen für den Asyl- und Migrationsfonds und den Fonds für innere Sicherheit zu gewährleisten, dass jede Maßnahme bzw. jedes Projekt, die bzw. das durch die EU finanziert wird, vollkommen im Einklang mit den grundlegenden Menschenrechten steht, und dass die in der Charta festgeschriebenen Rechte wirksam geschützt werden.

7.3 Die Agentur für Grundrechte in Wien sollte an der Beurteilung der Kompatibilität zwischen den EU-finanzierten Maßnahmen und den Grundrechten aktiv und konkret mitwirken. Die Nichtregierungsorganisationen können eine wichtige Rolle bei der Abschätzung der Folgen der nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen für die Anwendung der Grundrechtecharta spielen.

7.4 Das Europäische Integrationsforum kann ebenfalls die Vereinbarkeit zwischen den Integrationsmaßnahmen und dem Schutz der Grundrechte sowie dem Diskriminierungsverbot beurteilen.

## 8. Notfälle und technische Hilfe

8.1 In der neuen Verordnung wird Not- und Krisenfällen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, mit genügenden Finanzmitteln für Notfälle flexible Handlungskapazitäten auf europäischer Ebene sicherzustellen.

8.2 Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission zur Bereitstellung von Mitteln, die in "migrationsbezogenen Krisen" – bzw. um "dringenden spezifischen Erfordernissen" einer Notlage gerecht zu werden – schnell abgerufen werden können, wobei sich die Hilfen im Rahmen der verfügbaren Mittel auf 100 % der förderfähigen Kosten belaufen können.

8.3 Der EWSA schlägt vor, dass diese Mittel vornehmlich dazu dienen sollten, auf humanitäre Krisen zu reagieren, weil im Mittelpunkt der Solidarität der Schutz und die Sicherheit der betroffenen Menschen stehen müssen.

8.4 Darüber hinaus müssen die im EU-Recht verankerten gemeinsamen Garantien, Normen und Rechte von den Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen auch in Notsituationen beachtet werden.

8.5 Der EWSA befürwortet auch die Einrichtung eines Notmechanismus, der es der EU ermöglicht, eine schnelle Erstintervention in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Falle von Katastrophen, terroristischen Anschlägen oder breit angelegten "Netzangriffen" zu finanzieren.

## 9. Außendimension

9.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass bei der neuen Schwerpunktlegung auf die Außendimension der betreffenden Politikbereiche die Finanzierung der Maßnahmen im Einklang mit den internen und externen Prioritäten der EU in diesen Bereichen stehen muss.

9.2 Die Zusammenarbeit zwischen der GD Inneres und dem Europäischen Auswärtigen Dienst bei der Festlegung und Billigung der politischen Prioritäten sollte verbessert werden. Dies wird dazu beitragen, dass die im Rahmen des neuen Haushaltsrahmens finanzierten Maßnahmen und Projekte die Entwicklungs- und Außenpolitik der EU ergänzen und nicht im Widerspruch zu ihr stehen. Die Zusammenarbeit muss über die Abkommen der EU mit den Drittstaaten verbessert werden; die Entwicklungshilfe darf aber nicht von den Rückübernahme- oder Grenzkontrollabkommen abhängig gemacht werden.

9.3 Ziel der Außendimension dieser Politikbereiche muss die Verbesserung der inneren Sicherheit wie auch der Entwicklung der Drittstaaten sein. Die Außenpolitik und die Entwicklungshilfe sind der Rahmen, der mit der Außendimension der Asyl- und Migrationspolitik und der Politik der inneren Sicherheit am engsten verzahnt ist <sup>(6)</sup>.

9.4 Der EWSA schlägt vor, dass mit den Fonds für Asyl und Migration und innere Sicherheit auch die Entwicklung in Fragen der Menschenrechte und der Qualität der Rechtsstaatlichkeit verbessert werden sollten, insbesondere damit die Drittstaaten ihre Asylsysteme und die Einhaltung der internationalen Standards stärken.

9.5 Auch gilt es zu berücksichtigen, dass die Nachbarstaaten der EU nicht sämtliche Kosten für die Asylverfahren der Personen übernehmen müssen, die durch ihr Hoheitsgebiet reisen. Die EU sollte sich daran im Rahmen der Fonds beteiligen.

## 10. Integration

10.1 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Integrationsmaßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene durch Kurse in den Bereichen Sprache, Staatsbürgerkunde und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, womit der interkulturelle Dialog gefördert und der gleichberechtigte Zugang zu Waren und Dienstleistungen erleichtert werden. Es ist wichtig, dass die Maßnahmen durch Nichtregierungsorganisationen und lokale und regionale Gebietskörperschaften verwaltet werden.

10.2 In einer Initiativstellungnahme <sup>(7)</sup> hat der EWSA diesen Vorschlag bereits unterbreitet. Auch hat er eine Konferenz in Valencia veranstaltet, an der verschiedene lokale und regionale Gebietskörperschaften und zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft teilnahmen. Dieser Ansatz wurde auch vom Europäischen Integrationsforum unterstützt.

10.3 Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Unterstützung von Maßnahmen und Projekten, bei denen die Integration als zweiseitiger sozialer Prozess und als Dynamik der wechselseitigen Anpassung betrachtet wird.

<sup>(6)</sup> Bemerkungen des UNHCR zu künftigen Regelungen für die EU-Finanzierung im Bereich Inneres nach 2013 (UNHCR's observations on future arrangements for EU Funding in the area of Home Affairs after 2013), Juni 2011, <http://www.unhcr.org/4df752779.pdf>.

<sup>(7)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 69-75.

10.4 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die europäischen Fonds für konkrete Mittel zu verwenden und sie nicht zur Finanzierung der nationalen Programme einzusetzen, die nicht mit den europäischen Programmen verknüpft sind <sup>(8)</sup>.

10.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Mittel des Asyl- und Migrationsfonds nicht zur Finanzierung der nationalen Programme zu verwenden sind, die den Menschenrechten entgegenstehen oder den gemeinsamen Grundprinzipien der Integration widersprechen. Der EWSA wendet sich gegen die Nutzung von "Integrationstests" durch die Mitgliedstaaten als Kriterium für die Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen, die die Familienzusammenführung bzw. den Zugang zu öffentlichen Waren und Dienstleistungen.

10.6 Der EWSA hat in anderen Stellungnahmen <sup>(9)</sup> darauf hingewiesen, dass die Komplementarität zwischen Integrationsfonds und Europäischem Sozialfonds im Zusammenhang mit der Finanzierung bestimmter Programme verbessert werden sollte.

## 11. Asyl

11.1 Der EWSA befürwortet die Prioritäten des gemeinsamen europäischen Asylsystems, insbesondere die Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Aufnahme- und Integrationsbedingungen sowie der Asylverfahren und zur Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten.

11.2 Der EWSA schlägt vor, dass die Mittel für Projekte und Aktivitäten vorgesehen werden, die darauf gerichtet sind, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen des internationalen Schutzes nachkommen und die europäischen Rechtsvorschriften umsetzen.

11.3 Der EWSA hält es für vorrangig, die Beurteilung der Asylmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu finanzieren, die insbesondere auf die Verbesserung der Verfahren und der Qualität des Schutzes von Flüchtlingen und Asylbewerbern ausgerichtet sind.

11.4 Der EWSA unterstützt die Entwicklung eines Neuanwanderungsprogramms für den Umzug von Flüchtlingen aus Drittstaaten und ihre Aufnahme in die EU.

11.5 Der EWSA befürwortet auch das Umsiedlungsprogramm innerhalb der EU unter Bereitstellung finanzieller Anreize für die Mitgliedstaaten, die dies in Angriff nehmen.

11.6 Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in Malta muss ein klares Mandat erhalten, um die einzelstaatlichen Asylsysteme und ihre Kompatibilität mit den Verpflichtungen aufgrund des europäischen und internationalen

<sup>(8)</sup> Bericht über die Konferenz der Interessenträger "Die Zukunft der EU-Finanzierung im Bereich Inneres: Ein neuer Ausblick" ("The Future of EU Funding for Home Affairs: A Fresh Look"), Europäische Kommission, GD Inneres, 8. April 2011, Brüssel: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/event/docs/miff\\_conference\\_report\\_11-5-2011\\_final\\_participants.doc.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/event/docs/miff_conference_report_11-5-2011_final_participants.doc.pdf). Eine der Schlussfolgerungen lautet, dass die EU-Finanzierung nicht als Ersatz der nationalen Finanzierung betrachtet werden sollte, d.h. es obliegt den Mitgliedstaaten weiterhin zu gewährleisten, dass für Maßnahmen im Bereich Inneres ausreichende nationale Mittel zur Verfügung stehen. Um den Nutzen zu erhöhen, sollte die EU-Finanzierung die Prioritäten und politischen Verpflichtungen auf EU-Ebene widerspiegeln und die Umsetzung des EU-Besitzstands im Bereich Inneres fördern.

<sup>(9)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA, ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 19.

Rechts sowie den Grundrechten zu evaluieren. Diese Evaluierung muss unter Mithilfe der Zivilgesellschaft und des UNHCR erfolgen.

## 12. Aufnahme

12.1 Der EWSA begrüßt, dass nunmehr im Asyl- und Migrationsfonds die Möglichkeit herausgestellt wird, Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau zu finanzieren, z.B. für die Erarbeitung von Strategien zur Förderung der legalen Migration durch flexible und transparente Aufnahmeverfahren, wie auch die Möglichkeit, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Konzipierung und Evaluierung ihrer Einwanderungspolitik auszubauen.

## 13. Mobilitätspartnerschaften

13.1 Der EWSA hat eine einschlägige Stellungnahme <sup>(10)</sup> erarbeitet, in der festgestellt wird, dass die Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften auf vier Säulen beruhen müssen: Erleichterung und Steuerung der legalen Migration und Mobilität, Vermeidung und Verringerung der irregulären Migration und des Menschenhandels, Förderung des internationalen Schutzes und Stärkung der Außendimension der Asylpolitik sowie Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

## 14. Rückkehr

14.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass vorrangig auf die freiwillige Rückkehr in Verbindung mit Unterstützungssystemen zurückgegriffen werden sollte. Deshalb befürwortet er den Vorschlag der Kommission, im Rahmen der nationalen Maßnahmen Programme zur freiwilligen Rückkehr mit Unterstützung auf den Weg zu bringen.

14.2 Die Fondsmittel müssen dazu verwendet werden, dass die freiwillige Rückkehr über Unterstützungssysteme verfügt, die eine für die Betroffenen und ihr Heimatland positive Rückkehr ermöglichen.

14.3 Wenn in Ausnahmefällen Verfahren für die erzwungene Rückkehr Anwendung finden, müssen die Menschenrechte uneingeschränkt gewahrt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Europarates <sup>(11)</sup>.

14.4 Der EWSA lehnt es jedoch ab, dass die europäischen Fondsmittel zur Finanzierung von Programmen der erzwungenen Rückkehr eingesetzt werden, die aus der Sicht der Zivilgesellschaft zum Teil als im Widerspruch zur Grundrechtecharta stehend betrachtet wurden.

## 15. Inneres Sicherheit und Grenzen

15.1 Vorrangig muss die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Prävention der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Bekämpfung des organisierten Verbrechens unterstützt werden. Der EWSA unterstützt die Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdiensten und die Arbeit von Europaol.

<sup>(10)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gesamtansatz für Migration und Mobilität", Berichterstatter: Luis Miguel Pariza Castaños, Mitberichterstatterin: Brenda King (ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 134).

<sup>(11)</sup> "20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr" (COM(2005) 40 final).

15.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in der EU, insbesondere die Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdiensten und zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Es ist wichtig, dass alle Prioritäten darauf ausgerichtet sind, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Sicherheitskräften zu stärken, einschließlich der Aspekte der Rechtsstaatlichkeit.

15.3 Die Fondsmittel sollten der Verbesserung und Entwicklung der Qualität und Transparenz der gemeinsamen Verfahren auf europäischer Ebene dienen, die zur Ermittlung der Bedrohungen und Risiken für die Sicherheit Europas, z.B. im Rahmen der Arbeit von Europol und dessen Berichten über die organisierte Kriminalität, verwendet werden.

15.4 Die EU muss den Kampf gegen die kriminellen Netze des Menschenhandels und des illegalen Menschenschmuggels verbessern und dabei berücksichtigen, dass die Grenzen im Mittelmeerraum und in Osteuropa besonders anfällig sind.

15.5 Der EWSA befürwortet, dass der Fonds für die innere Sicherheit die Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzkontrollen unterstützt, damit diese wirksamer werden, da ja die Grenzkontrollen eine öffentliche Dienstleistung sind. Er ist aber der Ansicht, dass diese Zusammenarbeit, einschließlich der von FRONTEX koordinierten Maßnahmen, transparent sein und dem Schengener Grenzkodex und der Grundrechtecharta entsprechen muss.

15.6 Der EWSA teilt die Ansicht, dass den Mitgliedstaaten dabei geholfen werden muss, den Schengener Besitzstand besser anzuwenden, einschließlich des Visumsystems und der Einrichtung eines integrierten Grenzmanagementsystems. Vor allem muss gewährleistet werden, dass alle Mitgliedstaaten die gemeinsamen Standards bei den Grenzkontrollen einheitlich anwenden und die Grundrechte und die Freizügigkeit achten.

15.7 Der EWSA ist der Ansicht, dass die den europäischen Agenturen für innere Sicherheit – insbesondere Europol, Eurojust und Frontex – zugewiesenen Haushaltsmittel einer sorgfältigeren demokratischen Prüfung hinsichtlich ihrer Aktivitäten durch das Europäische Parlament unterzogen werden müssen. Dies gilt vor allem für die Aufgaben, bei denen es größere Problemen im Zusammenhang mit der Grundrechtecharta geben kann, z.B. in Bezug auf ihre operativen Befugnisse auf nationaler Ebene, den Austausch und die Verwendung personenbezogener Daten, die Qualität der mit den nationalen Behörden und den Behörden der Drittstaaten ausgetauschten Informationen sowie die Objektivität ihrer Risikoanalysen.

15.8 Es sollte eine öffentliche Debatte mit den Vertretern der Zivilgesellschaft über den Mehrwert, die Auswirkungen auf den Haushalt und den Schutz der Menschenrechte des EUROSUR-Systems (des Europäischen Grenzüberwachungssystems) eröffnet werden. Eine so wichtige politische Initiative muss unbedingt auf vollkommener Transparenz und Rechtssicherheit hinsichtlich ihrer Ziele wie auch hinsichtlich ihres Geltungsbereichs beruhen.

15.9 Der EWSA fordert das Europäische Parlament auf, der Verhältnismäßigkeit des EUROSUR und seinem Beitrag zum Schutz der Menschenrechte bei den Grenzkontrollen und der Überwachung im Mittelmeerraum besondere Aufmerksamkeit zu widmen sowie der vornehmlichen Pflicht der Grenzbeamten, Menschen in Gefahrensituationen zu retten, Rechnung zu tragen.

15.10 Der EWSA empfiehlt, dass alle politischen Vorschläge – vor allem solche mit großen Auswirkungen auf den Haushalt – Gegenstand einer demokratischen und transparenten Debatte sein sollte, wobei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Grundrechte zu beachten sind.

## 16. Hochrangige Informationssysteme (VIS, SIS, Eurodac)

16.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass das Europäische Parlament die Notwendigkeit, die Verhältnismäßigkeit und die Wirksamkeit der bereits bestehenden umfassenden Informationssysteme (SIS = Schengener Informationssystem, VIS = Visa-Informationssystem und Eurodac) sowie der derzeit umgesetzten Systeme (SIS II) prüfen bzw. bewerten sollte.

16.2 Diese Prüfung muss vor dem Beschluss über die Finanzierung der neuen Systeme erfolgen, z.B. der von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung über "intelligente Grenzen" vorgeschlagenen Systeme, insbesondere des Einreise-/Ausreisystems und des Programms zur Registrierung von Reisenden, das die Kommission 2012 vorzulegen beabsichtigt.

16.3 Der EWSA unterstreicht die Zuständigkeit der neuen Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen mit Sitz in Tallinn, die große Bedeutung für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat, da sie alle Systeme, die bereits bestehen oder in Zukunft geschaffen werden, koordinieren wird. Die Agentur muss einer eingehenderen demokratischen Prüfung durch das Europäische Parlament unterzogen werden, insbesondere hinsichtlich der Vereinbarkeit ihrer Tätigkeiten mit dem Datenschutz, der Privatsphäre und dem Grundsatz der Zweckbindung bei der Verwendung von Informationen sowie hinsichtlich der Möglichkeit, ihre gegenwärtigen Befugnisse auf die Entwicklung und Koordinierung künftiger Informationssysteme auszuweiten.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch – Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“

COM(2012) 55 final

(2012/C 299/21)

Berichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Mitberichterstatter: **Krzysztof PATER**

Die Europäische Kommission beschloss am 16. Februar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Weißbuch – Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten"*

COM(2012) 55 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen und Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 180 gegen 27 Stimmen bei 19 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Öffentliche Renten- und Pensionssysteme sind mit die wichtigsten Komponenten der sozialen Sicherheitsnetze in fast allen Mitgliedstaaten und ein Kernelement des europäischen Sozialmodells, da Renten und Pensionen die wichtigste Einkommensquelle für Ruheständler darstellen. Der Ausschuss bedauert, dass sich die Kommission in ihrem Weißbuch stärker auf andere Aspekte des Renten- und Pensionssysteme konzentriert und nicht nach Lösungen zur Stärkung der öffentlichen Renten und Pensionen sucht.

1.2 Renten- und Pensionssysteme funktionieren nicht unabhängig von nationalen Wirtschaftssystemen. Der EWSA fordert daher die Mitgliedstaaten auf, ihre Rentenpolitik eng auf ihre Arbeitsmarkt-, Sozialversicherungs-, Steuer- und Wirtschaftspolitik (da Renten und Pensionen aus Einbehaltungen bei Löhnen und Gehältern während des Erwerbslebens oder Beiträgen zur privaten Altersabsicherung finanziert werden) abzustimmen und die Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft aktiv an dem Gestaltungsprozess zu beteiligen.

1.3 Die Alterung der Bevölkerung stellt Renten- und Pensionssysteme vor Herausforderungen, für die es keine Pauschallösung gibt. Die meisten Mitgliedstaaten, die ihre Renten- und Pensionssysteme in den vergangenen zehn Jahren reformiert haben, streben durch eine Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters und den Übergang zu einem preissteigerungsorientierten Rentenindexierungssystem Ausgabenkürzungen an. Der EWSA hat bereits festgehalten, dass eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters als Antwort auf die Alterung der Gesellschaft zu kurz greift und macht darauf aufmerksam, dass sich dieser Ansatz aufgrund der möglichen Zunahme des Armutrisikos für viele Ruheständler langfristig als sozial bedenklich erweisen könnte.

1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten für eine Umverteilung des Reichtums sorgen sollten; sie sollten ihre Reformbemühungen in den nächsten Jahrzehnten auf eine Erhöhung der Einkommen konzentrieren, aus denen sich ihre Alterssicherungssysteme finanzieren, indem sie diese auf alle wirtschaftlichen und sozialen Gruppierungen ausweiten sowie die Beschäftigung erhöhen, die Beitragssysteme verbessern und entschieden gegen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung vorgehen. Der EWSA begrüßt es, dass im Weißbuch die Bedeutung des Arbeitsmarkts und höherer Beschäftigungsquoten für eine erfolgreiche Bewältigung des demografischen Wandels und somit für die Erreichung der zentralen Pensionsziele viel stärker betont wird als in früheren Kommissionsdokumenten. Bedauerlich ist allerdings, dass dieses Aufzeigen der großen Bedeutung des Arbeitsmarkts ohne erkennbaren Einfluss auf die zentralen Pensionsempfehlungen geblieben ist, die weitgehend aus vorherigen Dokumenten unverändert fortgeschrieben werden.

1.5 Die Mitgliedstaaten sollten nach Meinung des EWSA bei der Reform ihrer heimischen Renten- und Pensionssysteme bedenken, dass Renten und Pensionen für Millionen künftiger Ruheständler die einzige Form der Absicherung gegen das Risiko der Altersarmut darstellt. Er empfiehlt daher, Standards für Mindestrenten oder Mechanismen zur Sicherung des Alterseinkommens in die künftige Gesetzgebung mit einzubeziehen, um ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze bereitzustellen.

1.6 Renten- und Pensionssysteme sind von Natur aus langfristig angelegt. Die Mitgliedstaaten sollten daher einen ausreichenden Zeitrahmen für die Reform ihrer Altersversorgungssysteme vorsehen, diese der heimischen wirtschaftlichen und sozialen Situation anpassen und für eine breite Zustimmung der Öffentlichkeit sorgen. Der EWSA unterstützt eine solche Herangehensweise zumal unter dem Aspekt, dass es ungerecht wäre, die Kosten einer Rentenreform der aktuellen Generation junger Arbeitnehmer und den derzeit im Ruhestand befindlichen Personen aufzubürden. Der Ausschuss befürwortet einen Ansatz,

der die Generationengerechtigkeit in Bezug auf die Nachhaltigkeit des Systems und eine angemessene Höhe der Altersbezüge, die einen menschenwürdigen Lebensstandard ermöglicht, gewährleistet.

1.7 Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten dringend auf, sich stärker um eine Förderung von aktiven Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu bemühen. Worum es dabei gehen muss, ist die Annäherung des tatsächlichen Antritts des Ruhestands an das bestehende gesetzliche Rentenalter. Dies ist einer der Schlüssel zur Sicherung der Nachhaltigkeit der europäischen Rentensysteme. Die in diesem Zusammenhang wichtigsten Maßnahmen bestehen darin, sich auf die Verhandlung der Arbeitsbedingungen unter den Sozialpartnern zu konzentrieren, z.B. im Hinblick auf eine Anpassung der Arbeitsplätze an die Fähigkeiten und den Gesundheitszustand älterer Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Beschwerlichkeit bestimmter Arbeiten, die Erleichterung des Zugangs zu Fortbildungsangeboten, die Stärkung der Prävention von Invaliditäten, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Beseitigung gesetzlicher und anderer Hürden, die einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Wege stehen. Die Änderung der Einstellung von Arbeitgebern gegenüber dieser Altersgruppe und die Entwicklung einer positiven Einstellung unter älteren Arbeitnehmern – einhergehend mit der Möglichkeit, sich für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu entscheiden – müssen ebenfalls Teil des Reformprozesses sein. Arbeitsmarktreflexionen zur Schaffung von Bedingungen, die es den Unternehmen ermöglichen, hochwertige Arbeitsplätze bereitzustellen, sind notwendig, um ein längeres Erwerbsleben Realität werden zu lassen. Diese Maßnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern konzipiert und implementiert werden. Aus Sicht des EWSA sollten trotz alledem Vorruhestandsregelungen beibehalten werden, um Arbeitnehmern, die längere Zeit in besonders anstrengenden oder gefährlichen Berufen tätig waren, oder solchen, die schon sehr früh (d.h. vor dem 18. Lebensjahr) ins Erwerbsleben eingetreten sind, weiterhin das Recht einzuräumen, vorzeitig in den Ruhestand zu treten.

1.8 Der EWSA stellt fest, dass die Mitgliedstaaten bereits Fortschritte bei ihren Gesetzesreformen erreicht haben. Er ist aber auch davon überzeugt, dass der Rechtsrahmen für komplementäre Renten- und Pensionssysteme verbessert werden sollte, was für die künftige Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Systeme von Bedeutung sein wird. Der Ausschuss äußert deshalb ernste Bedenken gegen einige Vorschläge für die betriebliche Altersversorgung. Da sich die Renten- und Pensionssysteme von Lebensversicherungssystemen stark unterscheiden, unterstützt der Ausschuss nicht das Ziel, die IORP-Richtlinie zu überarbeiten, um "einheitliche Rahmenbedingungen mit Solvabilität II" herzustellen, sondern empfiehlt, nach vorheriger Anhörung der Sozialpartner und anderer Interessenträger speziell konzipierte Maßnahmen zur Sicherung der Pensions- und Rentenfonds einzuführen.

1.9 Renten und Pensionen sollen Ruheständlern ein Einkommen sichern, das das Gehalt, das sie während ihres Erwerbstätigkeit erhielten, ersetzt und in einem proportionalen Verhältnis zu diesem Gehalt steht. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass es künftig notwendig sein wird, die Kluft zwischen Männern und Frauen bei der Altersversorgung zu verringern und eine angemessene Abdeckung altersbedingter Risiken für Personen zu gewährleisten, die einen atypischen Beruf oder eine atypische Laufbahn hatten. Die fortbestehenden Unterschiede zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt haben ernstzunehmende Folgen für die erworbenen Ansprüche und damit auch für die Renten- und Pensionsaussichten für Frauen. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, nach Lösungen zu

suchen, um in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern die aus den Regelungen und Arbeitsmarktpraktiken resultierende Kluft bei Ruhegehaltsansprüchen zwischen Männern und Frauen zu schließen.

1.10 Der EWSA unterstützt die Kommission in ihrem Bestreben, während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 einen Teil der Mittel des ESF zur Unterstützung von Projekten zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer oder zur Förderung eines längeren Erwerbslebens zu verwenden. Bildungsprojekte, die eine Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung der Arbeitnehmer zum Ziel haben, verdienen insbesondere im Hinblick auf die Planung der Altersvorsorge ebenfalls Unterstützung. Der EWSA ist überzeugt, dass die Sozialpartner und andere Organisationen der Zivilgesellschaft gemeinsam mit öffentlichen Einrichtungen eine entscheidende Rolle bei der Förderung solcher Projekte spielen müssen.

## 2. Einleitung

2.1 Am 16. Februar (später als geplant) legte die Europäische Kommission im Nachgang zu dem mit ihrem Grünbuch vom Juli 2010 lancierten Konsultationsprozess ihr Weißbuch "Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten" vor. Obwohl eine Reihe von Empfehlungen, die der EWSA in seiner Stellungnahme zu diesem Thema vorgetragen hat, im Weißbuch aufgegriffen wurden, beharrte die Kommission auf ihrem Standpunkt bezüglich der von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen zur Gewährleistung nachhaltiger und sicherer Rentensysteme vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung. Sie betont weiterhin die Notwendigkeit einer Kürzung der Rentenausgaben anstatt sich für eine Erhöhung der Einkommen auszusprechen, aus denen sich die Renten finanzieren. Empfohlen werden des Weiteren eine Koppelung des Renteneintrittsalters an die steigende Lebenserwartung – alles Punkte, zu denen sich der Ausschuss bereits mehrfach kritisch zu Wort gemeldet hat.

2.2 Zur Untermauerung ihres Standpunktes bezüglich der Notwendigkeit einer Rentenreform, verweist die Kommission auf Statistiken, die möglicherweise ein irreführendes Bild der durch die Alterung der Bevölkerung verursachten Probleme zeichnen. Beispielsweise wird in Abbildung 1 in einer Grafik die angenommene Bevölkerungsentwicklung bei der Altersgruppe der über 60-Jährigen mit der der Gruppe der 20- bis 59-Jährigen verglichen. Laut dieser Grafik wird die Zahl der Menschen über 60 in den nächsten zwanzig Jahren voraussichtlich um zwei Millionen pro Jahr zunehmen, während die Zahl der 20- bis 59-Jährigen durchschnittlich um eine Million pro Jahr sinken wird. 2020 wird das gesetzliche Renten- und Pensionsalter in den meisten Mitgliedstaaten bei 65 und darüber liegen, was bedeutet, dass zur Bevölkerungsgruppe der über 60-Jährigen sowohl Arbeitnehmer als auch Ruheständler gehören werden. Übereinstimmend mit seinen Empfehlungen<sup>(1)</sup> in früheren einschlägigen Stellungnahmen, ist der EWSA der Auffassung, dass für die Bewertung der Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme die ökonomische Abhängigkeitsquote herangezogen werden sollte, da diese ein genaues Bild des tatsächlichen Finanzbedarfs zeichnet. Dieser Tatsache trägt die Kommission im Weißbuch Rechnung. In diesem Sinn begrüßt der EWSA, dass im Weißbuch die Bedeutung des Arbeitsmarkts und höherer Beschäftigungsquoten für eine erfolgreiche Bewältigung des demografischen Wandels und somit für die Erreichung der zentralen Pensionsziele viel stärker betont wird als in früheren Kommissionsdokumenten. Bedauerlich ist allerdings, dass dieses Aufzeigen der großen Bedeutung des Arbeitsmarkts ohne erkennbaren Einfluss auf die zentralen Pensionsempfehlungen geblieben ist, die weitgehend aus vorherigen Dokumenten unverändert fortgeschrieben werden.

(1) ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 1-8.

2.3 Die Kommission ist davon überzeugt, dass das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion ganz entscheidend vom Erfolg der Pensions- und Rentenreformen in den Mitgliedstaaten abhängt. Der Erfolg dieser Reformen wird auch mit den Ausschlag geben, ob die EU zwei der fünf Ziele der Strategie "Europa 2020" erreichen kann – die Anhebung der Beschäftigungsquote auf 75 % und die Verringerung der Zahl der von Armut bedrohten Personen um mindestens 20 Millionen. Der EWSA hat jedoch darauf hingewiesen, dass viele der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Sparmaßnahmen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanz- und Staatsschuldenkrise dazu führen könnten, dass diese Ziele nicht erreicht werden<sup>(2)</sup>. Haushaltsstabilitätsmaßnahmen müssen immer durch beschäftigungswirksame Investitionen sowie wachstumsfördernde Maßnahmen ergänzt werden.

2.4 Die Kommission möchte mit dem Weißbuch politische Leitlinien und Initiativen vorschlagen, um dem Reformbedarf gerecht zu werden, der unter anderem im Rahmen des europäischen Semesters in Form der länderspezifischen Empfehlungen für das Jahr 2011 festgestellt wurde. Der EWSA bedauert, dass diese Empfehlungen sich insbesondere auf eine Erhöhung des gesetzlichen Ruhestandsalters und eine Verbesserung der Rentenindexierungssysteme beziehen. Für einige Mitgliedstaaten, die Standby-Vereinbarungen mit dem IWF, der Weltbank und der Europäischen Kommission getroffen haben, beinhalten die Empfehlungen auch Maßnahmen wie beispielsweise ein zeitweiliges Einfrieren oder sogar eine Verringerung des Rentenniveaus.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

#### 3.1 Die aktuellen Herausforderungen an die Altersvorsorge

3.1.1 Der EWSA teilt die Sichtweise der Kommission, dass die langfristige Finanzierbarkeit und die Angemessenheit der Renten und Pensionen davon abhängen, inwieweit sie sich auf Beiträge, Steuern und Ersparnisse stützen können. Diese stammen jedoch nicht nur von Erwerbstätigen, sondern auch von den Ruheständlern selbst. Mit anderen Worten, langfristige Prognosen bezüglich des Gleichgewichts zwischen aktiv beschäftigten Beitragszahlern und den im Ruhestand befindlichen Leistungsempfängern müssen dieser Tatsache Rechnung tragen.

3.1.2 Öffentliche Renten- und Pensionssysteme sind die wichtigste Einkommensquelle für Ruheständler in den meisten Mitgliedstaaten. Deshalb ist es zwingend erforderlich, alle erdenklichen Anstrengungen zu unternehmen, um ihre Nachhaltigkeit und Tragbarkeit weiter zu gewährleisten. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Finanzierung der öffentlichen Systeme am besten durch eine hohe Beschäftigungsquote und zusätzliche Finanzierungsmaßnahmen, wie sie in einigen Mitgliedstaaten (z.B. Haushaltszuschüsse, zusätzliche Einnahmen, Rücklage- und Stabilitätsfonds) ergriffen wurden, garantiert werden kann. Diese Systeme beruhen auf dem Subsidiaritätsprinzip und schaffen Solidarität zwischen den bzw. innerhalb der Generationen, was den sozialen Zusammenhalt fördert. Darüber hinaus ermöglichen sie den Erwerb von Rentenansprüchen in Zeiten der Arbeitslosigkeit oder krankheits- oder familienbedingter Berufsunterbrechungen. Während der Finanzkrise 2008 haben sie ihre positive Wirkung auf die finanzielle Stabilität unter Beweis gestellt, auch wenn sie in bestimmten Mitgliedstaaten den gegenteiligen Effekt hatten. Umgekehrt mussten einige privat finanzierte Renten- und Pensionssysteme, die einen Teil ihrer Portfoliowerte in hochriskante Finanzprodukte investiert hatten, schwere Verluste hinnehmen, die zu einer starken Kürzung der Altersbezüge für viele Betroffene führten. Die Entscheidungsträger müssen die Auswirkungen von Einbrüchen der

weltweiten Nachfrage vor dem Hintergrund sehen, dass Sozialleistungen nicht nur reine Ausgaben sind, sondern dass sie Handlungs- und Konsummöglichkeiten für ein Drittel der europäischen Bevölkerung schaffen.

#### 3.2 Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Renten- und Pensionssysteme

3.2.1 Die Kommission stellt fest, dass der Anteil der Renten und Pensionen an den öffentlichen Ausgaben bis 2060 EU-weit um durchschnittlich 2,5 Prozentpunkte des BIP ansteigen könnte. Wie er bereits in früheren Stellungnahmen erklärt hat, ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten diese Zahlen mit Vorsicht verwenden sollten, um Renten- und Pensionsreformen zu fördern, da sie häufig auf langfristigen Annahmen beruhen, die sich in einigen Fällen in der Realität nicht bewahrheiten. Gegenwärtig liegen die Ausgaben für gesetzliche Pensionen und Renten zwischen 6 % des BIP in Irland und 15 % in Italien, was einer Schwankungsbreite von 9 Prozentpunkten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten entspricht. Dies zeigt, dass es wohl eine gewisse Flexibilität in der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben gibt, ohne dass dies zwangsläufig signifikante Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Mitgliedstaaten hat, die bei zyklischer Betrachtungsweise mehr Geld für soziale Sicherungssysteme ausgeben.

3.2.2 Die von den Mitgliedstaaten in den vergangenen zehn Jahren durchgeführte Reform der Renten- und Pensionssysteme hatte in erster Linie Ausgabenkürzungen zum Ziel. Diese sollten durch eine Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters und die Einführung vornehmlich oder ausschließlich am Einzelhandelspreisindex orientierter Rentenindexierungssysteme erreicht werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass sich dies langfristig negativ auswirken und zu einem deutlichen Absinken des Rentenniveaus führen könnte. Laut einer Studie der ILO<sup>(3)</sup> kann ein Unterschied von nur einem Prozentpunkt zwischen Einkommens- und Rentensteigerungen über einen Zeitraum von 25 Jahren zu einem Absinken der Renten um 22 % führen.

3.2.3 Renten- und Pensionssysteme funktionieren nicht unabhängig von nationalen Wirtschaftssystemen. Es handelt sich vielmehr um auf nationaler und internationaler Ebene interagierende Subsysteme. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, ihre Bemühungen um eine Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der Renten- und Pensionssysteme in den nächsten Jahrzehnten auf eine Anhebung der Einkommen zu konzentrieren. Dies kann nicht allein durch eine Erhöhung der Zahl der erwerbstätigen Beitragszahler und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erreicht werden, sondern erfordert auch eine bessere Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit. Nachhaltiges Wachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau wirken sich günstig auf das Funktionieren von Altersversorgungssystemen aus. Arbeitsmarktreformen zur Schaffung von Bedingungen, die es den Unternehmen ermöglichen, hochwertige Arbeitsplätze bereitzustellen, sind notwendig, um ein längeres Erwerbsleben Realität werden zu lassen. Ferner können angemessene Arbeitsbedingungen, helfen, Familie und Beruf zu vereinbaren, zu einer Erhöhung der Fertilitätsrate beitragen und so den durch die Alterung der Bevölkerung hervorgerufenen Druck auf die Renten- und Pensionssysteme mildern. Gleichzeitig bedarf es auch der Schaffung von Maßnahmen, um die Bereitschaft des Einzelnen zu erhöhen, auch länger zu arbeiten, wozu auch die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen und zur Gesundheitsvorsorge gehört.

<sup>(2)</sup> ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 23-28.

<sup>(3)</sup> ILO: Rentenreform in den Staaten Zentral- und Osteuropas, 2011, S. 16, ISBN 978-92-125640-3 (web pdf).

3.2.4 Im Einklang mit seiner früheren Stellungnahme unterstreicht der EWSA, dass die Reformen (einschließlich des Wechsels von gänzlich umlagefinanzierten Modellen hin zu gemischten Modellen, die aus obligatorischen umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Systemen bestehen), die zu Änderungen bei der Finanzierung der Renten- und Pensionssysteme führen, welche die expliziten Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors verstärken und die impliziten verringern, aufgrund der höheren expliziten Staatsverschuldung kurzfristig nicht benachteiligt werden sollten<sup>(4)</sup>. Deswegen sollte eine Überarbeitung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erwogen werden.

### 3.3 *Wahrung der Angemessenheit von Pensions- und Rentenleistungen*

3.3.1 Die Kommission stellt fest, dass die durchgeführten Rentenreformen in den meisten Mitgliedstaaten zu geringeren Ersatzraten der Renten- und Pensionssysteme führen werden. Da Pensionen und Renten die wichtigste Einkommensquelle älterer Europäer und Europäerinnen darstellen, ist der EWSA der Auffassung, dass die Sicherung eines angemessenen Ruhestandseinkommens, das einen menschenwürdigen Lebensstandard ermöglicht, für die Mitgliedstaaten Priorität haben sollte.

3.3.2 Die Regierungen sind dafür verantwortlich, dass jeder ältere Europäer und jede ältere Europäerin über ein angemessenes Ruhestandseinkommen verfügt. Die Mitgliedstaaten sollten daher nach Auffassung des EWSA in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine umfassende Definition des Begriffs "angemessenes Ruhestandseinkommen" erwägen.

3.3.3 Für künftige Generationen von Ruheständlern wird die Angemessenheit ihres Einkommens in zunehmendem Maße von zusätzlich finanzierten Säulen der Altersversorgung abhängen. Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass einige der Mitgliedstaaten, die verpflichtende, kapitalgedeckte Rentensysteme gefördert haben, welche durch den Transfer eines Teils der Beiträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert wurden, beschlossen haben, diese Systeme nicht weiterzuführen. Begründet wird diese Entscheidung vor allem mit dem dadurch verursachten Haushaltsloch bei der gesetzlichen Rentenversicherung. Der EWSA befürwortet betriebliche Altersversorgungssysteme, die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern eingerichtet und verwaltet werden, und fordert die Kommission auf, die Sozialpartner beim Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten in diesem Bereich zu unterstützen.

3.3.4 In Anbetracht der steigenden Zahl zusätzlich finanzierter Altersversorgungssysteme, insbesondere im Zusammenhang mit der Erwerbstätigenquote, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Mitgliedstaaten für Personen, die während ihres gesamten Erwachsenenlebens nicht erwerbstätig sind, angemessene Altersbezüge sicherstellen. Für Menschen, die aufgrund etwa einer schweren Behinderung oder schwerer und komplexer sozialer Probleme vom ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, muss eine ausreichende Altersversorgung garantiert sein, damit sie im Alter nicht noch stärker von sozialer Ungleichheit betroffen sind.

### 3.4 *Anhebung der Erwerbsquote von Frauen und älteren Arbeitskräften*

3.4.1 Wenn Europa das Beschäftigungsziel der Strategie Europa 2020 – eine Erwerbsquote von 75 % in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen – erreicht und in den folgenden Jahrzehnten weitere Fortschritte erzielt werden, könnte die

ökonomische Abhängigkeitsquote laut Angaben der Kommission weiterhin unter 80 % bleiben. Dies würde bedeuten, dass der durch die Alterung der Bevölkerung hervorgerufene Druck auf die Renten- und Pensionssysteme tragbar bleiben könnte.

3.4.2 Der EWSA teilt nicht die Auffassung der Kommission, dass ein festgelegtes Rentenalter das Ungleichgewicht zwischen Erwerbsjahren und Ruhestandsjahren vergrößern würde. In den letzten Jahren haben die meisten Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Rentenreformen das Recht auf vorzeitigen Ruhestand an die Zahl der Erwerbsjahre gekoppelt. Dies führte zu einem signifikanten Rückgang der Zahl der berechtigten Arbeitnehmer. Aus Sicht des EWSA sollten Vorruhestandsregelungen beibehalten werden, um Arbeitnehmern, die längere Zeit in besonders anstrengenden oder gefährlichen Berufen tätig waren, oder solchen, die schon sehr früh (d.h. vor dem 18. Lebensjahr) ins Erwerbsleben eingetreten sind, weiterhin das Recht einzuräumen, vorzeitig in den Ruhestand zu treten.

3.4.3 Der EWSA hat sich in einer Reihe von Stellungnahmen<sup>(5)</sup> zu den Schlüsselfaktoren geäußert, die von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Reformen mit dem Ziel einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit berücksichtigt werden sollten, und empfiehlt der Kommission, einige dieser Parameter in das Weißbuch aufzunehmen. Dennoch ist der EWSA der Auffassung, dass auf der Ebene der Mitgliedstaaten noch viel getan werden muss, um zu gewährleisten, dass Arbeitsplätze den Fähigkeiten und dem Gesundheitszustand älterer Arbeitnehmer optimal angepasst werden.

