ISSN 1977-088X

Amtsblatt der Europäischen Union

C 11

Ausgabe in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

56. Jahrgang

15. Januar 2013

Informationsnummer | Inhalt | Seite

I *Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen*

ENTSCHLIESSUNGEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

484. Plenartagung am 14. und 15. November 2012

2013/C 11/01 Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „MEHR EUROPA“ für den Europäischen Rat am 22./23. November 2012 1

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

484. Plenartagung am 14. und 15. November 2012

2013/C 11/02 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Einbeziehung der Verbraucherverbände in den Aufbau und das Funktionieren des Binnenmarkts“ (Initiativstellungnahme) 3

2013/C 11/03 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon“ (Initiativstellungnahme) 8

DE

Preis: 4 EUR

(Fortsetzung umseitig)

Informationsnummer | Inhalt (Fortsetzung) | Seite

2013/C 11/04 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gesellschaftliche Einbeziehung und Teilhabe älterer Menschen“ (Initiativstellungnahme) 16

2013/C 11/05 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Gesellschaftliche Teilhabe und Integration der Roma in Europa“ (Ergänzende Stellungnahme) 21

III *Vorbereitende Rechtsakte*

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

484. Plenartagung am 14. und 15. November 2012

2013/C 11/06 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Gutscheinen“ *COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS)* 27

2013/C 11/07 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug“ *COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)* 31

2013/C 11/08 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. …/… des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“ *COM(2012) 512 final — 2012/0244 COD* und zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Fahrplan für eine Bankenunion“ *COM(2012) 510 final* 34

2013/C 11/09 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch Schattenbankwesen“ *COM(2012) 102 final* 39

2013/C 11/10 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Strategie für die e-Vergabe“ *COM(2012) 179 final* 44

2013/C 11/11 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: Modernisierung des EU-Beihilferechts“ *COM(2012) 209 final* 49

2013/C 11/12 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Europäische Verbraucheragenda für mehr Vertrauen und Wachstum“ *COM(2012) 225 final* 54

DE

(Fortsetzung Seite 92)

I

(Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

ENTSCHLIESSUNGEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

484. PLENARTAGUNG AM 14. UND 15. NOVEMBER 2012

Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „MEHR EUROPA“ für den Europäischen Rat am 22./23. November 2012

(2013/C 11/01)

Auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) nahm der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) folgende Entschließung mit 187 gegen 28 Stimmen bei 28 Enthaltungen an.

Der EWSA hält fest, dass die EU angesichts der derzeitigen Krise das **Vertrauen in** ein **dynamisches Wachstumsmodell** und die **Legitimität des EU-Entscheidungsprozesses** wiederherstellen muss. Wir müssen ein **starkes, nachhaltiges, soziales und wettbewerbsfähiges** Europa schaffen.

Der EWSA fordert deshalb:

— "**mehr Europa**", das sich gegenseitig verstärkt und gemeinsam stärker ist als die Summe seiner Einzelteile. Die EU muss sich davon befreien, als der herzlose Fürsprecher von Sparpolitik, Sozialabbau und Armut aufgefasst zu werden. Der Währungsunion muss nun die politische Union folgen mit einer kohärenten Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zugunsten der Bürger. Der **EU-Haushalt** sollte so ausgestaltet sein, dass die richtigen Anreize für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum und somit auch für **mehr Beschäftigung** gesetzt werden. Er muss gestärkt und gestützt werden durch neue Eigenmittel, durch eine einheitliche Kohäsionspolitik, an der die Zivilgesellschaft aktiv beteiligt ist, und durch ein stärkeres Eingreifen der Europäischen Investitionsbank. Daher appelliert der Ausschuss an die Staats- und Regierungschefs, sich auf ihrem Gipfeltreffen am 22./23. November auf ein Ergebnis zu einigen, das diesen Erfordernissen gerecht wird;