### 3.5 *Rolle der Mitgliedstaaten und der EU im Renten- und Pensionskontext*

3.5.1 Aufgrund der Komplexität der wirtschaftlichen, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der Alterssicherung begrüßt der EWSA den Beschluss der Kommission, hinsichtlich der Rentenreform einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. Obwohl in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihrer Renten- und Pensionssysteme verantwortlich sind, sollte die Kommission die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente sinnvoll einsetzen, um die einzelnen Staaten während des Reformprozesses tatkräftig zu unterstützen; da man im Allgemeinen keinen Schritt zurück machen möchte, sollte dies jedoch geschehen, ohne mit Blick auf die derzeitige Rezession Rechte anzutasten oder neue Regeln aufzustellen, die nach dem Wiederanziehen der Konjunktur für die Bürger nachteilig sein könnten. Im Rahmen der Strategie Europa 2020 und der neuen europäischen Entscheidungsstrukturen verfügt die Kommission über ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Förderung von Maßnahmen zur Rentenreform, wobei zu berücksichtigen ist, dass Renten und Pensionen keine Ersparnisse sind. Der Ausschuss ermutigt die Kommission auch, an ihrer Absicht festzuhalten, einen Teil des ESF im Programmplanungszeitraum 2014-2020 zur Unterstützung von Projekten zu nutzen, die auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer oder die Förderung eines längeren Erwerbslebens abzielen. Eine unabdingbare Voraussetzung ist die Beteiligung der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft an der Umsetzung dieser Projekte.

3.5.2 Angesichts der Tatsache, dass eine Erhöhung der Beschäftigung und der Arbeitsproduktivität zu den Hauptzielen der mit den Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf Renten- und Pensionssysteme konfrontierten Mitgliedstaaten zählen sollten, empfiehlt die Kommission eine Untermauerung aller von den Regierungen geplanten Maßnahmen durch die vorherige Zustimmung der Sozialpartner.

<sup>(4)</sup> Diese Situation herrscht in einigen Mitgliedstaaten vor, die ergänzende Altersvorsorgesysteme entwickelt haben und diese aus öffentlichen Rentenfonds finanzieren.

<sup>(5)</sup> ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 1-8, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 1-8, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 10-16.

### 3.6 Die Notwendigkeit von Pensions- und Rentenreformen

3.6.1 Bezüglich der Empfehlungen zur Rentenreform, die die Kommission den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Wachstumsberichte 2011 und 2012 gegeben hat, vertritt der EWSA folgende Standpunkte:

- a. Eine Erhöhung des tatsächlichen Rentenalters muss durch mit den Sozialpartnern ausgehandelte Maßnahmen zur Förderung eines längeren Erwerbslebens erreicht werden und nicht durch automatische Mechanismen zur Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters, wie von der Kommission empfohlen.
- b. Eine Einschränkung des Zugangs zu vorzeitigem Ruhestand sollte die besondere Situation bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern berücksichtigen, vor allem derjenigen, die längere Zeit in besonders anstrengenden oder gefährlichen Berufen tätig waren oder die schon sehr früh (d.h. vor dem 18. Lebensjahr) ins Berufsleben eingetreten sind.
- c. Der beste Ansatz zur Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters besteht in einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch besseren Zugang zu Fortbildungsprogrammen, Anpassung der Arbeitsplätze an eine stärker diversifizierte Erwerbsbevölkerung, Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer, Unterstützung des aktiven und gesunden Alterns und Beseitigung gesetzlicher und anderer Hürden, die älteren Arbeitnehmern den Zugang zur Beschäftigung erschweren.
- d. Eine Angleichung des gesetzlichen Ruhestandsalters für Frauen und Männer sollte in einem Zeitrahmen erfolgen, der die spezifische Arbeitsmarktsituation in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Schließung der Kluft zwischen Männern und Frauen bei der Altersversorgung gewidmet werden.
- e. Eine Förderung des Ausbaus der Zusatzaltersvorsorge, insbesondere der betrieblichen Altersvorsorge, die sich in der Finanzkrise als sicherer als andere kapitalgedeckte Systeme erwiesen hat, sowie der privaten Altersvorsorge mit gezielten steuerlichen Anreizen, sollte unter Einbeziehung der Sozialpartner erfolgen.

### 3.7 Berufsjahre und Ruhestandsjahre in einem ausgewogenen Verhältnis

3.7.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten durch aktive Maßnahmen zur Förderung eines längeren Erwerbslebens auf freiwilliger Basis zu einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, die eine längere Erwerbstätigkeit bedeutet, beitragen können. Eine automatische Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters auf Grundlage der prognostizierten Steigerung der Lebenserwartung könnte sich als kontraproduktiv erweisen, da dann viele ältere Arbeitnehmer, vor allem solche mit gesundheitlichen Problemen, gezwungen wären, sich auf andere Säulen des sozialen Sicherungssystems zu stützen<sup>(6)</sup>.

3.7.2 Der EWSA teilt die Sichtweise der Kommission, dass die Kosten der Rentenreform nicht von Generationen von jungen Arbeitnehmern oder ausschließlich von den derzeit im Ruhestand befindlichen Personen getragen werden sollten. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, Reformmaßnahmen zu ergreifen, die die Interessen der Arbeitnehmer oder der Ruheständler nicht verletzen.

3.7.3 Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu vorzeitigem Ruhestand unter gebührender Berücksichtigung der Interessen von Arbeitnehmern umzusetzen, die längere Zeit in besonders anstrengenden oder gefährlichen Berufen tätig waren oder die schon sehr früh ins Berufsleben (vor dem 18. Lebensjahr) eingetreten sind. Viele Arbeitnehmer dieser Kategorien würden durch eine Einschränkung des Zugangs zu Vorruhestandssystemen de facto um ihre Rentenansprüche gebracht. Die Kommission stellt fest, dass solche Arbeitnehmer eine geringere Lebenserwartung haben und einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als andere. Für diese Regelungen müssen weiterhin die Mitgliedstaaten gemäß ihrer nationalen Verfahren und Bedingungen und auf der Grundlage der Vereinbarungen mit den Sozialpartnern zuständig sein.

3.7.4 Der EWSA nimmt den Standpunkt der Kommission, dass die von den Mitgliedstaaten unternommenen Reformen eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zum Ziel haben sollten, zur Kenntnis. Eine alleinige Anhebung des gesetzlichen Rentenalters oder eine Kürzung der Rentenausgaben durch Einführung eines neuen Indexierungssystems könnte für Millionen von Ruheständlern ein Leben unterhalb der Armutsgrenze bedeuten.

3.7.5 Laut einem Eurostat-Bericht<sup>(7)</sup> wären mehr als 35 % der Arbeitnehmer zwischen 50 und 69 Jahren bereit, über die Altersgrenze von 65 hinaus zu arbeiten. Der EWSA erkennt die Auffassung der Kommission an, dass die Beseitigung von Hindernissen, die einer Verlängerung des Erwerbslebens entgegenstehen, für die Mitgliedstaaten ein Lösungsweg neben anderen ist.

3.7.6 Die Kommission stellt fest, dass ein Abbau der Rentenschere zwischen den Geschlechtern nicht durch eine bloße Angleichung des Rentenalters erreicht werden kann, und empfiehlt den Mitgliedstaaten daher zur Beseitigung der geschlechtsspezifischen Unterschiede einen Mix aus renten- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Der EWSA ruft die Kommission auf, im Rahmen der Überarbeitung der EU-Gesetzgebung zu Renten und Pensionen die Einführung von Vorschriften zur Gleichstellung von Männern und Frauen zu erwägen.

### 3.8 Ausbau der privaten Zusatz-Altersvorsorge

3.8.1 Der EWSA begrüßt die Entscheidung der Kommission, die Pensions- und Rentengesetzgebung der EU auszubauen. Der EWSA ist jedoch der Ansicht, dass dabei nicht nur Aspekte im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Aktivitäten von Pensionsfonds und der Arbeitnehmermobilität eine Rolle spielen sollten, sondern auch Fragen bezüglich der Aufsicht und der Überwachung von Rentenkassen, der Verwaltungskosten, der Verbraucherinformation und des Verbraucherschutzes berücksichtigt werden sollten.

<sup>(6)</sup> ABl. C 84 vom 17.3.2011, S. 38-44.

<sup>(7)</sup> Aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen – ein statistisches Portrait der Europäischen Union 2012, S. 57.

3.8.2 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, durch die Verknüpfung nationaler Dienste einen EU-weiten Pensions- und Rentenaufzeichnungsdienst zu schaffen. Dies wäre für Personen, die in mehreren Mitgliedstaaten gearbeitet haben, von großem Nutzen.

3.8.3 Im Weißbuch wird nicht der richtige Ansatz verfolgt, um ein kostengünstiges System der betrieblichen Altersversorgung und damit dessen künftiges Wachstum zu gewährleisten. Der EWSA unterstützt insbesondere nicht das erklärte Ziel, die IORP-Richtlinie zu überarbeiten, um "einheitliche Rahmenbedingungen mit Solvabilität II" herzustellen. Solche Maßnahmen können nicht mit der Notwendigkeit der Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen mit Rentenversicherungsfonds begründet werden, weil diese anders operieren. Meistens operieren Rentenfonds nicht auf Endnutzermärkten und/oder sind gemeinnützige Organisationen. Sie werden im Allgemeinen durch einen Arbeitgeber oder eine Gruppe von Arbeitgebern in einer Branche bereitgestellt, während Rentenversicherungsprodukte auch Einzelpersonen angeboten werden können. Rentenfonds haben einen kollektiven Charakter (sie sind Gegenstand einer kollektivrechtlichen Vereinbarung). Der EWSA befürwortet jedoch die Anstrengungen der Kommission zur Einführung speziell konzipierter Maßnahmen zur Sicherung der Pensions- und Rentenfonds.

3.8.4 Neben staatlichen Rentensystemen wurden zusätzliche ergänzende Kollektivsysteme entwickelt. Da diese den Ruheständlern ein Zusatzeinkommen bieten, sollten sie auf die gesamte Arbeitnehmerschaft ausgeweitet werden. Sie sollten jedoch keine Alternative zur Zahlung staatlicher Renten sein

und diese keinesfalls beeinträchtigen, da sie auf kollektivrechtlichen Vereinbarungen beruhen. Alle Arbeitnehmer in einer Branche oder einem Unternehmen sollten Zugang zu diesen Zusatzsystemen haben, bei denen im Übrigen Frauen und Männer gleich behandelt werden. Außerdem ist es wichtig, dass die Sozialpartner in die Umsetzung und Überwachung der Verwaltung dieser Systeme einbezogen werden. Neben den ergänzenden Rentensystemen, die normalerweise als Investitionsfonds operieren, sollten die Sozialpartner auch nach Lösungen für andere Risiken suchen, die oft zu Einschnitten bei künftigen Altersbezügen führen (z.B. Risiken während des gesamten Lebens, in Zeiten von Krankheit oder sogar von Arbeitslosigkeit oder familiär begründeter Nichterwerbstätigkeit), um ein angemessenes Niveau der künftigen Renten und Pensionen sicherzustellen.

### 3.9 Einführung von EU-Instrumenten

3.9.1 Der EWSA fordert die Kommission dringend auf, alle verfügbaren Rechts-, Finanz- und Koordinierungsinstrumente einzusetzen, um die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die Gewährleistung angemessener und sicherer Renten- und Pensionssysteme zu unterstützen. Zur Erreichung der diesbezüglichen Ziele ist es ferner unabdingbar, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft in alle Phasen der Beratung, Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen zur Renten- und Pensionsreform einzubinden. Beim Vorschlag eines Rechtsakts, der sich nicht unmittelbar auf die Renten- und Pensionssysteme bezieht, ist auch eine Abschätzung seiner Folgen für diese Systeme (insbesondere hinsichtlich ihrer Stabilität und der Höhe künftiger Renten- und Pensionsleistungen) vorzunehmen.

Brüssel, den 12. Juli 2012

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 abgegebenen Stimmen (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

**Ziffer 3.6.1 Buchstabe b.**

Ändern:

*"Eine Einschränkung des Zugangs zu vorzeitigem Ruhestand sollte die besondere Situation bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern berücksichtigen, vor allem derjenigen, die längere Zeit in besonders anstrengenden oder gefährlichen Berufen tätig waren oder die schon sehr früh (d.h. vor dem 18. Lebensjahr) ins Berufsleben eingetreten sind."*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 88

Nein-Stimmen: 124

Enthaltungen: 14

**Ziffer 3.7.1**

Ändern:

*"Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten durch aktive Maßnahmen zur Förderung eines längeren über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus dauernden Erwerbslebens auf freiwilliger Basis zu einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, die eine längere Erwerbstätigkeit bedeutet, beitragen können. Eine automatische Anhebung des gesetzlichen Ruhestandsalters auf Grundlage der prognostizierten Steigerung der Lebenserwartung könnte sich als kontraproduktiv erweisen, da dann viele ältere Arbeitnehmer, vor allem solche mit gesundheitlichen Problemen, gezwungen wären, sich auf andere Säulen des sozialen Sicherungssystems zu stützen<sup>6</sup>."*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 80

Nein-Stimmen: 135

Enthaltungen: 10

**Ziffer 3.7.3**

Ändern:

*"Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu vorzeitigem Ruhestand unter gebührender Berücksichtigung der Interessen von Arbeitnehmern umzusetzen, die längere Zeit in besonders anstrengenden oder gefährlichen Berufen tätig waren oder die schon sehr früh ins Berufsleben (vor dem 18. Lebensjahr) eingetreten sind. Viele Arbeitnehmer dieser Kategorien würden durch eine Einschränkung des Zugangs zu Vorruhestandssystemen de facto um ihre Rentenansprüche gebracht. Die Kommission stellt fest, dass solche Arbeitnehmer eine geringere Lebenserwartung haben und einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als andere. Für diese Regelungen müssen weiterhin die Mitgliedstaaten gemäß ihrer nationalen Verfahren und Bedingungen und auf der Grundlage der Vereinbarungen mit den Sozialpartnern zuständig sein."*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 88

Nein-Stimmen: 124

Enthaltungen: 14

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘ für den Zeitraum 2014-2020“**

COM(2011) 884 final – 2011/0436 (APP)

(2012/C 299/22)

Berichterstatter: **Andris GOBIŅŠ**

Die Europäische Kommission beschloss am 19. März 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘ für den Zeitraum 2014-2020"*

COM(2011) 884 final — 2011/0436 (APP).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 140 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt nachdrücklich die Fortsetzung des Programms "Europa für Bürgerinnen und Bürger" und das diesem zugrundeliegende Ziel der Förderung und Unterstützung der aktiven Teilhabe der europäischen Bürgerinnen und Bürger am politischen und sozialen Leben, der Solidarität und der Zusammenarbeit auf Grundlage der gemeinsamen Werte und der europäischen Identität.

1.2 Aktive Unionsbürgerschaft umfasst sowohl die Mitwirkung einzelner Bürger, Bürgergruppen und zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließlich der Sozialpartner an der Gestaltung der Politik (vertikaler Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den Behörden) als auch deren Vernetzung und Zusammenarbeit untereinander (horizontaler Dialog). Der EWSA nimmt erfreut zur Kenntnis, dass im vorliegenden Vorschlag beiden Aspekten Rechnung getragen wird, auch wenn der horizontale Dialog genauer ausgearbeitet werden könnte.

1.3 Der EWSA unterstützt im Großen und Ganzen den Vorschlag der Europäischen Kommission, spricht sich aber für eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments, des EWSA, des Ausschusses der Regionen und der Partner des strukturierten Dialogs an der Gestaltung, Überwachung und Bewertung des Programms aus. Diese Stellungnahme enthält Empfehlungen und konkrete Änderungsvorschläge, die es ermöglichen werden, das Programm weiter zu vervollkommen, es den Bürgern näher zu bringen und es noch mehr auf ihre Bedürfnisse abzustimmen.

1.4 Auch die Europäische Kommission erkennt an, dass die EU-Institutionen derzeit mit einem ernsthaften Legitimationsproblem zu kämpfen haben. Das geringe Vertrauen der Bürger, die Apathie und die fehlende Einbindung in die Beschlussfassung untergraben die ideellen Fundamente der Europäischen

Union, behindern die qualitative Beschlussfassung und hemmen die langfristige Entwicklung der EU<sup>(1)</sup>. Leidtragende sind alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung: die lokale, nationale, die grenzüberschreitende und die europäische Ebene. Da die vorgeschlagene Finanzierung des Programms für die Durchführung der notwendigen Arbeiten nicht ausreicht, muss alles daran gesetzt werden, die Finanzmittel aufzustocken.

1.5 Das Programm "Europa für Bürgerinnen und Bürger" muss den im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen demokratischen Grundsätzen Rechnung tragen und diesen in Europa mehr Geltung verschaffen. Insbesondere muss es dazu beitragen, die in Art. 10 und 11 EUV verankerten Mechanismen der Teilhabe zu fördern und für mehr Transparenz zu sorgen. Das Programm kann seine Wirkung jedoch nur dann gänzlich entfalten, wenn auch die EU-Institutionen ihre Hausaufgaben machen und zur Verwirklichung der genannten Artikel beitragen, u.a. durch Grünbücher. Gleichzeitig jedoch darf keine der Generaldirektionen der Kommission sich durch das Programm von ihrer Verpflichtung entbunden fühlen, mit Hilfe ihrer finanziellen und anderen Ressourcen die gesellschaftliche Teilhabe, den Dialog und die Partnerschaft in ihrem Tätigkeitsbereich stärker als bisher zu fördern.

1.6 Der EWSA teilt die von vielen Organisationen der Zivilgesellschaft geäußerten Bedenken, dass die jährlichen Arbeitsprogramme die langfristig bedeutenden Themen des Programms übermäßig einengen oder auch verschleiern könnten und/oder dass sie der Öffentlichkeit die Möglichkeit nehmen könnten, sich an der Festlegung ihrer Prioritäten zu beteiligen.

1.7 Das Kapitel über das Geschichtsbewusstsein sollte dazu beitragen, die gemeinsame Identität und die gemeinsamen Werte zu fördern. Der EWSA unterstützt die im Programm

<sup>(1)</sup> ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 137-142.

angeregte Erweiterung um das Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus und des totalitären Kommunismus – auch nach 1953 – und die Bedeutung der Gesellschaft für die Wiedervereinigung Europas, das lange Zeit getrennt war.

1.8 Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit einer nachhaltigen, inhaltsreichen und möglichst gut strukturierten Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung auf allen Ebenen und in allen Phasen dieses Prozesses.

Zu diesem Zweck regt der EWSA zusätzlich zu den oben genannten Punkten folgendes an:

- Es sollte Subventionen den Vorzug gegeben werden, durch die der Strukturwandel, die Bürgerbeteiligung und die Nutzung des institutionellen Gedächtnisses gefördert werden. Darüber hinaus sollte gewährleistet sein, dass der Übergang vom jetzigen zum kommenden Haushaltszeitraum in dem Programm reibungslos vollzogen wird. Nötigenfalls muss eine Übergangsperiode geschaffen werden, um die Verwirklichung der Ziele in der Zwischenphase sicherzustellen.
- Das wichtigste Auswahlkriterium des Programms müssen die europäische Dimension und die Beteiligung der Bürger an Fragen betreffend die Europäische Union sein, nicht jedoch die Verwirklichung auf europäischer Ebene. Die Möglichkeit einer Subventionierung der Teilnahme am EU-Beschlussfassungssystem auf nationaler Ebene sollte ebenfalls vorgesehen sein.
- In den Lenkungsausschuss des Programms sollten Vertreter des EWSA, des Ausschusses der Regionen sowie Partner des strukturierten Dialogs einbezogen werden. Darüber hinaus sollte die Verwaltung der Projekte, unter anderem das Bewertungssystem, vereinfacht werden, ohne jedoch die erforderliche Kontrolle zu vernachlässigen.
- Auch die Tätigkeit von Freiwilligen sollte als Kofinanzierung anerkannt werden. Darüber hinaus sollte eine besondere Unterstützung oder eine besondere Kategorie kleiner Projekte in den Mitgliedstaaten vorgesehen werden, in denen die Bedingungen für die Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen hinsichtlich der Zielbereiche des Programms besonders prekäre Bedingungen herrschen oder in denen die Teilhabe schwach ausgeprägt ist.
- In den Fällen, in denen Projekte von einer Verwaltungsbehörde, einer Agentur oder einer anderen Einrichtung vorgeschlagen werden, die zum großen Teil aus Steuern, Abgaben oder vergleichbaren Geldern bezahlt werden, sollte eine verpflichtende Partnerschaft mit mindestens einer zivilgesellschaftlichen Organisation vorgesehen werden. Durch Städtepartnerschaften und andere Projekte sollte insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Ost und West gefördert werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen – Inhalt des Programms

2.1 Das Programm "Europa für Bürgerinnen und Bürger" muss in der Praxis dazu beitragen, die im Vertrag von Lissabon niedergelegten demokratischen Normen, insbesondere Art. 10

und 11 EUV, mit Leben zu erfüllen. Die europäische Bürgerinitiative ist nur eine der in dem Vertrag vorgesehenen Möglichkeiten der Teilhabe; andere sollten rasch folgen. Auch dieses Programm wird erfolgreich sein, wenn die EU die politischen Hausaufgaben besser erledigt, wie sie in früheren EWSA-Stellungnahmen dargelegt werden, darunter die Erarbeitung von Grünbüchern zur Bürgerbeteiligung.

2.2 Derzeit besteht die einzige explizit benannte Rechtsgrundlage des Vorschlags in Artikel 352 des Vertrags über die Arbeit der europäischen Union (AEUV) <sup>(2)</sup>. Der EWSA fordert die Kommission auf darzulegen, in welchen Artikeln der Verträge die Zielsetzungen verankert sind. Es handelt sich insbesondere um Artikel 10 und 11 EUV sowie Artikel 15 AEUV <sup>(3)</sup>. Darüber hinaus enthält die Begründung einen Verweis auf Artikel 39 der Grundrechtecharta, in der es um das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament geht, aber keinen Verweis auf die übrigen Artikel dieser Charta wie Artikel 11 (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit), Artikel 12 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), Artikel 41 (Recht auf eine gute Verwaltung), Artikel 20 bis 26, die gleiche Rechte und Schutz für Einzelne und verschiedene gesellschaftliche Gruppen vorsehen, und andere <sup>(4)</sup>. Allerdings kann das Programm weder das einzige noch das wichtigste Instrument zum Erreichen der oben genannten Ziele sein.

2.3 Der EWSA unterstreicht, dass Teilhabe und aktiver Bürgersinn einen allgemeingültigen und unteilbaren Wert darstellen, und dass alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung – die lokale, die nationale und die europäische Ebene – miteinander verknüpft sind. Viele Entscheidungen im Zusammenhang mit der Europäischen Union zeigen massive Auswirkungen auf lokaler und nationaler Ebene. Die Entscheidungen der EU ihrerseits werden auf nationaler und lokaler Ebene angestoßen und mitgestaltet. Das Programm muss dieser Realität Rechnung tragen und mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet werden, wobei die europäische Dimension als Priorität aufrechterhalten wird, ganz gleich, ob das Projekt auf nationaler oder europäischer Ebene umgesetzt wird. Solche Projekte müssen auch ohne internationale Partner umsetzbar sein. Wünschenswerterweise sollten im Zuge der erweiterten Finanzierung auch die für die Projektdurchführung auf lokaler Ebene zuständigen Akteure unterstützt werden, die in die Beschlussfassung auf EU-Ebene einbezogen sind.

2.4 Der EWSA weist darauf hin, dass die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen insbesondere in der derzeitigen Wirtschaftskrise von besonderer Bedeutung ist, diese aber von der Krise und dem Mangel an zur Verfügung stehenden Finanzmitteln sehr hart getroffen wurden. Besonders wichtig sind daher langfristige administrative Subventionen, die Förderung des strukturierten Dialogs und die Unterstützung von Organisationen mit "Wachhundfunktion" sowie die Mitwirkung an der Lösung aktueller europäischer Fragen. Darüber hinaus muss das Programm insbesondere den Beiträgen, Erkenntnissen und Ergebnissen der europäischen Themenjahre 2011-2013 Rechnung tragen und die Empfehlungen der Zivilgesellschaft einschließlich der Sozialpartner entsprechend berücksichtigen.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 884 final.

<sup>(3)</sup> ABl. C 83 vom 30.3.2010.

<sup>(4)</sup> ABl. C 83 vom 30.3.2010.

2.5 Aktiver Bürgersinn und Teilhabe stehen in einem logischen Zusammenhang mit Aktivitäten zur Förderung des Austauschs von Informationen und Ideen sowie zur Förderung von Diskussionen über die gemeinsame Identität, Werte und Geschichte. Der EWSA unterstützt den im Programm enthaltenen Vorschlag, in das Kapitel über das historische Gedächtnis das Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus und des totalitären Kommunismus auch nach 1953 aufzunehmen. Öffentliche Debatten, die zu einem vollständigeren Verständnis der europäischen Geschichte und entsprechenden Lehren für die Zukunft führen, sollten unterstützt werden, wobei die Bedeutung der Gesellschaft für die Wiedervereinigung Europas, das lange Zeit getrennt war, hervorzuheben ist. Besondere Aufmerksamkeit muss dem Geschichtsbewusstsein der Jugendlichen gewidmet werden, denn dies ist die Grundlage für die gemeinsame Zukunft der EU, für Freiheit und Prosperität.

2.6 Nach Ansicht des EWSA müssen in die Projekte und Aktionen im Rahmen des Programms "Europa für Bürgerinnen und Bürger", insbesondere in die Städtepartnerschaften, nicht nur Beamte und offizielle Vertreter von Institutionen, sondern in verstärktem Maße auch die Bürger eingebunden werden. Werden Projekte von einer Verwaltungsbehörde, einer Agentur oder einer anderen Einrichtung vorgeschlagen, die zum großen Teil aus Steuern, Abgaben oder vergleichbaren Geldern bezahlt werden, sollte eine verpflichtende Partnerschaft mit mindestens einer zivilgesellschaftlichen Organisation vorgesehen werden. Besonderes Augenmerk sollte der Anknüpfung neuer Partnerschaften, insbesondere zwischen Ost und West, gelten.

### 3. Spezifische Anmerkungen

#### *Koordination des Programms "Europa für Bürgerinnen und Bürger" mit anderen Programmen*

3.1 Der EWSA begrüßt die an dem ursprünglichen Vorschlag vorgenommenen Verbesserungen, die eine bessere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen "Europa für die Bürgerinnen und Bürger" und anderen Programmen, insbesondere Nachbarschaftsprogrammen, vorsehen. Entsprechend Artikel 11 des Vorschlags und zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie ist darüber hinaus eine bessere Koordinierung mit INTERREG sowie Medien- und Jugendprogrammen erforderlich.

3.2 Der EWSA ruft dazu auf, unverzüglich mit der koordinierten Vermittlung von Informationen über dieses und andere EU-Programme zu beginnen, damit alle Bürgerinnen und Bürger auf einen Blick sehen können, welche Möglichkeiten für sie in Frage kommen. Wie aus einer öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission hervorgeht<sup>(5)</sup>, haben die Bürger oft keine klare Vorstellung davon, welche Aktivitäten schwerpunktmäßig im Rahmen welches Programms unterstützt werden. Besonderes Augenmerk sollte den Jugendlichen gelten.

3.3 Wie in einer seiner früheren Stellungnahmen ruft der EWSA erneut dazu auf, die Koordinierung wesentlich zu verbessern, z.B. durch Schaffung eines selbständigen interinstitutionellen, aus Vertretern der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission und der übrigen EU-Institutionen bestehenden Gremiums für aktive Unionsbürgerschaft und Teilhabe<sup>(6)</sup>.

#### *Finanzielle Aspekte*

3.4 Die Finanzierung des Programms ist völlig unzureichend. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass die Aufstockung der Finanzierung für das Programm "Europa für Bürgerinnen und Bürger" in der derzeitigen Krisensituation eine finanzielle und politische Herausforderung ist, betont aber die absolute grundlegende Bedeutung des Programms und weist darauf hin, dass dessen Finanzierung im Prinzip um ein Mehrfaches aufgestockt werden müsste. Die derzeitige Finanzierung reicht nicht nur nicht aus, um im europäischen Maßstab greifbare Ergebnisse zu erzielen<sup>(7)</sup>, sondern führt auch dazu, dass sich potenzielle Antragsteller in ihren Hoffnungen getäuscht sehen. Beim derzeitigen Umfang der Finanzierung stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Bürgerbeteiligung am Entscheidungsfindungsprozess und nach dem Engagement der Entscheidungsträger für die Erfüllung des Vertrags von Lissabon.

3.5 Der EWSA ruft dazu auf, nach zusätzlichen Finanzierungsquellen für das Programm zu suchen, darunter auch Mittel anderer Programme, die im Programmzeitraum von "Europa für Bürgerinnen und Bürger" nicht ausgeschöpft werden.

3.6 Um eine breite und inklusive Teilhabe an diesem Programm zu gewährleisten und die Diskriminierung kleiner und finanziell schwächer ausgestatteter Organisationen zu vermeiden sowie den Wirkungsgrad des Programms, unter anderem in der öffentlichen Wahrnehmung, zu erhöhen, ruft der EWSA dazu auf, auch kleine Projekte zu unterstützen, die eine europäische Dimension aufweisen. Im Vergleich zum derzeitigen Programm müssen, vor allem für zivilgesellschaftliche Projekte, die Schwelle des minimalen Projektumfangs und der Kofinanzierungsbeträge gesenkt werden, der Umfang der Vorfinanzierung erhöht und die Bedingung, Partner aus anderen Ländern zu beteiligen, aufgehoben sowie der Verwaltungsaufwand vermindert werden, wobei erforderlichenfalls gleichzeitig die notwendige Aufsicht zu gewährleisten ist. Im neuen Programmzeitraum muss staatsbürgerlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen geringer Größe die Möglichkeit eingeräumt werden, Anträge auf Zuschüsse zu stellen, ohne selbst Eigenbeiträge in Höhe von mehreren Zehntausend von Euro leisten zu müssen. Der gegenwärtig vorgesehene mittlere Projektumfang von 80 000 EUR gibt Anlass zur Besorgnis. Bei der Programmplanung sind auch andere Aspekte möglicher Diskriminierungen bestimmter Antragsteller oder Zielgruppen in den Programmbestimmungen sorgfältig zu prüfen und zu beseitigen.

3.7 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, Möglichkeiten für eine besondere Unterstützung oder zur Schaffung einer besonderen Kategorie kleiner Projekte in Mitgliedstaaten zu prüfen, in denen für die Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen hinsichtlich der Zielbereiche des Programms besonders prekäre Bedingungen herrschen oder in denen die Teilhabe schwach ausgeprägt ist.

3.8 Für den neuen Programmzeitraum muss eine wirksame Methode gefunden werden, Freiwilligenarbeit als Teil des entsprechenden Eigenanteils anzurechnen<sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> Ergebnis einer Online-Konsultation der Europäischen Kommission (2010-2011).

<sup>(6)</sup> ABl. C 28 vom 3.2.2006, S. 29-34.

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 6.

<sup>(8)</sup> ABl. C 325 vom 30.12.2006, S. 46-52.

3.9 Die Förderung staatsbürgerlicher Aktivität und die Stärkung staatsbürgerlicher Werte in der jungen Generation der Europäer ist eine vorrangige Herausforderung und Verpflichtung der EU für die Zukunft. Der EWSA fordert die Europäische Kommission unter anderem auf, die Möglichkeit einer breiter angelegten Einbindung von Jugendprojekten in das Programm zu prüfen, die im Rahmen von "Erasmus für alle" nicht fortgesetzt werden, insbesondere von "Jugend in Aktion"-Projekten. Eine weitere denkbare thematische Neuerung wären Projekte zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen.

#### *Steuerung und Verwaltung des Programms*

3.10 Insbesondere für die in Ziffer 3.6 erwähnten kleinen Projekte ist eine dezentrale Programmverwaltung wünschenswert. Bereits jetzt verspricht die Kommission, weitestgehend auch ihre Vertretungen in den Mitgliedstaaten einzubinden<sup>(9)</sup>, um die Außenwirkung des Programms zu erhöhen, doch sollte erwogen werden, diese Vertretungen oder andere Strukturen auf nationaler Ebene auch verstärkt zur Verwaltung einzelner Programmbereiche heranzuziehen. Die Öffentlichkeitsarbeit und die Programmverwaltung ergänzen sich gegenseitig. Eine alternative Lösung bestünde darin, die Durchführung mehrerer kleiner Projekte zu ermöglichen und dazu auf Globalzuschüsse zurückzugreifen.

3.11 Die Programmverwaltung muss weitestgehend offen und transparent gestaltet werden. Der EWSA begrüßt die Konsultationen der Europäischen Kommission, die im Rahmen des Programms bereits stattfinden. Angesichts des besonderen Charakters des Programms sollte allerdings eine Möglichkeit gefunden werden, Vertreter des Ausschusses der Regionen, des EWSA und der Partner des strukturierten Dialogs in die Arbeit des Lenkungsausschusses einzubeziehen, die den Status von Sachverständigen, Mitgliedern, Beobachtern o. ä. erhalten könnten, und/oder eine formelle oder informelle interinstitutionelle Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Jahresprogramms zu bilden. Dadurch wird bereits in einem frühen Stadium des Entscheidungsprozesses der Gedanke der Partnerschaft mit Leben erfüllt und ein wirksamer Informationsaustausch gewährleistet. Des Weiteren müssen diese Vertreter eng in alle Phasen der Programmbewertung und der Erarbeitung des künftigen Programms eingebunden werden<sup>(10)</sup>.

3.12 Die von der Zivilgesellschaft benannten Risiken im Zusammenhang mit den jährlichen Prioritäten, den kurzfristigen Aktivitäten oder Kampagnen des Programms müssen neutralisiert werden. Sie dürfen die grundlegenden Ziele des Programms nicht verschleiern oder einseitig einengen. Die Zivilgesellschaft muss die Möglichkeit haben, selbst aktuelle Projektthemen auszuwählen, die den grundlegenden Zielen des Programms Rechnung tragen.

3.13 Der EWSA besteht auf die Einführung eines zweistufigen Systems zur Projektbewertung. Die Zahl der Anträge, die aufgrund unzureichender Finanzierung abgewiesen werden, ist beeindruckend; zur Zeit wird in den einzelnen Programmbereichen lediglich eines von etwa 20 Projekten unterstützt. Das Programm darf die Finanzmittel der Organisationen nicht unnötig verschwenden, diesen auf diese Weise Schaden zufügen

und den grundlegenden Zielen des Programms zuwiderlaufen. Darüber hinaus müssten mehrere Fristen für die Einreichung von Projekten festgelegt werden.

3.14 Bei der Planung der Verwaltungskosten für das Programm, die derzeit mit etwa 11 % der vorgesehenen Gesamtmittel für das Programm überproportional hoch erscheinen, regt der EWSA an, die Kosten-/Nutzen-Analyse<sup>(11)</sup> heranzuziehen und die in dieser Stellungnahme vorgelegten Vorschläge zur Kostenreduzierung zu berücksichtigen, u.a. durch Globalzuschüsse, durch die Auswahl von Projektvorschlägen in zwei Stufen usw.

3.15 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Kontaktstellen für das Programm "Europa für Bürgerinnen und Bürger" in den einzelnen Mitgliedstaaten – so noch nicht geschehen – unverzüglich eingerichtet sowie ihre Tätigkeit und Öffentlichkeitswirksamkeit ausgebaut werden sollten.

#### *Effizienz, Nachhaltigkeit und die Auswirkungen der eingesetzten Mittel*

3.16 Sowohl die Europäische Kommission als auch viele der von ihr befragten<sup>(12)</sup> Vertreter der Zivilgesellschaft räumen ein, dass das Programm in Zukunft viel enger mit dem tatsächlichen und konkreten Beschlussfassungsprozess und der politischen Agenda in Europa verknüpft sein muss. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass als eines der Ergebniskriterien des neuen Programms die Zahl und die Qualität derjenigen politischen Initiativen gelten, die als Ergebnis der durch das Programm unterstützten Maßnahmen ins Leben gerufen wurden. Auf diese Weise kann das Programm einen Beitrag zur Verwirklichung von Artikel 11 EUV leisten. Des Weiteren begrüßt der EWSA die Forderung der Kommission, bewährte Verfahrensweisen auszutauschen und Ideen auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung zu sammeln<sup>(13)</sup>.

3.17 Alle durch das Programm unterstützten Tätigkeiten müssen Ergebnisse zeitigen, die in der Praxis angewandt werden können, von Dauer und nachhaltig sind und eine große Öffentlichkeitswirkung haben. Derartige Ergebnisse müssen auch dann erzielt werden, wenn es um die Durchführung von Diskussionen und punktuellen Bürgerbegegnungen sowie den Aufbau gegenseitiger Kontakte geht. Die Veranstaltungen des Ratsvorsitzes beispielsweise könnten zum Teil zu regelmäßigen Konsultationsforen zwischen der Zivilgesellschaft und den EU-Institutionen ausgeweitet werden.

3.18 Der EWSA spricht sich dafür aus, den Zugang zu den Betriebskostenzuschüssen zu erleichtern, wobei der europäischen, aber auch der nationalen Ebene besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist, denn gerade solche Zuschüsse versetzen die Organisationen in die Lage, allgemeine Kompetenzen zu entwickeln, ihre Fähigkeiten zur Teilhabe am politischen Gestaltungsprozess auszubauen und rasch auf neue Herausforderungen zu reagieren<sup>(14)</sup>. Tatsächlich sind die Projektzuschüsse häufig auf bestimmte Aktivitäten ausgerichtet, so dass es oft schwer ist, durch sie die Nachhaltigkeit zu gewährleisten, das

<sup>(9)</sup> COM(2011) 884 final.

<sup>(10)</sup> Siehe Fußnote 6.

<sup>(11)</sup> Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass im Zeitraum 2014-2020 insgesamt 229 Mio. EUR für das Programm "Europa für Bürgerinnen und Bürger" bereitgestellt werden, von denen 206 Mio. EUR unmittelbar für die Verwirklichung der Programmziele bestimmt sind, während mit 23 Mio. EUR die Verwaltungsausgaben bestritten werden. Siehe COM(2011) 884 final, Anlage 2011/0436 (APP).

<sup>(12)</sup> Ergebnis einer Online-Konsultation der Europäischen Kommission (2010-2011).

<sup>(13)</sup> COM(2011) 884 final.

<sup>(14)</sup> Siehe auch die von der Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments (Referat für haushaltspolitische Fragen) erarbeitete Studie zur Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus dem EU-Haushalt (provisorische Fassung), 2010.

institutionelle Gedächtnis zu stärken und die Qualität der Tätigkeiten aufrechtzuerhalten. Die durchschnittliche Höhe der Zahlungen, die Zahl der Projekte und andere in der Anlage zum derzeitigen Vorschlag aufgeführte Indikatoren müssen überprüft werden. Organisationen mit geringeren Finanz- und Verwaltungskapazitäten sollten nicht durch hohe Schwellen wie Ko-finanzierungsätze u.a. diskriminiert werden. Es wäre zielführender, die Mindesthöhe der Zuschüsse entweder gar nicht oder auf niedrige Beträge festzulegen und so die Zahl der Begünstigten zu erhöhen und/oder den Förderzeitraum zu verlängern.

3.19 Ebenfalls wünschenswert wäre eine breite Nutzung langfristiger Strukturfördermittel für verlässliche Partner und eine Verlängerung der Höchstlaufzeit für die übrigen Projekte je nach dem Erfordernis des konkreten Projekts.

#### 4. Ergänzende Empfehlungen zum Vorschlag der Europäischen Kommission

**In den folgenden Änderungsvorschlägen legt der EWSA seinen Standpunkt zu verschiedenen grundlegenden Aspekten des Programms dar. Um die Überlegungen aus Ziffer 1 aufzugreifen und die innere Logik des Textes zu gewährleisten, müssen eventuell noch weitere Änderungen im Wortlaut des Vorschlags, der Begründung und des Anhangs vorgenommen werden.**

4.1 Der EWSA empfiehlt, im 4. Erwägungsgrund der Präambel die Aussage "Die europäische Bürgerinitiative ist eine einzigartige Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger direkt an der Gestaltung der EU-Rechtsvorschriften mitwirken zu lassen" <sup>(15)</sup> entweder zu ergänzen oder zu streichen, weil dadurch Zweifel über die Umsetzung der übrigen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon aufkommen könnten.

4.2 Der EWSA schlägt vor, im vierten Erwägungsgrund der Präambel den Ausdruck "..., sind eine Vielzahl an Aktionen und koordinierten Bemühungen durch Aktivitäten *auf transnationaler und EU-Ebene* notwendig" in Übereinstimmung mit Ziffer 2.3 und 3.6 durch folgenden Wortlaut zu ersetzen: "... *auf transnationaler und EU-Ebene* sowie unter Berücksichtigung der europäischen Dimension auf der Ebene der Mitgliedstaaten ...".

4.3 Im zehnten Erwägungsgrund der Präambel sollte nach Ziffer 2.3 und 3.6 der Wortlaut "an transnationalen Projekten und Aktivitäten" durch "an den Projekten und Aktivitäten des Programms" ersetzt werden.

4.4 Der EWSA spricht sich dafür aus, Erwägungsgrund (14) der Präambel wie folgt zu ergänzen: "... in Zusammenarbeit mit der Kommission, den Mitgliedstaaten, dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Vertretern des strukturierten Dialogs sowie mit einzelnen Vertretern der europäischen Zivilgesellschaft".

4.5 In Erwägungsgrund (16) der Präambel sollte die Formulierung "direkt in Bezug mit den EU-Strategien" durch "direkt in

Bezug mit der Politik in EU-Angelegenheiten" und die Formulierung "Gestaltung der politischen Agenda der EU" durch "Gestaltung der politischen Agenda im Hinblick auf EU-Angelegenheiten" ersetzt werden.

4.6 In Anlehnung an die in Ziffer 3.13 dieser Stellungnahme gemachten Beobachtungen sollte in Erwägungsgrund (16) der Präambel der zweite Satz wie folgt ergänzt werden: "... Pauschalfinanzierungen, Pauschalsätzen und standardisierten Einheitskosten sowie durch eine zweistufige Auswahl von Projektvorschlägen ...".

4.7 Der EWSA schlägt vor, Artikel 1 des Vorschlags wie folgt zu ändern: globales Ziel – "die europäischen Werte und die europäische Identität zu fördern", denn der Ausdruck "europäische Werte und europäische Identität" ist umfassender und integrativer. Diese Änderungen betreffen auch andere Stellen des Vorschlags.

4.8 In Anbetracht der oben getroffenen Feststellung, dass die Bürgerbeteiligung unteilbar ist und die EU-Angelegenheiten nicht nur auf EU-Ebene entschieden werden, schlägt der EWSA darüber hinaus vor, in Artikel 1 den Begriff "EU-Ebene" durch "Angelegenheiten oder Fragen betreffend die EU" zu ersetzen.

4.9 Auch in Artikel 2 Absatz 2 des Vorschlags sollte der Begriff "EU-Ebene" durch den Ausdruck "Angelegenheiten oder Fragen betreffend die EU" ersetzt werden. Des Weiteren sollte der Ausdruck "indem den Bürgerinnen und Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der EU nähergebracht wird" wie folgt geändert werden: "indem das Verständnis der Bürgerinnen und Bürgern über die Gestaltung der Politik in EU-Fragen und ihre Teilhabe daran erhöht wird".

4.10 Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlags sollte wie folgt ergänzt werden:

- (3) Unterstützung für Organisationen, deren Tätigkeit von allgemeinem europäischem Interesse ist oder eine klare europäische Dimension in sich trägt;
- (4) Gemeinschaftsbildung und Debatten zu Bürgerschaftsthemen, wobei die Zielgruppen mit Hilfe des Internet, der Kommunikationstechnologien und/oder der sozialen Medien einbezogen werden und die europäische Dimension in anderen Kommunikationskanälen bzw. Formen der Kommunikation gestärkt wird;
- (5) in besonderen und begründeten Fällen – Veranstaltungen auf Ebene der Europäischen Union. Begründung: Veranstaltungen auf EU-Ebene fehlt es mitunter an Mehrwert, da häufig Bürger daran teilnehmen, die im Bereich der EU-Angelegenheiten bereits informiert und aktiv tätig sind, während die Ergebnisse dieser Veranstaltungen deren hohe Kosten nicht rechtfertigen;

<sup>(15)</sup> Siehe Fußnote 13.

- (7) Reflexion/Debatten zu gemeinsamen Werten, zur Zukunft der Unionsbürgerschaft und zu den Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung;
- (8) Initiativen, die dazu dienen, die EU-Organe und ihre Funktionsweise, die Bürgerrechte, insbesondere die demokratischen Rechte, sowie den politischen, insbesondere EU-politischen Gestaltungsprozess auf nationaler Ebene mehr in den Vordergrund zu rücken. Durch diese Initiativen sollte die Einbindung der Bürger in die Politikgestaltung und den Beschlussfassungsprozess auf verschiedenen Ebenen und/oder in verschiedenen Phasen gefördert werden;
- (11) Unterstützung von Programminformations-/Beratungs- und Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten;
- (12) neuer Absatz: Zuschüsse in besonderen Förderregionen oder Mitgliedstaaten mit beschränktem Zugang zu anderen Ressourcen für Aktivitäten im Einklang mit den Zielen des Programms oder mit unterdurchschnittlicher Einbindung der Zivilgesellschaft.

4.11 In Bezug auf Artikel 4 betont der EWSA, dass die Kommission soweit irgend möglich von öffentlichen Aufträgen Abstand nehmen sollte, da diese den meisten Fällen dazu führen, dass groß angelegte und kostspielige, jedoch bürgerferne PR-Kampagnen durchgeführt werden. Alle Maßnahmen sollten allen Programmteilnehmern weitestgehend offen stehen.

4.12 Artikel 6 sollte entsprechend Absatz 2.6 dieser Stellungnahme u.a. ergänzt werden.

4.13 In Artikel 8 sollte die Bestimmung, nach der jedes Jahr neue Prioritäten für das Programm festgelegt werden, gestrichen oder der Wortlaut dieses Artikels weniger rigoros formuliert werden.

4.14 Artikel 9 sollte wie folgt ergänzt werden: "3. Es sollten eine Möglichkeit und entsprechende Modalitäten gefunden werden, Vertreter des Ausschusses der Regionen, des EWSA und Partner des strukturierten Dialogs, die den Status von Sachverständigen, Mitgliedern, Beobachtern o.ä. erhalten könnten, in die aktive Arbeit des Lenkungsausschusses einzubeziehen und/oder eine formelle oder informelle interinstitutionelle Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Jahresprogramms zu bilden."

4.15 Artikel 10 sollte wie folgt ergänzt werden: "Die in Artikel 9 des Vorschlags genannten Parteien müssen eng in

alle Phasen der Programmbewertung und der Erarbeitung des künftigen Programms eingebunden werden."

4.16 Artikel 14 Absatz 2 des Vorschlags sollte wie folgt ergänzt werden: "... unterrichtet regelmäßig das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen." 14. Artikel 14 Absatz 3 sollte wie folgt formuliert werden: "Unter anderem legt die Kommission ..."

4.17 Im Anhang sollte im Bereich 2 der Punkt "Programmverwaltung" um den Hinweis ergänzt werden, dass es möglich und wünschenswert ist, an der Verwaltung der einzelnen Programmbereiche auch die Vertretungen der Europäischen Kommission in den Mitgliedstaaten oder andere Strukturen auf nationaler Ebene zu beteiligen, die die Kommission für geeignet hält.

4.18 Im Zusammenhang mit den im Anhang erwähnten Bewertungskriterien spricht sich der EWSA insbesondere dafür aus und unterstützt, dass in den Mitgliedstaaten und Regionen, in denen weitere Mittel zur Verwirklichung der Programmziele nur in beschränktem Umfang oder gar nicht zugänglich sind oder die eine niedrige Teilnahmequote aufweisen, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel aufgestockt werden.

4.19 Der EWSA weist die in Ziffer 2.2.1 des *Finanzbogens zu Vorschlägen von Rechtsakten* enthaltene Behauptung, nach der die Beteiligung kleiner und mittlerer Organisationen am Programm ein Risiko für die Programmverwaltung darstellt, kategorisch zurück und fordert, sie zu streichen. Der EWSA betont, dass diese Organisationen, wie weiter oben ausgeführt wurde, sich besonders gut für die Bürgerbeteiligung eignen, so dass ihre Beteiligung am Programm in jeglicher Hinsicht gefördert werden sollte, unter anderem durch die vereinfachte Beantragung und Verwaltung von Projekten, eine Verringerung des minimalen Projektbudgets, den Verzicht auf die Beteiligung ausländischer Partner außer im Fall objektiver Notwendigkeit für eine solche Beteiligung sowie eine Senkung des Kofinanzierungssatzes.

4.20 Nach Ansicht des EWSA sollte die Zahl der in den Anhängen für die verschiedenen Aktivitäten aufgeführten Projekte und die Finanzierungsindikatoren dieser Projekte überprüft werden, um der weiter oben erwähnten Forderung Rechnung zu tragen, den Zugang kleiner und mittlerer Organisationen zu den Projekten zu erleichtern und/oder eine oder mehrere Kategorien kleiner Projekte einzuführen, den Zugang zu Betriebskostenzuschüssen zu erleichtern, den Zeitrahmen für die Projekte zu erweitern u.a.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union“**

COM(2012) 85 final – 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Berichterstatter: **Edouard DE LAMAZE**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 15. März 2012 bzw. am 4. April 2012, 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 Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union"*

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 142 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Initiative der Kommission zur Stärkung des derzeitigen EU-Gesetzgebungsrahmens bezüglich der Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten. Er teilt die Bedenken des Europäischen Parlaments und des Rates und erinnert an die Tatsache, dass das organisierte Verbrechen zunimmt und komplexer wird, insbesondere da es nicht an den Grenzen halt macht und über erhebliche Mittel verfügt. Mangels europäischer Harmonisierung nutzen die kriminellen Organisationen die am wenigsten restriktiven Gesetzgebungen aus; die Bemühungen auf europäischer Ebene müssen dringend gesteigert werden. Da es um die Sicherheit der Unionsbürger geht, ist ein Vorgehen der EU gemäß Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 67 AEUV voll und ganz gerechtfertigt.

1.2 Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass dieses Vorgehen unter umfassender Wahrung der einschlägigen einzelstaatlichen Gewohnheiten und Vorgehensweisen geplant und umgesetzt werden muss. Dabei sind die besonderen Empfindlichkeiten, insbesondere in Bezug auf die Besonderheiten des zu bekämpfenden Verbrechens, zu berücksichtigen.

1.3 Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit eines umfassenden und integrierten operativen Ansatzes und bedauert daher, dass in dem vorliegenden Vorschlag der gemeinsame Besitzstand im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit nicht aufgegriffen wird. Der erste Schritt bestünde in einer Ausweitung der Befugnisse der Vermögensabschöpfungsstellen sowie von Eurojust, um die Erträge aus Straftaten zu ermitteln und aufzuspüren. Des Weiteren plädiert der EWSA für die Förderung:

- einer besseren Zusammenarbeit, die die eingesetzten Mittel sowie alle für die Verfolgung, Verhütung und Verurteilung von großangelegten illegalen Transaktionen verantwortlichen Behörden umfasst;
- einer gemeinsamen Kultur aller relevanten Fachkräfte;
- eines horizontalen Ansatzes für alle Generaldirektionen der Kommission;
- einer Harmonisierung der Steuerpolitik und der Verfahren; hierzu könnte die EU-2020-Strategie beitragen.

1.3.1 Über die notwendige Koordinierung und den systematischen Informationsaustausch zwischen der nationalen Vermögensabschöpfungsstellen hinaus ist es nach Ansicht des EWSA notwendig, langfristig eine europäische Zentralisierung in diesem Bereich anzustreben, entweder mittels einer spezifischen neuen Struktur, oder unmittelbar durch Eurojust. Angesichts der Herausforderungen kann die Bekämpfung des organisierten Verbrechens nicht lediglich im Rahmen einer bloßen Zusammenarbeit bewerkstelligt werden.

1.4 Im Sinne der Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten ist ein ganzheitlicher Ansatz für alle Bereiche der Regelung erforderlich, wobei der Aspekt der Wiederverwendung des eingezogenen Vermögens in erster Linie für soziale Zwecke stärker beachtet werden muss.

Diesbezüglich muss unbedingt verhindert werden, dass kriminelle Organisationen bei einem Direktverkauf wieder in den Besitz der Vermögensgegenstände kommen können.

1.5 Der EWSA erinnert schließlich daran, dass die wirksame Bekämpfung des organisierten Verbrechens in keiner Weise eine Missachtung der Grundrechte rechtfertigen kann, insbesondere der in der Charta der Grundrechte festgelegten Rechte der Verteidigung.

## 2. Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 In dem Richtlinienvorschlag werden Mindestvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherstellung und Einziehung von kriminellen Vermögen (direkte und indirekte Erträge aus Straftaten sowie Tatwerkzeuge) festgelegt, um die legale Wirtschaft vor einer Infiltrierung durch Verbrecherorganisationen zu schützen. Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 83 Absatz 1 AEUV, weshalb er sich auf die sog. "EU-Straftatbestände" (einschließlich Straftaten, die im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen werden) beschränkt, jedoch nur, insofern diese bereits Gegenstand einer Harmonisierung auf europäischer Ebene waren.

2.2 In diesem Vorschlag, der die Gemeinsamen Maßnahme 98/699/JI und teilweise die Rahmenbeschlüsse 2001/500/JI<sup>(1)</sup> und 2005/212/JI<sup>(2)</sup> ersetzt, werden

— die geltenden Vorschriften über die Einziehung von Tatmitteln und Erträgen aus Straftaten im Anschluss an eine rechtskräftige Verurteilung sowie die Einziehung ihres Wertersatzes aufgenommen (Artikel 3);

— die Vorschriften über die erweiterte Einziehung geändert (Artikel 4), indem eine einzige Mindestvorschrift an die Stelle der derzeitigen optionalen Vorschriften tritt. Diese ist im Falle einer Verjährung oder der Anwendung des Grundsatzes "ne bis in idem" nicht anwendbar.

2.3 Durch den vorliegenden Vorschlag werden außerdem neue Bestimmungen eingeführt; diese ermöglichen:

— die Einziehung ohne vorherige Verurteilung (Artikel 5), wenn eine strafrechtliche Verurteilung wegen Tod oder dauerhafter Erkrankung der betreffenden Person ausgeschlossen ist oder wenn Krankheit oder Flucht der Person eine wirksame Strafverfolgung innerhalb einer angemessenen Frist verhindert und die Gefahr besteht, dass die Strafverfolgung durch Ablauf der gesetzlichen Verjährungsfristen ausgeschlossen wird;

— die Einziehung von Vermögensgegenständen bei Dritten, die hätten wissen müssen, dass es sich bei den Vermögensgegenständen um aus Straftaten erlangte Erträge handelte (Artikel 6);

— die umgehende und einstweilige Sicherstellung von Vermögensgegenständen, wenn die Gefahr ihres Verlusts be-

steht; solche von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen bedürfen einer gerichtlichen Entscheidung (Artikel 7);

— die Durchführung von Finanzermittlungen zur Vollstreckung noch nicht vollstreckter Einziehungsentscheidungen, d.h. auch nach Abschluss des Strafverfahrens (Artikel 9);

— die ordnungsgemäße Verwaltung der sichergestellten Vermögen, damit sie ihren wirtschaftlichen Wert nicht verlieren, bevor sie eingezogen werden (Artikel 10).

2.4 Diese Einschränkungen der Grundrechte<sup>(3)</sup> werden durch Mindestgarantien kompensiert, durch die die Achtung der Unschuldsvermutung, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf und das Recht auf Rechtsbelehrung gewährleistet werden sollen (Artikel 8).

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Angesichts der erheblichen menschlichen, sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Kosten, die durch das organisierte Verbrechen verursacht werden, sowie der Beeinträchtigungen, die es für die Rechte und Freiheiten der Bürger und der Binnenmarktakteure mit sich bringt und somit deren Vertrauen untergräbt, unterstreicht der EWSA die wesentliche Rolle der Maßnahmen zur Einziehung bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, da sich dies gegen seinen wichtigsten Daseinsgrund - das Streben nach Profit - richtet.

3.2 Der EWSA begrüßt die Ziele dieser Initiative zur Stärkung des diesbezüglichen europäischen Rechtsrahmens; die Notwendigkeit dieser Verschärfung wurde seit langem sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat infolge des Stockholmer Programms betont. Er begrüßt dementsprechend den vom Europäischen Parlament unlängst eingesetzten Sonderausschuss für organisierte Kriminalität, Korruption und Geldwäsche. Dieser bestätigt den Willen, die Bekämpfung dieser Übel an die Spitze der politischen Prioritäten der EU zu setzen.

3.3 Der EWSA plädiert dafür, sich die schwierigen Umstände aufgrund der Krise und die beunruhigende Zunahme illegaler Aktivitäten in der EU vor Augen zu halten. Er fordert stärkere Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung krimineller Netze und ihrer Vermögen.

3.4 Vor dem Hintergrund der Krise ruft der EWSA dazu auf, die wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten nicht zu vernachlässigen, die die Einziehung von illegalen Gewinnen (die mitunter enorme Beträge ausmachen) und ihre Zuführung in den legalen Wirtschaftskreislauf bieten. Er hebt des Weiteren hervor, dass die Bekämpfung des organisierten Verbrechens die positiven Wechselwirkungen verstärkt, die ein solcher Ansatz durch ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes aufgrund der Verringerung der die legalen Unternehmen schädigenden Wettbewerbsverzerrung auslöst.

<sup>(1)</sup> Rahmenbeschluss über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten.

<sup>(2)</sup> Rahmenbeschluss über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten.

<sup>(3)</sup> Bzw. Verstöße gegen ihre Grundsätze.

### 3.5 Notwendigkeit eines umfassenden und integrierten operativen Ansatzes

3.5.1 Die wirksame Bekämpfung des organisierten Verbrechens muss auf einem umfassenden Konzept beruhen. Der EWSA bedauert deshalb, dass die Harmonisierung der Sicherstellung und Einziehung nicht Teil eines umfassenden Instruments ist, das den gemeinsamen Besitzstand in Bezug auf die unter der alten dritten Säule angenommene justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit einschließt, denn dies sind ergänzende und untrennbare Elemente ein und derselben Politik.

3.5.2 Der EWSA betont, dass im Sinne der Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich ist, um zu einer Regelung zu gelangen, die alle damit verbundenen Aspekte berücksichtigt. Dabei ist insbesondere zu vermeiden, dass kriminelle Vereinigungen bei einem Direktverkauf wieder in den Besitz der Vermögensgegenstände kommen können.

3.5.3 Im Sinne der Kohärenz, größerer Rechtssicherheit und einer Umsetzung und Anwendung der europäischen Rechtsvorschriften fordert der EWSA, in der Richtlinie auf den Beschluss 2006/783/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen und den Beschluss 2007/845/JI über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten zu verweisen.

3.5.4 Die Maßnahmen zur Sicherstellung und Einziehung können nämlich nur dann wirksam durchgeführt werden, wenn sie auf einem wirksamen System für die Ermittlung und das Aufspüren von Erträgen aus Straftaten – einschließlich der Erträge, die einer Geldwäsche unterzogen wurden – beruhen.

3.5.5 Bezüglich der Wiederverwendung der eingezogenen Vermögensgegenstände betont der EWSA, dass die Mitgliedstaaten Mechanismen der Zusammenarbeit entwickeln müssen, um den Austausch bewährter Verfahren unter den zuständigen nationalen Behörden zu fördern.

3.5.6 Diesbezüglich erinnert der EWSA an:

- die Notwendigkeit, den Vermögensabschöpfungsstellen den Zugang zu Finanzinformationen zu erleichtern (insbesondere zu Informationen über Bankkonten) <sup>(4)</sup>;
- die Vorteile für die Mitgliedstaaten, die eine umfassende Nutzung der Möglichkeiten von Eurojust mit sich bringt, dessen Mehrwert hinsichtlich grenzübergreifender Untersuchungen und Verfolgungen auf der Hand liegt und der die Interaktion zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen und den Justizbehörden fördern kann;
- die Dringlichkeit einer Ausweitung der Initiativbefugnisse von Eurojust – insbesondere der Befugnis zur Einleitung von Untersuchungen;

<sup>(4)</sup> Siehe Bericht der Kommission vom 12. April 2011 zu Artikel 8 des Beschlusses 2007/845/JI.

- die Vorteile einer Zusammenarbeit aller für die Verfolgung, Verhütung und Verurteilung von großangelegten illegalen Transaktionen verantwortlichen Behörden (digitale Daten, wechselseitiger Austausch von Informationen, Personal, Sachverstand und Ausrüstung);
- die Dringlichkeit, mit der eine gemeinsame Kultur für diese Missionen in Europa durch den Austausch von Zoll-, Polizei-, Steuer- und Justizbeamten geschaffen werden sollte,
- die notwendigen Synergien, die in dieser Hinsicht zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission geschaffen werden müssen;
- die erforderliche Harmonisierung bezüglich Besteuerung und der Verfahren, um die Schlupflöcher des organisierten Verbrechens in Europa zu stopfen;
- die Notwendigkeit, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und die EU-2020-Strategie miteinander zu verbinden.

3.5.7 Da der Erfolg und die Wirkung bestimmter einzelstaatlicher Schritte bei der Zentralisierung der Maßnahmen zur Einziehung von Vermögen auf nationaler Ebene <sup>(5)</sup> nahelegt, diese Erfahrung auf die europäische Ebene zu übertragen, schlägt der EWSA vor, über die notwendige Koordinierung und den systematischen Informationsaustausch zwischen der nationalen Vermögensabschöpfungsstellen hinaus auch eine langfristige europäische Zentralisierung in diesem Bereich zu prüfen. Diese könnte entweder mittels einer spezifischen neuen Struktur, oder unmittelbar durch Eurojust erreicht werden. Auch wenn diese Zentralisierung derzeit auf heikle nationale Empfindlichkeiten bezüglich der gemeinsamen Nutzung bestimmter Datenbanken stößt, muss sie als – wenngleich langfristiges – Ziel erwogen werden. Eine bloße Zusammenarbeit reicht nicht aus, um die Ziele im Bereich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu erreichen.

3.5.8 Der EWSA erinnert schließlich daran, dass die europäische Strategie für die Einziehung ihre volle Wirkung nur dann entfalten kann, wenn sie Teil eines weltweiten Konzepts ist, und bedauert daher, dass dieser wesentliche Aspekt in dem Vorschlag nicht angeschnitten wird.

## 4. Besondere Bemerkungen

4.1 **Zu Artikel 1 des Richtlinienvorschlags:** Ersetzung des Wortlauts "von Vermögensgegenständen in Strafsachen" durch "von aus Straftaten resultierenden Vermögensgegenständen".

4.2 **Zu Artikel 2 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags:** Gegenstand der Maßnahmen zur Sicherstellung und Einziehung

4.2.1 Der EWSA begrüßt die Ausweitung dieser Maßnahmen auf die indirekten Erträge; dies ist ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem Beschluss 2005/212/JI.

<sup>(5)</sup> Etwa in Frankreich ("AGRASC") und in den Niederlanden ("BOOM").

#### 4.3 Zu Artikel 3 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags: Einziehung des Wertersatzes

4.3.1 Der EWSA empfiehlt, diese Einziehung auf für Straftaten eingesetzte Vermögensgegenstände ("Tatwerkzeuge" genannt) auszuweiten. Er sieht keinen Grund, diese Maßnahme auf Erträge aus Straftaten zu beschränken. Der EWSA unterstreicht, dass die Definition von "Tatwerkzeugen" die Verkehrsmittel einschließt, die zur Verschiebung der Erträge aus Straftaten innerhalb der EU eingesetzt werden.

#### 4.4 Zu Artikel 4 des Richtlinienvorschlags: Erweiterte Einziehungsmöglichkeiten

4.4.1 Der EWSA begrüßt die Vereinfachung, die der Erlass einer neuen, einheitlichen Norm in diesem Bereich darstellt. Denn die im Beschluss 2005/212/JAI vorgesehenen verschiedenen Möglichkeiten haben zu einer übermäßigen Vielfalt an nationalen Ansätzen geführt, die der reibungslosen Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung abträglich.

4.4.2 Der EWSA bedauert jedoch zutiefst, dass das Kriterium des Missverhältnisses zwischen dem Wert der Vermögensgegenstände und den legalen Einkünften nicht mehr an hervorgehobener Stelle angeführt<sup>(6)</sup>, sondern lediglich unter den "konkreten Tatsachen" impliziert wird, aufgrund derer das Gericht eine Entscheidung fällt (Artikel 4 Absatz 1). Schließlich ist dieses Kriterium ein entscheidender Faktor derjenigen nationalen Gesetzgebungen, die in Bezug auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens am weitesten fortgeschritten sind. Der EWSA nimmt die Entscheidung der Kommission zur Kenntnis, den nationalen Gerichten die Beibehaltung dieses Kriteriums zu überlassen und fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, dieses Kriterium wieder einzuführen und nach den Worten "die einer wegen einer Straftat verurteilten Person gehören," folgenden Wortlaut einzufügen: "im Verhältnis zum rechtmäßigen Einkommen dieser Person". Der EWSA fordert gleichzeitig die nationalen Behörden auf, diesem Kriterium größte Bedeutung zukommen zu lassen.

#### 4.5 Zu Artikel 5 des Richtlinienvorschlags: Einziehung ohne vorherige Verurteilung

4.5.1 Auch wenn es grundsätzlich problematisch scheint, dass eine Einziehung mit der Tatsache vereinbar sein soll, dass die betreffende Person nicht für die Taten zur Rechenschaft gezogen wird, die Anlass für diese Maßnahme geben, erkennt der EWSA den praktischen Nutzen einer solchen Maßnahme an und unterstützt sie, weil sie wirksam ist. Sie dürfte im Übrigen die gegenseitige Anerkennung mit den Ländern mit "Common law"-Systemen erleichtern, die bereits zivilrechtliche Einziehungsverfahren anwenden.

4.5.2 Der EWSA fürchtet jedoch, dass die Einführung des Konzepts der "dauerhaften Erkrankung der verdächtigten oder beschuldigten Person" zahlreiche Täuschungsmanöver ermöglicht. Da sich jede Person gemäß Unionsrecht von einem Anwalt vertreten lassen kann, legt der EWSA nahe, den Verweis auf eine Erkrankung nicht als Kriterium für die Einziehung ohne vorherige Verurteilung gelten zu lassen und fordert deshalb, den entsprechenden Passus im Richtlinienvorschlag (in Artikel 5) zu streichen.

<sup>(6)</sup> Dieses Kriterium stellte einen der drei Fälle dar, die diesbezüglich im Beschluss 2005/212/JAI (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) vorgesehen waren.

#### 4.6 Zu Artikel 7 des Richtlinienvorschlags: Sicherstellung

4.6.1 Der EWSA erinnert daran, dass das Gerichtsverfahren und somit auch die Rechte der Verteidigung nicht einfach deswegen ausgeschlossen werden können, weil dies für die wirksame Vollstreckung notwendig ist.

4.6.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass jegliche Sicherstellung innerhalb einer angemessenen Frist von einem Gericht bestätigt werden muss; die zuständige Verwaltungsbehörde sollte jedoch befugt sein, sofortige Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen.

#### 4.7 Zu Artikel 8 des Richtlinienvorschlags: Garantien in Bezug auf die Rechte der Verteidigung

4.7.1 Entsprechend des vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Ansatzes zur fallspezifischen Bewertung der Verhältnismäßigkeit bestimmter Maßnahmen, die das Eigentumsrecht einschränken (wie die erweiterte Einziehung, die Einziehung ohne vorherige Verurteilung und die Dritteinziehung), sieht dieser Vorschlag Mindestgarantien und Rechtsmittel für die Betroffenen vor. Auch wenn die Erinnerung an das Recht auf ein faires Verfahren überflüssig erscheint, ist zu präzisieren, dass jegliche gerichtliche Einziehungsentscheidung begründet und allen Betroffenen mitgeteilt werden muss.

4.7.2 Im Einklang mit den europäischen Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung unterstreicht der EWSA, dass im Zusammenhang mit dem entsprechenden künftigen Instrument vorgesehen werden muss, dass die Person, deren Vermögensgegenstände eingezogen wurden, uneingeschränktes Recht auf Prozesskostenhilfe hat.

4.7.3 Der Beschuldigte darf nach Meinung des EWSA nicht über weniger Rechte verfügen als der als Verwahrer der entsprechenden Vermögensgegenstände tätige Dritte. Um diesbezüglich jegliche Zweifel auszuräumen, schlägt der EWSA eine Änderung des Wortlauts von Absatz 1 vor: "Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle Personen, die von den in dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen betroffen sind, zur Wahrung ihrer Rechte über das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das uneingeschränkte Recht auf Prozesskostenhilfe verfügen. Jede gerichtliche Einziehungsentscheidung ist zu begründen und dem Betroffenen mitzuteilen."

#### 4.8 Zu Artikel 9 des Richtlinienvorschlags: Wirksame Vollstreckung

4.8.1 Das an sich legitime Ziel, die wirksame Vollstreckung der Einziehungsentscheidung zu gewährleisten, berechtigt aus der Sicht des EWSA nach einer rechtskräftigen Verurteilung nicht zur Ergreifung weiterer Maßnahmen, die über die richterliche Entscheidung hinausgehen. Dabei geht es um den erforderlichen Schutz der Grundsätze des fairen Verfahrens und der Festlegung des Strafmaßes. Akzeptabel bleiben natürlich nur "weitere Untersuchungen im Rahmen einer Fortführung der wirksamen Vollstreckung der von der Gerichtsbehörde angeordneten Strafe".

4.8.2 Der EWSA erinnert daran, dass zu der eigentlichen Einziehung die Verurteilung zu Geldstrafen sowie Steuer- und Zollbußgeldern in Bezug auf die Gesamtheit der illegal erworbenen Vermögensgegenstände kommen kann, um ein Gegengewicht zum Risiko des Betrugs zulasten des Staates zu schaffen. Er empfiehlt daher, die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Richtlinie vorzusehen, damit jeder Mitgliedstaat sicher sein kann, dass diese Strafen auch vollstreckt werden. Eine solche Bestimmung wäre für die Wirksamkeit der Strafverfolgung unerlässlich.

#### 4.9 *Die Frage der Verwendung und der Rückgabe der eingezogenen Vermögensgegenstände*

4.9.1 Die Frage der Verwendung dieser Mittel ist keinesfalls nachrangig, sondern beeinflusst unmittelbar die umfassende Wirksamkeit der Einziehungsstrategie. Da der Direktverkauf der Gegenstände es den kriminellen Organisationen oftmals ermöglicht, diese erneut über dunkle Kanäle in ihren Besitz zu bringen, unterstreicht der EWSA, dass diese Gegenstände in erster Linie für soziale Zwecke verwendet werden sollten, wie es z.B. in Italien der Fall ist. Dieser Ansatz bietet den doppelten Vorteil der Verhütung von organisiertem Verbrechen und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, wie auch das Europäische Parlament <sup>(7)</sup> festgehalten hat.

4.9.2 Der EWSA unterstreicht die Überlegungen der GD JUST zu diesem Aspekt der sozialen Verwendung von Erträgen aus Straftaten. Hierbei gibt es verschiedene Möglichkeiten, die über die zentralen Behörden der Mitgliedstaaten laufen. Diese Möglichkeiten sollten untersucht und auf die Opfer, den allgemeine Nutzen und die Art der sichergestellten Vermögensgegenstände abgestimmt werden.

4.9.3 Die notwendige Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darf die EU nicht davon abhalten, einen diesbezüglichen Rechtsrahmen, und sei es auch nur ein allgemeiner, vorzuschlagen. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten eindringlich auf, bewährte Verfahren in diesem Bereich auszutauschen.

4.9.4 Dies setzt zunächst eindeutige Vorschriften für die Rückgabe voraus, da es des Öfteren vorkommt, dass es sich bei dem Staat, auf dessen Gebiet die Vermögensgegenstände sichergestellt wurde, nicht um den Staat handelt, an den diese zurückgegeben werden müssen. Aus Gründen der Gerechtigkeit und zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Mitgliedstaaten fordert der EWSA, dass die EU diese Frage klärt, insbesondere hinsichtlich des Rahmenbeschlusses von 2006, der eine hälftige Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

<sup>(7)</sup> Bericht über die organisierte Kriminalität in der EU, Oktober 2011.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1198/2006 des Rates und (EG) Nr. 861/2006 des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. XXX/2011 des Rates über die integrierte Meerespolitik]“**

COM(2011) 804 final – 2011/0380 (COD)

(2012/C 299/24)

Berichterstatter: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 15. Dezember 2011 bzw. am 16. Januar 2012, 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 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1198/2006 des Rates und (EG) Nr. 861/2006 des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. XXX/2011 des Rates über die integrierte Meerespolitik]"*

COM(2011) 804 final — 2011/0380 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 150 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission und teilt dessen Ziele und Prioritäten. In Bezug auf das erste Ziel sollte nach Ansicht des EWSA jedoch klargestellt werden, dass Fischerei und Aquakultur wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltig und wettbewerbsfähig sein sollten. Gleichzeitig bemängelt der EWSA, dass bei der Beschreibung der Zielsetzung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) ein expliziter Verweis auf den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor der Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse fehlt.

1.2 In Bezug auf die Definition der "kleinen Küstenfischerei" bekräftigt der EWSA seinen Standpunkt aus der Stellungnahme zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und fordert den Rat und das Parlament auf, den Kommissionsvorschlag entsprechend weiter zu fassen.

1.3 Der Ausschuss unterstützt das Ziel, eventuelle Überkapazitäten der Flotten abzubauen. Zu diesem Zweck hält er eine Beibehaltung der Unterstützung für die endgültige Stilllegung von Fischereifahrzeugen für erforderlich, sofern dadurch eine tatsächliche Anpassung jedes Segments an die vorhandenen Fangmöglichkeiten ermöglicht wird.

1.4 Ebenso hält der EWSA es für notwendig, die Unterstützung einer vorübergehenden Einstellung der Flottentätigkeit beizubehalten.

1.5 Der Ausschuss hält die Unterstützung zur Förderung der Beziehungen und Partnerschaften zwischen Wissenschaftlern und Fischern, zur Förderung von Humankapital und sozialem Dialog, zur Erleichterung von Diversifizierungsbemühungen und

zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Verbesserung der Sicherheit an Bord für äußerst wichtig. Ferner sollten Maßnahmen vorgesehen werden, um junge Berufsinteressierte für den Fischereisektor zu gewinnen und so dazu beizutragen, den fehlenden Generationenwechsel abzufedern und der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

1.6 Der EWSA befürwortet die Fördermittel für die Durchführung von Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen der GFP, für die Begrenzung der Folgen des Fischfangs für die Meeresumwelt, für Innovationen, für den Schutz und die Wiederherstellung der Meeresbiodiversität, für die Bekämpfung des Klimawandels, für eine bessere Nutzung unerwünschter Fänge und für die Steigerung der Energieeffizienz.

1.7 Der Ausschuss ist mit der Unterstützung für die Binnenfischerei einverstanden. Er ist jedoch der Auffassung, dass Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen werden sollten, um Interferenzen zwischen der Süßwasseraquakultur und der Landwirtschaft einerseits und der Süßwasserfischerei andererseits zu vermeiden.

1.8 Der EWSA unterstützt die Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung der Aquakultur und der Fischwirtschaftsgebiete und unterbreitet in dieser Stellungnahme einige ihm wichtig erscheinende Verbesserungsvorschläge.

1.9 Der Ausschuss begrüßt die Maßnahmen zur Verarbeitung und Vermarktung. Er hält es jedoch für erforderlich, die den Erzeugerorganisationen gewährte Unterstützung zum Ausgleich für die Lagerung von Fischereierzeugnissen bis zum Ende des Durchführungszeitraums des EMFF beizubehalten. Desgleichen

hält er eine Beibehaltung der Ausgleichentschädigung für Thunfisch, der für die Verarbeitungsindustrie bestimmt ist, für unerlässlich. Außerdem sollten folgende besondere Ziele hinzugefügt werden: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsindustrie; Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Produktqualität; Verringerung von Umweltschäden und Verbesserung der Energieeffizienz; bessere Nutzung von wenig verwerteten Arten, Nebenerzeugnissen und Abfällen; Entwicklung, Erzeugung und Vermarktung neuer Produkte sowie Anwendung neuer Technologien und innovativer Produktionsmethoden; Marktöffnung und -entwicklung sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitnehmerfortbildung.

1.10 Der EWSA begrüßt alle Vorschläge zur integrierten Meerespolitik (IMP).

## 2. Hintergrund

2.1 Die Reform der GFP wird am 1. Januar 2013 in Kraft treten <sup>(1)</sup>.

2.2 Die Finanzausstattung der geltenden GFP ist in der Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 über den Europäischen Fischereifonds (EFF) geregelt, der bis zum 1. Januar 2014 überarbeitet werden sollte.

2.3 Die IMP wurde zwischen 2008 und 2010 über verschiedene Pilotregelungen und vorbereitende Maßnahmen finanziert. Die Kommission hat für den Zeitraum 2012-2013 ein neues Finanzinstrument vorgeschlagen.

2.4 Die Reform der GFP und die Konsolidierung der IMP sollen mit Mitteln aus dem neuen Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der am 1. Januar 2014 in Kraft tritt, unterstützt werden.

## 3. Analyse des Vorschlags

### 3.1 Ziele und Prioritäten

3.1.1 Allgemein ist in dem Vorschlag eine Zuweisung der gewährten Mittel nach den Grundsätzen der "geteilten Mittelverwaltung" (vor allem für die GFP) und der "Direktverwaltung" (IMP und ergänzende Maßnahmen sowohl der GFP als auch der IMP) vorgesehen, so dass EU-Finanzmaßnahmen zur Anwendung in folgenden Bereichen geschaffen werden:

- a) GFP;
- b) einschlägige Maßnahmen zum Seerecht;
- c) nachhaltige Entwicklung der Fischereigebiete und der Binnenfischerei;
- d) IMP.

3.1.2 In Bezug auf die Definition der "kleinen Küstenfischerei" bekräftigt der EWSA den Standpunkt aus seiner Stellungnahme zu der Reform. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die realen Gegebenheiten der Kleinfischereiflotte in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt werden und ein einziges, willkürliches Kriterium festgelegt wird, das zu Diskriminierung führen kann. Deshalb fordert der EWSA zusätzlich

zu den Abmessungen weitere Kriterien, um diese hoch diversifizierte Art der Fischerei abzugrenzen, wie zum Beispiel die auf See verbrachte Zeit, die Entfernung zur Küste, die Art der Fanggeräte oder der Bezug zu Küstenorten. Darüber hinaus müssten die Reusen- und Tonnare-Fischerei in die Definition der Kleinfischerei einbezogen werden.

3.1.3 Nach Auffassung des EWSA sollten die Begriffe "selbstständiger Fischer" und "angestellter Fischer" klarer gefasst werden, um die Begünstigten der verschiedenen Maßnahmen aus dem EMFF genau zu bestimmen, zumal der Begriff "Fischer" häufig zur Bezeichnung verschiedener Personengruppen verwendet wird, wie z.B. Schiffseigentümer, nicht angestellte selbstständige Fischer usw.

3.1.4 Mit dem EMFF werden folgende Ziele verfolgt:

- a) Förderung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Fischerei und Aquakultur;
- b) Beitrag zur Weiterentwicklung und Umsetzung der IMP ergänzend zur Kohäsionspolitik und zur GFP;
- c) Unterstützung einer ausgewogenen und integrativen territorialen Entwicklung der Fischereigebiete und
- d) Förderung der Umsetzung der GFP.

3.1.5 In Bezug auf das erste Ziel sollte nach Ansicht des EWSA klargestellt werden, dass Fischerei und Aquakultur wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltig und wettbewerbsfähig sein sollten.

3.1.6 Gleichzeitig bemängelt der EWSA, dass sowohl bei der Beschreibung der Zielsetzung als auch der Prioritäten der EU ein expliziter Verweis auf den Vermarktungs- und Verarbeitungssektor fehlt, zumal dieser zu den Adressaten der in dem Vorschlag dargelegten Maßnahmen zählt. In dieser Hinsicht bedauert der Ausschuss, dass unter den Zielen nicht die Finanzierung von Investitionen genannt wird, die darauf ausgerichtet sind, die Genusstauglichkeit und Qualität der Erzeugnisse zu gewährleisten, die Arbeitsbedingungen und das Unternehmensumfeld zu verbessern sowie eine starke, innovative und langfristig tragfähige industrielle Grundlage zu fördern, die die Schaffung von Arbeitsplätzen ermöglicht und international wettbewerbsfähig ist.

3.1.7 Der geografische Anwendungsbereich der Verordnung erstreckt sich auf Vorhaben, die auf dem Gebiet der EU durchgeführt werden, sofern in den Ordnungsbestimmungen nicht ausdrücklich etwas anderes festgelegt ist.

### 3.2 Zulässigkeit der Anträge und nicht förderfähige Vorhaben

3.2.1 Anträge von Betreibern, die Unregelmäßigkeiten im Rahmen des EFF oder des EMFF begangen haben, die einen schweren Verstoß im Sinne der Verordnung gegen illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU-Verordnung) verübt haben, die auf der Liste von IUU-Schiffen geführt werden oder die andere Verstöße gegen die GFP-Vorschriften begangen haben, die die nachhaltige Entwicklung der betreffenden Bestände ernsthaft gefährden, sind für einen bestimmten Zeitraum nicht zulässig.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme CESE, ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 183-195.

3.2.2 Nicht förderfähig im Rahmen des EMFF sind folgende Vorhaben:

- a) Vorhaben, die die Fangkapazität eines Schiffes erhöhen;
- b) der Bau neuer Fischereifahrzeuge, die Stilllegung oder die Einfuhr von Fischereifahrzeugen;
- c) die vorübergehende Einstellung von Fangtätigkeiten,
- d) Versuchsfischerei;
- e) die Übertragung von Eigentum an einem Unternehmen;
- f) direkte Besitzmaßnahmen, es sei denn, ein EU-Rechtsakt sieht solchen Besitz ausdrücklich als Erhaltungsmaßnahme vor oder es handelt sich um Versuchsbesitzmaßnahmen.

3.2.3 Der EWSA hält es für erforderlich, die Unterstützung der endgültigen Stilllegung von Fischereifahrzeugen beizubehalten, um eine grundlegende und tiefgreifende Umstrukturierung der EU-Flotte einzuleiten, sofern sie im Rahmen einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Fischerei eine tatsächliche Anpassung jedes Segments an die vorhandenen Fangmöglichkeiten erlaubt. Gleichmaßen sollten auch Maßnahmen zum Ausgleich einer Berufsaufgabe aufgrund der Stilllegung eines Fischereifahrzeugs aufgenommen werden, wie z.B. Vorruhestandsregelungen und Pauschalausgleichszahlungen.

3.2.4 Auf der Grundlage eines Berichts des Rechnungshofs, in dem analysiert wurde, ob die angenommenen Maßnahmen zur Anpassung der Flottenkapazität an die vorhandenen Fangmöglichkeiten beigetragen haben, führt die Kommission als Argument für eine Streichung dieser Unterstützung an, dass damit das Problem der Überkapazitäten der Fangflotten der Union nicht gelöst werden konnte.