— **die Einbindung der Zivilgesellschaft** in die Politikgestaltung und Entscheidungsfindung der EU, nicht nur zur Stärkung der demokratischen Legitimität der EU-Institutionen und des Handelns der EU, sondern auch zur Entwicklung eines gemeinsamen Wissens um den Nutzen der EU und ihre Zukunftsperspektiven sowie zur Wiederherstellung des Glaubens an die europäische Integration, indem den Bürgerinnen und Bürgern die volle Teilhabe am Prozess der europäischen Einigung ermöglicht wird. Dazu müssen die Bestimmungen von Artikel 11 des EU-Vertrags bezüglich der partizipativen Demokratie so rasch wie möglich umgesetzt werden;

— nachhaltige Investitionen in Qualifikationen, Infrastrukturen, die Sozialwirtschaft, Dienstleistungen und Produkte sollten in den nationalen Reformprogrammen ihren Niederschlag finden, und zwar in Form eines **Pakts für soziale Investitionen**. Dies sollte einhergehen mit einem **europäischen Konjunkturpaket zur Schaffung von Arbeitsplätzen**, das mit den nationalen Entwicklungsplänen verzahnt wird. Nur dann kann die EU-2020-Strategie zum Erfolg geführt werden. **Investitionen in klimagerechte Energieerzeugung und Industrieproduktion** werden zusammen mit dem Aufbau einer grünen Wirtschaft darauf hinwirken, die langfristigen Probleme im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu lösen und eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;

— die Förderung gemeinsamer Aktionen im Euroraum zur Stabilisierung der Schulden und zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung in der gesamten EU. Die EZB sollte ermutigt werden, das vom EZB-Präsidenten angekündigte Programm des Ankaufs von Staatsanleihen zur Stabilisierung der Kreditkosten im Euroraum umzusetzen. Dabei muss das Programm selbstredend unter strikter Wahrung des Mandats der EZB durchgeführt werden. Die EIB sollte ebenfalls dabei unterstützt werden, Projektanleihen zur Wachstumsförderung aufzulegen. Der EWSA begrüßt die Entscheidung

von elf Mitgliedstaaten, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen, und fordert die EU diesbezüglich auf, sich stärker für die Förderung von Transparenz sowie die Bekämpfung der Schattenwirtschaft, von Steuerbetrug, Steuerflucht und Korruption inner- und außerhalb der EU einzusetzen. Die Aktivitäten des Euroraums sollten für die Mitgliedstaaten, die der Währungsunion beitreten möchten, offen bleiben;

— eine **Fiskal-, Banken- und Finanzunion** als notwendigen Stützpfeiler der **Wirtschafts- und Währungsunion**. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen muss ein **sozialer Dialog** und der **Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft** geführt werden;

— Unterstützung für Unternehmer und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit dem "Small Business Act" als Richtschnur, um auf den Wachstumspfad zurückzukehren. Das Potenzial des Binnenmarkts muss voll ausgeschöpft werden mittels Öffnung des **Dienstleistungssektors** und Stärkung der **Sozialwirtschaft**; mittels Beseitigung von ungerechtfertigten Verwaltungshindernissen und Förderung des Zugangs der KMU zu Informationen und den neuen digitalen Technologien, Finanzmitteln, Krediten, Kapital-, Arbeits- und Technologiemärkten sowie EU-Finanzinstrumenten und Kreditbürgschaften;

— die **Stärkung des Schutzes und der Rechte der Verbraucher und Arbeitnehmer**, insbesondere der am stärksten benachteiligten unter ihnen, die mit zunehmender Überschuldung, Prekarität, größter Armut und Ausgrenzung konfrontiert sind;

— endlich die Schaffung eines echten Arbeitsmarkts, der Mobilität und Nutzung des Fachwissens dort, wo es gebraucht wird, ermöglicht. Die **Vollendung eines Arbeitsbinnenmarktes** muss Teil der Umsetzung der Europa-2020-Strategie sein;