3.2.5 Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass in diesem Bericht die Unterstützung einer endgültigen Einstellung der Fangtätigkeit nicht in Frage gestellt, sondern eine Reihe von Empfehlungen an die Kommission und die Mitgliedstaaten gerichtet wird.

3.2.5.1 Der Kommission wird empfohlen, geeignetere Maßnahmen zur Erzielung eines Gleichgewichts zwischen Fangkapazitäten und Fangmöglichkeiten anzunehmen, wirksame Grenzwerte für die Flottenkapazität festzulegen und zu gewährleisten, dass die Maßnahmen für die Übertragung der Fangrechte zum Abbau überschüssiger Kapazitäten beitragen.

3.2.5.2 Den Mitgliedstaaten wird nahegelegt, dafür zu sorgen, dass die Maßnahmen zur Förderung von Investitionen an Bord nicht zur Erhöhung der Kapazitäten beitragen, dass sich die Stilllegungsprogramme positiv auf die Nachhaltigkeit der Zielfischbestände auswirken und dass die Zahlung öffentlicher Beihilfen für die Stilllegung inaktiver Fischereifahrzeuge verhindert wird.

3.2.6 Um das Problem der Überkapazitäten zu lösen, schlägt die Kommission ein System übertragbarer Fischereibefugnisse vor. Der EWSA lehnte dieses System in seiner Stellungnahme

zur Reform ab und meinte, dass die Mittel zur Unterstützung der endgültigen Stilllegung beibehalten werden sollten, um eventuelle Überkapazitäten abzubauen.

3.2.7 Außerdem hält der EWSA die Beibehaltung der Unterstützung einer vorübergehenden Einstellung der Fangtätigkeiten für erforderlich, da diese Hilfen eine maßgebliche Rolle für die Erholung der Bestände, insbesondere in Schonzeiten, sowie gleichzeitig für den teilweisen Ausgleich der Einkommensausfälle der Fischer während einer solchen Einstellung der Fangtätigkeiten spielen.

3.2.8 Die Gewährung von Fördermitteln für die vorübergehende Einstellung der Fangtätigkeit ist in folgenden Fällen vollkommen gerechtfertigt:

- a) bei einer drastischen Verringerung der Fangquoten oder des Fischereiaufwands im Rahmen mehrjähriger Pläne zur Bewirtschaftung der Fischereiresourcen;
- b) Abbruch oder Beendigung von Fischereiabkommen;
- c) Umweltkatastrophen.

3.2.9 Nach Auffassung des Ausschusses sind diese Hilfen für die Erhaltung und Weiterentwicklung des sozioökonomischen Gefüges von Regionen, die in hohem Maße vom Fischfang abhängig sind, von besonderer Bedeutung, da sie sich sowohl an Reeder als auch an Besatzungsmitglieder richten und eine Kontinuität der Fangtätigkeit gewährleisten.

### 3.3 Haushaltsmittel in geteilter und direkter Mittelverwaltung

3.3.1 Die Haushaltsmittel in geteilter Mittelverwaltung belaufen sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf 5 520 000 000 EUR und werden nach bestimmten, in dem Vorschlag dargelegten objektiven Kriterien auf die Mitgliedstaaten verteilt. Die Haushaltsmittel in direkter Mittelverwaltung, einschließlich technischer Hilfe, belaufen sich auf 1047 Millionen Euro.

3.3.2 Um Zugang zu der im EMFF vorgesehenen Kofinanzierung zu erhalten, erstellt jeder Mitgliedstaat ein eigenes operationelles Programm zur Umsetzung der EU-Prioritäten. Die Kommission genehmigt die operationellen Programme der Mitgliedstaaten sowie diesbezügliche Änderungen im Wege von Durchführungsrechtsakten.

### 3.4 In geteilter Mittelverwaltung finanzierte Maßnahmen

#### 3.4.1 Nachhaltige Entwicklung der Fischerei

3.4.1.1 Die nach diesem Grundsatz vorgesehene Unterstützung trägt zur Verwirklichung der folgenden EU-Prioritäten bei:

- Förderung einer innovativen und wettbewerbsfähigen Fischerei;
- Förderung einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Aquakultur.

3.4.1.2 Als allgemeine Bedingung wird vorgeschrieben, dass Eigner von Fischereifahrzeugen, die eine Unterstützung für den Umbau kleiner Küstenfischereifahrzeuge zum Einsatz in anderen Bereichen als dem Fischfang oder für Investitionen an Bord zur optimalen Nutzung von unerwünschten Fängen aus kommerziellen Beständen und zur Aufwertung vernachlässigter Fangbestandteile erhalten haben, das betreffende Schiff mindestens in den ersten fünf Jahren nach dem Zeitpunkt der tatsächlichen Zahlung an den Begünstigten nicht in ein Drittland außerhalb der Europäischen Union überführen dürfen.

3.4.1.3 Nach Ansicht des EWSA muss die in Ziffer 3.4.1.2 beschriebene Bestimmung dahingehend umformuliert werden, dass die Eigner von Fischereifahrzeugen, die innerhalb der Frist von fünf Jahren ab Erhalt der Unterstützung ins Ausland verkauft werden, diese Unterstützung zeitanteilig zurückzahlen müssen.

3.4.1.4 **Innovation.** Aus dem EMFF können Vorhaben unterstützt werden, die der Entwicklung oder Einführung neuer oder im Vergleich zum derzeitigen Stand der Technik entscheidend verbesserter Erzeugnisse, Verfahren oder Verwaltungs- und Organisationssysteme dienen.

3.4.1.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Begriff "derzeitiger Stand der Technik" näher bestimmt werden muss, und macht darauf aufmerksam, dass Innovation auch soziale Aspekte umfasst.

3.4.1.6 Auf dem Gebiet der Innovation finanzierte Vorhaben müssen in Zusammenarbeit mit einer vom Mitgliedstaat anerkannten wissenschaftlichen oder technischen Stelle durchgeführt werden, die die Ergebnisse der betreffenden Vorhaben prüft und bestätigt.

3.4.1.7 Nach Auffassung des EWSA erfordern nicht alle Maßnahmen auf dem Gebiet der Innovation zwangsläufig die Beteiligung einer wissenschaftlichen oder technischen Stelle. Die Verbesserung der Wirtschaftsleistung, die die Fischereiunternehmen aufgrund dieser Maßnahmen erzielen, muss eine wichtigere Voraussetzung sein.

3.4.1.8 **Beratungsdienste.** Aus dem EMFF kann Folgendes unterstützt werden:

- Machbarkeitsstudien zur Beurteilung der Durchführbarkeit von Vorhaben;
- fachliche Beratungsleistungen zu Geschäfts- und Vermarktungsstrategien.

3.4.1.9 Nach dem Vorschlag der Kommission werden die Studien zur Machbarkeit von Vorhaben und die fachlichen Beratungsleistungen zu Geschäfts- und Vermarktungsstrategien bis zu einem Höchstbetrag von 3 000 Euro von anerkannten wissenschaftlichen oder technischen Stellen durchgeführt.

3.4.1.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass zu diesem Zweck auch Privatunternehmen herangezogen werden können sollten, die strategische Pläne aus dem Unternehmens- und Handelsbereich konzipieren und entsprechende Beratungsleistungen erbringen können. Ferner sollte der Höchstbetrag heraufgesetzt werden. In jedem Fall sollte die Methode zur Bestimmung dieses Betrags bei der Aufstellung der Auswahlkriterien für die Vorhaben festgelegt werden.

3.4.1.11 **Partnerschaften zwischen Wissenschaftlern und Fischern.** Aus dem EMFF kann Folgendes unterstützt werden:

- die Einrichtung eines Netzwerks unabhängiger wissenschaftlicher Einrichtungen und Fischern oder Zusammenschlüssen von Fischern;
- die Arbeit dieses Netzwerks.

3.4.1.12 Der EWSA hält die Förderung der Beziehungen zwischen Forschern und Fischern für äußerst wichtig.

3.4.1.13 **Förderung von Humankapital und sozialem Dialog.** Aus dem EMFF kann Folgendes unterstützt werden:

- lebenslanges Lernen, Verbreitung wissenschaftlicher Kenntnisse und innovativer Praktiken sowie Erwerb neuer beruflicher Fertigkeiten insbesondere im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung der Meeresökosysteme, Tätigkeiten im maritimen Sektor, Innovation und Unternehmertum;
- Vernetzung und Erfahrungsaustausch zwischen einzelnen Interessenträgern, einschließlich Organisationen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen;
- Förderung des sozialen Dialogs auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene unter Einbeziehung von Fischern und anderen einschlägigen Interessengruppen.

3.4.1.14 Der EWSA würdigt die Bemühungen der Kommission zur Berücksichtigung von Maßnahmen, die darauf abzielen, das Humankapital und den sozialen Dialog zu fördern, Arbeitsplätze zu schaffen sowie die Gesundheit und Sicherheit an Bord von Fischereifahrzeugen zu verbessern. Einige Aspekte müssten nach Ansicht des Ausschusses allerdings klarer gefasst oder ergänzt werden. Zum einen möchte der EWSA klarstellen, dass der soziale Dialog ein Prozess ist, an dem die Sozialpartner, d.h. die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, beteiligt sind. Daher sollten die "einschlägigen Interessengruppen" gestrichen werden, wenn es um die Förderung dieses Dialogs geht. Zum zweiten sollten nach Auffassung des Ausschusses neben den "Fischern" auch andere "Betreiber" zu den Begünstigten der Beihilfen zählen, damit auch andere in der Fischerei tätige Personen, die begleitende Arbeiten ausführen – wie z.B. Instandsetzen der Fanggeräte, Ausladen im Hafen usw. –, Unterstützung erhalten können. Ferner hält es der EWSA für sinnvoll, die Kofinanzierung europäischer Maßnahmen zu fördern, die von europäischen Organisationen aus dieser Branche durchgeführt werden, insbesondere Informationsveranstaltungen über die Entwicklungen in der GFP, die den Sozialpartnern zu einem besseren Verständnis der Rechtsvorschriften verhelfen und somit die Einhaltung der Vorschriften fördern und für eine optimale Mittelnutzung sorgen. Schließlich ist der EWSA der Ansicht, dass aus dem EMFF auch die Aus- und Weiterbildung von Fischern unterstützt werden sollte, damit sie sich für Arbeitsplätze in anderen Bereichen qualifizieren können. Diese finanzielle Unterstützung sollte einen Ausgleich für Einkommensausfälle während einer solchen Aus- bzw. Weiterbildung beinhalten.

3.4.1.15 **Erleichterung von Diversifizierungsbemühungen und Schaffung von Arbeitsplätzen.** Aus dem EMFF kann Folgendes unterstützt werden:

- Unternehmensgründungen außerhalb des Fischereisektors und
- der Umbau kleiner Küstenfischereifahrzeuge für den Einsatz in anderen Bereichen als dem Fischfang.

3.4.1.16 Nach Ansicht des EWSA sollte der Verweis auf die handwerkliche Fischerei gestrichen werden, um den Umbau von Fischereifahrzeugen aller Art für den Einsatz in anderen Bereichen als dem Fischfang zu fördern.

3.4.1.17 Auffällig ist, dass im Fischereisektor selbst keine Unterstützung für die Schaffung von Arbeitsplätzen vorgesehen ist. Der EWSA hält Maßnahmen für erforderlich, um junge Berufsinteressierte für den Fischereisektor zu gewinnen und damit teilweise eines der großen Probleme dieser Branche zu lindern, nämlich den Generationenwechsel.

3.4.1.18 **Gesundheit und Sicherheit an Bord.** Aus dem EMFF können Fischer oder Eigner von Fischereifahrzeugen – pro Programmplanungszeitraum, Fischereifahrzeug oder Begünstigtem – Unterstützung für Investitionen an Bord oder in einzelne Ausrüstungsteile erhalten, wenn diese Investitionen über die nach nationalem oder EU-Recht vorgeschriebenen Normen hinausgehen.

3.4.1.19 Nach Auffassung des EWSA sollte nicht nur auf Investitionen an Bord von Fischereifahrzeugen Bezug genommen werden, damit auch Fischer ohne Schiff sowie Personen, die begleitende Arbeiten ausführen, gefördert werden können. Darüber hinaus sollte die Gewährung solcher Fördermittel auch auf eine allgemeine Verbesserung der Bedingungen an Bord (d.h. Verhütung von Gefahren am Arbeitsplatz, Verbesserung der Arbeits- und Hygienebedingungen usw.) sowie auf Vorstudien zur Bewertung der Rentabilität der betreffenden Investitionen ausgeweitet werden.

3.4.1.20 Auch sollte die Beschränkung, dass die Unterstützung nur einmal pro Programmplanungszeitraum gewährt werden kann, aufgehoben werden.

3.4.1.21 **Unterstützung für GFP-Systeme übertragbarer Fischereibefugnisse.** Die Kommission schlägt die Gewährung von Unterstützung für die Einrichtung oder Änderung der im Rahmen der GFP vorgesehenen Systeme übertragbarer Fischereibefugnisse vor. Der EWSA hält es für sinnvoll, solche Fördermittel in dem Fall zu gewähren, dass dieses System schließlich tatsächlich in die GFP aufgenommen wird.

3.4.1.22 Der EMFF sieht die Gewährung von Unterstützung für die Durchführung von Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen der GFP, zur Begrenzung der Folgen des Fischfangs für die Meeresumwelt, für Innovationen im Zusammenhang mit der Erhaltung biologischer Meeresschätze sowie für den Schutz und die Wiederherstellung der Meeresbiodiversität und der Meeresökosysteme im Rahmen nachhaltiger Fangtätigkeiten vor. Der EWSA befürwortet diese Maßnahmen und betont, dass die wichtige Rolle, die die Fischer selbst bei der Sauberhaltung und Erhaltung der Meeresumwelt spielen können, anerkannt werden muss.

3.4.1.23 **Bekämpfung des Klimawandels.** Zur Eindämmung der Folgen des Klimawandels können aus dem EMFF Investitionen an Bord zur Reduzierung des Schadstoff- und Treibhausgasausstoßes sowie Energieeffizienzüberprüfungen und -pläne unterstützt werden. Hingegen schlägt die Kommission vor, die Unterstützung für den Austausch oder die Modernisierung von Haupt- oder Hilfsmaschinen einzustellen.

3.4.1.24 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Gewährung von Fördermitteln für den Austausch oder die Modernisierung

von Haupt- oder Hilfsmaschinen gestattet werden sollte, sofern dadurch nicht die Fangkapazität der Fischereifahrzeuge erhöht wird. Ansonsten könnte die Sicherheit der Fischereifahrzeuge und ihrer Besatzung gefährdet werden, und es wäre nicht möglich, die Energieeffizienz zu verbessern und zur Verringerung der Verschmutzung beizutragen.

3.4.1.25 **Produktqualität und Nutzung unerwünschter Fänge.** Aus dem EMFF können Investitionen an Bord zur Verbesserung der Qualität des gefangenen Fisches und zur besseren Nutzung von unerwünschten Fängen unterstützt werden. Die Unterstützung kann pro Fischereifahrzeug und Begünstigtem nur einmal im Programmplanungszeitraum gewährt werden. Ebenso können Fördermittel für Fischereihäfen, Anlandestellen und Schutzeinrichtungen bereitgestellt werden, wenn diese Gelder dazu dienen, die Energieeffizienz zu erhöhen, zum Umweltschutz beizutragen, die Arbeitssicherheit und die Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie Schutzeinrichtungen zu bauen oder zu modernisieren, mit denen die Sicherheit der Fischer verbessert wird.

3.4.1.26 Der EWSA hält die beschriebenen Maßnahmen für Fischereihäfen, Anlandestellen und Schutzeinrichtungen für sinnvoll, ist jedoch der Ansicht, dass sie auf die Unterstützung von Investitionen für die Lagerung von Fischereierzeugnissen und deren Versteigerung, auf das Betanken, auf Schiffsversorgungsleistungen (Wasser, Eis, Strom etc.) sowie auf die Informatisierung der Fischauktionshallen ausgeweitet werden sollten.

3.4.1.27 **Binnenfischerei.** Um die Folgen der Süßwasserfischerei für die Umwelt zu verringern, die Energieeffizienz zu steigern, die Qualität des angelandeten Fisches zu optimieren und die Arbeitssicherheit und -bedingungen zu verbessern, können aus dem EMFF Fischereifahrzeuge unterstützt werden, die in Binnengewässern operieren. Ferner kann die Diversifizierung in der Binnenfischerei sowie die Mitwirkung von Binnen Fischern an der Bewirtschaftung, Wiederherstellung und Betreuung der Natura-2000-Gebiete gefördert werden. Der EWSA befürwortet die vorgeschlagenen Maßnahmen, die Kommission sollte jedoch – wie bereits in der Stellungnahme zur Reform der GFP gefordert – Maßnahmen einleiten, die dazu beitragen, Interferenzen zwischen der Süßwasseraquakultur und der Landwirtschaft einerseits und der Süßwasserfischerei andererseits zu vermeiden.

3.4.1.28 In den nördlicheren Regionen der EU wird im Winter in einer Saison, die bis zu sechs Monate dauern kann, sowohl auf Seen als auch in Küstennähe unter der Eisschicht Fischfang betrieben. Motorschlitten und die besondere Ausrüstung für die Winterfischerei sollten für eine Unterstützung aus dem EMFF in Betracht kommen.

#### 3.4.2 Nachhaltige Entwicklung der Aquakultur

3.4.2.1 Die nach diesem Grundsatz vorgesehene Unterstützung trägt zur Verwirklichung der folgenden EU-Prioritäten bei:

- Förderung einer innovativen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Aquakultur und
- Förderung einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Aquakultur.

3.4.2.2 Der EWSA betrachtet die Bereitstellung von Fördermitteln für Aquakulturunternehmen unabhängig von ihrer Größe (Kleinstunternehmen, KMU, Großbetriebe) als sinnvoll, hält die Kürzungen im Sinne von Anhang I für große Aquakulturunternehmen jedoch für unangemessen.

3.4.2.3 Nach dem Vorschlag sind Fördermittel für folgende Bereiche vorgesehen: Innovation; Investitionen in Off-shore- und Non-food-Aquakultur zur Förderung von Arten der Aquakultur mit hohem Wachstumspotenzial; Investitionen, mit denen die Aquakulturunternehmen in die Lage versetzt werden, Verarbeitung, Vermarktung und Direktverkauf ihrer Erzeugnisse selbst zu übernehmen; die Einrichtung von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für Aquakulturunternehmen sowie die Förderung von Humankapital und Vernetzung.

3.4.2.4 Der EWSA unterstützt diese Vorschläge. Um den Beschäftigten der Aquakulturunternehmen die Ausübung ihrer Tätigkeit zu erleichtern, schlägt der EWSA jedoch in Bezug auf den letzten Punkt vor, besondere Fördermittel vorzusehen, um die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen der Arbeitnehmer in Aquakulturanlagen sowohl auf See als auch für Arbeitsplätze auf Hilfsschiffen der Aquakultur und auf dem Festland zu verbessern.

3.4.2.5 Der EWSA schlägt vor, große Unternehmen nicht von der Unterstützung von Vorhaben in den Bereichen lebenslanges Lernen, Verbreitung von Kenntnissen und innovativen Praktiken usw. auszunehmen, da angesichts der Bedeutung dieser Maßnahmen Beschränkungen aufgrund der Unternehmensgröße nicht gerechtfertigt sind. Vorrang sollte allerdings den kleinen und mittleren Unternehmen gegeben werden.

3.4.2.6 Zur Steigerung des Potenzials von Aquakulturgebieten können aus dem EMFF die Bestimmung und Kartierung der geeignetsten Gebiete, der Ausbau der Infrastruktur sowie Maßnahmen unterstützt werden, die darauf ausgerichtet sind, erhebliche Schäden von der Aquakultur abzuwenden.

3.4.2.7 Der EWSA hält es für erforderlich, Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur von Häfen, in denen marine Aquakultur betrieben wird, oder von Anlandestellen zu unterstützen; ebenso sollten Investitionen in Anlagen für die Sammlung von Abfällen und Rückständen gefördert werden.

3.4.2.8 Förderung neuer Niederlassungen in der Aquakultur. Aus dem EMFF kann die Gründung von Kleinstunternehmen der Aquakultur durch neue Fischzüchter unterstützt werden, wenn diese beim Neueinstieg in den Aquakultursektor angemessene Qualifikationen und Kompetenzen besitzen, zum ersten Mal als Unternehmensinhaber ein Aquakultur-kleinstunternehmen gründen und für die Entwicklung ihrer Aquakulturtätigkeit einen Geschäftsplan vorlegen.

3.4.2.9 Der EWSA schlägt vor, die Gewährung solcher Fördermittel für alle Aquakulturunternehmen an die Nettoarbeitsplatzschaffung zu koppeln – unabhängig davon, ob es sich um ein neu gegründetes Unternehmen handelt oder nicht.

3.4.2.10 Zur Förderung einer möglichst umweltschonenden Aquakultur können aus dem EMFF bestimmte Investitionen unterstützt werden. Nach Auffassung des EWSA sollten ebenso

wie in der Fischerei Investitionen zur Reduzierung des Schadstoff- bzw. Treibhausgasausstoßes sowie Energieeffizienzüberprüfungen und -pläne gefördert werden.

3.4.2.11 Desgleichen können Fördermittel für eine Umstellung auf Umweltmanagement und Öko-Auditsysteme sowie auf eine ökologische Aquakultur, für die Erbringung von Umweltdienstleistungen durch den Aquakultursektor und für Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit von Mensch und Tier sowie zugunsten des Tierschutzes gewährt werden.

3.4.2.12 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Tiergesundheit ein Schlüsselfaktor für die Nachhaltigkeit des Aquakultursektors ist, und hält es daher für notwendig, diesen Bereich stärker aus dem EMFF zu unterstützen. In diesem Sinne schlägt er den Auf- und Ausbau von Verbänden zur Förderung des Gesundheitsschutzes in der Aquakultur nach dem Vorbild erfolgreicher Beispiele aus der Viehzucht vor.

3.4.2.13 Im Kommissionsvorschlag ist die Möglichkeit zur Gewährung von Fördermitteln für eine Versicherung von Aquakulturbeständen vorgesehen, mit der Verluste aufgrund bestimmter Ereignisse abgedeckt werden können. Nach Auffassung des EWSA sollten hierbei auch Kosten für die Sammlung und Beseitigung von Tieren berücksichtigt werden, die in dem Betrieb durch natürliche Ursachen, Unfälle usw. eingegangen sind, ebenso wie Ausgaben für das Schlachten und Vergraben im eigenen Betrieb aus tierseuchenrechtlichen Gründen und nach vorheriger behördlicher Genehmigung.

### 3.4.3 Nachhaltige Entwicklung der Fischwirtschaftsgebiete

3.4.3.1 Die unter diesem Kapitel vorgesehene Unterstützung soll zur Erreichung der EU-Priorität beitragen, eine ausgewogene und integrative territoriale Entwicklung der Fischwirtschaftsgebiete zu fördern und so für mehr Beschäftigung und einen besseren territorialen Zusammenhalt zu sorgen. Diese Unterstützung kann für Fischereigeiete gewährt werden, die von ihrer Ausdehnung her unterhalb der NUTS-III-Ebene<sup>(2)</sup> liegen.

3.4.3.2 Der EWSA sieht es als diskriminierend an, dass Küstengemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern von dieser Unterstützung ausgeschlossen sind, denn dass eine Flotte von einem bestimmten Fischereihafen aus operiert, hat nichts mit der Einwohnerzahl des betreffenden Ortes zu tun.

3.4.3.3 Die Kommission schlägt vor, die lokalen Fischereiaktionsgruppen (FLAG) auf den neuesten Stand zu bringen und ihre Position zu stärken. Die FLAG schlagen eine integrierte Strategie für die lokale Entwicklung vor, in der sich die sozio-ökonomische Zusammensetzung des jeweiligen Gebiets durch eine ausgewogene Vertretung des Privatsektors, des öffentlichen Sektors und der Zivilgesellschaft widerspiegelt.

3.4.3.4 Um die bisherigen Arbeitsergebnisse dieser der Dynamisierung der Küstengebiete dienenden Gruppen objektiv bewerten zu können, hält es der EWSA für entscheidend, dass die Kommission eine solche Bewertung noch durchführt, bevor die für diese Gruppen vorgesehenen Fördermittel in die neuen Fonds aufgenommen werden.

<sup>(2)</sup> Siehe Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS), ABl. L 154 vom 21.6.2003, S. 1.

### 3.4.4 Vermarktung und Verarbeitung

3.4.4.1 Die Kommission schlägt einige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vermarktung und Verarbeitung vor, insbesondere für die Ausarbeitung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungsplänen der Erzeugerorganisationen.

3.4.4.2 Der EWSA befürwortet zwar diese Maßnahme, die zum langfristigen Bestand der Ressourcen und zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen wird, hält es jedoch auch für erforderlich, in den Plänen einen Flexibilitätsmechanismus vorzusehen, da sich die Bedingungen für Angebot und Nachfrage auf den heutigen globalisierten Märkten jederzeit ändern können.

3.4.4.3 In dem Vorschlag ist zum Ausgleich für die Erzeugerorganisationen, die in Anhang II der Verordnung über die GMO (Gemeinsame Marktorganisation) genannte Fischereierzeugnisse lagern, eine Unterstützung vorgesehen. Die Unterstützung soll schrittweise verringert und ab 2019 nicht länger gewährt werden.

3.4.4.4 Der EWSA lehnt eine schrittweise Verringerung dieser Unterstützung und ihre endgültige Abschaffung 2019 ab, da diese Fördermittel einen besonderen Beitrags zur Stabilisierung der Märkte leisten; daher hält der Ausschuss ihre Beibehaltung bis 2020 für erforderlich.

3.4.4.5 Der Ausschuss hat festgestellt, dass die bisher im Rahmen der GMO vorgesehene Ausgleichsentschädigung für Thunfisch, der für die Verarbeitungsindustrie bestimmt ist, gestrichen wurde.

3.4.4.6 Diese Entschädigungen dienen als Ausgleich für die vollständige und dauerhafte Aussetzung der Zollsätze des Gemeinsamen Zolltarifs für ganzen, für die Verarbeitungsindustrie bestimmten Thunfisch aus Drittländern. Nach Ansicht des Ausschusses würde die Abschaffung der Ausgleichsentschädigung die EU-Erzeuger klar benachteiligen, da sie mit Erzeugnissen konkurrieren müssten, die weniger strengen Hygiene- und Gesundheitsstandards genügen müssen als die EU-Erzeugnisse. Daher plädiert der EWSA für die Beibehaltung der Ausgleichsentschädigung.

3.4.4.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass die in dem Vorschlag vorgesehene Unterstützung für die private Lagerhaltung angesichts des Verfalls der Preise für Thunfisch auf dem EU-Markt ein angemessenes Einkommen für die Thunfischerzeuger weder ersetzt noch gewährleistet. Genau dafür war das System der Ausgleichsentschädigungen aber geschaffen worden.

3.4.4.8 In dem Vorschlag ist die Gewährung bestimmter Fördermittel für Vermarktungsmaßnahmen vorgesehen.

3.4.4.9 Der EWSA hält es für notwendig, diese Unterstützung auf die Entwicklung und Einleitung von Kommunikationskampagnen auszuweiten, die darauf ausgerichtet sind, das Image der Fischerei und der Aquakultur zu verbessern. Desgleichen schlägt der EWSA die Aufnahme neuer Absätze vor, in denen es z.B. um die Organisation von und Beteiligung an Fachmessen

und kommerziellen Veranstaltungen des Sektors, Aktivitäten zur Erleichterung des Zugangs der Unternehmen zur Innovation, Fortbildungsmaßnahmen zum neuesten Stand der Technik und neue bzw. optimierte Verfahren oder Organisationssysteme geht.

3.4.4.10 Aufgrund der wichtigen Rolle der Branchenverbände bei der Förderung und Verbesserung der Produktvermarktung hält es der Ausschuss für sinnvoll, nicht nur die Gründung solcher Verbände zu unterstützen, sondern auch zu ihrem Funktionieren beizutragen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können.

3.4.4.11 Ferner können aus dem EMFF bestimmte Investitionen in die Verarbeitung der Erzeugnisse unterstützt werden. Nach Auffassung des Ausschusses sollten folgende besonderen Ziele hinzugefügt werden: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsindustrie; Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Produktqualität; Verringerung von Umweltschädigungen und Verbesserung der Energieeffizienz; bessere Nutzung von wenig verwerteten Arten, Nebenerzeugnissen und Abfällen; Entwicklung, Erzeugung und Vermarktung neuer Produkte sowie Anwendung neuer Technologien und innovativer Produktionsmethoden; Markttöffnung und -entwicklung; Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitnehmerfortbildung.

### 3.4.5 Gebiete in äußerster Randlage

3.4.5.1 In dem Vorschlag ist der Ausgleich von Mehrkosten vorgesehen, die bei Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen aus den Azoren, Madeira, den Kanarischen Inseln, Französisch-Guayana und Réunion als Gebieten in äußerster Randlage entstehen. Die Kommission sollte nach Meinung des Ausschusses ausführlich darlegen, wie sie die Mittelaufschlüsselung für die einzelnen Gebiete in äußerster Randlage berechnet hat, und zudem erläutern, warum die Mittel für die Kanarischen Inseln gekürzt wurden, während die Mittel für die übrigen Gebiete aufgestockt wurden.

### 3.4.6 Begleitende Maßnahmen für die GFP

3.4.6.1 Für die Durchführung der EU-Fischereikontrollregelung sowie für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von biologischen, technischen, ökologischen und sozioökonomischen Primärdaten gemäß der GFP-Verordnung kann eine Unterstützung aus dem EMFF gewährt werden. Der EWSA hält diese Unterstützung für wesentlich, um eine EU-weite Überwachung und Erhebung von Daten, auch in Bezug auf die Arbeitsaufsicht, zu gewährleisten.

3.4.6.2 Für viele der oben genannten Maßnahmen ist in dem Vorschlag die Beschränkung vorgesehen, dass sie nur einmal pro Programmplanungszeitraum und Fischereifahrzeug gewährt werden können. Diese Beschränkung sollte aufgehoben werden.

3.4.6.3 Nach Auffassung des EWSA sollte die Einrichtung eines "Krisenfonds" erwogen werden, der es ermöglicht, einen punktuellen Bedarf des Sektors zu decken, damit flexible Notmaßnahmen eingeleitet werden können, um auf bestimmte Ausnahmesituationen zu reagieren, wie z.B. Flottenumstellungen aufgrund der Aussetzung oder Nichtverlängerung eines Fischereiabkommens, jäher Anstieg der Betriebskosten, Naturkatastrophen usw.

### 3.5 In direkter Mittelverwaltung finanzierte Maßnahmen

#### 3.5.1 Integrierte Meerespolitik

3.5.1.1 In dem Vorschlag sind verschiedene Hilfen vorgesehen, mit denen zur Konzipierung und Umsetzung einer integrierten Meerespolitik der EU beigetragen werden soll, deren Ziel es ist, eine integrierte Entscheidungsfindung im Meeres- und Küstenbereich zu fördern; zur Entwicklung sektorübergreifender Initiativen beizutragen, von denen verschiedene maritime Sektoren und Politikbereiche gleichermaßen profitieren; nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Innovation und neue Technologien innerhalb neu entstehender und künftiger maritimer Wirtschaftszweige in Küstenregionen zu unterstützen und den Schutz der Meeresumwelt, insbesondere der Meeresbiodiversität und der geschützten Meeresgebiete, sowie eine nachhaltige Nutzung der Meeres- und Küstenressourcen zu fördern. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen.

3.5.1.2 Ferner sind verschiedene Hilfen vorgesehen, um die Durchführung der GFP und der IMP zu erleichtern, insbesondere in Bezug auf wissenschaftliche Empfehlungen im Rahmen der GFP, spezifische Durchsetzungs- und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen der GFP, freiwillige Beiträge zu internationalen Organisationen, Beiräte, Marktuntersuchung und Kommunikation. Der EWSA hält diese Unterstützung für angemessen.

3.5.1.3 Der Ausschuss erkennt an, dass die regionalen Beiräte, an denen alle interessierten Kreise beteiligt sind, als Beratungsorgane der Kommission eine wichtige Rolle bei der Behandlung der verschiedenen Themen mit Bezug zur GFP spielen. Daher sollte die Unterstützung nach Ansicht des Ausschusses ausreichend hoch sein, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren dieser Gremien sicherzustellen und eine Beteiligung all ihrer Mitglieder, u.a. von Wissenschaftlern, gewährleisten zu können.

3.5.1.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass aus dem EMFF der künftige Sektorausschuss für Beschäftigung und Kompetenzen finanziert werden sollte, der den Zielen der GFP-Reform,

der Europa-2020-Strategie und der Mitteilung "Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen" <sup>(3)</sup> entspricht. Ebenso sollte der Beratende Ausschuss für Fischerei und Aquakultur der EU weiterhin finanziert werden; für den Fall, dass dieser Ausschuss irgendwann aufgelöst werden sollte, plädiert der EWSA für die Einrichtung eines Beratenden Ausschusses für Industrie, Märkte und allgemeine Angelegenheiten.

3.5.1.5 In Bezug auf die Marktuntersuchung begrüßt der Ausschuss alle Hilfen, die der Verbreitung und Entwicklung von Informationen über den Markt für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur dienen.

#### 3.5.2 Technische Hilfe

3.5.2.1 In dem Vorschlag ist vorgesehen, dass auf Initiative der Kommission Unterstützung für technische Hilfe, für die Durchführung nachhaltiger Fischereiabkommen und die Mitwirkung der EU in regionalen Fischereiorganisationen sowie für die Einrichtung eines europäischen FLAG-Netzwerks gewährt werden kann. Der EWSA hält diese Unterstützung für grundlegend wichtig.

### 3.6 Durchführung

3.6.1 Abschließend wird in dem Vorschlag sehr ausführlich die Durchführung der Förderprogramme sowohl in geteilter als auch in direkter Mittelverwaltung beschrieben. Eingegangen wird dabei auf Durchführungsverfahren, Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie auf Monitoring, Evaluierung, Information und Informationsaustausch.

3.6.2 Der EWSA befürwortet die Durchführungsverfahren zu beiden Formen der Mittelverwaltung, da sich darin die Erfahrung der Kommission mit allen erforderlichen Formalitäten zur Einleitung, Durchführung, Überwachung und zum Abschluss der in der GFP und der IMP vorgesehenen Förderprogramme widerspiegelt.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

---

<sup>(3)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen: Arbeitsmarkt- und Qualifikationserfordernisse antizipieren und miteinander in Einklang bringen", COM(2008) 868 final, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 74.

**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 – Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Absatzförderungs- und Informationsstrategie mit hohem europäischen Mehrwert für die Agrarerzeugnisse Europas“**

COM(2012) 148 final

(2012/C 299/25)

Berichterstatter: **Armands KRAUZE**

Die Europäische Kommission beschloss am 30. März 2012, 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 — Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Absatzförderungs- und Informationsstrategie mit hohem europäischen Mehrwert für die Agrarerzeugnisse Europas"*

COM(2012) 148 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 136 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 10 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Indem sie die Verbraucher über die hohe Qualität und die Tierschutz- und Erzeugungsstandards von EU-Agrarerzeugnissen informieren und den Export anregen, helfen die Informations- und Absatzförderungsprogramme der EU den europäischen Erzeugern und Beschäftigten in maßgeblicher Weise, sich den Herausforderungen eines immer schärferen weltweiten Wettbewerbs zu stellen und eine gute Marktposition zu behaupten.

1.2 In seiner früheren Stellungnahme zu COM(2011) 436 final<sup>(1)</sup> hat der EWSA bereits deutlich gemacht, dass er die zwei grundlegenden Ziele der neuen, dem Zielmarkt angepassten Absatzförderungs- und Informationspolitik unterstützt: zum einen Information und Aufklärung der Verbraucher auf dem EU-Markt und zum anderen Exportförderung auf dem Außenmarkt.

1.3 Im Finanzrahmen 2014-2020 müssen neue, zusätzliche Haushaltsmittel ausgewiesen werden, um weitere Krisen und Notsituationen, die diesen Wirtschaftszweig heimsuchen könnten, zu bewältigen. Die im Rahmen der GAP für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel reichen dafür nicht aus. Der EWSA hält es für absolut unerlässlich, die Haushaltsmittel aufzustocken, um im Binnenmarkt und in Drittländern Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse durchführen zu können.

1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Kommission für die Bewerber um eine Teilnahme an einem einzelstaatlichen Programm, einem Mehrländer- oder einem Drittlandsprogramm

in den Mitgliedstaaten klare Leitlinien aufstellen sollte. Die Bewertung der Programme sollte auf der Grundlage eines strengen Bewertungssystems anhand konkreter Indikatoren verbessert werden. Bei der Auswahl der Programme und ihrer Gewichtung bedarf es auf nationaler und europäischer Ebene größerer Transparenz. Um das Verfahren zu vereinfachen, sollten Mehrländerprogramme der Kommission unmittelbar vom Antragsteller vorgelegt werden. Mehrländerprogrammen, die sich auf eine Reihe von Erzeugnissen erstrecken, sollte durch ein vorteilhafteres Finanzierungssystem von bis zu 60 % EU-Kofinanzierung Vorrang eingeräumt werden.

1.5 Es sollte für mehr Flexibilität gesorgt werden, damit Programme in der Umsetzungsphase an veränderte Marktbedingungen angepasst werden können. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, einem Mehrjahresprogramm detaillierte Informationen lediglich für das erste Jahr beizufügen, wenn im Vorfeld Marktanalysen und Folgenabschätzungen durchgeführt wurden. Auf diese Weise wäre es möglich, die Pläne für die folgenden Jahre anzupassen.

1.6 Nach Ansicht des EWSA sollte in den Förderbestimmungen die Rolle der Marken geklärt und für Ausgewogenheit zwischen generischer Förderung und Förderung von Handelsmarken gesorgt werden. Die grundsätzliche Idee einer Förderung von EU-Erzeugnissen durch bestimmte Marken ist prüfenswert. Die Herkunftsangabe sollte zulässig sein, auch bei Erzeugnissen, für die keine Ursprungsbezeichnung oder geschützte geographische Angabe vergeben wurde. Die EU-Herkunft könnte durch übergreifende Slogans deutlich gemacht werden, die das Recht der Verbraucher auf korrekte Information nicht untergraben.

<sup>(1)</sup> CESE, ABl. C 43 vom 15.02.2012, S. 59-64.

1.7 Im Hinblick auf den gemeinsamen europäischen Slogan für externe Absatzförderungsmaßnahmen ist es sinnvoll, eine einheitliche Botschaft zu vermitteln, die auf alle europäischen Erzeugnisse derselben Gruppe zutrifft. Es ist wichtig, dass die Botschaft für den Verbraucher klar und leicht erfassbar ist.

1.8 Der EWSA befürwortet zur Verfahrensvereinfachung eine einzige Liste förderfähiger Erzeugnisse. Die Liste sollte erweitert werden, um die Absatzförderung von Erzeugnissen zu ermöglichen, die unter andere Qualitätsregelungen fallen und die für "europäische Qualitätserzeugnisse" stehen, beispielsweise nationale, regionale oder Bio-Kennzeichnungen.

1.9 Der EWSA hält – auch durch den Einsatz neuer Technologien – den Aufbau eines Netzes zum Austausch vorbildlicher Praktiken unter Fachleuten für sehr wichtig, um gut strukturierte, koordinierte Mehrländer-Absatzförderungsprogramme und -kampagnen durchführen zu können. Überdies sollte der Einsatz neuer Technologien geprüft werden, durch die Erzeuger und Verbraucher miteinander in Kontakt kommen können. Dabei muss vermieden werden, dass diese Mechanismen Markt- oder Wettbewerbsverzerrungen verursachen.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1 Voraussetzung für die Verwirklichung der in der Europa-2020-Strategie gesteckten Ziele ist die Förderung einer Landwirtschaft, die für Ernährungssicherheit, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Dynamik in ländlichen Gebieten steht, aber auch Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Eine besondere Bedeutung kommt dabei einer wirksamen Absatzförderungs politik zu.

2.2 Absatzförderprogramme werden aus EU-Mitteln mit maximal 50 % bezuschusst, mindestens 20 % steuern die Fachverbände bei, und die restlichen Mittel trägt der betroffene Mitgliedstaat. Häufig jedoch mangelt es derartigen Programmen in Drittstaaten an Elan, was ihre Wirkungskraft schwächt und verzögert.

2.3 In der Kommissionsmitteilung werden die Unzulänglichkeiten der bestehenden Fördermaßnahmen, die schwerfällige Verwaltung, die Unausgewogenheit der Maßnahmen und die bestehenden Hindernisse aufgezeigt und Vorschläge gemacht, um diese Probleme zu lösen und gleichzeitig das Ansehen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Europäischen Union zu verbessern.

2.4 In der Mitteilung werden folgende Ziele für die künftige Absatzförderungs politik abgesteckt:

- ein höherer europäischer Mehrwert
- eine ansprechendere und treffsichere Politik
- eine vereinfachte Verwaltung und
- mehr Synergien zwischen den verschiedenen Absatzförderungs instrumenten.

2.5 Die Kommission legt in ihrer Mitteilung die grundlegenden Leitlinien der Absatzförderungs politik fest:

### 2.5.1 Ein breiteres Anwendungsgebiet

- Das Anwendungsgebiet könnte von den Fachverbänden auf private Unternehmen ausgedehnt werden, sofern sie der Europäischen Union einen hohen Mehrwert bieten.
- Es wird vorgeschlagen, eine einzige Produktliste zu erstellen, die sich möglichst eng an die Liste der unter die Qualitätspolitik fallenden Erzeugnisse anlehnt. Die Maßnahmen könnten auch auf thematische Botschaften ausgerichtet werden, und es könnten dabei neue Technologien zur Anwendung kommen, die dazu beitragen, bewährte Verfahrensweisen auszutauschen oder den Verkauf der Erzeugnisse zu erleichtern.
- Um ein europäisches Image von Agrarerzeugnissen zu formen, sollte jede Informations- und Konsultationsmaßnahme einen Verweis auf den EU-Ursprung enthalten. Bei Erzeugnissen mit einer g.U.- oder g.g.A.-Kennzeichnung wird diese Ursprungsangabe nach wie vor an vorderer Stelle stehen können.
- In der Folgenabschätzung sollte die Durchführung von gemischten Programmen auf Drittlandsmärkten geprüft werden, die einen allgemeinen und einen kommerziellen Teil umfassen, in dem auch private Marken vorgestellt werden könnten.

— Die Förderung europäischer Gütezeichen für Lebensmittelqualität wie geschützte Ursprungsbezeichnungen (g.U.), geschützte geografische Angaben (g.g.A.) und garantiert traditionelle Spezialitäten (g.t.S.) soll weiter vorangetrieben werden.

### 2.5.2 Neue Tätigkeiten

- Es sollte ein neuer Tätigkeitsbereich in Gestalt von technischer Unterstützung vorgesehen werden, um es den Unternehmen zu erleichtern, an kofinanzierten Programmen teilzunehmen, wirksame Kampagnen durchzuführen oder ihre Ausfuhren zu verbessern.

### 2.5.3 Mitwirkungsformen auf dem Prüfstand

- Auf dem Prüfstand stehen Mehrländerprogramme, die bislang nicht die erhofften Ergebnisse zeitigen. Hochrangige Besuche in Drittländern, einschließlich des für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständigen Kommissionsmitglieds, sowie die Teilnahme der Kommission an internationalen Messen werden fortgesetzt.

### 2.5.4 Absatzförderung und Krisen

- Aufgrund der Zwänge des Finanzrahmens 2014-2020 dürfte es schwerer werden, zusätzliche Mittel für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen als Reaktion auf Krisen zu mobilisieren. Es muss entschieden werden, ob Gemeinschaftsmaßnahmen als Reaktion auf eine Krise aus der künftigen Absatzförderungs politik oder aus den horizontalen Maßnahmen im Rahmen der GAP finanziert werden sollen.

### 2.5.5 Eine einfachere, bessere Verwaltung

- Die Begleitung und Verwaltung von Programmen sollte einfacher, flexibler und effizienter werden.

### 2.5.6 Bessere Abstimmung zwischen Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen

- Die Maßnahmen, die im Rahmen der Absatzförderungsregelung und anderer Fördermaßnahmen durchgeführt werden, sollen stärker aufeinander und auf die Gemeinsame Agrarpolitik abgestimmt werden.

## 3. Analyse des Vorschlags und Bemerkungen des EWSA

3.1 In früheren Stellungnahmen hat der EWSA darauf hingewiesen, dass es angesichts der Herausforderungen, mit denen die europäische Agrarpolitik konfrontiert ist, zunehmend von Bedeutung ist, den Absatz der Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse aus der EU zu fördern und so dazu beizutragen, dass sie sich als Erzeugnisse mit hohem Mehrwert etablieren und die führende Rolle der EU als Lebensmittelanbieter gesichert wird<sup>(?)</sup>.

3.2 Nach Ansicht des EWSA ist es von besonderer Bedeutung, zwei grundlegende Ziele der neuen europäischen Politik für den Agrarsektor zu unterstützen: zum einen die Information und Aufklärung der Verbraucher über die hohen Qualitätsstandards und den hohen Mehrwert der Erzeugnisse auf dem EU-Markt unter Verweis auf stärkere Garantien bei Erzeugungsverfahren, Kennzeichnung, Rückverfolgbarkeit und Lebensmittelsicherheit sowie strengere Anforderungen an Umwelt- und Tiererschutz und die Wahrung der Arbeitnehmerrechte und zum anderen die Exportförderung auf dem Außenmarkt, wobei Qualität, Nährwert, gastronomischer Nutzen, Nachhaltigkeit und Sicherheit der EU-Erzeugnisse hervorgehoben werden.

3.3 Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, die bestehende europäische Informations- und Absatzförderungs politik zu überprüfen, um sie künftig effizienter, gezielter und ehrgeiziger zu gestalten.

3.4 Der EWSA unterstützt im Großen und Ganzen die in der Mitteilung enthaltenen Vorschläge und Leitlinien der Kommission für die künftige Politik zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu erhöhen und die hohen Standards des europäischen Modells der Nahrungsmittelerzeugung stärker ins Bewusstsein zu rücken.

3.5 Der EWSA stellt fest, dass die Kommissionsmitteilung nicht auf Bestimmungen für einen automatischen oder halbautomatischen Mechanismus eingeht, der rasch, effizient, systematisch und wirksam dazu beiträgt, Volkswirtschaften, die von Lebensmittelkrisen betroffen sind, wieder aufzuhelfen. Der EWSA ist sich der Beschränkungen aufgrund der aktuellen Finanzkrise zwar bewusst, hält es aber dennoch für unabdingbar, die Finanzmittel für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern aufzustocken. Im Finanzrahmen 2014-2020 müssen rechtzeitig neue, zusätzliche Haushaltsmittel ausgewiesen werden, um künftige Krisen und Notsituationen, die diesen Wirtschaftszweig

heimsuchen könnten, zu bewältigen. Die im Rahmen der GAP für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel reichen dafür nicht aus.

3.6 Der EWSA hebt hervor, dass die Programme auf einen europäischen Mehrwert, einschließlich der Schaffung von Arbeitsplätzen, abzielen sollten und dass die Kommission klare Leitlinien für Bewerber aufstellen sollte, die sich in den Mitgliedstaaten um die Teilnahme an einem einzelstaatlichen Programm, einem Mehrländer- oder einem Drittlandsprogramm bemühen. Die Bewertung der Programme sollte auf der Grundlage eines strengen Bewertungssystems anhand konkreter Indikatoren verbessert werden. Es ist wichtig, bei der Auswahl und Gewichtung der Programme auf nationaler und europäischer Ebene für mehr Transparenz Sorge zu tragen. Zur Vereinfachung der Verfahren könnten Mehrländerprogramme unmittelbar der Kommission vorgelegt und die Auswahlverfahren auf nationaler und europäischer Ebene beschleunigt werden.

3.7 Bezüglich der Möglichkeit, den Kreis der Begünstigten von Absatzförderungsmaßnahmen auszuweiten, sollte nach Ansicht des EWSA den Fachverbänden in der Agrar- und Nahrungsmittelbranche Priorität eingeräumt werden, da sie es sind, die die Unternehmen zusammenbringen und Maßnahmen mitfinanzieren. Alle übrigen Begünstigten sollten nur auf Empfehlung von Branchenverbänden den Zuschlag erhalten.

3.8 Einer Branchenorganisation, die ein Programm vorschlägt, sollte es möglich sein, allein oder im Verbund mit anderen als Projektmanager aufzutreten, je nach Umfang des Programms und den Kapazitäten und Erfahrungen, über die der jeweilige Verband verfügt. Es sollte erwogen werden, kleineren Branchenvereinigungen aus den neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, sich um die Teilnahme an Absatzförderungsprogrammen als Begünstigte oder als Durchführungsorgane zu bewerben, da sie ihre traditionellen Erzeugnisse am besten kennen und daher auch am besten wissen, wie sie gefördert werden können.

3.9 Der EWSA befürwortet zur Verfahrensvereinfachung eine einzige Liste förderfähiger Erzeugnisse. Die Liste der unter die Rechtsvorschriften fallenden Erzeugnisse sollte erweitert werden, um die Absatzförderung all derjenigen Erzeugnisse zu ermöglichen, die für europäische Qualitätserzeugnisse stehen oder deren guten Ruf stärken können. Für Erzeugnisse mit einem starken nationalen Bezug könnte es von Vorteil sein, wenn die Möglichkeit bestünde, den nationalen Ursprung auch dann anzugeben, wenn die Erzeugnisse nicht mit geschützten Ursprungsbezeichnungen oder geschützten geographischen Angaben versehen sind. Gleichzeitig vertritt der EWSA die Auffassung, dass die Bedingungen für die Verwirklichung dieser Vorschläge darauf ausgerichtet sein sollten, in erster Linie den Absatz von Erzeugnissen aus der EU zu fördern.

3.10 Der EWSA unterstützt den Vorschlag zur Einführung einer europäischen Plattform für den Austausch bewährter Verfahrensweisen unter Fachleuten für die Entwicklung und Durchführung gut strukturierter und koordinierter Mehrländer-Absatzförderungskampagnen auch durch die Nutzung neuer Technologien, die hier ein wertvolles Hilfsmittel sein können. Dabei muss besonders darauf geachtet werden, dass diese Mechanismen nicht zu Markt- oder Wettbewerbsverzerrungen führen.

<sup>(?)</sup> CESE, ABl. C 43 vom 15.02.2012, S. 59-64.

3.11 Im Hinblick darauf, die Qualität der Programme zu verbessern und sie so zu konzipieren, dass sie mehrere Länder umfassen, stimmt der EWSA zu, diesen Mehrländerprogrammen Vorrang einzuräumen, da sie dem Projekt eine wirklich europäische Dimension verleihen und eine Unterstützung seitens der EU verdienen. Der EWSA schlägt vor, den Beitrag der Kommission insbesondere dort zu erhöhen, wo es um aufstrebende Märkte geht.

3.12 Begrüßenswert ist der Vorschlag, dass der Initiator eines Programms Einzelheiten zuerst nur für das erste Anwendungsjahr angibt, sofern im Vorfeld Marktanalysen und Folgenabschätzungen durchgeführt wurden, um die Chancen für die Verwirklichung der Ziele zu ermitteln, und Einzelheiten für die folgenden Jahre später nachreicht. Das würde die Flexibilität des Programms erhöhen, und es wäre leichter, auf die Signale des Marktes zu reagieren.

3.13 Zusätzlich zu den in der Mitteilung erwähnten Regelungen für Lebensmittelqualität, wie geschützte Ursprungsbezeichnungen (g.U.), geschützte geografische Angaben (g.g.A.) und

garantiert traditionelle Spezialitäten (g.t.S.), könnten auch andere Qualitätssysteme in Erwägung gezogen werden, beispielsweise im Hinblick auf Bio-Produkte oder regionale Qualität.

3.14 Nach Ansicht des EWSA sollte in den Förderbestimmungen die Rolle der Marken geklärt und für Ausgewogenheit zwischen der generischen Förderung und der Förderung von Handelsmarken gesorgt werden, insbesondere in Drittländern. Das würde zur Effizienz der Absatzförderungsmaßnahmen beitragen (größerer Einfluss auf Importeure und Verbraucher) und größere Anreize für Unternehmen schaffen, sich zu beteiligen und diese Maßnahmen letztlich mitzufinanzieren. Zur Gewährleistung vollständiger und transparenter Informationen sollte die Herkunftsangabe zulässig sein, auch bei Erzeugnissen, für die keine Ursprungsbezeichnung oder geschützte geografische Angabe vergeben wurde. Die EU-Herkunft könnte durch übergreifende Slogans deutlich gemacht werden, die das Recht der Verbraucher auf korrekte Information nicht untergraben.

3.15 Aus Vereinfachungsgründen ist der Gedanke einer finanziellen Kohärenz verschiedener Förderprogramme zu befürworten.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates vom 18. September 2007 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Dorschbestände der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen“**

COM(2012) 155 final – 2012/0077 (COD)

(2012/C 299/26)

Alleinberichterstatte: **Seppo KALLIO**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 18. April 2012 bzw. am 24. April 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates vom 18. September 2007 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Dorschbestände der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen"*

COM(2012) 155 final – 2012/0077 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 141 Stimmen bei 10 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA hält den erfolgreichen Plan für die Dorschbestände in der Ostsee für ausgezeichnet und findet es wichtig, seine Umsetzung fortzuführen.

1.2 Nach Ansicht des EWSA sind die Änderungen an den Artikeln 4, 5 und 8 sowie an Artikel 29 Absätze 2, 3 und 4 akzeptabel. Es sind technische Änderungen im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

1.3 Die in den Artikeln 27 und 29 Buchstabe a vorgeschlagene Befugnisübertragung auf die Kommission bezüglich der Festlegung von Mindestwerten für die fischereiliche Sterblichkeit wird vom EWSA nicht unterstützt. Nach Ansicht des EWSA liegt die Entscheidungsgewalt auf diesem Gebiet gemäß Artikel 43 Absatz 3 AEUV beim Rat.

## 2. Einleitung

2.1 Gemäß den Gutachten, die der Internationaler Rat für Meeresforschung (ICES) vorgelegt hatte, wurden die Dorschbestände in der Ostsee Anfang des Jahrtausends auf nicht nachhaltige Weise befischt. In den ICES-Untergebieten 25–32 wurden die östlichen Dorschbestände durch die hohe fischereiliche Sterblichkeit derart dezimiert, dass sie vom Zusammenbruch bedroht waren. Die westlichen Dorschbestände in den ICES-Untergebieten 22–24 sind in einem etwas besseren Zustand, obgleich der langfristige Ertrag diese Bestände deutlich unter ihrem Potenzial liegt. Aus diesem Grund wünschte man eine Stärkung der Bestände durch die Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates vom 18. September 2007 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Dorschbestände der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen. Der Plan sollte gewährleis-

ten, dass die Dorschbestände der Ostsee unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen bewirtschaftet werden können.

2.2 Um dieses Ziel zu erreichen, wurden in dem Plan Regeln aufgestellt, nach denen für diesen Bestand die jährlichen Fangmöglichkeiten in Form von zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) und Fischereiaufwand festgesetzt werden. Diese Regeln enthalten einen Parameter für die fischereiliche Sterblichkeit, auf dessen Grundlage der Erhaltungszustand des Bestands bewertet werden kann. Der Parameter basiert auf jährlich vorgelegten wissenschaftlichen Gutachten. Zudem ist in Artikel 27 der Verordnung vorgesehen, dass der Rat auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags mit qualifizierter Mehrheit die Werte für die fischereiliche Sterblichkeit festlegen kann, um die Bewirtschaftungsziele des Plans erreichen zu können. Entsprechend wurde in Artikel 26 auch vorgesehen, dass eine Änderung des Plans durch den Rat vorgenommen werden kann, um die Verwirklichung der Ziele zu gewährleisten.

2.3 Der Plan wurde erfolgreich umgesetzt. Die fischereiliche Sterblichkeit der Dorschbestände in der Ostsee liegt derzeit unter den in Plan vorgesehenen Zielwerten. Für den östlichen Dorschbestand liegt die fischereiliche Sterblichkeit sogar unter dem höchstmöglichen Dauerertrag (MSY - *maximum sustainable yield*), und sein Laicherbestand hat sich seit der Anwendung des Plans fast vervierfacht. Der westliche Dorschbestand hat sich langsamer entwickelt, wobei aber auch hier eine klar positive Entwicklung zu verzeichnen ist.

## 3. Kommissionsvorschlag

3.1 Zweck dieses Kommissionsvorschlags ist die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates vom 18. September 2007 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die

Dorschbestände der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen. Dieser Rechtsakt wurde vor Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlassen und sollte deshalb geändert werden, um ihn an den AEUV anzupassen.

3.2 Laut Artikel 290 AEUV kann in Gesetzgebungsakten der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Die Kommission schlägt vor, die in den Artikeln 26 und 27 der Verordnung vorgesehene Beschlussgewalt in eine Regelung delegierter Befugnisse umzuwandeln, die der Kommission das Recht geben würde, Bestimmungen zur Überwachung des Plans und der Ziele für die fischereiliche Sterblichkeit festzulegen.

3.3 Dem Plan zufolge soll alle drei Jahre eine Bewertung der Auswirkungen der Bewirtschaftungsmaßnahmen auf die betreffenden Bestände und Fischereien erfolgen. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit einschlägiger Daten für eine angemessene Bewertung stößt diese Vorgabe auf beträchtliche Schwierigkeiten. Laut wissenschaftlichen Gutachten kann eine vollständige Dreijahresbewertung der Umsetzung des Plans frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Plans durchgeführt werden. Der Zeitplan für die Bewertung des Plans sollte daher geändert werden.

3.4 Vorgeschlagen wird auch, dass die Kommission Durchführungsbefugnisse erhält, um zu überprüfen, ob die Bedingungen von Artikel 29 der Verordnung erfüllt werden, um bestimmte Untergebiete der Ostsee vom Anwendungsbereich auszunehmen.

3.5 Darüber hinaus haben die Kommission und die Mitgliedstaaten sich dem Ziel verschrieben, bis spätestens 2015 höchstmögliche Dauererträge für dezimierte Bestände zu erreichen. Dies ist jedoch nicht als eines der Ziele des Plans aufgeführt. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte der Hinweis auf den höchstmöglichen Dauerertrag in den Plan aufgenommen werden.

3.6 Die Artikel 5 und 8, in denen die zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) bzw. die höchstzulässige Anzahl der Tage außerhalb des Hafens festgelegt werden, sind entsprechend zu ändern, um deutlich zu machen, dass das betreffende Verfahren im Vertrag vorgesehen ist.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der EWSA hält den erfolgreichen Plan für die Dorschbestände in der Ostsee für ausgezeichnet und findet es wichtig, seine Umsetzung fortzuführen.

4.2 Der Verordnungsvorschlag der Kommission enthält auch eine Änderung der Zielsetzungen des Plans in Artikel 4. Nach Auffassung des EWSA deckt sich die vorgeschlagene Erwähnung des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) mit dem allgemeinen Ziel der EU für die Fischbestände.

4.3 In Artikel 5 und 8 des Mehrjahresplans für die Dorschbestände regt die Kommission an, die qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse im Rat mit dem geltenden EU-Vertrag in Einklang zu

bringen. Es handelt sich dabei um technische Änderungen, die das geänderte Beschlussfassungsverfahren im AEUV widerspiegeln.

4.4 Für Artikel 26 des Mehrjahresplans schlägt die Kommission eine Bewertung und Anpassungen des Mehrjahresplans in Fünfjahresabständen vor. Der EWSA kann sich der hierfür vortragenen Begründung anschließen, macht jedoch darauf aufmerksam, dass die Dorschbestände jährlich anhand des Plans und im Zusammenhang mit der Bestandsschätzung des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) zu überwachen sind.

4.5 In Artikel 29 Absatz 2, 3 und 4 schlägt die Kommission Änderungen gegenüber der geltenden Beschlussfassung vor, um Ausnahmen von den Fischreibeschränkungen gewähren zu können. Dem Änderungsvorschlag gemäß bestätigt die Kommission die Ausnahmen jedes Jahr mit Hilfe von Durchführungsrechtsakten. Ein Sachverständigengremium aus nationalen Vertretern soll dabei im Rahmen des Prüfverfahrens eine befürwortende oder ablehnende Stellungnahme dazu abgeben. Der EWSA billigt die Ausdehnung der Befugnisse der Kommission in dieser Materie, betont dabei aber, dass eine Beschlussvorlage frühzeitig übermittelt werden muss, damit das Prüfungsverfahren rechtzeitig vor der nächsten Fangsaison durchgeführt werden kann.

4.6 In Bezug auf Artikel 27 und Artikel 29 Buchstabe a wird der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte übertragen. Der EWSA hat sich zu der Thematik bereits in früheren Stellungnahmen<sup>(1)</sup> geäußert. Darin hat er sich für eine zeitliche Begrenzung der Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte ausgesprochen. Außerdem sollten delegierte Rechtsakte auf Bereiche beschränkt bleiben, in denen rasche Entscheidungen nötig sind.

4.7 Durch die für Artikel 29 Buchstabe a vorgesehene Befugnisübertragung gemäß Artikel 26 und 27 des Verordnungsvorschlags werden sich die Grundlagen der Beschlussfassung in der Fischerei wesentlich ändern. Der Grund für die Delegierung der Befugnisse ist die derzeitige Langwierigkeit des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Rat und Parlament. Nach Auffassung des EWSA muss dieses Problem vordringlich durch eine Abgrenzung der geteilten Befugnisse zwischen Parlament und Rat gemäß Artikel 43 Absatz 2 und 3 AEUV gelöst werden. Die gemäß Artikel 27 des Mehrjahresplans festgelegte fischereiliche Sterblichkeit steht nach Auffassung des EWSA im direkten Zusammenhang mit der Festlegung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten, und fällt nach Artikel 43 Absatz 3 AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit des Rats.

4.8 Ein grundlegendes Anliegen, das mit dem Mehrjahresplan verfolgt wird, ist die Stabilität der Fangmöglichkeiten, die den Fischern die Gelegenheit geben soll, ihr Gewerbe auf einer sicheren Grundlage zu betreiben. Der EWSA befürchtet, dass die der Kommission übertragene Befugnis, neue Werte für die fischereiliche Sterblichkeit festzulegen, die ja bei der Festlegung der Fangquoten zugrunde liegen, kurzfristig zu plötzlichen Änderungen der Fangquoten und damit zu Beeinträchtigungen des Fischereigewerbes führen könnte.

<sup>(1)</sup> CESE, ABL C 107 vom 6.4.2011, S. 33-36, und CESE, ABL C 43 vom 15.2.2012, S. 56-59.

4.9 Für die Entscheidungsbefugnis des Rats hinsichtlich der Zielwerte der fischereilichen Sterblichkeit im Mehrjahresplan spricht auch, dass sich die Prinzipien für die wissenschaftlichen Gutachten von Jahr zu Jahr ändern. In den wissenschaftlichen Gutachten wird der Aspekt der sozio-ökonomischen Stabilität außen vor gelassen. Eine Änderung der Berechnungsgrundlagen oder -verfahren kann zu erheblichen Schwankungen bei den wissenschaftlich empfohlenen Zielwerten der fischereilichen Sterblichkeit führen, die durch keine bedeutende Änderung des Fischbestandes gerechtfertigt sind.

4.10 Der EWSA weist auf die laufenden Arbeiten an einem Gesamtbewirtschaftungskonzept für die Dorschbestände der Ostsee und die pelagischen Fischarten hin. Ein Plan, der auf diesem Konzept aufbaut, wird ohnehin den Mehrjahresplan für die Dorschbestände ablösen, sodass kein Anlass besteht, den derzeitigen Plan, mit dem positive Ergebnisse erzielt wurden, in einem Umfang zu ändern, der über das absolut Notwendige hinausgeht.

Brüssel, den 11. Juli 2012

*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 – Hochleistungsrechnen: Europas Position im weltweiten Wettlauf“**

COM(2012) 45 final

(2012/C 299/27)

Berichterstatlerin: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Am 18. April 2012 beschloss die Europäische Kommission, 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 – Hochleistungsrechnen: Europas Position im weltweiten Wettlauf"*

COM(2012) 45 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 143 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Zusammenfassung und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss stimmt der Mitteilung der Kommission grundsätzlich zu und unterstützt deren Ziele nachdrücklich. High Performance Computing (HPC) ist Voraussetzung für neue Erkenntnisse und Grundlage für die Entwicklung vieler innovativer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen.

1.2 HPC ist Teil der Digitalen Agenda und ein unverzichtbares Instrument moderner Forschungslandschaften und Volkswirtschaften geworden, einschließlich z.B. Energie-, Klima-, Gesundheits-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Verteidigungspolitik. HPC ist für die Strategie Europa 2020 von strategischer Bedeutung.

1.3 Der Ausschuss unterstützt den Ausbau eines europäischen HPC-Ökosystems und die hierfür bereits etablierte PRACE Research Infrastructure, die eine breite Verfügbarkeit von HPC-Ressourcen unter gleichen Zugangsbedingungen für alle potenziellen Nutzer/Akteure in der EU, insbesondere auch jene aus den Universitäten und den KMU gewährleisten soll.

1.4 Neben der vertragsrechtlichen und der finanziellen Seite eines leistungsfähigen HPC-Ökosystems stellen sich für die Weiterentwicklung von HPC zwei gleichbedeutende Aufgaben: einerseits die Entwicklung der "Hardware" für Computer der nächsten Generation, genannt Exascale Computer, andererseits die Entwicklung und Verbreitung der für deren Nutzung nötigen, sehr anspruchsvollen Instrumente, nämlich der "Software". Diese beiden Aufgaben sollten gleichgewichtig verfolgt werden.

1.5 Demzufolge unterstützt der Ausschuss den Vorschlag, das bisher in der EU erreichte Investitionsniveau im HPC-Bereich

auf rund 1,2 Mrd. EUR im Jahr zu verdoppeln. Demnach wären zusätzlich 600 Mio. EUR jährlich erforderlich, die vor allem von der EU, den Mitgliedstaaten und den industriellen Nutzern aufzubringen wären. Dadurch würde eine den anderen Weltregionen entsprechende Investitionsquote erreicht. Etwa die Hälfte dieser zusätzlichen Mittel sollten für die Beschaffung von HPC-Systemen und Prüfeinrichtungen aufgewendet werden, die andere Hälfte gleichermaßen für Ausbildung und für die Entwicklung und Hochskalierung von HPC-Software.

1.6 Dafür ist einerseits die Zusammenarbeit zwischen Forschungseinrichtungen/Universitäten und Industrie erforderlich. Nach Meinung des Ausschusses sind dazu Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) das besonders geeignete und bereits erprobte Instrument. In Einzelfällen könnte auch vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP) in Betracht kommen, sollte aber seitens der Kommission keinesfalls verbindlich vorgeschrieben werden.

1.7 Dafür sind andererseits beachtliche Fördermittel seitens der Mitgliedstaaten und der EU erforderlich. Diese sind sowohl unmittelbar für die obengenannten Aufgaben zur Weiterentwicklung eines leistungsfähigen HPC-Systems nötig, als mittelbar auch für die Ausbildung der benötigten hoch- und mittelqualifizierten Fachkräfte, also für die Universitäten und deren Personal.

1.8 Der Ausschuss appelliert an Rat und Mitgliedstaaten, angesichts der wirtschaftlichen und finanziellen Krisenlage die obengenannten, für HPC erforderlichen Maßnahmen, die ja gerade für eine Stärkung der Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit benötigt werden, keinesfalls zu versäumen. Andernfalls würde eine gefährliche Abwärtsspirale in Gang gesetzt.

1.9 Nach Meinung des Ausschusses gilt die erste Priorität der Verfügbarkeit eines konkurrenzfähigen HPC-Systems in und für Europa. Dieses Ziel sollte nicht mit einer möglicherweise protektionistischen Industriepolitik vermischt werden. Vielmehr sollten die Bemühungen dahin gehen, das für Entwicklung und Nutzung von HPC erforderliche Know-how, entsprechende Arbeitsplätze und entsprechende Entscheidungsebenen auch in Europa zu erhalten oder zu schaffen. Dabei könnten weitere Zusammenarbeiten mit den bisher technologisch führenden und auch in Europa tätigen oder an FuE beteiligten Global Players oder mit europäischen Unternehmen, die State-of-the-Art-Fachkompetenz in spezifischen HPC-Segmenten besitzen, zugleich das nötige kritische Potenzial schaffen, das einer zu erwartenden zukünftigen Marktführerschaft Chinas gegenüber konkurrenzfähig ist.

## 2. Kurzzusammenfassung der Mitteilung der Kommission

2.1 In der Mitteilung wird die strategische Bedeutung der computer-gestützten Hochleistungs-Rechentechnik (HPC – High-Performance Computing – wird in dieser Mitteilung als Synonym für High-End Computing, Supercomputing, World-Class Computing usw. verwendet, um es von Distributed Computing, Cloud Computing und Compute-Servern zu unterscheiden.) dargelegt. Sie basiert auf der Mitteilung zur IKT-Infrastruktur für die e-Wissenschaft und auf den Schlussfolgerungen des Rates, in denen ein weiterer Ausbau der Rechnerinfrastrukturen wie die Partnership for Advanced Computing in Europe (PRACE, siehe [www.prace-ri.eu](http://www.prace-ri.eu)) sowie die Zusammenlegung von Investitionen in High-Performance Computing im Rahmen von PRACE gefordert wird.

2.2 Die Mitgliedstaaten, die Industrie und die Forschungsgemeinde werden aufgerufen, in Zusammenarbeit mit der Kommission ihre gemeinsamen Anstrengungen zu verstärken, damit Europa bis 2020 eine führende Position bei der Bereitstellung und Nutzung von HPC-Systemen und HPC-Dienstleistungen erreicht.

2.3 HPC-Systeme werden vorangetrieben, einerseits um große gesellschaftliche und wissenschaftliche Herausforderungen wirksamer als bisher bewältigen zu können, wie beispielsweise die Früherkennung und Behandlung von Erkrankungen, die Entschlüsselung des menschlichen Gehirns, die Vorhersage der Klimaentwicklung oder die Verhütung von Katastrophen, andererseits um dem Innovationsbedarf der Industrie bei Produkten und Dienstleistungen nachzukommen.

2.4 Die Herausforderungen bei der Entwicklung noch leistungsfähigerer HPC-Systeme können nicht durch bloße Extrapolation bewältigt werden, sondern erfordern radikale Innovationen bei vielen Technologien. Den Akteuren in Industrie und Forschung in der EU gibt dies die Chance, sich in diesem Bereich neu zu positionieren.

2.5 Die EU investiert erheblich weniger in den Erwerb von Rechnersystemen der Spitzenklasse als andere Regionen (nur halb so viel wie die USA bei einem vergleichbaren BIP). Folglich sind Anzahl und Leistung der in der EU verfügbaren Rechnersysteme verglichen mit anderen Weltregionen zu niedrig, und die für HPC vorgesehenen FuE-Mittel sind gering.

2.6 Die weiteren Aspekte der Mitteilung betreffen:

- die Partnerschaft für Hochleistungsrechentechnik in Europa (PRACE)
- die Erfahrung Europas in der gesamten Lieferkette
- den Nutzen eines erneuten Engagements im HPC-Bereich für Europa
- die vor uns liegenden Herausforderungen
- einen HPC-Aktionsplan für Europa
- Leitungsstrukturen auf EU-Ebene
- vorkommerzielle Auftragsvergabe und Zusammenlegung von Ressourcen
- Ausbau des europäischen HPC-Ökosystems.

## 3. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses

### 3.1 Grundsätzliche Zustimmung

3.1.1 Grundsätzlich stimmt der Ausschuss der Mitteilung der Kommission zu und unterstützt deren Ziele nachdrücklich. High Performance Computing (HPC) ist Grundlage für die Entwicklung vieler neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen. Es gehört nicht nur zu den wichtigsten Schlüsseltechnologien, sondern ist auch Voraussetzung, um komplexe Systeme erforschen zu können. HPC ist damit essenzieller Bestandteil der Strategie Europa 2020.

3.1.2 Durch die Entwicklung und Nutzung immer leistungsfähigerer Computer hat sich HPC in den letzten Jahrzehnten zu einer maßgeblichen dritten Säule von Forschung und Entwicklung herausgebildet, welche die "klassischen" Säulen Experiment (einschließlich Demonstrations- und Testanlagen) und Theorie nicht nur ergänzt, sondern gleichzeitig auch zunehmend durchdringt. Dabei ist der neue Wissenschaftszweig "Simulation Science" entstanden. Zudem ist HPC ein wichtiges Instrument komplexer Datenerfassungen sowie Analyse- und Prognose-Systeme. HPC ist inzwischen Teil der Digitalen Agenda und ein unverzichtbares Instrument moderner Forschungslandschaften und Volkswirtschaften geworden, einschließlich z.B. Energie-, Klima-, Gesundheits-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Verteidigungspolitik.

### 3.2 Super-Computer

Die entscheidenden "Hardware"-Instrumente für HPC sind sog. Super-Computer mit zwei charakteristischen Merkmalen:

- Ihre Leistungsfähigkeit kann nur durch eine enorme Anzahl gleichzeitig, d.h. parallel zueinander, genutzter Einzelrechner (Prozessoren) erreicht werden. Inzwischen werden Super-Computer mit bis zu einer Million solcher einzelner Prozessoren konzipiert. Um diese hochkomplexen Rechen-Instrumente optimal nutzen zu können, müssen dafür sehr anspruchsvolle und schwierige Rechenprogramme ("Software") entwickelt und den Nutzern verfügbar gemacht werden. Dies ist eine bisher weitgehend unterschätzte, hochgradig spezialisierte Entwicklungsaufgabe.

— Der für den Betrieb noch leistungsfähigerer Rechner benötigte Bedarf an elektrischer Leistung wächst in Dimensionen, die nach derzeitiger Meinung dafür nicht verfügbar gemacht werden können. Ohne die Entwicklung ganz neuartiger Bauelemente mit einem um 99 % (!) gesenkten Leistungsbedarf würde man für einen Supercomputer der nächsten Generation (Exascale Computer) mindestens ein eigenes Kraftwerk von 1 000 MW Leistung benötigen. Diesen Bedarf auf einen realistischen Wert zu senken ist eine enorme, nicht leicht erfüllbare technologische Herausforderung.

### 3.3 Aspekte einer europäischen Förderpolitik

Der Ausschuss stellt fest, dass sich die vorliegende Mitteilung weniger mit den wissenschaftlich-technischen Herausforderungen auseinandersetzt, als vielmehr die Aspekte einer dafür nach Meinung der Kommission benötigten europäischen Förder- und Entwicklungspolitik anspricht und dazu Vorschläge über die zu verwendenden Instrumentarien unterbreitet. Hier aber hat der Ausschuss noch Bedenken und empfiehlt eine weitere Beratungsrunde (siehe Ziffer 4.4).

### 3.4 Balance zwischen Hardware und Software

Es ist eine der wichtigsten Empfehlungen des Ausschusses, Softwareaspekte als gleichermaßen essenzielle Seite des Problems intensiver zu beleuchten und Lösungen vorzubereiten, insbesondere was Entwicklung, Erprobung und Verbreitung der notwendigen Nutzerprogramme betrifft. Hier besteht beachtlicher Forschungs-, Entwicklungs-, Lehr- und Trainingsbedarf auf den verschiedenen Ebenen des Ausbildungs- und Nutzersystems. Dies erfordert eine ausreichende Unterstützung der dementsprechenden Maßnahmen auf Ebene der Universitäten, Forschungseinrichtungen und Industrie. Der Ausschuss empfiehlt, seitens der Kommission diesen Mangel zu beheben.

### 3.5 Qualifiziertes Personal – Universitäten und Ausstattung

Ein entscheidender Engpass dabei ist die Ausbildung und die Verfügbarkeit von ausreichend qualifiziertem Personal (s. z.B. [http://www.hpcwire.com/hpcwire/2012-04-04/supercomputing\\_education\\_in\\_russia.html](http://www.hpcwire.com/hpcwire/2012-04-04/supercomputing_education_in_russia.html)), und zwar sowohl für die erforderlichen F+E-Arbeiten als auch für die effiziente Nutzung von HPC-Systemen. Die Bemühungen dafür sollten ebenfalls Teil der Fördermaßnahmen sein. Eine entscheidende Voraussetzung dafür sind Universitäten mit ausreichender finanzieller und personeller Ausstattung, an denen eine ausreichende Zahl international anerkannter Software-Experten und Entwicklungs-Ingenieure lehrt und forscht und an denen eine hochqualifizierte Ausbildung erfolgen kann, basierend auf den Erfahrungen in Forschung und Entwicklung.

### 3.6 Europäisches HPC-Ökosystem – PRACE

#### 3.6.1 Was ist PRACE?

Die Notwendigkeit einer für alle Partner nutzbaren europäischen Infrastruktur für HPC wurde 2005 von den Betreibern und Nutzern der nationalen HPC-Zentren erkannt und propagiert. Vertreter von zunächst 14 Europäischen Staaten gründeten die PRACE-Partnerschaft mit dem Ziel, HPC in Europa zu befördern, zu nutzen und weiterzuentwickeln.

Dies führte zur Aufnahme von HPC als eine der ausgewählten Forschungsinfrastrukturen der ersten ESFRI-Liste<sup>(1)</sup>. Nachdem

auch die rechtlichen, finanziellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen waren, wurde 2010 der Verbund PRACE AISBL (Association International Sans But Lucratif – Internationale Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht) mit Sitz in Brüssel gegründet, um Nutzern aller Partner Zugang zu den fünf leistungsstärksten, national beschafften HPC-Systemen in Europa anzubieten. PRACE hat mittlerweile 24 Mitglieder, u.a. auch aus Israel und der Türkei. In FP7 wird PRACE in drei Projekten finanziell unterstützt, insbesondere für Arbeiten zu Portierung, Optimierung und Skalierung von Anwendungen sowie für intensives Training und Ausbildung der Nutzer. Derzeit haben vier Partner-Staaten (DE, FR, IT, ES) jeweils Rechenleistung im Wert von je 100 Mio. EUR zugesagt. Die Vergabe der Nutzungskontingente erfolgt in einem pan-europäischen Peer-Review-Prozess durch ein unabhängiges Scientific Steering Committee.

#### 3.6.2 Position des Ausschusses zu PRACE

Der Ausschuss unterstützt den **Ausbau eines europäischen HPC-Ökosystems** und die hierfür **bereits etablierte Forschungsinfrastruktur**, die eine breite Verfügbarkeit von HPC-Ressourcen unter gleichen Zugangsbedingungen gewährleistet bzw. gewährleisten soll. Dabei ist sicherzustellen, dass allen potenziellen Nutzern/Akteuren in der EU, insbesondere auch jenen in den Universitäten oder den KMU, die nicht unmittelbar mit der PRACE-Organisation verbunden sind, die Mitarbeit an der Entwicklung sowie die Nutzung der Ressourcen gleichberechtigt mit allen übrigen Akteuren ermöglicht wird. Es geht aber nicht nur um das leichtere und wohl lösbare Problem gleicher Zugangsbedingungen zu bestehenden HPC-Ressourcen, sondern um Forschung, Entwicklung und schließlich Beschaffung eines neuartigen, **um viele Größenordnungen leistungsfähigeren** zukünftigen HPC-Ökosystems **mit Exascale Computern** (siehe dazu unten Ziffer 4.1) **als zentrale Instrumente, einschließlich der Entwicklung dafür geeigneter anspruchsvoller Software**. Diesbezüglich empfiehlt der Ausschuss, vorzeitige Konzentrationsprozesse und Festlegungen auf ein bestimmtes Gesamtsystem zu vermeiden, um den Wettbewerb und den Pluralismus der möglichen Ansätze und Ideen zu ermöglichen, die für ein erfolgreiches Öko-System und die Verwirklichung des sehr ehrgeizigen Ziels erforderlich sind. Dieser delikaten Frage einer ausgewogenen Forschungs-, Entwicklungs- und Wettbewerbspolitik gelten die Bemerkungen des nächsten Kapitels. Hier sieht der Ausschuss noch Bedarf für weitere Diskussionen zwischen den potenziellen Akteuren.

### 3.7 Appell an den Rat und die Mitgliedstaaten

3.7.1 Angesichts der krisenhaften Wirtschaftslage in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU zeigt sich eine aus der Zwangslage heraus sogar verständliche Tendenz, genau auf dem Gebiet Ausbildung, Forschung und Entwicklung Einsparungen vorzunehmen. Dies würde aber zu einer fatalen Abwärtsspirale führen, da es gerade die neuen Technologien, Innovationen und damit verbundenen Fähigkeiten (skills) sind, welche zu Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit benötigt werden.

3.7.2 Der Ausschuss appelliert daher mit Nachdruck an den Rat und an alle Mitgliedstaaten, sich hier nicht zu den einfacheren Handlungsweisen verführen zu lassen, sondern gerade hier in das Neue und die dafür nötigen Voraussetzungen zu investieren, also anstatt hier zu kürzen sogar mehr zu fördern. Verspielen Sie nicht die Zukunft!

<sup>(1)</sup> Vgl. ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 40.

## 4. Besondere Bemerkungen des Ausschusses

### 4.1 Das Exascale Projekt

Die Entwicklung der nächsten Generation von Super-Computern wird als Exascale Projekt bezeichnet. Dafür müssen auf allen Ebenen des Gesamtsystems insbesondere die für den elektrischen Leistungsbedarf maßgeblichen Einzelkomponenten entscheidend verbessert, wahrscheinlich sogar gänzlich neu entwickelt werden. Dies ist eine schwierige Aufgabe in der Zusammenarbeit – und im Spannungsfeld – zwischen Forschungseinrichtungen und Industrie.

### 4.2 Zusammenarbeit zwischen Forschung und Industrie

Zu diesem schwierigen allgemeinen Themenkreis hat sich der Ausschuss bereits mehrfach geäußert (s. z.B. CESE 330/2009). U.a hat er in seiner kürzlichen Stellungnahme (CESE 806/2012) zu "Horizont 2020" empfohlen: "Darum sollte über neue Ansätze einer diesbezüglichen Industrie- und Wettbewerbspolitik nachgedacht werden.

Dabei ist es fraglich, ob die vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP) ein geeignetes Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Forschung und Industrie ist. Darum empfiehlt der Ausschuss, dass die verschiedenen, teilweise einander widersprechenden Zielsetzungen von oder Anforderungen an Forschungspolitik, Innovationspolitik und Industriepolitik identifiziert sowie mit den diversen Stakeholdern besprochen und geklärt werden – möglicherweise sind für Einzelfälle sogar Ausnahmeregelungen erforderlich." (siehe auch im Folgenden Ziffer 4.4).

### 4.3 Entwicklungsarbeiten für Exascale

Spezifisch auf Exascale bezogen heißt das, dem Stil moderner Forschung und Entwicklung folgend, für Partnerschaften zwischen Forschung und Industrie die auf den verschiedenen Gebieten (wie Prozessoren und den vielfältigen sonstigen Bauelementen) tätigen großen und kleinen Unternehmen sowie weltweit erfolgreichsten Akteure (s. Ziffer 4.5) einzubeziehen und gleichzeitig voreilige Festlegungen zu vermeiden. Schließlich kann ein optimierter Entwurf eines Gesamtsystems erst erfolgen, wenn bekannt ist, welche Bauelemente mit welcher Leistung entwickelt werden konnten oder können. Leider gibt es aus der Vergangenheit Beispiele, bei denen hiergegen verstoßen und Misserfolg geerntet wurde.

### 4.4 Förderkonzept dazu – "Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)"

Darum empfiehlt der Ausschuss, angesichts der großen Bedeutung eines leistungsfähigen HPC-Systems in und für Europa, gemeinsam mit den vielfältigen potenziellen Akteuren, insbesondere jenen der PRACE-Plattform, ein wünschbares Förderkonzept der Kommission zu entwickeln und gemeinsam vorzuschlagen, bevor die in der hier zur Diskussion stehenden Mitteilung beschriebenen Ansätze umgesetzt werden. Nach Meinung des Ausschusses stellen vor allem Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) ein für die Entwicklungsziele von HPC bereits bestens bewährtes und geeignetes Instrument dar. Deshalb sollte die im Vorschlag der Kommission bevorzugte vorkommerzielle

Auftragsvergabe, welche zwar für Einzelfälle ebenfalls geeignet sein kann, keinesfalls für eine generelle Anwendung erzwungen werden.

### 4.5 Global Players

Dabei sollte auch klargestellt werden, dass die erste Priorität der zukünftigen Verfügbarkeit eines konkurrenzfähigen leistungsfähigen HPC-Systems in und für Europa gilt. Angesichts der diesen Sektor dominierenden "Global Players" (wie IBM, CRAY, INTEL) sowie deren weltweit verstreute Eigentumsverhältnisse, Fertigungsstätten und Forschungslabors hält der Ausschuss es für wichtig, dass das für Entwicklung und Nutzung von HPC erforderliche Know-how, entsprechende Arbeitsplätze und entsprechende Entscheidungsebenen auch in Europa bestehen oder geschaffen werden. Dabei könnte z.B. eine weitere Zusammenarbeit mit den bisher führenden Firmen, aber auch mit innovativen Start-up-Unternehmen, die zu künftigen Marktführern werden könnten, zugleich das nötige kritische Potenzial schaffen, das einer zu erwartenden zukünftigen Marktführerschaft Chinas standhält.

### 4.6 Höhere Finanzausstattung

Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag, das bisher in der EU erreichte Investitionsniveau im HPC-Bereich auf rund 1,2 Mrd. EUR im Jahr zu verdoppeln. Es wären demnach zusätzlich 600 Mio. EUR jährlich erforderlich, die vor allem von der EU, den Mitgliedstaaten und den industriellen Nutzern aufzubringen wären. Dadurch würde eine den anderen Weltregionen entsprechende Investitionsquote erreicht. Es wird vorgeschlagen, etwa die Hälfte dieser zusätzlichen Mittel für die Beschaffung von HPC-Systemen und Prüfeinrichtungen aufzuwenden, ein weiteres Viertel für die Ausbildung und das verbleibende Viertel für die Entwicklung und Hochskalierung von HPC-Software.

Die hohen Ansprüche an die finanzielle Ausstattung erklären sich durch die hohen Kosten von HPC. Die Anschaffung eines Hochleistungsrechners kostet über 100 Mio. EUR, und für Wartung und Betrieb kommen jährlich noch mindestens 20 Mio. EUR hinzu. Deshalb sind öffentlich-private Bündnisse erforderlich, für die es in den im HPC-Bereich führenden Ländern auch Beispiele gibt.

### 4.7 Chancengleichheit und geistiges Eigentum

In der Mitteilung wird auf die großen Schwierigkeiten der europäischen HPC-Anbieter hingewiesen, ihre Produkte an den öffentlichen Sektor in Nicht-EU-Ländern mit nationalen HPC-Anbietern zu verkaufen. Die HPC-Nutzung in strategisch wichtigen Bereichen – wie Kernkraft, Militärindustrie, Erdöl- und Erdgasindustrie – muss schier unüberwindlich hohen Sicherheitsanforderungen gerecht werden. Jedoch können unter dem Rahmenprogramm entwickelte europäische Forschungsprojekte indirekt Unternehmen in Drittländern zugute kommen.

Eingedenk dessen, dass alle Vertragsparteien des WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen die Grundsätze der Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung (Artikel III) beachten müssen, unterstützt der Ausschuss den Vorschlag der Kommission, in den Handelsbeziehungen mit Drittländern einen gleichberechtigten HPC-Marktzugang zu thematisieren.

Dementsprechend unterstützt der Ausschuss die im Vorschlag der Kommission (COM(2011) 809 final vom 30.11.2011) zu Horizont 2020 dargelegten Absichten, die Rechte am geistigen Eigentum deutlich zu klären und zu verteidigen

#### 4.8 HPC und Energieverbrauch

Im Rahmen der künftigen Problemstellungen muss auch der Energieverbrauch als Bremsfaktor in der HPC-Entwicklung berücksichtigt werden (The Greening of HPC – Will Power Consumption Become the Limiting Factor for Future Growth in HPC? München, 10. Oktober 2008. [http://www.hpcuserforum.com/presentations/Germany/EnergyandComputing\\_Stgt.pdf](http://www.hpcuserforum.com/presentations/Germany/EnergyandComputing_Stgt.pdf)) (siehe auch Ziffer 3.2). Mit der derzeitig verfügbaren Technologie würden Exascale Systeme Unmengen an Energie verbrauchen, was die Betriebskosten in die Höhe treiben – die Energiekosten würden schätzungsweise 50 % der Betriebskosten ausmachen – und die Umwelt belasten würde.

Es gibt verschiedene Konzepte für energieeffiziente Technologien wie bspw. Hybrid-Supercomputer, die jedoch auch Fragen

aufwerfen ("Progress in lower-power devices may make it feasible to build future systems with Exascale performance (...) However (...) how do we exploit (...) this disruptive technology?" *A Strategy for Research and Innovation Through High Performance Computing*, University of Edinburgh 2011). Bezüglich der Architektur sind z.B. zahlreiche Energiesparstrategien entwickelt worden, wie die Festlegung von Inseln mit verschiedenen Versorgungsspannungen (die sogar abgeschaltet werden können), der Einsatz von energieeffizienten Speichern (*drowsy cache*) und selektives Abschalten von Elementen. Durch Multicore-Prozessoren, Multi-Threading und Cluster kann die Rechenlast mit dem Ziel einer Verringerung des Energieverbrauchs und der Wärmeentwicklung vereinbart werden (Green IT: Tecnologías para la Eficiencia Energética en los Sistemas TI. Universidad Politécnica de Madrid. 2008).

Daher schlägt der Ausschuss vor, die Förderung energiesparender Technologien als einen wesentlichen Aspekt in das HCP-Projekt der EU aufzunehmen.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle“**

COM(2012) 129 final – 2012/62 (COD)

**und dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten für die Durchsetzung der Richtlinie 2009/13/EG des Rates zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 und zur Änderung der Richtlinie 1999/63/EG“**

COM(2012) 134 final – 2012/65 (COD)

(2012/C 299/28)

Berichterstatte(r)in: **Anna BREDIMA**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 29. März bzw. am 11. April 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 100 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle"*

COM(2012) 129 final — 2012/62 (COD)

und

*"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten für die Durchsetzung der Richtlinie 2009/13/EG des Rates zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 und zur Änderung der Richtlinie 1999/63/EG"*

COM(2012) 134 final — 2012/65 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 141 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen

1.1 Das Seearbeitsübereinkommen (Maritime Labour Convention, MLC) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 2006 ist die erste Kodifizierung des Seearbeitsrechts, die international als die "vierte Säule" der maßgeblichen maritimen Übereinkommen gesehen wird. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Vorschläge, mit denen die notwendigen Mechanismen und Verfahren geschaffen werden, um die effektive Umsetzung durch die Mitgliedstaaten der EU, die sowohl als Flaggen- als auch als Hafenstaaten auftreten, sicherzustellen.

1.2 Das MLC, eine Art "Grundrechtecharta der Seeleute", dient dem Ziel, weltweit für einen umfassenden Schutz der Rechte von Seeleuten zu sorgen. Außerdem sollen für Länder und Schiffseigner, die ihren Seeleuten angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen bieten und sie vor dem unlauteren Wettbewerb durch unternormige Schiffe schützen wollen, gleiche Ausgangsbedingungen hergestellt werden.

1.3 Der EWSA wiederholt seinen früheren Appell an die EU, eine rasche Ratifizierung des MLC in den Mitgliedstaaten zu

erwirken. Er unterstützt das übergeordnete politische Prinzip, wonach das EU-Arbeitsrecht nahtlos an das Völkerrecht, zu dem das MLC gehört, anzupassen ist, jedoch unbeschadet eventuell in der EU geltender höherer Standards.

1.4 Der EWSA stellt fest, dass für die Kontrolle der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Seeleute an Bord eine ausreichende Zahl an Inspektoren mit erweiterten Qualifikationen zur Verfügung stehen muss. Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und die Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle werden ersucht, sich stärker für eine entsprechende Ausbildung der Inspektoren einzusetzen, damit sie ab dem Inkrafttreten des Übereinkommens ihre Kontrollaufgaben gemäß dem MLC wahrnehmen können.

1.5 Es kann Bereiche geben, in denen die geltende EU-Richtlinie 2009/16 und das MLC (und die einschlägigen ILO-Leitlinien über die Hafenstaatkontrolle) in Umfang und Verfahrensweisen voneinander abweichen. Der EWSA ist der Auffassung,

dass die in den beiden Rechtsinstrumenten vorgesehenen Kontroll- und Durchsetzungsverfahren aufeinander abgestimmt werden müssen, indem die der Europäischen Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse gestärkt werden.

1.6 Bei der Einhaltung und Durchsetzung der strukturellen Anforderungen an die Unterbringung der Seeleute, insbesondere in Spezialbereichen der Schifffahrtsindustrie, ist mit erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen. Hafenstaat-Besichtiger sollten die Vorkehrungen der Flaggenstaaten zu gleichwertigen Bestimmungen und Sanktionen im Zusammenhang mit Sonderregelungen und Ausnahmen, wie in der Seearbeits-Konformitätserklärung vorgesehen, anerkennen.

1.7 Bei der Inspektion kleinerer Schiffe auf Inlandsfahrten ist eine gewisse Flexibilität erforderlich, anders als bei großen Schiffen im internationalen Verkehr. Hier werden die vorgeschlagenen delegierten Rechtsakte für die Bewertung von Missständen zwecks Ergreifung weiterer Maßnahmen benötigt.

1.8 Der EWSA meint, dass das vorgeschlagene Verfahren für Hafenstaat-Besichtiger bei der Prüfung von Beschwerden im Zusammenhang mit dem MLC, die nicht an Bord gelöst werden können, um einen zweiten Schritt ergänzt werden sollte, bei dem die Beschwerde an den Reeder verwiesen wird, der seinerseits geeignete Maßnahmen ergreift. Dieser Schritt ist mit den Verfahren des MLC konform.

1.9 Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die Durchsetzung künftiger Herkunftslandvorschriften der EU in Drittländern dem Geist und den Bestimmungen des Seearbeitsübereinkommens entspricht.

1.10 Die umfassende Definition des Begriffs "Seemann" könnte verschiedene Personalkategorien an Bord von Schiffen umfassen, die als Seeleute gelten würden. Der EWSA meint, dass die Mitgliedstaaten die Klarstellungen der ILO und die damit verbundenen Leitlinien bei der Umsetzung und Durchsetzung des MLC anerkennen sollten; das Vorrecht des Flaggenstaates, diesbezügliche Feststellungen zu machen, ist zu respektieren.

1.11 Da die vorgeschlagene Richtlinie über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten in Bezug auf die Möglichkeit der Verwaltung, anerkannte Organisationen mit der Durchführung von Inspektionen oder dem Ausstellen von Zertifikaten zu beauftragen, nicht genau genug ist, geht der EWSA davon aus, dass die Mitgliedstaaten dies bei der Umsetzung in ihr einzelstaatliches Recht festlegen können.

## 2. Einleitung

2.1 Das Seearbeitsübereinkommen 2006 (Maritime Labour Convention, MLC) wurde von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) am 23. Februar 2006 verabschiedet. Sein Zweck ist die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen in der internationalen Schifffahrt durch die Festlegung einheitlicher Mindestnormen für alle Flaggen und für alle Seeleute.

2.2 Das Abkommen, auch als "Grundrechtecharta der Seeleute" bezeichnet, wurde so gestaltet, dass nahezu alle Staaten für seine Ratifizierung gewonnen werden können, denn es

vereinbart ein resolutes Eintreten für die Rechte mit Flexibilität in der Umsetzung der eher technischen Anforderungen, und es gewährt Schiffen aus Ländern, die es ratifizieren, Vorteile. Es gilt als die vierte Säule des internationalen Rechtsrahmens für qualitätsorientierte Schifffahrt und ergänzt die drei grundlegenden Seeverkehrsübereinkommen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO): das SOLAS-Übereinkommen (Schutz des menschlichen Lebens auf See) von 1974, das STCW-Übereinkommen (Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten) von 1978 und das MARPOL-Übereinkommen (Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe) 73/78. Ziel ist der umfassende, weltweite Schutz der Rechte der Seeleute und die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für Länder und Schiffseigner, die ihren Seeleuten angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen bieten und sie vor dem unlauteren Wettbewerb durch unternormige Schiffe schützen wollen.

2.3 Die Mindestnormen des Seearbeitsübereinkommens müssen von allen ratifizierenden Staaten durch nationale Normen oder Anforderungen umgesetzt werden. Das System zu ihrer Durchsetzung und Einhaltung bedarf einer umfassenden internationalen Zusammenarbeit, damit es wirkungsvoll ist. Da sich verschiedene Verpflichtungen aus dem Abkommen an Schiffseigner und Flaggenstaaten richten, ist es wesentlich, dass Staaten mit starken maritimen Interessen dem Übereinkommen beitreten.

## 3. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsvorschläge

3.1 In den Richtlinienvorschlägen kommt klar zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten der EU und die Kommission das Engagement der ILO für die Annahme des Seearbeitsübereinkommens unterstützt haben. Das lebhafteste Interesse der EU am Inkrafttreten des Übereinkommens drückt sich in der Entscheidung 2007/431/EG<sup>(1)</sup> aus, die die Mitgliedstaaten ermächtigt, das Seearbeitsübereinkommen im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren.

3.2 Die Kommission verweist auf die Bedeutung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006, zu deren Durchführung die Richtlinie 2009/13/EG<sup>(2)</sup> erlassen wurde. Durch diese Richtlinie wurde das EU-Recht in Einklang mit den internationalen Standards im MLC gebracht.

3.3 Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle<sup>(3)</sup> und der Vorschlag für eine Richtlinie über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten für die Durchsetzung der Richtlinie 2009/13/EG des Rates zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 und zur Änderung der Richtlinie 1999/63/EG<sup>(4)</sup> sind Teil der politischen Bestrebungen

(1) ABl. L 161 vom 22.06.2007, S. 63-64.

(2) ABl. L 124 vom 20.05.2009, S. 30-50.

(3) COM(2012) 129 final.

(4) COM(2012) 134 final.

der EU, maritime Berufe durch die Umsetzung des MLC 2006 attraktiver zu machen. Mit den aktuellen Schritten sollen die notwendigen Mechanismen und Verfahren geschaffen werden, um die volle, wirksame Umsetzung des Übereinkommens durch die Mitgliedstaaten, die sowohl als Flaggen- als auch als Hafenstaaten auftreten, sicherzustellen. Beide Richtlinien werden am Tag des Inkrafttretens des Seearbeitsübereinkommens 2006 in Kraft treten, und die Mitgliedstaaten haben zwölf Monate Zeit zu ihrer Umsetzung.

3.4 Die Vorschläge zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle:

- nennen das Seearbeitszeugnis und die Seearbeits-Konformitätserklärung unter den Papieren, die von den Inspektoren zu prüfen sind;
- weiten die Kontrollen auf neue Aspekte aus (so muss zum Beispiel für jeden Seemann ein angemessener, von beiden Seiten unterzeichneter Arbeitsvertrag mit den erforderlichen Klauseln vorgewiesen werden können);
- weiten den Umfang der Prüfung von Beschwerden aus und sehen entsprechende Verfahren vor, und sie
- führen neuen Bestimmungen über die Übertragung von Befugnissen und Durchführungsbefugnissen infolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon ein.

3.5 Die neue Richtlinie über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten:

- verpflichtet die Flaggenstaaten der EU zur Schaffung von Mechanismen, damit sie ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der Richtlinie 2009/13/EG nachkommen können;
- schreibt berufliche Qualifikationen und Unabhängigkeit der Personen vor, die die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie 2009/13/EG überprüfen, und sie
- benennt Grundsätze und Verfahren, die von den zuständigen Personen der Flaggenstaaten bei Beschwerden an Bord von Schiffen unter EU-Flagge zu berücksichtigen sind.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA unterstützt die übergeordnete Politik, wonach das EU-Arbeitsrecht nahtlos dem Völkerrecht, zu dem auch das MLC- und das STCW-Übereinkommen gehören, angeglichen werden soll, jedoch unbeschadet eventuell in der EU geltender höherer Standards.

4.2 Der EWSA stellt fest, dass das MLC 2006 noch nicht völkerrechtlich bindend ist und von den Staaten erst in nationales Recht übertragen werden muss. In den Leitlinien der ILO für Flaggenstaat- und Hafenstaatinspektionen wird unterstrichen, dass in allen Fällen die einschlägigen nationalen Gesetze, Regelungen, Tarifvereinbarungen oder sonstigen Maßnahmen zur

Umsetzung des MLC in dem Flaggenstaat als maßgeblicher Ausdruck der Anforderungen in dem Flaggenstaat anzusehen sind. Sie verweisen überdies auf die Flexibilität bei der Umsetzung des MLC, namentlich über im Wesentlichen gleichwertige nationale Regelungen und das Ermessen der Flaggenstaaten bei der Wahl konkreter Umsetzungsmaßnahmen. Es bedarf also einer gemeinsamen Auslegung und Durchsetzung des MLC durch die Mitgliedstaaten der EU und durch Drittstaaten.

4.3 Der EWSA würdigt die Verabschiedung der Richtlinie 2009/13/EG zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 als einen außerordentlichen Erfolg des sozialen Dialogs in der Branche, der greifbare Resultate haben dürfte. Die wichtigste Aufgabe besteht darin, die Ursachen für die Übermüdung der Seeleute durch eine Kontrolle der Arbeits- und Ruhezeiten zu beseitigen.

4.4 Der Ausschuss verweist auf seine Stellungnahmen:

- zum *dritten Maßnahmenpaket für die Sicherheit im Seeverkehr* <sup>(5)</sup>, in der er Überlegungen zur zweckmäßigsten Umsetzung des MLC in das EU-Recht unterstützte. Er empfahl, dass die Europäische Union ihre Bemühungen um die Ratifizierung dieses Übereinkommens intensivieren solle, indem sie auch die Ratifizierung durch Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums sowie durch Drittländer, mit denen Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit bestehen, fördert;
- zur *"Seeverkehrspolitik der EU bis 2018"* <sup>(6)</sup>, in der er die Mitgliedstaaten aufforderte, das Seearbeitsübereinkommen der ILO von 2006 zu ratifizieren, mit dem weltweit einheitliche Anforderungen für die Arbeitsbedingungen auf Schiffen geschaffen werden, um Seefahrtsberufe für junge Menschen attraktiv zu machen;
- zur *"Verbesserung der Arbeitsnormen im Seeverkehr"* <sup>(7)</sup>, in der die EU-Mitgliedsstaaten zu einer möglichst baldigen Ratifizierung des MLC aufgerufen werden und empfohlen wird, operationelle Leitlinien für Flaggen- und Hafenstaaten auszuarbeiten.

4.5 Der Ausschuss hebt des Weiteren seine Stellungnahme zu dem *"Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum"* <sup>(8)</sup> hervor, in der er seine Aufforderung an die Mitgliedstaaten wiederholt, "im Hinblick auf gleiche Ausgangsbedingungen auf internationaler Ebene das ILO-Übereinkommen über Mindestarbeitsnormen im Seeverkehr zu ratifizieren, unbeschadet möglicherweise in der EU geltender strengerer Normen." Das EU-Recht muss vollkommen mit dem Völkerrecht in Einklang stehen, insbesondere mit dem MLC- und dem STCW-Übereinkommen (Internationales Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungsnachweisen, Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten) der IMO.

<sup>(5)</sup> ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 195-201.

<sup>(6)</sup> ABl. C 255 vom 22.09.2010, S. 103.

<sup>(7)</sup> ABl. C 97 vom 28.04.2007, S. 33.

<sup>(8)</sup> ABl. C 24 vom 28.01.2012, S. 146.

4.6 Die Vorschläge entsprechen den Erwartungen der Interessenträger in Bezug auf die Verbesserung der Seeverkehrssicherheit, der Qualität der Schifffahrt und der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für EU-Betreiber und -Flaggen und Nicht-EU-Betreiber und -Flaggen. Folglich unterstützt der EWSA das Vorgehen, das Seearbeitsübereinkommen durch die Verbesserung der EU-Rechtsvorschriften umzusetzen. Die Initiative der EU trägt zu den Zielen der von Kommissionsvizepräsident KALLAS geschaffenen Taskforce für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit im Seeverkehr bei, die sich für die Umsetzung des MLC 2006 ausgesprochen hatte (Juni 2011).

## 5. Besondere Bemerkungen

### *Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle*

5.1 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass der Umfang der der Kommission übertragenen Befugnisse und ihrer Durchführungsbefugnisse sowohl erweitert werden sollte, damit im Einzelnen harmonisierte Modalitäten für die Durchführung der Hafenstaatkontrollverfahren für die Inspektion von Schiffen nach dem Seearbeitsübereinkommen festgelegt werden können, die den einschlägigen ILO-Leitlinien Rechnung tragen, als auch auf den Geltungsbereich und die Verfahrensweisen der Richtlinie 2009/16 abgestimmt werden sollte.

5.2 In seiner Stellungnahme zum dritten Maßnahmenpaket zur Seeverkehrssicherheit<sup>(9)</sup> begrüßte der EWSA "die Einführung von Kontrollen der Arbeitsbedingungen an Bord, da der Faktor Mensch oftmals von grundlegender Bedeutung bei Seeunfällen ist. Für die Überprüfung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Seeleute an Bord ist eine Erhöhung der Zahl an Besichtigern mit den entsprechenden Qualifikationen in diesem Bereich erforderlich." Demnach benötigen die Inspektoren eine entsprechende Ausbildung, um Kontrollen gemäß dem Seearbeitsübereinkommen durchführen zu können, sobald es in Kraft tritt. Der EWSA dringt darauf, dass die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und die Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle der Ausbildung von Inspektoren für die Zwecke des Seearbeitsübereinkommens nachdrückliche Impulse geben.

5.3 Der EWSA verweist auf Artikel 13 Buchstabe c) der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafenstaatkontrolle, wo es heißt: "Bei jeder Erstüberprüfung eines Schiffes stellt die zuständige Behörde sicher, dass der Besichtigter [sich mindestens] einen Eindruck vom Gesamtzustand des Schiffes, einschließlich der hygienischen Verhältnisse, einschließlich des Maschinenraums und der Unterkunftsräume, verschafft." Allerdings werden den ILO-Leitlinien für Hafenstaatkontrolleure zufolge bei Inspektionen im Sinne des MLC 2006 bei der ersten und zugleich oftmals einzigen Kontrolle hauptsächlich das Seearbeitszeugnis und die Seearbeits-Konformitätserklärung des Schiffs überprüft. Diese Dokumente liefern einen Anscheinsbeweis dafür, dass die Anforderungen dieses Übereinkommens im Hinblick auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Seeleute in dem Umfang erfüllt sind, wie es bescheinigt wird. Unter bestimmten Umständen können jedoch genauere Überprüfungen durchgeführt werden, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord zu kontrollieren. Es mag noch andere Bereiche geben, in denen die geltende EU-Richtlinie 2009/16 und das MLC und die einschlägigen ILO-Leitlinien in Umfang und Verfahrensweisen divergieren. Daraus folgt, dass die Kontroll- und Durchsetzungsverfahren beider Rechtsinstrumente aufeinander abzustimmen sind,

indem die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf die Schaffung angemessen harmonisierter Modalitäten gestärkt werden.

5.4 Die Einhaltung und Durchsetzung struktureller Anforderungen an die Unterbringung der Seeleute, insbesondere in Spezialbereichen der Seeschifffahrt – man denke an große, gewerblich genutzte Yachten oder an kleine Schiffe – dürfte bedeutende Schwierigkeiten bereiten. Der EWSA stellt fest, dass das Seearbeitsübereinkommen den Flaggenstaaten die Möglichkeit einräumt, bei Bedarf durch gesetzliche Bestimmungen und Regelungen oder sonstige Maßnahmen, die den Bestimmungen im Wesentlichen gleichwertig sind, nach Anhörung der Verbände der Reeder und der Seeleute Ausnahmeregelungen, Freistellungen und eine anderweitige, flexible Handhabung der Standards des Übereinkommens einzuführen und zu sanktionieren. Folglich erwartet der EWSA, dass sich die Hafenstaatkontrolleure in ihren Prüfberichten auf die Beurteilungen der Flaggenstaaten stützen, wie sie in der Seearbeits-Konformitätserklärung zum Ausdruck kommen.

5.5 Im MLC wird berücksichtigt, dass die ILO-Mitglieder eine gewisse Flexibilität benötigen, um den speziellen Bedingungen im jeweiligen Land gerecht zu werden. Das gilt insbesondere für kleinere Schiffe und nicht auf internationalen Routen verkehrende Schiffe sowie für Spezialschiffe. Daher brauchen kleine Schiffe auf kleiner Fahrt nicht unbedingt genauso kontrolliert zu werden wie große Schiffe im internationalen Verkehr. Für die Hafenstaatkontrolle sieht der EWSA zahlreiche praktische Probleme in Bezug auf genauere Kontrollen und die Bewertung von Mängeln zwecks Ergriffung weiterer Maßnahmen voraus. Er spricht sich dafür aus, diese Fragen sorgfältig zu behandeln und umsichtig durch die vorgeschlagenen delegierten Rechtsakte zu regeln, in denen die jeweils geltenden nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des MLC berücksichtigt werden.

5.6 Im vorgeschlagenen neuen Artikel 18a "Beschwerden im Zusammenhang mit dem Seearbeitsübereinkommen" werden in Absatz 1 die Schritte für den Fall dargelegt, dass eine Beschwerde nicht an Bord gelöst werden kann. In diesem Fall benachrichtigt der Hafenstaat-Besichtigter den Flaggenstaat zwecks geeigneter Abhilfemaßnahmen. Der EWSA meint, dass die vorgeschlagene Vorgehensweise einen zweiten Schritt umfassen sollte, in dem der Reeder über die Beschwerde benachrichtigt wird, sodass er geeignete Maßnahmen ergreifen kann. Dieser Schritt ist mit dem MLC konform.

### *Vorschlag für eine Richtlinie über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten*

5.7 Die Ratifizierung bzw. Umsetzung des MLC 2006 ist in einigen EU-Mitgliedstaaten bereits weit fortgeschritten bzw. abgeschlossen. Die Umsetzung seiner Anforderungen an Anheuerung, Einsatz und Sozialschutz der Seeleute, die Staatsangehörige oder Gebietsansässige eines Beschäftigtenherkunftslandes sind oder dort ihren Wohnsitz haben, wird erhebliche praktische Fragen aufwerfen. Der EWSA ersucht die Kommission, diese Frage rasch zu klären und dafür Sorge zu tragen, dass die Durchsetzung künftiger Herkunftslandvorschriften der EU in Drittländern dem Geist und den Bestimmungen des Seearbeitsübereinkommens entspricht.

5.8 Die Flaggenstaaten halten die Schiffseigner dazu an, die Einhaltung durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten. In Artikel II des Seearbeitsübereinkommens bezeichnet "der Begriff Seeleute alle Personen, die in irgendeiner Eigenschaft an Bord

<sup>(9)</sup> ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 195-201.

eines Schiffes, für das dieses Übereinkommen gilt, beschäftigt oder angeheuert sind oder arbeiten". Probleme ergeben sich aus dieser breiten Definition bei dem Personal von Charterern (wie z.B. Geologen und Taucher auf Schiffen der Offshore-Industrie) oder bei Personal, das nicht direkt vom Schiffseigner beschäftigt wird, oder bei vertraglich angestellten Wachleuten an Bord zur Abwehr von Piraten. Sie alle könnten als Seeleute gelten. In Anerkennung des Umstands, dass es Situationen geben kann, in denen ein Mitglied im Zweifel ist, ob zeitweise an Bord beschäftigte Personen als Seeleute im Sinne des Übereinkommens anzusehen sind, sorgte die ILO für eine Klarstellung mit der Entschließung VII der 94. (maritimen) Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz. In jedem Fall ist gemäß Artikel II Absatz 3 bei Zweifeln, ob bestimmte Personengruppen als Seeleute im Sinne dieses Übereinkommens anzusehen sind, diese Frage von den zuständigen Stellen jedes Mitglieds nach Anhörung der mit dieser Frage befassten Verbände der Reeder und der Seeleute zu entscheiden. Nach Auffassung des EWSA sollten die Mitgliedstaaten die ILO-Entscheidungen und die damit verbundenen Leitlinien bei der Umsetzung und Durchsetzung des Seearbeitsübereinkommens anerkennen und diesen Grundsatz fest vertreten.

5.9 Zu Artikel 4 "Für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zuständige Personen" stellt der EWSA fest, dass die ILO-Leitlinien für Hafenstaat-Besichtiger, die Inspektionen gemäß MLC 2006 vornehmen, erarbeitet wurden, um die Behörden der Hafenstaaten bei der wirksamen Wahrnehmung ihrer

Verpflichtungen aus dem MLC zu unterstützen. In den meisten Fällen geht es bei den Inspektionen um Personal, das bereits unter die bestehenden internationalen Hafenstaatkontrollbestimmungen fällt, die im Zusammenhang mit den IMO-Übereinkommen und nach regionalen Vereinbarungen über die Hafenstaatkontrolle ausgearbeitet wurden. Dies gilt in der Tat für EU-Länder im Rahmen der Pariser Vereinbarung und der Richtlinie 2009/16/EG.

5.10 Ein wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit der Durchsetzung des MLC wird die Ausstellung von Seearbeitszeugnissen und Seearbeits-Konformitätserklärungen durch die Behörden der Flaggenstaaten sein. Laut Regel 5.1.1 des Übereinkommens können die Mitglieder Organisationen, wie etwa Klassifikationsgesellschaften, mit der Durchführung von Inspektionen oder der Ausstellung von Zertifikaten oder mit beidem beauftragen. Dieses Prinzip ist im EU-Recht verankert, genauer gesagt zum Teil in der "Richtlinie 2009/15/EG über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden" sowie teilweise in der "Richtlinie 2009/21/EG über die Erfüllung der Flaggenstaatenpflichten". Da die vorgeschlagene Richtlinie in Bezug auf die Möglichkeit der Verwaltung, anerkannte Organisationen mit bestimmten Aufgaben zu beauftragen, nicht genau genug ist, geht der EWSA davon aus, dass die Mitgliedstaaten dies bei der Umsetzung in ihr einzelstaatliches Recht regeln können.

Brüssel, den 11. Juli 2012

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

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recycling von Schiffen“

COM (2012) 118 final – 2012/0055 (COD)

(2012/C 299/29)

Berichterstatter: **Martin SIECKER**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 10. April bzw. 19. April 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recycling von Schiffen"*

COM(2012) 118 final — 2012/0055 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli) mit 122 gegen 31 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Das Abwracken von Schiffen erfolgt auf unverantwortliche Weise. Der Großteil der Schiffe wird in Bangladesch, Indien und Pakistan nach der Strandungsmethode abgewrackt, bei der man Schiffe auf Sandstrände auflaufen lässt. Anschließend werden sie direkt am Strand durch ungeschulte Arbeitnehmer, darunter viele Kinder, ohne geeignete Geräte und ohne Schutz gegen die unzähligen dabei freigesetzten Gefahrstoffen zerlegt.

1.2 Ausgemusterte Schiffe werden als gefährlicher Abfall eingestuft und fallen unter das Basler Übereinkommen, das die Verbringung gefährlicher Abfälle regelt. Aufgrund der jahrelangen systematischen und massiven Verstöße gegen dieses Übereinkommen nahm die IMO 2009 das Übereinkommen von Hongkong über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen ("Hongkong-Übereinkommen") an. Die EU und ihre Mitgliedstaaten gelangten zu dem Schluss, dass das Kontroll- und Durchsetzungsniveau beider Übereinkommen in Bezug auf Schiffe, die als Abfall einzustufen sind, gleichwertig ist. Sämtliche afrikanischen und zahlreiche lateinamerikanischen Länder teilten diese Schlussfolgerung jedoch nicht. Das Hongkong-Übereinkommen wird voraussichtlich 2020 in Kraft treten, wenn es von einer ausreichenden Anzahl Staaten ratifiziert wird.

1.3 Die Europäische Union trägt in diesem Bereich eine große Verantwortung, da ein Großteil der Weltflotte im Besitz von Reedern aus EU-Mitgliedstaaten ist. Die Europäische Kommission verfolgt die Entwicklungen in diesem Sektor schon seit Jahren mit Sorge, weshalb sie vor geraumer Zeit beschloss, dagegen vorzugehen. So hat sie in den letzten fünf Jahren zunächst ein Grünbuch, dann einen Strategievermerk und nun einen Verordnungsvorschlag zu dieser Thematik vorgelegt. Letzterer setzt einige Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens frühzeitig in Kraft.

1.4 Der Vorschlag für eine Verordnung zum Schiffsrecycling erscheint im Vergleich zu dem in der Vergangenheit zum

gleichen Thema vorgelegten Grünbuch und Strategievermerk allerdings eher "zahnlos". In letzteren beiden Dokumenten werden die Probleme in Bezug auf das Schiffsrecycling, insbesondere in Bangladesch, Indien und Pakistan, präzise analysiert; außerdem bringt die Europäische Kommission darin ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass entschlossene Maßnahmen getroffen werden müssen, um gegen die Missstände in diesen Ländern vorzugehen. Die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen bieten jedoch keine Lösung für dieses Problem. Der Ausschuss kann daher nur zu dem Schluss kommen, dass es offensichtlich am politischen Willen zur Problembewältigung mangelt.

1.5 In dem Vorschlag fehlt u.a. ein wirtschaftliches Instrument, mit dem die Europäische Kommission die Entwicklung in die gewünschte Richtung lenken kann. In den Vordokumenten wurde ein derartiges Instrument sehr wohl noch erörtert. Die Europäische Kommission ließ außerdem Möglichkeiten zur Einrichtung eines Fonds untersuchen, zu dem jedes Schiff, das einen europäischen Hafen anläuft, einen Beitrag leisten muss. Die Höhe dieses Beitrags wird gemäß einer Formel aus Tonnage und Toxizität festgelegt. Außerdem lässt sich die Einrichtung eines derartigen Fonds hervorragend mit dem Verursacherprinzip vereinbaren. Ein Teil der Fondsmittel kann dann zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Südostasien verwendet werden, indem die Arbeitnehmer über Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz informiert werden sowie das lokale Bewusstsein für die Gefahren unverantwortlichen Abwrackens von großen Schiffen geschärft und die öffentliche Infrastruktur vor Ort verbessert wird.

1.6 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, die Möglichkeit der Nutzung dieser Mittel zum Aufbau von Abwrack- und Recyclingkapazitäten in Europa zu untersuchen. Die EU verfügt über ausreichende Dockkapazitäten, die kaum mehr für Schiffsbau und -reparatur gebraucht werden, aber für das Abwracken und Recyceln geeignet sind. Das schließt wiederum sehr gut an das Bestreben der Europäischen Union an,

sich zu einer nachhaltigen "Recyclinggesellschaft" zu entwickeln, d.h. einer Gesellschaft, in der Abfall in einem ausgeklügelten und engmaschigen Recyclingnetz wieder zu Rohstoff umgewandelt wird. So können beträchtliche wirtschaftliche Erträge im Sinne wertvoller Rohstoffe erzielt werden, mit denen ein erheblicher Teil der Rohstoffnachfrage abgedeckt und neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Angesichts der steigenden Rohstoffpreise und der hohen Arbeitslosigkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten kann dies für ganz Europa sehr nutzbringend sein. Außerdem könnte der Aufbau einer Recyclingindustrie für ausgemusterte Schiffe eine Chance für die Entwicklung von Küstenregionen, die Ausbildung junger Menschen in den neu entstehenden Berufssparten und die Beschäftigung von Arbeitslosen bieten.

1.7 Will Europa ein verantwortliches Abwracken seiner Schiffe sicherstellen, ist es wohl gerechtfertigt, dass es auch für den Aufbau der für ein "sauberes" Abwracken erforderlichen Kapazitäten mitbezahlt. In einer Marktwirtschaft gibt es nun einmal nichts umsonst, alles hat seinen Preis. Im Falle des verantwortungsvollen Schiffsabwrackens ist dieser Preis in Geld zu begleichen. Im Falle des unverantwortlichen Schiffsabwrackens hingegen wird er teilweise in anderer "Währung" bezahlt, beispielsweise in Umweltverschmutzung vor Ort und in Menschenleben. Da die EU diese Art von "Währung" nicht als gesetzliches Zahlungsmittel akzeptieren will, darf sie sie auch im Zahlungsverkehr mit Drittländern nicht zulassen. Die Europäische Kommission könnte diesen Aspekt stärker betonen. Nach Meinung des Ausschusses sollte die Europäische Kommission daher einen besseren, ideenreicheren und mutigeren Vorschlag mit mehr Initiative vorlegen, der den ehrgeizigen Zielen ihrer früheren Dokumente und den Empfehlungen der einschlägigen Ausschussstellungen entspricht.

1.8 In Bezug auf die Genehmigung der Schiffsabwrackung in Anlagen in Nicht-OECD-Ländern, sofern diese die Auflagen erfüllen und auf der europäischen Liste stehen, empfiehlt der Ausschuss, dass die Verordnung sich insbesondere auf die Leitlinien der entsprechenden internationalen Organisationen<sup>(1)</sup> sowie auf das Basler Übereinkommen selbst und seine technischen Leitlinien stützen sollte.

## 2. Einleitung

2.1 Ende der 1980er-Jahre entstand internationale Entrüstung über die Verbringung von giftigen Abfällen aus Industrieländern in Entwicklungsländer. Berichte über 8 000 Fässer mit Chemieabfällen, die am Meeresufer der nigerianischen Hafenstadt Koko abgeladen wurden, oder über Schiffe wie die "Karin B", die von Hafen zu Hafen fuhr, um ihre Ladung gefährlicher Abfälle loszuwerden, gerieten damals in die Schlagzeilen. Rufe nach einer Stärkung des internationalen Rechtsrahmens wurden laut. Im Jahr 1989 wurde das Basler Übereinkommen der Vereinten Nationen angenommen, das einen Rahmen für die internationale Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle festlegt.

<sup>(1)</sup> Technische Richtlinien für die umweltgerechte Behandlung von Abfällen aus dem vollständigen oder teilweisen Abwracken von Schiffen, Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, UNEP; Sicherheit und Gesundheit beim Abwracken von Schiffen: Leitlinien für asiatische Länder und die Türkei, Internationale Arbeitsorganisation (ILO); Leitlinien für das Recycling von Schiffen, Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO).

2.2 Im Basler Übereinkommen ist ein globales System der vorausgehenden schriftlichen Benachrichtigung und Zustimmung zur Verbringung von Abfällen zwischen Ländern vorgesehen. Dieses Übereinkommen wurde 1995 dahingehend geändert, dass die Verbringung von gefährlichen Abfällen aus den EU- und OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten verboten wurde. Die EU hat dieses Übereinkommen und seine Änderung in Bezug auf das Verbringungsverbot in Gemeinschaftsrecht umgesetzt<sup>(2)</sup>.

2.3 Obwohl die Abfallverbringungsregeln auch für Schiffe gelten und Schiffe gemäß dem Basler Übereinkommen ab einem bestimmten Punkt als Abfall eingestuft werden können, werden aufgrund anderer internationaler Vorschriften weiterhin als Schiffe angesehen. Da so gut wie alle Schiffe beachtliche Mengen von Gefahrstoffen wie Öl und Ölschlamm, Asbest, Glaswolle, PCB, TBT, Schwermetalle in Farben usw. enthalten, sind Schiffe, die abgewrackt werden sollen, als gefährlicher Abfall anzusehen. Daher dürfen derartige aus OECD-Ländern "exportierte" Schiffe unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats im Einklang mit dem Basler Übereinkommen nur in OECD-Ländern abgewrackt werden.

2.4 Da Schiffe jedoch systematisch diese Rechtsvorschriften umgehen, verfehlen sowohl die internationalen Bestimmungen als auch die EU-Vorschriften ihr Ziel. Um die Lage zu verbessern, baten die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO), verbindliche Vorschriften für das Recycling von Schiffen auszuarbeiten. Die IMO legte 2006 einen Entwurf für ein Übereinkommen vor, der 2009 als Übereinkommen von Hongkong über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen ("Hongkong-Übereinkommen") angenommen wurde. Dieses Übereinkommen muss von einer ausreichenden Anzahl Flaggen- und Recycling-Staaten ratifiziert werden, um in Kraft treten und Wirkung zeigen zu können.

2.5 Die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens begrüßten 2006 den von der IMO vorgelegten Entwurf und nahmen eine erste Prüfung der Frage in Angriff, ob die Kontroll- und Durchsetzungsregelung des Hongkong-Übereinkommens der diesbezüglichen Regelung des Basler Übereinkommens entspricht. Die EU und ihre Mitgliedstaaten schlossen ihre Prüfung 2010 ab und gelangten zu dem Schluss, dass das Kontroll- und Durchsetzungsniveau beider Übereinkommen in Bezug auf Schiffe, die als Abfall einzustufen sind, zumindest gleichwertig ist. Im Oktober 2011 plädierten die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens für die Ratifizierung des Hongkong-Übereinkommens, damit dieses in Kraft treten kann. Damit ist frühestens 2020 zu rechnen. Nach seinem Inkrafttreten sind die Vertragsparteien verpflichtet, ihre großen Handelsschiffe nur in Ländern abzuwracken, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind.

2.6 Umweltschädliche und unsichere Praktiken beim Abwracken von Schiffen sind nach Ansicht der Europäischen Kommission noch immer ein ernst zu nehmendes Problem, weshalb sie die Entwicklungen genau verfolgt. So legte sie 2007 ein Grünbuch zur Verbesserung der Abwrackung von

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen.

Schiffen<sup>(3)</sup> und 2008 eine Mitteilung mit Vorschlägen für eine EU-Strategie für eine Verbesserung des Abwrackens von Schiffen<sup>(4)</sup> vor, zu denen sich der Ausschuss in früheren Stellungnahmen<sup>(5)</sup> äußerte. Gegenstand der jetzigen Stellungnahme ist der Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recycling von Schiffen<sup>(6)</sup>.

### 3. Hintergrund

3.1 Die Schiffsabwrackung wird durch Marktfaktoren bestimmt. Die Instandhaltungskosten einer alternden Flotte, Frachtraten und Schrottpreise bestimmen, wann ein Schiff abgewrackt wird. Die Wahl des Abwrackorts hängt vom Preis ab, den ein Abwrackunternehmen für das abzuwrackende Schiff bietet. Dieser Preis hängt wiederum von der Nachfrage nach Recyclingstahl in dem betreffenden Gebiet und den Infrastrukturkosten für den Schutz der Arbeitnehmer und der Umwelt ab. Aufgrund dieser Faktoren hat sich das Abwracken von großen Schiffen mit der Zeit nach Süd-Ost-Asien verlagert.

3.2 Weltweit wurden seit 2004 mehr als 80 % der ausgemusterten Schiffe in Indien, Pakistan und Bangladesch nach der Strandungsmethode abgewrackt, bei der man Schiffe auf Sandstrände auflaufen lässt, wo sie dann ohne schweres Gerät abgewrackt werden. In diesen Ländern fehlt es außerdem an Anlagen zur verantwortungsvollen Bewirtschaftung schwer verunreinigter und giftiger Abfälle. Die Regierungen dieser südostasiatischen Länder weigern sich, diesen Praktiken entgegenzutreten, da Schiffsrecycling in ihren Augen eine wichtige Wirtschaftstätigkeit ist, die so wenig wie möglich behindert werden darf. Außerdem ist diese Branche ein wesentlicher Arbeitgeber, allerdings mit verheerenden sozialen und ökologischen Folgen.

3.3 Große Schiffe, die zum Abwracken nach Asien geschickt werden, stellen einen der größten Ströme gefährlicher Abfälle aus Industrieländern in Entwicklungsländer dar. Dabei handelt es sich um Stoffe wie Asbest, Öl und Ölschlamm, PCB (polychlorierte Biphenyle) sowie Schwermetalle. Laut einer Studie der Europäischen Kommission (GD TREN) aus dem Jahr 2004 werden bis 2015 jährlich schätzungsweise 1 000 bis 3 000 t Asbest, 170 bis 540 t PCB, 6 000 bis 20 000 t umweltschädliche Farben und 400 000 bis 1,3 Mio. t Ölschlamm anfallen. Die Auswirkungen auf die Umwelt sind bisher kaum eingehend untersucht worden, die verfügbaren Daten deuten aber darauf hin, dass es erhebliche Beeinträchtigungen für Meerwasser, Strandboden und Sedimente gibt. Auf Luftbilddaufnahmen der Abwrackanlagen in Indien und Bangladesch ist die Ölverseuchung des Meeres deutlich zu erkennen. NRO berichten, dass es in diesen Gebieten keine Vegetation oder Fische mehr gibt.

3.4 In den südasiatischen Abwrackwerften herrschen kritische Sicherheits- und Gesundheitsbedingungen. Das Risiko schwerer Unfälle ist hoch, weil es an schwerem Gerät und Sicherheitsausrüstungen für die Arbeiter mangelt. Laut einem

indischen Regierungsbericht kam es zwischen 1996 und 2003 in den Werften von Alang zu 434 Unfällen, die 209 Arbeitern das Leben kosteten. Berichten zufolge wurden in Pakistan zwischen 1986 und 2006 mehr als 400 Arbeiter tödlich und 6 000 schwer verletzt. Außerdem wird geschätzt, dass sich Tausende durch den Umgang mit und das Einatmen von giftigen Substanzen ohne die geringsten Schutzmaßnahmen unheilbare Erkrankungen zuziehen. Die meisten Arbeitnehmer kommen aus den ärmsten Regionen, sind ungelernt, arbeiten ohne Vertrag, Kranken- oder Unfallversicherung und dürfen keine Gewerkschaften bilden. Aus Studien in Indien geht hervor, dass der Anteil an Kinderarbeit hoch ist. Ein Viertel aller Arbeitnehmer ist jünger als 18 Jahre, 10 % sind sogar jünger als 12 Jahre.

### 4. Die Kernpunkte der Verordnung

4.1 Das Ziel der Schiffsrecycling-Verordnung besteht darin, die negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen des Abwrackens von Schiffen unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats vor allem in Südostasien drastisch zu mindern, ohne dadurch unnötige wirtschaftliche Belastungen zu verursachen. Die vorgeschlagene Verordnung setzt einige Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens frühzeitig in Kraft und beschleunigt somit sein Inkrafttreten auf globaler Ebene.

4.2 Folgende Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens werden frühzeitig in Kraft und gesetzt:

4.2.1 Schiffe unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats müssen während ihres gesamten Lebenszyklus ein Inventar der an Bord befindlichen Gefahrstoffe mitführen. Neue Schiffe müssen dieses Inventar sofort aufstellen; bereits in Betrieb befindliche Schiffe haben dazu fünf Jahre Zeit. Das Inventar muss vor der Versendung eines Schiffes zum Abwracken auf den neuesten Stand gebracht werden, damit sichergestellt ist, dass die gewählte Abwrackwerft in der Lage ist, alle an Bord befindlichen Gefahr- und Abfallstoffe zu bewirtschaften.

4.2.2 Auf Grundlage des Hongkong-Übereinkommens wurde eine Liste der von den Abwrackwerften zu erfüllenden Auflagen erstellt, die um zusätzliche Auflagen ergänzt wurden, um einen besseren Gesundheits- und Umweltschutz zu gewährleisten. Abwrackwerften, die diese Auflagen erfüllen, können in eine europäische Liste der Abwrackwerften aufgenommen werden. Schiffe unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats dürfen nur in Anlagen verschrottet werden, die auf dieser Liste stehen.

4.2.3 Schiffe unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats müssen bei Übergabe an die Abwrackwerft möglichst wenig gefährliche Abfälle an Bord haben. Im Fall von Tankschiffen müssen die Schiffseigner sicherstellen, dass die Schiffe in einem Zustand in der Abwrackwerft ankommen, der sicheres Begehen (*safe-for-entry*) und sicheres feuergefährliches Arbeiten (*safe-for-hot-work*) gestattet, damit Explosionen und (tödliche) Unfälle der Werftarbeiter vermieden werden.

<sup>(3)</sup> COM(2007) 269 final.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 767 final.

<sup>(5)</sup> CESE 1701/2007, ABl. C 120 vom 16.5.2008 S. 33 und CESE 877/2009, ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 67.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 118 final.

4.3 Im Gegensatz zu den geltenden Vorschriften basiert die vorgeschlagene Verordnung auf dem Kontroll- und Durchsetzungssystem des Hongkong-Übereinkommens, das speziell auf Schiffe im internationalen Seeverkehr ausgerichtet ist. Eine Verbesserung der Einhaltung der EU-Vorschriften erscheint dadurch eher möglich. Das große Problem der geltenden Regelung ist, dass schwer zu bestimmen ist, zu welchem Zeitpunkt ein Schiff zum Wrack (d.h. zu Abfall) wird. Gemäß der neuen Regelung werden die Mitgliedstaaten beizeiten über den geplanten Beginn und den Abschluss des Abwrackprozesses benachrichtigt. Indem sie die Liste der Schiffe, für die sie eine Inventarbescheinigung ausgestellt haben, mit der Liste der Schiffe, die in zugelassenen Werften abgewrackt wurden, vergleichen, können sie leichter feststellen, welche Schiffe illegal abgewrackt wurden.

4.4 Neben den wirtschaftlichen Faktoren ist auch die Frage der Kapazitäten in Europa ein Problem für ein verantwortungsvolles Schiffsrecycling. Es gibt gerade einmal ausreichende Recyclingkapazitäten für Kriegs- und sonstige Staatsschiffe der EU-Mitgliedstaaten. Indem Schiffe auch in Anlagen außerhalb der OECD-Länder verschrottet werden dürfen, so lange diese die Auflagen erfüllen und auf der europäischen Liste stehen, wird auch das Problem des Mangels an Recyclingkapazitäten behoben, die für die Schiffseigner legal zugänglich sind. Dies ist umso wichtiger, als in den kommenden zehn Jahren ein "Abwrackhoch" zu erwarten ist.

## 5. Allgemeine Bemerkungen

5.1 Das Abwracken von Schiffen erfolgt auf unverantwortliche Weise. Der Großteil der Schiffe wird in Bangladesch, Indien und Pakistan nach der Strandungsmethode abgewrackt, bei der man Schiffe auf Sandstrände auflaufen lässt. Sie werden direkt am Strand durch ungeschulte Arbeitnehmer, darunter viele Kinder, ohne geeignete Geräte und ohne Schutz gegen die unzähligen dabei freigesetzten Gefahrstoffen zerlegt. Die Arbeitnehmer werden ausgebeutet, ohne sich dagegen wehren zu können, da Gewerkschaften in diesem Bereich, vor allem in Bangladesch und Pakistan, nicht geduldet werden. Die Regierungen sind nicht bereit, diesen Missständen entgegenzutreten, handelt es sich doch um wichtige Wirtschaftstätigkeiten für diese Länder, die in erster Linie durch schwache und korrupte Behörden und insbesondere in diesem Sektor einflussreiche und gewissenlose Unternehmen gekennzeichnet sind.

5.2 Die wirtschaftliche Bedeutung liegt nicht allein in der Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern vor allem in der Rohstoffversorgungsfunktion. Diese Länder decken den Großteil ihres Stahlbedarfs über Schiffsrecycling ab. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist in diesen Ländern natürlich auch wichtig, aber aus sozialer Sicht zweifelhaft, werden doch in erster Linie ungeschulte Arbeitnehmer aus den ärmsten Bevölkerungsgruppen beschäftigt, allerdings ohne festen Arbeitsvertrag, da sie nur tageweise angeheuert werden. Das europäische und internationale Konzept von Beschäftigung (Entschließung der Internationalen Arbeitsorganisation: "Überwindung der Krise: Ein globaler Pakt für Beschäftigung", 2009) bedeutet, dass ein Arbeitnehmer von seinem Einkommen leben und eine Familie ernähren kann. Mit dem, was die Menschen in den Abwrackwerften auf den südostasiatischen Strängen verdienen, können sie nicht leben, sie sind bestenfalls in der Lage, eine Zeitlang zu überleben. In der Praxis lassen viele Arbeitnehmer dabei ihr Leben, entweder schnell durch Arbeitsunfälle oder langsam durch eine der bösartigen und unheilbaren Krankheiten, die sie sich bei der Arbeit zuziehen.

5.3 Die Europäische Union trägt in diesem Bereich eine große Verantwortung, da ein Großteil der Weltflotte im Besitz

von Reedern aus EU-Mitgliedstaaten ist. Die Europäische Kommission verfolgt die Entwicklungen in diesem Sektor schon seit Jahren mit Sorge, insbesondere die massiven Verstöße gegen die Bestimmungen des Basler Übereinkommens. Vor geraumer Zeit beschloss sie daher, dagegen vorzugehen. So hat sie in den letzten fünf Jahren der Reihe nach ein Grünbuch, einen Strategievermerk und nun einen Verordnungsvorschlag zu dieser Thematik vorgelegt.

5.4 Der Vorschlag für eine Verordnung zum Schiffsrecycling erscheint im Vergleich zu dem in der Vergangenheit zum gleichen Thema vorgelegten Grünbuch und Strategievermerk allerdings eher "zahnlos". In letzteren beiden Dokumente werden die Probleme in Bezug auf das Schiffsrecycling insbesondere, in Bangladesch, Indien und Pakistan, präzise analysiert; außerdem bringt die Europäische Kommission darin ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass entschlossene Maßnahmen getroffen werden müssen, um gegen die Missstände in diesen Ländern vorzugehen. Die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen bieten jedoch keine Lösung für dieses Problem. Der Ausschuss kann daher nur zu dem Schluss kommen, dass es offensichtlich am politischen Willen zur Problembewältigung mangelt. Dies ist nicht nur bedauerlich, sondern auch bemerkenswert, hat die Europäische Kommission in vergleichbaren Fragen doch sehr wohl den erforderlichen politischen Willen an den Tag gelegt.

5.5 Von den Vorschlägen aus den früheren Kommissionsdokumenten, mit denen beispielsweise den Schiffseignern, Schiffsbauern und Hafendarbeitern bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden sollten, um ein verantwortungsvolles Abwracken und Recycling der Schiffe am Ende ihres Lebenszyklus zu gewährleisten, ist in dem Verordnungsvorschlag wenig übriggeblieben. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen sind sehr verhalten und voller Rechtslücken.

5.6 Nach Vorlage der Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens prüften die Vertragsparteien des Basler Übereinkommens die Frage, ob das Kontroll- und Durchsetzungsniveau des Basler Übereinkommens und des Hongkong-Übereinkommens gleichwertig sind. Und erzielten in dieser Frage keine Übereinstimmung. So waren IMO und EU-Mitgliedstaaten der Meinung, dass dies sehr wohl der Fall sei. Einer der Gründe für diese abweichenden Einschätzungen könnte darin liegen, dass sich das Hongkong-Übereinkommen lediglich auf das Abwracken von Schiffen bezieht. Im Mittelpunkt des Basler Übereinkommens steht hingegen das verantwortungsvolle Bewirtschaften von gefährlichen Stoffen, gekoppelt an Auflagen für das gesamte Umfeld. Im Hongkong-Übereinkommen wird diese Frage mehr oder weniger ausgeklammert. Der Ausschuss hält fest, dass dieser Aspekt im Kommissionsvorschlag, sei es in allgemeiner Form, sehr wohl aufgegriffen wird, und empfiehlt, in Bezug auf die Genehmigung der Schiffsabwrackung in Anlagen in Nicht-OECD-Ländern, sofern diese die Auflagen erfüllen und auf der europäischen Liste stehen, dass die Verordnung sich insbesondere auf die Leitlinien der entsprechenden internationalen Organisationen<sup>(7)</sup> sowie auf das Übereinkommen selbst und seine technischen Leitlinien stützen sollte.

5.7 Die Europäische Kommission geht mit ihrem Vorschlag zwar über die Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens hinaus, bleibt jedoch hinter den Bestimmungen des Basler Übereinkommens zurück. Sie erklärt, dass sie die Latte nicht zu hoch legen wollte, da andernfalls Länder, in denen Abwrackungen

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 1.

unter menschenunwürdigen und umweltschädlichen Bedingungen stattfinden, dem Hongkong-Übereinkommen nicht beitreten würden und die Verordnung ihr Ziel verfehlen würde. Dies ist freilich eine fragwürdige Argumentation: Wird eine bestimmte Rechtsvorschrift oder Regelung (das Basler Übereinkommen) vielfach missachtet, scheint die Lösung, diese Rechtsvorschrift durch eine neue, durchsatzschwächere Rechtsvorschrift zu ersetzen (das Hongkong-Übereinkommen), nicht unbedingt die naheliegendste Maßnahme, um das Problem anzugehen. Die Europäische Kommission hätte in ihrem Vorschlag einer besseren Durchsetzung mehr Gewicht beimessen können.

5.8 Zwei beliebte Methoden, um sich den Verpflichtungen des Basler Übereinkommens zu entziehen, sind das Ausflagen eines Schiffes aus einem EU-Mitgliedstaat in ein Drittland und der Verkauf des Schiffes an einen Aufkäufer. Erfolgt der Verkauf in europäischen Hoheitsgewässern, darf der Aufkäufer das Schiff nicht in ein Nicht-OECD-Land zum Recycling versenden, da es in den Geltungsbereich des Basler Übereinkommens fällt. In diesem Fall gibt der Aufkäufer eine Erklärung ab, in der er bestätigt, dass er das Schiff nicht zum Zwecke des Abwrackens, sondern zur wirtschaftlichen Nutzung kauft. Sobald dieses Schiff dann die europäischen Hoheitsgewässer verlässt, nimmt es oftmals direkt Kurs auf die Strände in Südostasien, und die Erklärung ist nichts weiter als Schall und Rauch.

5.9 Der Ausschuss betont, dass die Europäische Kommission wesentliche Elemente des Hongkong-Übereinkommens in ihren Vorschlag übernimmt, in denen die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen zum einen den Flaggen-, Recycling- und Hafenstaaten und zum anderen den Schiffseignern, Schiffsbauern und Recyclinganlagen festgelegt ist. Er hegt jedoch erhebliche Zweifel an der Ausgewogenheit dieser Aufteilung und empfiehlt, auch die Stellung der Vorbesitzer/wirtschaftlichen Eigentümer (*beneficial owners*) in dieser Aufteilung zu berücksichtigen.

5.10 In dem Vorschlag fehlt u.a. ein wirtschaftliches Instrument, mit dem die Europäische Kommission die Entwicklung in die gewünschte Richtung lenken kann. In den Vordokumenten wurde ein derartiges Instrument sehr wohl noch erörtert. Die Europäische Kommission ließ außerdem Möglichkeiten zur Einrichtung eines Fonds untersuchen, zu dem jedes Schiff, das einen europäischen Hafen anläuft, einen Beitrag leisten muss. Die Höhe dieses Beitrags wird gemäß einer Formel aus Tonnage und Toxizität festgelegt. Außerdem lässt sich die Einrichtung eines derartigen Fonds hervorragend mit dem Verursacherprinzip vereinbaren. Ein Teil der Fondsmittel kann dann zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Südostasien verwendet werden, indem die Arbeitnehmer über Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz informiert werden sowie das lokale Bewusstsein für die Gefahren unverantwortlichen Abwrackens von großen Schiffen geschärft und die öffentliche Infrastruktur vor Ort verbessert wird.

5.11 Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, die Möglichkeit der Nutzung dieser Mittel zum Aufbau von Abwrack- und Recyclingkapazitäten in Europa zu untersuchen. Die EU verfügt über ausreichende Dockkapazitäten, die kaum mehr für Schiffsbau und -reparatur gebraucht werden, aber für das Abwracken und Recyceln geeignet sind. Das schließt wiederum sehr gut an das Bestreben der Europäischen Union an, sich zu einer nachhaltigen "Recyclinggesellschaft" zu entwickeln, d.h. einer Gesellschaft, in der Abfall in einem ausgeklügelten und engmaschigen Recyclingnetz wieder zu Rohstoff umgewandelt wird. So können beträchtliche wirtschaftliche Erträge im

Sinne wertvoller Rohstoffe erzielt werden, mit denen ein erheblicher Teil der Rohstoffnachfrage abgedeckt und neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Angesichts der steigenden Rohstoffpreise und der hohen Arbeitslosigkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten kann dies für ganz Europa nutzbringend sein.

5.12 Will Europa dafür sorgen, dass seine Schiffe auf verantwortliche Weise abgewrackt werden, ist es durchaus auch gerechtfertigt, dass Europa auch für den Aufbau der für ein "sauberes" Abwracken erforderlichen Kapazitäten mitbezahlt. In einer Marktwirtschaft gibt es nun einmal nichts umsonst, alles hat seinen Preis. Im Falle des verantwortungsvollen Schiffsabwrackens ist dieser Preis in Geld zu begleichen. Im Falle des unverantwortlichen Schiffsabwrackens hingegen wird er teilweise in anderer "Währung" bezahlt, beispielsweise in Umweltverschmutzung vor Ort und in Menschenleben. Da die EU diese Art von "Währung" nicht als gesetzliches Zahlungsmittel akzeptieren will, darf sie sie auch nicht im Zahlungsverkehr mit Drittländern zulassen. Die Europäische Kommission sollte diesen Aspekt stärker herausarbeiten. Nach Meinung des Ausschusses sollte die Europäische Kommission daher einen besseren, ideenreicheren und mutigeren Vorschlag mit mehr Initiativegeist vorgelegen, der den ehrgeizigen Zielen ihrer früheren Dokumente und den Empfehlungen der einschlägigen Ausschussstellungen entspricht.

## 6. Besondere Bemerkungen

6.1 Der Ausschuss begrüßt das Ziel des Verordnungsvorschlags für Schiffsrecycling und den allgemeinen Ansatz der Europäischen Kommission, hegt jedoch erhebliche Bedenken in Bezug auf seine Effizienz und Durchführbarkeit. Der Ausschuss kritisiert insbesondere folgende Punkte:

6.2 In Artikel 15 des Verordnungsvorschlags ist festgehalten, dass außerhalb der EU ansässige Recycling-Unternehmen in eine europäische Liste aufgenommen werden können, wenn sie die Auflagen der EU für ein verantwortungsvolles Abwracken erfüllen. Den Nachweis, dass es die Auflagen erfüllt, muss das Unternehmen jedoch selbst erbringen. Vor-Ort-Kontrollen durch die Kommission oder durch in deren Namen handelnde Kontrollbeauftragte werden in dem Verordnungsvorschlag nur als Option erwähnt. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher auf, einen eigenen und wirksamen Kontroll- und Überprüfungsmechanismus durch unabhängige Dritte zu schaffen, um die Einhaltung der in Artikel 12 genannten Auflagen sicherzustellen.

6.3 In Artikel 12 werden die Auflagen aufgelistet, die eine Abwrackwerft erfüllen muss, um in die europäische Liste aufgenommen zu werden. Zu den Auflagen selbst gibt es nicht viel anzumerken. In der Übergangsbestimmung in Artikel 28 ist jedoch festgehalten, dass die Mitgliedstaaten vor Veröffentlichung der europäischen Liste und vorbehaltlich der Überprüfung, dass die Abwrackwerft die Auflagen von Artikel 12 erfüllt, das Abwracken von Schiffen in Werften außerhalb der Europäischen Union auf Basis der vom Schiffseigner oder von der Abwrackwerft oder aus anderer Quelle übermittelten Informationen zulassen können. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher erneut auf, einen ausdrücklichen und wirksamen Kontroll- und Überprüfungsmechanismus durch unabhängige Dritte zu schaffen, um die Einhaltung der in Artikel 12 genannten Auflagen sicherzustellen.

6.4 Gegenstand von Artikel 23 sind Sanktionen bei Verstößen gegen die Ordnungsbestimmungen; diese können sowohl zivilrechtlicher als auch verwaltungsrechtlicher Art sein und müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Beispiele für konkrete Sanktionen werden jedoch nicht genannt. In diesem Artikel ist außerdem festgehalten, dass auch gegen den vorletzten Schiffseigner Sanktionen verhängt werden können, wenn das Schiff verkauft und innerhalb von weniger als sechs Monaten nach dem Verkauf zu einer nicht auf der europäischen Liste stehenden Abwrackwerft verbracht wird. Der Ausschuss merkt an, dass diese sechs Monate angesichts der durchschnittlichen Lebensdauer eines Schiffes eine sehr kurze Frist sind. Außerdem können die Bedingungen für die Ausnahme von bestimmten Sanktionen, namentlich wenn der Schiffseigner nachweisen kann, dass er sein Schiff nicht mit der Absicht des Recyclings verkauft hat, problemlos mittels Erklärungen erfüllt werden. Dies hat sich schon mehrmals in Verbindung mit den aktuellen Durchsetzungsproblemen betreffend das Basler Übereinkommen gezeigt.

6.5 Laut Artikel 30 wird die Europäische Kommission diese Verordnung spätestens zwei Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens des Hongkong-Übereinkommens überprüfen. Da das Hongkong-Übereinkommen voraussichtlich erst 2020 in Kraft tritt, bedeutet dies, dass die Verordnung somit 2022 überprüft wird. Die Europäische Kommission zieht in Erwägung, bei dieser

Überprüfung der Aufnahme von Werften, die von Vertragsparteien des Hongkong-Übereinkommen zugelassen wurden, in die europäische Liste von Abwrackwerften Rechnung zu tragen, um Doppelarbeit und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Gleichzeitig ist es jedoch durchaus denkbar, dass die Werften, die von Vertragsparteien des Hongkong-Übereinkommen zugelassen wurden, insbesondere diejenigen, die im Zusammenhang mit dem Abwracken für die verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Gefahrstoffe zuständig sind, die Auflagen der europäischen Liste nicht erfüllen. Auch hier wird die gängige Praxis aufgeweicht.

6.6 Der Ausschuss hält fest, dass beim Schiffsrecycling nach der Strandungsmethode die Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz völlig unzureichend sind, die Arbeitnehmer ausgebeutet werden und es verheerende Folgen für die Umwelt gibt. Die Schiffe werden manuell auf dem Strand abgewrackt, sämtliche im Schiff enthaltenen Gefahrstoffe (Öl und Ölschlamm, PCB usw.) laufen direkt in das Meer oder sickern in den Sand. Vor Ort durchgeführte Untersuchungen haben gezeigt, dass es in einem weiten Umkreis von diesen Abwrackstränden keine Flora und Fauna mehr gibt. Angesichts der Nachhaltigkeitsagenda der EU wäre doch zu erwarten, dass die Europäische Kommission Recyclingwerften, die derartige Methoden anwenden, von der europäischen Liste ausschließt. Im Kommissionsvorschlag fehlt es diesbezüglich jedoch an einer klaren Aussage.

Brüssel, den 12. Juli 2012

*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:

**Ziffer 5.5**

Ändern:

*"Von den Vorschlägen aus den früheren Kommissionsdokumenten, mit denen beispielsweise den Schiffseignern, Schiffsbauern und Hafendarbeitern bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden sollten, um ein verantwortungsvolles Abwracken und Recycling der Schiffe am Ende ihres Lebenszyklus zu gewährleisten, ist in dem Verordnungsvorschlag wenig übriggeblieben. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen könnten kraftvoller sein und sehr verhalten und sollten keine rechtliche Unsicherheit lassen voller Rechtslücken."*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 70

Nein-Stimmen: 72

Enthaltungen: 0

**Ziffer 5.7**

Ändern:

*"Die Europäische Kommission geht mit ihrem Vorschlag zwar über die Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens hinaus, bleibt jedoch hinter den Bestimmungen des Basler Übereinkommens zurück. Sie erklärt, dass sie die Latte nicht zu hoch legen wollte, da andernfalls Länder, in denen Abwrackungen unter menschenunwürdigen und umweltschädlichen Bedingungen stattfinden, dem Hongkong-Übereinkommen nicht beitreten würden und die Verordnung ihr Ziel verfehlen würde. Dies ist freilich eine fragwürdige Argumentation: Wird eine bestimmte Rechtsvorschrift oder Regelung (das Basler Übereinkommen) vielfach missachtet, scheint die Lösung, diese Rechtsvorschrift durch eine neue, durchsatzschwächere Rechtsvorschrift zu ersetzen (das Hongkong-Übereinkommen), nicht unbedingt die naheliegendste Maßnahme, um das Problem anzugehen. Die Europäische Kommission hätte in ihrem Vorschlag einer besseren Durchsetzung mehr Gewicht beimessen können."*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 65

Nein-Stimmen: 86

Enthaltungen: 0

**Ziffer 5.10 und Ziffer 1.5 (gemeinsame Abstimmung)**

Streichen:

*"In dem Vorschlag fehlt u.a. ein wirtschaftliches Instrument, mit dem die Europäische Kommission die Entwicklung in die gewünschte Richtung lenken kann. In den Vordokumenten wurde ein derartiges Instrument sehr wohl noch erörtert. Die Europäische Kommission ließ außerdem Möglichkeiten zur Einrichtung eines Fonds untersuchen, zu dem jedes Schiff, das einen europäischen Hafen anläuft, einen Beitrag leisten muss. Die Höhe dieses Beitrags wird gemäß einer Formel aus Tonnage und Toxizität festgelegt. Außerdem lässt sich die Einrichtung eines derartigen Fonds hervorragend mit dem Verursacherprinzip vereinbaren. Ein Teil der Fondsmittel kann dann zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Südostasien verwendet werden, indem die Arbeitnehmer über Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz informiert werden sowie das lokale Bewusstsein für die Gefahren unverantwortlichen Abwrackens von großen Schiffen geschärft und die öffentliche Infrastruktur vor Ort verbessert wird."*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen: 69

Nein-Stimmen: 80

Enthaltungen: 2

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Leitaktionen auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte II“ (Sondierungsstimmungnahme)

(2012/C 299/30)

Hauptberichterstatte: **Ivan VOLEŠ**

Die Europäische Kommission beschloss am 27. Juni 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

*"Leitaktionen auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte II"*

(Sondierungsstimmungnahme).

Der Präsident beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch am 28. Juni 2012 mit den Vorarbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 12. Juli), Ivan VOLEŠ zum Hauptberichterstatte zu bestellen, und verabschiedete mit 176 gegen 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Einleitung

1.1 Bis Ende 2011 hatte die Kommission bereits Vorschläge für zehn der zwölf sich aus der Binnenmarktakte ergebenden Hebel vorgelegt, die verbliebenen zwei folgten im ersten Halbjahr 2012. Darüber hinaus hat die Kommission 28 der 50 weiteren, in der Binnenmarktakte angekündigten Maßnahmen zum Abschluss gebracht oder entsprechende Vorschläge vorgelegt.

1.2 Spezielle Vorschläge zur Steuerung des Binnenmarktes betrafen die Unterrichtung der Bürger und der Unternehmen über die Möglichkeiten des Binnenmarktes, die Verbesserung der Umsetzung der Binnenmarktbestimmungen durch die Mitgliedstaaten und die Sicherstellung ihrer effektiven Umsetzung. In diesem speziellen Bereich sind trotz der Tatsache, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen dieses Problem als einen der wesentlichen Mängel betrachten, nur geringe Fortschritte erzielt worden.

1.3 Die Schwerpunktsetzung auf den zwölf Hebeln gab der Kommission die Möglichkeit, schnellere Fortschritte zu machen, als es anders möglich gewesen wäre. Das Europäische Parlament und der Rat wurden dazu aufgerufen, die Legislativvorschläge vor Ende 2013 zu verabschieden, so dass sie 2014 umgesetzt werden können. Die zügige, vollständige und richtige Umsetzung und Durchführung der erlassenen Rechtsvorschriften wird eine zentrale Aufgabe der Mitgliedstaaten sein.

1.4 Die Kommission wird das 20-jährige Bestehen des Binnenmarktes im Oktober 2012 mit einer Binnenmarktwoche in ganz Europa feiern. In allen 27 Mitgliedstaaten werden Veranstaltungen stattfinden. Das zweite Binnenmarktforum wird die durch die Binnenmarktakte entstandene politische Dynamik aufnehmen, die Fortschritte der Umsetzung der Binnenmarktakte sichten und künftige Prioritäten zur Ankurbelung des Wachstums und Stärkung des Vertrauens prüfen.

1.5 Angesichts dessen, dass die Mitglieder des EWSA die Vielschichtigkeit der sozialen und wirtschaftlichen Akteure widerspiegeln, die in gemeinsamer Abstimmung einen Mehrwert zu den laufenden Arbeiten liefern, hat der Vizepräsident der

Europäischen Kommission Maroš ŠEFČOVIČ den EWSA mit Schreiben vom 27. Juni 2012 um seinen Beitrag zur laufenden Debatte gebeten.

### 2. Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen

2.1 In den Vorschlägen für eine Binnenmarktakte II darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass in der EU eine schwierige Situation herrscht, die sich daraus ergibt, dass einige Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, ihre öffentlichen Schulden, die anhaltende Stagnation des BIP und die steigende Arbeitslosigkeit unter Kontrolle zu bekommen. Daher sollten die Vorschläge nicht nur kurzfristige Maßnahmen mit unmittelbaren Folgen für Wachstum und Beschäftigung beinhalten, sondern darüber hinaus auch mittel- und langfristige Maßnahmen, die eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen und sich auch auf lange Sicht vorteilhaft für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger erweisen.

2.2 Eine überarbeitete und aktualisierte Europa-2020-Strategie sollte die allgemeine Leitlinie für die Entwicklung des Binnenmarktes sein, der die wertvollste Errungenschaft der europäischen Integration und ein Werkzeug zur Erreichung der Ziele dieser Strategie ist.

2.3 Bei der Ausarbeitung der neuen Vorschläge zur Verbesserung des Binnenmarktes sollte der Standpunkt aller Interessenträger, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner, berücksichtigt werden.

2.4 Ergriffen werden sollten die Maßnahmen zur Erschließung des Potenzials des Binnenmarktes für Unternehmen, Verbraucher, Bürger und andere Interessenträger im Wesentlichen in den Bereichen Dienstleistungen, Zugang zu Finanzmitteln, Abbau von Verwaltungslasten für KMU, elektronischer Geschäftsverkehr, digitaler Binnenmarkt und Mobilität; sie sollten von Maßnahmen zur Festigung des Schutzes und des Vertrauens der Verbraucher einerseits und zur gebotenen Berücksichtigung der sozialen Aspekte des Binnenmarktes durch Stärkung der Sozialwirtschaft und Anerkennung der Notwendigkeit des sozialen Zusammenhalts sowie der Rechte und Interessen der Bürger andererseits flankiert werden.

2.5 In seinen vorhergehenden Stellungnahmen zur Binnenmarktakte <sup>(1)</sup> und den zwölf Hebeln <sup>(2)</sup> hat der EWSA bereits eine Reihe von Fragen angesprochen, die er immer noch für wesentlich hält:

- Es ist von zentraler Bedeutung, dass den Bürgern und Unternehmen die Vorteile des Binnenmarktes dargelegt werden, und vermittelnde Institutionen wie z.B. politische Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen, die Medien und der Bereich der Bildung sind mitverantwortlich, wenn es darum geht, den Europäerinnen und Europäern bewusst zu machen, was eigentlich auf dem Spiel steht.
- Die Europäische Kommission sollte unter Nutzung ihrer vielen Netze, Agenturen und anderer ihr zur Verfügung stehenden Instrumente das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger für Fragen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt schärfen <sup>(3)</sup>.

2.6 Im Laufe des Jahres wird der Ausschuss eine Initiativstellungnahme zu den Maßnahmen erstellen, die in der Binnenmarktakte fehlen. Dazu gehören u.a.: Urheberrechtsabgaben (die in der Binnenmarktakte II behandelt werden), Überarbeitung der Richtlinie zum Urheberrecht, Netzneutralität, Datenschutzvorschriften, Anlegerschutz, Protokoll über den sozialen Fortschritt, Satzung der Europäischen Privatgesellschaft, elektronische Beschaffung, europäische Ratingagenturen, Gleichstellung der Geschlechter, Kleinst- und Familienunternehmen, Maßnahmen zur Förderung der Gründung neuer bzw. der Expansion bestehender Unternehmen, Kredit- und Debitkarten, elektronischer Zahlungsverkehr, Verbraucherkredit und Überschuldung, Überweisungen zwischen Banken, Jugend und Maßnahmen zur Vollendung der gemeinsamen Währung und des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA).

2.7 Der Ausschuss erwartet, im Rahmen der Binnenmarktakte II in jedes Konsultationsverfahren zu den legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen des fortlaufenden Programms der Kommission einbezogen zu werden; und er wird detaillierte Empfehlungen ausarbeiten, sobald die einzelnen Maßnahmen der Kommission zu offiziellen Vorschlägen werden.

### 3. Hebel und Leitaktionen

#### 3.1 Dienstleistungen

3.1.1 Zahlungskonten mit Basisfunktionen müssen allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen und zügig eingerichtet werden. Der Ausschuss fordert mit Blick auf die Transparenz der Gebühren und einen einfachen Kontenwechsel entsprechende Regulierungsmaßnahmen.

3.1.2 Die Auslieferung von Paketen <sup>(4)</sup>, insbesondere im elektronischen Geschäftsverkehr, und grenzüberschreitende Insolvenzverfahren sind weitere Bereiche, die prioritär zu behandeln sind.

<sup>(1)</sup> ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 47.

<sup>(2)</sup> ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 99.

<sup>(3)</sup> SOLVIT, Enterprise Europe Network, europäische Verbraucherzentralen, Eurozentren, usw.

<sup>(4)</sup> In einem der Videos, die im Rahmen des von der GD MARKT durchgeführten Wettbewerbs "Erzähle uns deine Geschichte" eingereicht wurden, wird dies beispielhaft gezeigt. In der öffentlichen Anhörung der Binnenmarktbeobachtungsstelle am 1. Juni 2012 in Tallinn wird auf die Folgemaßnahmen zu den in den Videos von Bürgerinnen und Bürgern angesprochenen Punkten eingegangen.

3.1.3 Der EWSA schlägt vor, ebenfalls Maßnahmen zur Konsolidierung der Funktionsweise des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (SEPA) aufzunehmen.

3.1.4 Der Ausschuss bekräftigt noch einmal seine Unterstützung für die Ausdehnung der Normen auf Dienstleistungen unter gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer Besonderheiten und der Bedürfnisse des Marktes und der Gesellschaft.

#### 3.2 Digitaler Binnenmarkt

3.2.1 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts ein wesentliches Mittel zur Wiederbelebung des Binnenmarktes sein wird. In seiner vorhergehenden Stellungnahme hat der Ausschuss zum Ausdruck gebracht, dass der elektronische Geschäftsverkehr unter der Fragmentierung des Binnenmarktes leidet, die die volle Ausschöpfung des Potenzials des grenzüberschreitenden elektronischen Handels sowohl für Anbieter als auch für Verbraucher behindert. Zur Lösung dieser Probleme sind Maßnahmen zu treffen, die die bereits von der Kommission vorbereiteten Maßnahmen ergänzen, nämlich: hoher Datenschutz, offenes Internet, Netzneutralität, Beseitigung von Hindernissen, die auf der Staatsangehörigkeit oder dem Wohnsitz beruhen, elektronische Signaturen, elektronisch abgewickelte Zahlungen, Breitbandinvestitionen, allgemeiner Zugang, Zugänglichkeit von Hard- und Software für jeden und durch eine einheitliche Verbraucherpolitik gestützte Rechtsvorschriften für Online-Dienstleistungen.

3.2.2 Der EWSA hält es für wesentlich, eine administrative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen und elektronische Behördendienste anzubieten, die durch die allgemeine Nutzung des IMI vereinfacht werden könnten.

3.2.3 Der EWSA betont, dass die sich aus einer allgemeinen Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung ergebenden Vorteile besonders zu berücksichtigen sind, aber er ist der Auffassung, dass diese Art der Rechnungsstellung optional und die Rechnungsstellung als Papierfassung gleichwertig bleiben sollte, wobei jede zusätzliche Belastung für KMU vermieden werden sollte.

#### 3.3 Netze

3.3.1 Der EWSA verfolgt aufmerksam die Entwicklungen bei den Netzinfrastrukturen (Verkehr, Energie, Kommunikation), die für die Vernetzung Europas so wichtig sind. In Sachen Schienenverkehr setzt sich der EWSA für einen Europäischen Eisenbahnraum ein, damit die Schiene mit anderen Verkehrsträgern konkurrieren kann. Er empfiehlt, über die Schaffung eines Ausgleichsfonds nach dem Vorbild der bestehenden Fonds für verschiedene netzgebundene Wirtschaftszweige nachzudenken. Der allgemeinen Umsetzung des Europäischen Eisenbahnverkehrsmanagementsystems (ERTMS) und des Europäischen Zugsicherungs- und Zugsteuerungssystems (ETCS) sollte absolute Priorität eingeräumt werden.

3.3.2 Für den **Luftverkehr** ist die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums auch für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtindustrie auf dem Weltmarkt von grundlegender Bedeutung. Bei der Errichtung von SESAR (europäisches Flugverkehrsmanagementsystem der neuen Generation) müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden: a) die Gewährleistung der synchronisierten Einführung der

Verbesserungen in Luft- und Bodeninfrastruktur, b) die Sicherstellung der rechtzeitigen Bereitstellung angemessener Finanzmittel für die Errichtung von SESAR und c) die Festlegung der richtigen Entscheidungsstrukturen für die Errichtung von SESAR. Auch die KMU sollten sich beteiligen können.

3.3.3 Der Ausschuss plädiert für eine rasche Überarbeitung der Verordnung (EG) 261/2004<sup>(5)</sup> zur Verbesserung der Flugrechte bei Überbuchung, Verspätungen und Pauschalreisen.

3.3.4 Die europäische **Hafenpolitik** sollte auf folgende Themen abzielen:

- a) Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung von Häfen und deren Kapazitäten;
- b) Schaffung eines klaren und transparenten Rahmens für die Finanzierung von Hafeninvestitionen;
- c) Präzisierung der Marktzugangsverfahren für Hafendienste;
- d) Beseitigung operationeller Engpässe, die die Hafeneffizienz beeinträchtigen;
- e) Förderung guter und sicherer Arbeitsbedingungen sowie konstruktiver Arbeitsbeziehungen in den Häfen;
- f) Förderung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit und einer positiven Wahrnehmung der Häfen.

3.3.5 Eine europäische Hafenpolitik impliziert nicht unweigerlich die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften. Insbesondere unverbindliches Recht ("soft law") könnte eine sinnvolle Alternative sowohl zur Rechtsetzung als auch zu einer fallbezogenen Vorgehensweise darstellen.

3.3.6 Bezüglich der **Energienetze** unterstützt der Ausschuss die jüngsten Initiativen der Europäischen Kommission zum Ausbau des Verbunds und zur Vervollständigung des Energiebinnenmarkts.

3.3.7 Der EWSA unterstützt grundsätzlich die Schaffung einer Europäischen Energiegemeinschaft (EEG) und stimmt auch den dazu erforderlichen Zwischenschritten zu, vor allem den regionalen europäischen Energienetzen, dem Fonds für die Entwicklung erneuerbarer Energieträger und der Einkaufsallianz für Erdgas.

3.3.8 Nach Auffassung des Ausschusses ist die Zeit für eine kritische Bilanz der Liberalisierung der Energiemärkte gekommen, die weder Bürgern noch Unternehmen die erwarteten niedrigeren Preise gebracht hat.

#### 3.4 Zugang zu Finanzmitteln

3.4.1 Durch die Finanzkrise hat sich in vielen Mitgliedstaaten die Kreditaufnahme für die Unternehmen erschwert; besonders betroffen sind die KMU, deren Unternehmenstätigkeit darunter

zu leiden hat. Der private Sektor, insbesondere die KMU und die sozialen Unternehmen, brauchen unbedingt Zugang zu Kapital, um Wachstum und Beschäftigung generieren können. Allerdings halten sich die Banken bei der Kreditvergabe an Unternehmen immer stärker zurück. Betroffen sind vor allem innovative Unternehmen und Jungunternehmen, die das größte Risiko, aber auch das größte Wachstumspotenzial aufweisen.

3.4.2 Daher ruft der EWSA die Kommission insbesondere dazu auf, die KMU darin zu unterstützen, direkt auf den Markt für Fremdkapital zuzugreifen und einen KMU-spezifischen Zugang zum Anleihenmarkt entwickeln zu können sowie Möglichkeiten auszuloten, Mezzanine-Finanzierungen zu verbessern, und neue Mezzanine-Produkte wie Sicherheiten für Mezzanine-Kredite zu prüfen. Die Kommission sollte allen Interessenträgern Beratung darüber anbieten, wie Finanzinstrumente unterschiedlicher Quellen erfolgreich miteinander kombiniert und unter Nutzung von Hebeleffekten eingesetzt werden können.

3.4.3 Der EWSA empfiehlt, bei den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten über die künftigen Strukturfonds zu berücksichtigen, dass Finanzinstrumente gebraucht werden, die KMU-Darlehen mit absichern helfen.

#### 3.5 Steuerwesen

3.5.1 Der Ausschuss fordert Maßnahmen gegen die divergierenden steuerlichen Regelungen und verwaltungstechnischen Komplikationen, die zu den größten Hindernissen für die KMU zählen und ihre Expansion auf dem Binnenmarkt hemmen.

3.5.2 Auch ohne eine Harmonisierung der Steuern könnten viele Hemmnisse dieser Art aus dem Weg geräumt werden. Die Rede ist hier unter anderem von der Doppelbesteuerung, die ein ernstes Hindernis für grenzübergreifende Tätigkeiten ist und nicht ohne Folgen für Investitionen und Beschäftigung bleibt. Die derzeitigen, komplizierten Systeme der Mehrwertsteuererstattung für grenzübergreifenden Handel und Dienstleistungen leisten der Steuerhinterziehung und dem Betrug Vorschub; diese müssen effizienter bekämpft werden. Eine EU-weit einheitliche Mehrwertsteuererklärung würde zu einer verwaltungstechnischen Vereinfachung beitragen.

3.5.3 Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass die Besteuerung in den Mitgliedstaaten nicht zum Entstehen von Steueroasen und dadurch zu negativen Folgen für die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte führen darf.

3.5.4 Aufmerksamkeit sollte auch der Mehrwertsteuerregelung für Finanzdienstleistungen gelten; zumal bei den Erwägungen, eine neue Steuer im Finanzsektor auf der Grundlage von Cashflow oder ähnlichen Faktoren einzuführen, sollte die Kommission prüfen, welche Vorteile es böte, diese im Rahmen der Mehrwertsteuer anzusiedeln.

3.5.5 Der EWSA fordert auch die Einführung allgemeiner Regeln für die Erhebung von Mehrwertsteuer, die erst beim Begleichen einer Rechnung durch den Kunden fällig werden sollte. Bei diesem System, das unter der Bezeichnung "Kassenprinzip" bereits in einigen Mitgliedstaaten für Kleinunternehmen angewendet wird, wird vermieden, dass Mehrwertsteuer auf Verkäufe erhoben wird, für die der Kunde noch nicht bezahlt hat. In der derzeitigen schlechten Wirtschaftslage könnten dadurch Insolvenzen, insbesondere von KMU, verhindert werden.

<sup>(5)</sup> Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91.

### 3.6 Regulierungsumfeld der Unternehmen

3.6.1 Der EWSA unterstreicht, dass besonders solche Probleme unter die Lupe zu nehmen sind, die im Rahmen der EU-Rechtsetzung und der Förderprogramme keine ausreichende Beachtung finden, wie etwa die Problematik der Selbstständigen.

3.6.2 Der Ausschuss betont, dass unnötige Verwaltungslasten weiter abgebaut werden müssen, und erwartet, dass die Kommission die Ziele nach 2012 vorschlagen wird, wenn der Verwaltungsaufwand um 25 % gesunken sein soll. Der Ausschuss stellt fest, dass ein Abbau unnötigen Aufwands stets wünschenswert ist, unabhängig davon, ob es sich um Unternehmen, Verbraucher oder öffentliche Stellen handelt, dass jedoch eine gründliche Prüfung erfolgen muss, um sicherzustellen, dass der ursprüngliche Zweck der Rechtsvorschrift auch tatsächlich in vollem Umfang erreicht wird.

### 3.7 Soziales Unternehmertum

3.7.1 Die Initiative für soziales Unternehmertum wird 2014 überarbeitet. In enger Zusammenarbeit mit der Sachverständigengruppe für soziales Unternehmertum wird die Kommission eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse dieser Initiative durchführen und festlegen, was noch zu tun bleibt. Der EWSA empfiehlt die gebührende Berücksichtigung der Empfehlungen, die er in seinen unlängst verabschiedeten Stellungnahmen zu der Thematik soziales Unternehmertum vorgelegt hat <sup>(6)</sup>.

3.7.2 Der Ausschuss unterstreicht, wie wichtig es ist, mehr über die Rolle und Verbreitung der sozialen Unternehmen zu wissen, um ihre tatsächlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft verbessern zu können. Dies wird zur Entwicklung einer Methode für die Messung dieser Auswirkungen beitragen. Eine solche Messung wird auch für die Einrichtung eines "Europäischen Fonds für soziales Unternehmertum" erforderlich sein.

3.7.3 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass der Vorschlag für die Europäische Stiftung und sämtliche anderen europäischen Gesellschaftsformen vor dem Hintergrund der Konsultation zur Überarbeitung des europäischen Gesellschaftsrechts bewertet werden muss.

### 3.8 Verbraucher

3.8.1 Der Ausschuss sieht der baldigen Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags betreffend Sammelklagen entgegen. Ein solcher Vorschlag muss zu einem Sammelklageinstrument führen, das sowohl national als auch grenzüberschreitend genutzt werden kann und allen Verbrauchern im Binnenmarkt offensteht. Ein solches Instrument sollte allen zur Verfügung stehen, deren Rechte im Binnenmarkt verletzt werden. Nicht nur die Rechte der Verbraucher werden von Anbietern von Gütern und Dienstleistungen durch unlautere Vertragsbedingungen und unlautere Geschäftspraktiken verletzt. Auch Arbeitnehmer, deren Rechte verletzt werden, und die Bürger im Allgemeinen, die von Diskriminierung betroffen sind, sollten die Möglichkeit der Sammelklage haben. Möglicherweise bedürfen auch KMU eines vergleichbaren Schutzes gegen unlautere Geschäftspraktiken. Bei der weiteren Ausarbeitung sollte der Standpunkt aller Interessenträger berücksichtigt werden.

3.8.2 Der EWSA fordert ordnungspolitische Maßnahmen für einen integrierten europäischen Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen.

3.8.3 Was die Produktsicherheitsregeln betrifft, fordert der Ausschuss die Anwendung zweier grundlegender Prinzipien:

- das **Denken in Lebenszyklen**: Hiermit ist gemeint, dass sich der Aspekt der Sicherheit der Konsumgüter auf alle Verbraucher und die betroffenen Arbeitnehmer erstreckt. Die Idee des Lebenszyklus' soll alle Phasen des Produktlebens erfassen, von der Bereitstellung der Rohmaterialien bis zur Entsorgung;
- die Förderung des **Ansatzes "vom Entwurf bis zur Entsorgung"**: Es geht darum, dass die Nachhaltigkeit des Produktes ein maßgebliches Produktionskriterium sein sollte.

### 3.9 Mobilität der Bürger

3.9.1 Der Ausschuss erinnert abermals an die Notwendigkeit, die Mobilität der Bürger durch die Modernisierung des Systems für die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu verbessern. Die Förderung der beruflichen und geografischen Mobilität der Arbeitnehmer könnte dazu beitragen, das Funktionieren der europäischen Arbeitsmärkte und die Bereitstellung grenzüberschreitender Dienstleistungen zu verbessern. Auf Ebene der 27 Mitgliedstaaten ist die Diskussion über die Anerkennung allerdings nicht immer zielführend. Viel eher sollte am tatsächlichen Bedarf (in grenzübergreifenden Zusammenhängen und zwischen Nachbarstaaten) angesetzt werden, wo wiederum von einer Analyse der Mobilitätsmuster ausgegangen werden sollte. Die EU sollte die regionale Zusammenarbeit in diesem Bereich sowie die gemeinsame grenzübergreifende Berufsausbildung fördern.

3.9.2 In Sachen Portabilität von Rentenansprüchen <sup>(7)</sup> stellt das Weißbuch zu stark auf die Verbesserung der individuellen Altersversorgung als dritter Säule ab. Es sind hingegen die erste und die zweite Säule, die gestärkt werden müssten, um Bürgern, die europaweit mobil sind, strukturelle Leistungen zu gewährleisten.

3.9.3 Der EWSA bekundet außerdem seine Besorgnis über den jüngsten Beschluss des Rates zur Renationalisierung des Schengener Abkommens. Dadurch wird die Schaffung neuer Hemmnisse für die Freizügigkeit der Bürger in der Union und die Wiedereinführung von Grenzkontrollen dort, wo sie bereits abgeschafft waren, ermöglicht, was in eklatantem Widerspruch zu den Grundprinzipien des Vertrages steht und die Verwirklichung des Binnenmarktes massiv erschwert.

### 3.10 Sozialer Zusammenhalt

3.10.1 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass ein Klärungsbedarf hinsichtlich der Durchführungsregeln und des Bezugs zu Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags von Lissabon besteht. Dort wird der Binnenmarkt nicht als Selbstzweck gesehen, sondern als ein Instrument, das dem sozialen Fortschritt und einer nachhaltigen Gesellschaft für die Bürger Europas dienen soll.

<sup>(6)</sup> Siehe Stellungnahme im ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 1, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 44 und ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 55.

<sup>(7)</sup> Weißbuch "Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten" (COM(2012) 55 final).

### 3.11 Öffentliches Beschaffungswesen

3.11.1 Das öffentliche Beschaffungswesen muss nach Regeln gestaltet werden, bei denen nicht nur der niedrigste Preis zählt. Andere Kriterien – etwa der soziale Nutzen oder die Nachhaltigkeitsauswirkungen – müssen auf gleicher Ebene gewertet werden.

3.11.2 Es stellt sich die Frage, inwieweit die europäischen Märkte für das öffentliche Beschaffungswesen dauerhaft offen bleiben können, während in Drittländern weiterhin ungleiche Bedingungen vorzufinden sind. Hier geht es darum, dass die ILO-Übereinkommen und die Menschenrechte von allen Beteiligten sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in Drittländern respektiert werden müssen. Die EU sollte sich für die weltweite Anwendung dieses Konzepts einsetzen.

3.11.3 Erfolgversprechend ist die elektronische Beschaffung, mit der die Verwaltungsabläufe beschleunigt werden könnten.

### 3.12 Rechte des geistigen Eigentums

3.12.1 Für die Verbraucher ist der derzeitige Rechtsrahmen für die Rechte des geistigen Eigentums verwirrend; noch unübersichtlicher stellt sich die Situation für ganz Europa dar. Der Rechtsrahmen muss klarer gestaltet werden, rechtliche Sanktionen und rechtliche Durchsetzung müssen verhältnismäßig sein: Einzelne Verbraucher, die möglicherweise unabsichtlich und/ oder geringfügig für ihren persönlichen Gebrauch gegen Rechte des geistigen Eigentums verstoßen, müssen anders behandelt werden als Kriminelle, die derartige Aktivitäten im großen/ gewerblichen Maßstab betreiben.

3.12.2 Bei Lizenzen und Urheberrechten ist ein stärker gesamteuropäisch ausgerichteter Ansatz vonnöten.

Brüssel, den 12. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verkehrs-Weißbuch: Einbindung und Teilhabe der Zivilgesellschaft“ (Sondierungsstellungnahme)

(2012/C 299/31)

Berichterstatter: **Stefan BACK**

Die Europäische Kommission beschloss am 11. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

*"Verkehrs-Weißbuch: Einbindung und Teilhabe der Zivilgesellschaft"*

(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 482. Plenartagung am 11./12. Juli 2012 (Sitzung vom 11. Juli) mit 140 gegen 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte die Einrichtung eines Rahmens für einen offenen und transparenten Meinungsaustausch zwischen der Zivilgesellschaft, der Europäischen Kommission und sonstigen einschlägigen Interessenträgern wie nationale Behörden auf unterschiedlichen Ebenen zum Verkehrs-Weißbuch anstoßen. Auf diese Weise können Akzeptanz und Verständnis in der Zivilgesellschaft erhöht und sinnvolles Feedback für die politischen Entscheidungsträger und die Verantwortlichen für die Umsetzung dieser Entscheidungen geliefert werden.

1.2 Der Dialog sollte auf mehreren Ebenen stattfinden, d.h. die Zivilgesellschaft und Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene umfassen. Zivilgesellschaft ist hier im weitesten Sinne zu verstehen, einschließlich aber nicht ausschließlich Unternehmen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Nutzer, NRO und Wissenschaft.

1.3 Im Dialog muss eine Kommunikation in beide Richtungen sichergestellt werden. Dieser Dialog muss der Europäischen Kommission Gelegenheit bieten, ihre Vorschläge und Maßnahmen zu vermitteln, und gleichzeitig insbesondere der Zivilgesellschaft sowie den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnen, mit der Europäischen Kommission, dem EWSA und weiteren einschlägigen Organisationen in Verbindung zu treten, um in Bezug auf die EU-Verkehrspolitik und ihre Durchführung Anmerkungen vorzubringen, auf Probleme hinzuweisen und Fragen zu stellen – in der Gewissheit, dass diese auch aufgegriffen werden. Ein offener und konstruktiver Dialog ist für eine größere Akzeptanz der Maßnahmen einschl. Legislativvorschläge und Infrastrukturpläne unerlässlich.

1.4 Es sollte möglich sein, auf konkrete Probleme z.B. in Bezug auf die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen, die Qualität des Nahverkehrs und die Angemessenheit der verkehrspolitischen Ziele wie Verkehrsverlagerung oder Verkehr über eine bestimmte Entfernung hinaus unter bestimmten Umständen hinzuweisen.

1.5 Durch einen derartigen Dialog könnten die Ziele der EU-Verkehrspolitik und der vorgeschlagenen Maßnahmen für ihre

Durchführung besser nachvollzogen und akzeptiert werden. Außerdem könnte er dazu beitragen, dass die EU-Institutionen die gelebte Wirklichkeit und die Notwendigkeit besser begreifen, die unterschiedlichen Gegebenheiten in den verschiedenen Gebieten der EU zu berücksichtigen und die Möglichkeiten zu verbessern, zufriedenstellende Lösungen für konkrete Probleme zu finden und Antworten auf die vorgebrachten Bedenken zu geben.

1.6 Kontinuität und Nachgang zu aufgeworfenen Fragen sind ebenso wichtige Elemente in einem erfolgreichen Dialog wie eine rechtzeitige Kommunikation seitens der Europäischen Kommission im Vorfeld geplanter Initiativen. Zur Gewährleistung eines wirksamen, offenen und transparenten Dialogs sollte eine Vereinbarung mit der Europäischen Kommission über ihre Mitwirkung getroffen werden. Der Ausschuss hält fest, dass die Europäische Kommission dem Dialog über Infrastrukturvorhaben und -maßnahmen, die mit Verhaltensänderungen einhergehen, besondere Aufmerksamkeit beimisst. Allerdings sollte dieser Dialog seiner Meinung nach umfassender angelegt sein; er könnte einen Mehrwert für die meisten dieser Initiativen bringen.

1.7 Die Einbindung junger Menschen ist ebenfalls ein wesentliches Element in diesem Dialog, um Interesse für die verkehrspolitischen Ziele der EU zu wecken und deren Akzeptanz sicherzustellen.

1.8 Der Dialog sollte überwiegend auch auf Online-Kommunikation beruhen, einschl. eines eigenen Internetportals. Außerdem sollte die Nutzung sozialer Medien wie Facebook oder Twitter in Erwägung gezogen werden. Dieser Internetdialog muss angemessen gehandhabt werden, um sicherzustellen, dass das System auch wirklich funktioniert. Ein Bereich des für den Dialog eingerichteten Internetportals sollte junge Menschen als Zielgruppe ansprechen. Außerdem sollte das Portal einschlägige Links beispielsweise zur Kommissionswebsite zur Bürgerinitiative enthalten.

1.9 Das Internet sollte allerdings nicht das einzige Kommunikationsmittel sein. So könnte dieser Online-Dialog durch im Bedarfsfall organisierte Konferenzen oder sonstige Veranstaltungen ergänzt werden, die ein Diskussionsforum für zwei oder drei spezifische Themen bieten. Gleichmaßen sollte der Ausschuss direkt mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Kontakt

treten, wann immer dies zweckdienlich erscheint. Die in diesem Kontext aufgeworfenen Fragen und Bedenken sollten an die Europäische Kommission weitergeleitet werden.

1.10 Gegebenenfalls könnten die Fragen oder Probleme, die im Zuge dieses Dialogs ermittelt werden, in Initiativarbeiten des Ausschusses behandelt werden und in seine Stellungnahmen zu einschlägigen Themen, mit denen er befasst wird, einfließen.

1.11 Im Sinne der Teilhabe der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an diesem Dialog sollte der EWSA Kontakt mit dem Ausschuss der Regionen (AdR) aufnehmen, um die Einbindung des AdR in diesen Dialog und seine Lenkung unter Berücksichtigung der Rolle des jeweiligen Ausschusses zu vereinbaren.

1.12 Im EWSA sollte ein Lenkungsausschuss im Rahmen der Fachgruppe TEN für diesen Dialog zuständig sein, der vom Sekretariat der Fachgruppe TEN unterstützt wird und mit dem AdR und der Europäischen Kommission ständig zusammenarbeitet.

1.13 Einzelheiten zur Lenkung und Verwaltung des Internet-Dialogs, den erforderlichen Ressourcen und Haushaltsaspekten sollten von einer Task Force geklärt werden, die ihre Empfehlungen bis Ende 2012 vorlegen soll. Es sollten schlanke und einfache Management- und Verwaltungslösungen nach Möglichkeit im Rahmen der vorhandenen Ressourcen gesucht werden. Zur Verwaltung des Dialogs könnte die Option einer Kostenteilung mit dem AdR in Erwägung gezogen werden.

1.14 Der Startschuss für diesen Dialog sollte Anfang 2013 fallen.

## 2. Einleitung

2.1 Im *"Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem"* (im Folgenden "der Fahrplan") werden zehn Ziele für ein wettbewerbsorientiertes ressourcenschonendes Verkehrssystem aufgestellt, die als Orientierungswerte zur Erreichung des Ziels einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 60 % dienen. Die langfristigen Ziele bilden die globale Vision für 2050, während andere Ziele als Zwischenziele bis 2020 bzw. 2030 angelegt sind. Das Weißbuch enthält ferner eine Strategie mit 40 Initiativen, die zur Erreichung dieser Ziele in den nächsten zehn Jahren beitragen sollen.

2.2 Die in dem Fahrplan dargelegten 40 Initiativen sollen bis 2020 umgesetzt werden. Einige dieser Initiativen sind Legislativvorschläge, viele beruhen jedoch auf nationalen oder lokalen Gesetzesinitiativen oder auf der Förderung von Verhaltensänderungen, da die EU in diesem Bereich nur begrenzte Zuständigkeit hat oder aber die Rechtsetzung kein geeignetes Mittel ist, um die für den Erfolg einer bestimmten Initiative erforderlichen Verhaltensänderungen zu bewirken. Verhaltensänderungen sind übrigens auch für den Erfolg einer Reihe von Legislativvorschlägen von grundlegender Bedeutung.

2.3 In einem Schreiben vom 11. Januar 2012 ersuchte die Europäische Kommission den Ausschuss *"um seine Ansichten zu der Frage [...], wie die Zivilgesellschaft dazu angeregt werden kann, sich die Ziele des Weißbuchs zu eigen zu machen und zur Verwirklichung der langfristigen Vision für den Verkehr beizutragen"*. In diesem Schreiben wird insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen, nationale und europäische Interessen in Bezug auf wichtige TEN-V-Infrastrukturvorhaben miteinander zu vereinbaren und der Frage nachzugehen, wie die Zivilgesellschaft

dazu angeregt werden kann, die in dem Weißbuch erläuterten langfristigen Verkehrsziele zu unterstützen und hierzu beizutragen.

2.4 Es ließe sich ein Vergleich mit der Rolle des Ausschusses bei der Durchführung der Europa-2020-Strategie anstellen: Der Ausschuss hat einen neuen bereichsübergreifenden "Lenkungsausschusses Europa 2020" für die effizientere Zusammenarbeit zwischen seinen Arbeitsorganen und den nationalen Interessenträgern eingerichtet, um spezielle Initiativen und bewährte Verfahren im laufenden Reformprozess in den Mitgliedstaaten zu ermitteln und zu planen. Am 23. Februar 2011 wurde ein Bericht über die Bewertung der Erstellung der nationalen Reformprogramme durch die Zivilgesellschaft und ihre Beteiligung an diesem Prozess veröffentlicht, um der Europäischen Kommission Denkanstöße für die Frühjahrstagung des Rates zu liefern.

2.5 In der Binnenmarktakte ist ebenfalls ein Kapitel dem Thema "Einbeziehung der Zivilgesellschaft und regelmäßige Bewertung" gewidmet. Darin ist festgehalten, dass die öffentliche Konsultation eindeutig ergeben hat, dass die Zivilgesellschaft enger in die weitere Entwicklung des Binnenmarkts einbezogen werden möchte als das bislang der Fall ist. Die Europäische Kommission wird daher regelmäßig eine 20-Punkte-Liste veröffentlichen, auf der sie die Haupterwartungen, die Bürger und Unternehmen an den Binnenmarkt stellen, aufzuführen wird. Diese Liste wird dem Binnenmarktforum vorgelegt werden, das den verschiedenen Marktakteuren (Unternehmen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Bürgervertretern, Behörden unterschiedlicher staatlicher Ebenen und Parlamenten) regelmäßig Gelegenheit zu einem Zusammentreffen bietet. Das Binnenmarktforum wird den Stand des Binnenmarkts bewerten und empfehlenswerte Praktiken austauschen. Es wird außerdem dazu beitragen, dass die Bewertung der Politik zu einer gängigen Praxis wird, und in dieser Hinsicht seine Funktion bei der Begleitung der Umsetzung der Binnenmarktakte und der Messung ihrer Auswirkungen in den Mitgliedstaaten voll und ganz erfüllen. Auch den Sozialpartnern muss eine größere Rolle zuerkannt und die Möglichkeit eingeräumt werden, sich zu Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu äußern.

2.6 Auf der Grundlage einer Studie wurde im Herbst 2011 eine erste Liste der Erwartungen veröffentlicht.

2.7 Der Ausschuss untersucht derzeit auch Konzeptideen für die Einrichtung eines europäischen Forums für Energiemix. Der Vorschlag zur Schaffung einer ständigen Struktur mit einem Lenkungsausschuss und einem ständigen Sekretariat, in deren Rahmen Jahreskonferenzen und bis zu sechs Sitzungen der Arbeitsgruppen pro Jahr stattfinden, wird derzeit auf seine Finanzierbarkeit, institutionellen Aspekte, seine Angemessenheit und seine Rechtsgrundlage geprüft. Dieses Konzept beinhaltet auch ein Netz nationaler Foren für Energiemix.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Aufgabe, der der Ausschuss nun gegenüber steht, ist seiner Meinung nach mit den oben genannten Aufgaben vergleichbar. Sie ist auf die Förderung der im Weißbuch dargelegten langfristigen Verkehrsziele und einschlägige Beiträge seitens der Zivilgesellschaft sowie die Akzeptanz von Infrastrukturvorhaben ausgerichtet. Die Europäische Kommission möchte offenbar auch die Sichtweisen der Zivilgesellschaft zu der Frage vernehmen, ob die Verringerung der Treibhausgasemissionen um 60 % und die diesbezüglichen zehn Ziele des Weißbuchs mit den der Europäischen Kommission derzeit zur Verfügung stehenden Instrumenten erreicht werden können.

3.2 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 11 Absatz 1 bis 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die formelle Grundlage für ein solches Unterfangen ist. Gemäß diesen Bestimmungen haben die EU-Institutionen die Aufgabe, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen, umfangreiche Anhörungen mit Unternehmen und den repräsentativen Verbänden durchzuführen und den Bürgern und Verbänden die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Der Ausschuss nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass dieser Artikel auch die Rechtsgrundlage für die Bürgerinitiative ist.

3.3 Nach Meinung des Ausschusses erscheint die Unterstützung seitens der Zivilgesellschaft insbesondere für folgende der zehn im Weißbuch dargelegten Ziele von Belang: 1 (Marktakzeptanz und Verhaltensänderung), 3 (Haltung von Betreibern, Verkehrsplanern und Verladern), 4 (Verhaltensänderungen), 5 und 7 (optimale Nutzung der Infrastruktur und der Verkehrsmanagementsysteme, Förderung einer effizienten grenzübergreifenden Planung), 8 und 10 (fares System) und 9 (Verhaltensmuster in Bezug auf Sicherheit und Gefahrenabwehr).

3.4 Die Unterstützung der Ziele des Fahrplans ist natürlich sinnvoll, um ein politisch günstiges Klima für seine Durchführung zu schaffen.

3.5 Wichtige allgemeine Fragenkomplexe, bei denen ein Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung sein könnte, sind nach Ansicht des Ausschusses:

- Vereinbarkeit von EU-Interessen und nationalen/regionalen/lokalen Interessen, insbesondere aus Sicht der Interessen der organisierten Zivilgesellschaft;
- nichttechnische Möglichkeiten zur Förderung von verkehrspolitischen Zielen, einschl. Unternehmenspolitik, Geschäftsverhalten, Akzeptanz von Innovation und Verhaltensänderungen.

3.6 In all diesen Punkten ist die Unterstützung seitens der organisierten Zivilgesellschaft unerlässlich und vielleicht der beste Weg, um Informationen zu verbreiten und die öffentliche Unterstützung zu gewinnen, aber auch um Feedback über Probleme und Hindernisse einzuholen.

3.7 Idealerweise werden derartige Kommunikationskanäle auch für Benchmarking und Informationsaustausch genutzt.

3.8 Dieser Initiativkatalog vermittelt auch einen Eindruck, wo die Unterstützung der Zivilgesellschaft zur Verwirklichung der langfristigen Ziele erforderlich ist.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Um einen besseren Überblick über die Aspekte der 40 im Weißbuch dargelegten Initiativen bis 2020 zu bekommen, in denen die Unterstützung der Zivilgesellschaft besonders erforderlich ist, verweist der Ausschuss auf folgende Bereiche:

#### 4.2 Ein einheitlicher europäischer Verkehrsraum

4.2.1 Für die geplanten Initiativen zur Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen ist die aktive Unterstützung der Sozialpartner erforderlich, die im Rahmen des sozialen Dialogs auch einen wertvollen Beitrag zu der Frage leisten könnten, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind (Artikel 9, 152 und 153 AEUV). In Bezug auf die Vermeidung von Konflikten und mögliche Maßnahmen für die gleiche Behandlung hinsichtlich Entlohnung sei darauf hingewiesen, dass diese Bereiche ausdrücklich von der EU-Zuständigkeit ausgenommen sind (Artikel 153 Absatz 5 AEUV) und dass die Normen, die bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen anzusetzen sind, in der in der Dienstleistungsrichtlinie oder in der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern enthalten sind. Die praktischen Aspekte dieser Lösungen könnten im Verkehrsbereich besondere Probleme nach sich ziehen.

4.2.2 Sicherheit und Gefahrenabwehr im Verkehrswesen sowie die Freizügigkeit von Reisenden mit Behinderungen und älteren Reisenden in direkter Verbindung mit der Barrierefreiheit im gesamten Verkehrsmarkt sind nicht nur eine Frage der Rechtsetzung, sondern auch der Politik der Verkehrsunternehmen und des Faktors "Mensch".

4.2.3 Der einheitliche europäische Luftverkehrsraum, der einheitliche europäische Eisenbahnraum und das Konzept des "Blauen Gürtels" hängen ebenfalls wesentlich von Rechtssetzungsmaßnahmen und Verwaltungsverfahren ab, für die konkrete Nutzung der sich daraus eröffnenden Möglichkeiten, insbesondere in Bezug auf den einheitlichen europäischen Eisenbahnraum und den "Blauen Gürtel" einschl. der Nutzung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) sowie des Marktzugangs zu Häfen, kommt es allerdings auf die Maßnahmen der Betreiber und sonstigen Betroffenen an.

4.2.4 Die Aspekte Qualität, Zugänglichkeit und Zuverlässigkeit der Verkehrsdienste betreffen sowohl den Güter- als auch den Personenverkehr. So sind Maßnahmen der verschiedenen Betreiber insbesondere im Güterverkehr ein wichtiger Erfolgsfaktor. In Bezug auf den Personenverkehr wird die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in erster Linie für die Bewertung der Wirksamkeit des Rechtsrahmens für Passagierrechte und die Qualität der Verkehrsinfrastruktur für Reisende mit Behinderungen und ältere Reisende erforderlich sein.

#### 4.3 Stärkung und Integration lokaler Initiativen

4.3.1 Die im Verkehrsweißbuch enthaltene Botschaft von Ressourceneffizienz, Anpassung und Nachhaltigkeit hat bereits zahlreiche bürgerinitiierte Aktionsprogramme in städtischen und ländlichen Gebieten in ganz Europa angestoßen, die auf unterschiedlichste innovative Weise verwirklicht werden. So trägt beispielsweise organisiertes Car-Sharing zur Verringerung des Kraftfahrzeugbestands bei; und durch die Schaffung eines äußerst raumbezogenen Verkehrs innerhalb einer Gemeinschaft (insbesondere auf Anfrage) kommen benachteiligte und isolierte Gruppen in den Genuss eines verbesserten Zugangs und erhöhter Mobilität. In Vorsorgeplänen von Gemeinschaften, oftmals mit dem Schwerpunkt Senkung des Energieverbrauchs, wurden ressourceneffizienter Verkehr und geeignete Verkehrsverbindungen als Schlüsselement ermittelt. Diese praktischen Initiativen resultieren nicht nur in der Erstellung neuer Verkehrsmodelle, sondern fördern aufgrund ihres "Bottom-up"-Charakters auch effektive Möglichkeiten für alle Beteiligten, sich in diese Initiativen einzubringen und darüber zu informieren. Dadurch wird auch das öffentliche Wissen und Verständnis für die notwendigen Verhaltensänderungen im Verkehrsbereich erweitert.

4.3.2 Den vielen lokalen Initiativen in ganz Europa mangelt es jedoch an der erforderlichen Koordinierung und Strukturierung, um dem Ausmaß der künftigen Herausforderungen, insbesondere der geplanten erheblichen Verringerung der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen, gerecht zu werden. Angesichts der ehrgeizigen Ziele des Weißbuchs müssen die Anstrengungen u.a. durch folgende Maßnahmen beträchtlich ausgebaut werden:

- Weiterentwicklung und Ausbau bestehender Initiativen, insbesondere zur Stärkung der öffentlichen Teilhabe und Mitwirkung;
- Vervielfachung derartiger Initiativen in ganz Europa ausgehend von bestehenden bewährten Verfahren und ebenfalls mit besonderem Augenmerk auf öffentlicher Teilhabe und Mitwirkung;
- schrittweise Integration all dieser Initiativen im Rahmen gemeinsamer Kommunikationsplattformen und -mittel, um bewährte Verfahren auszutauschen, größere Gemeinschaften zu erreichen und ein umfassendes öffentliches Verständnis für die Herausforderung und möglichen Lösungen aufzubauen.

#### 4.4 Innovationen für die Zukunft – Technologie und Verhalten

4.4.1 Die europäischen Forschungs-, Innovations- und Einführungsstrategie für den Verkehr ist nicht nur eine Frage von Forschung, Forschungsfinanzierung, Governance und Verbreitung intelligenter Mobilitätssysteme. Wie in dem Fahrplan hervorgehoben, muss die Strategie durch rechtliche Rahmenbedingungen gestützt werden. Marktakzeptanz und -durchdringung sind allerdings ebenfalls grundlegende Faktoren. Und hier kann die organisierte Zivilgesellschaft eine Rolle übernehmen.

4.4.2 Dieser Punkt ist eng an die Frage innovativer Mobilitätsmuster gekoppelt, für die die Einstellung der Betreiber, Verlagerer und – im Personenverkehr – der Verkehrsnutzer ausschlaggebend ist.

4.4.3 Dies gilt auch für den Güterverkehr, bei dem der Wille zur Nutzung technischer Innovationen und der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) genauso wichtig ist wie beispielsweise die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, um die Kapazitäten optimal zu nutzen.

4.4.4 Auch im Nahverkehr hängt vieles von der Akzeptanz durch die Zivilgesellschaft ab, um die erfolgreiche Markteinführung alternativer Antriebssysteme, die effiziente Organisation

der Feinverteilung und die nachhaltige Planung des Individual- und des Güterverkehrs sicherzustellen.

#### 4.5 Moderne Infrastruktur, intelligente Bepreisung und Finanzierung

4.5.1 Für den Aufbau des europäischen Mobilitätsnetzes sind es im Wesentlichen die optimale Nutzung der informationstechnischen Instrumente, die Sendungsverfolgungssysteme sowie optimale Fahrpläne und Verkehrsflüsse (e-Freight), die von den Marktakteuren akzeptiert werden müssen. Diese Akzeptanz ist notwendig, damit sich die Einführung dieser Elemente in TEN-V-Knoten auch lohnt. Dies ist eine Frage der Ergebnisoptimierung und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

4.5.2 Im Rahmen des Korridoransatzes für das TEN-V als Umsetzungsinstrument für das Kernnetz sollten Infrastrukturvorhaben so gestaltet werden, dass die Bürger, die Zivilgesellschaft und die betroffenen Behörden ein Gefühl der Mitverantwortung für diese Vorhaben entwickeln. Dies sollte Maßnahmen wie eine frühzeitige Einbindung bereits ab der Planungsphase, den Austausch bewährter Verfahren in der gesamten EU, die Anwendung der neuesten Planungs- und Umsetzungsverfahren oder kontinuierliche und transparente Kommunikation umfassen. In diesem Zusammenhang kann die Unterstützung durch die Zivilgesellschaft auch dazu beitragen, ein Umfeld zu schaffen, das eine kohärente grenzübergreifende Infrastrukturplanung begünstigt.

4.5.3 Im Bereich der Finanzierung bleibt das Konzept der öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) in erster Linie eine Frage der Finanzierung, die wiederum von rechtlichen und technischen Aspekten abhängt. Aufgrund der Bedeutung der Einbindung der Zivilgesellschaft in Infrastrukturvorhaben und Dienste, bei denen auf ÖPP zurückgegriffen werden kann, besteht ein legitimes Interesse der Zivilgesellschaft an ihrer Beteiligung an der Konzeption und Umsetzung von ÖPP.

4.5.4 Preisgestaltung und Vorbeugung von Wettbewerbsverzerrungen sind in erster Linie eine Regulierungsfrage. Im Hinblick auf die Schaffung eines Klimas der Akzeptanz für diese Maßnahmen könnten sich allerdings Kontakte zur Zivilgesellschaft als zweckdienlich erweisen. Solche Kontakte könnten auch Informationen über etwaige soziale Probleme aufgrund erheblicher Kostenauswirkungen in dünn besiedelten Regionen oder die Lebensqualität wirtschaftlicher oder physisch schwacher Bevölkerungsgruppen abwerfen. Die Preisgestaltung muss als angemessen und fair anerkannt werden, soll sie allgemein akzeptiert werden. Auch in diesem Bereich kann der Beitrag der Zivilgesellschaft hilfreich sein.

Brüssel, den 11. Juli 2012

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Staffan NILSSON





<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2012/C 299/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinfachung der Verbringung von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeugen innerhalb des Binnenmarkts“ COM(2012) 164 <i>final</i> – 2012/0082 (COD) .....	89
2012/C 299/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich – Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen“ COM(2011) 835 <i>final</i> .....	92
2012/C 299/18	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 – Initiative ‚Chancen für junge Menschen‘“ COM(2011) 933 <i>final</i> .....	97
2012/C 299/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflegung des Programms ‚Justiz‘ für den Zeitraum 2014 bis 2020“ COM(2011) 759 <i>final</i> – 2011/0369 (COD) .....	103
2012/C 299/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit“ COM(2011) 750 <i>final</i> – 2011/0365 (COD), dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds“ COM(2011) 751 <i>final</i> – 2011/0366 (COD), dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl- und Migrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements“ COM(2011) 752 <i>final</i> – 2011/0367 (COD) und dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit“ COM(2011) 753 <i>final</i> – 2011/0368 (COD) .....	108
2012/C 299/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch – Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ COM(2012) 55 <i>final</i> .....	115
2012/C 299/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm ‚Europa für Bürgerinnen und Bürger‘ für den Zeitraum 2014-2020“ COM(2011) 884 <i>final</i> – 2011/0436 (APP) .....	122
2012/C 299/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union“ COM(2012) 85 <i>final</i> – 2012/0036 (COD) .....	128
2012/C 299/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds [zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1198/2006 des Rates und (EG) Nr. 861/2006 des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. XXX/2011 des Rates über die integrierte Meerespolitik]“ COM(2011) 804 <i>final</i> – 2011/0380 (COD) .....	133
2012/C 299/25	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 – Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Absatzförderungs- und Informationsstrategie mit hohem europäischen Mehrwert für die Agrarerzeugnisse Europas“ COM(2012) 148 <i>final</i> .....	141



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2012/C 299/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates vom 18. September 2007 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Dorschbestände der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen“ COM(2012) 155 <i>final</i> – 2012/0077 (COD) .....	145
2012/C 299/27	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 – Hochleistungsrechnen: Europas Position im weltweiten Wettlauf“ COM(2012) 45 <i>final</i> .....	148
2012/C 299/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG über die Hafensaatkontrolle“ COM(2012) 129 <i>final</i> – 2012/62 (COD) und dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verantwortlichkeiten der Flaggenstaaten für die Durchsetzung der Richtlinie 2009/13/EG des Rates zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über das Seearbeitsübereinkommen 2006 und zur Änderung der Richtlinie 1999/63/EG“ COM(2012) 134 <i>final</i> – 2012/65 (COD) .....	153
2012/C 299/29	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recycling von Schiffen“ COM (2012) 118 <i>final</i> – 2012/0055 (COD) .....	158
2012/C 299/30	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Leitaktionen auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte II“ (Sondierungsstellungnahme) .....	165
2012/C 299/31	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verkehrs-Weißbuch: Einbindung und Teilhabe der Zivilgesellschaft“ (Sondierungsstellungnahme) .....	170



## Abonnementpreise 2012 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche DVD	22 EU-Amtssprachen	1 310 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	840 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, monatliche (kumulative) DVD	22 EU-Amtssprachen	100 EUR pro Jahr
Supplement zum Amtsblatt (Reihe S), öffentliche Aufträge und Ausschreibungen, DVD, eine Ausgabe pro Woche	mehrsprachig: 23 EU-Amtssprachen	200 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe C — Auswahlverfahren	Sprache(n) gemäß Auswahlverfahren	50 EUR pro Jahr

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

Ein Abonnement gilt jeweils für eine Sprachfassung.

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

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

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

## Verkauf und Abonnements

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

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

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

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