— **jungen Menschen Chancen zu eröffnen.** Der EWSA wird die EU auch weiterhin dazu ermuntern, auf ein Europa der Forschung und Innovation hinzuarbeiten, mehr in die europäischen Bildungssysteme zu investieren und die für Jugendmobilitätsprogramme wie z.B. ERASMUS erforderlichen Mittel nicht zu kürzen, sondern aufzustocken. Der EWSA wird der Kommission nahelegen, ihren EU-Haushaltsvorschlag zurückzuziehen, wenn die Mitgliedstaaten – die ständig von Investitionen und Wachstum sprechen – nicht einen EU-Haushalt und mehrjährigen Finanzrahmen unterstützen, die Zukunftsinvestitionen begünstigen. Die KMU müssen mit entsprechenden Maßnahmen bei der Beschäftigung junger Arbeitnehmer unterstützt werden, die arbeitslos sind und möglicherweise kaum Erfahrung haben;

— **die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft** durch Innovationen und eine stabile Finanzierung von Forschung und Entwicklung sowie durch eine Politik zur Förderung der Berufsbildung und der spezifischen Begleitung der Leiter von KMU/Kleinstunternehmen und ihrer Beschäftigten, eine Investitionsförderungspolitik, den Zugang zu den Märkten und den Abbau von Verwaltungshemmnissen. Dies erleichtert auch die Modernisierung der europäischen Industrie mit ihrer großen Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung;

— einen günstigen rechtlichen Rahmen, der keine unnötigen Verwaltungs- und Befolgungskosten verursacht. Das Wirtschaftsrecht sollte klar, gerecht und verhältnismäßig sein. Dies ist für alle Unternehmen wichtig, insbesondere aber für KMU;

— besondere Anstrengungen zu unternehmen, damit die EU als ein **aktiver und verlässlicher Partner** wahrgenommen wird. Ebenso wichtig ist in dieser Hinsicht, dass die EU in ihrer **internationalen Handelspolitik** ihre Werte zugunsten einer **nachhaltigen Entwicklung** und der Mitwirkung der Zivilgesellschaft vertritt, indem sie u.a. die **Einrichtung von Organen der Zivilgesellschaft für die Überwachung der Umsetzung von Handelsabkommen** fördert;

— für die Gewährleistung des **Gleichgewichts zwischen Männern und Frauen** Rechtsvorschriften zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Chancengleichheit umzusetzen. Bei gleicher Arbeit betragen die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen immer noch 17 %. Hinzu kommt, dass Frauen und Kinder von der Krise am stärksten betroffen sind.

Brüssel, den 15. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

484. PLENARTAGUNG AM 14. UND 15. NOVEMBER 2012

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Einbeziehung der Verbraucherverbände in den Aufbau und das Funktionieren des Binnenmarkts“ (Initiativstellungnahme)

(2013/C 11/02)

Berichterstatter: **Bernardo Hernández BATALLER**

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

"*Die Einbeziehung der Verbraucherverbände in den Aufbau und das Funktionieren des Binnenmarkts*".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 30. August 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 141 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Im derzeitigen Kontext, in dem eine Rückkehr zu früheren Wachstumsraten so schnell nicht zu erwarten ist, muss der Verbraucher in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU gestellt werden, was der Mitteilung der Kommission "Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum" entspricht. Unabhängige und starke Verbraucherorganisationen spielen eine enorm wichtige Rolle auf dem Markt. Sie müssen mit den notwendigen personellen, materiellen und technischen Mitteln ausgestattet werden, um ihren Auftrag, die Wahrnehmung der Rechte und Interessen der Verbraucher, erfüllen zu können.

1.2 Das Recht der Verbraucher, sich zur Wahrung ihrer Interessen zusammenzuschließen, ist im Primärrecht (Artikel 169 AEUV) verankert, womit auf europäischer Ebene rechtlich anerkannt wird, dass ihre Organisationen eine unersetzbare Rolle als Garanten des Vertrauens und der Entwicklung des europäischen Binnenmarkts spielen.

1.3 Unbeschadet der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips fordert der EWSA die Kommission auf, die Initiative zu ergreifen, um gemeinsame Mindestrechte für Verbraucherorganisationen zu erreichen. Dazu gehören das Recht, über Vertreter konsultiert und angehört zu werden, eine rechtliche und/oder administrative Festlegung der Rechte und Interessen der Verbraucher mittels vorheriger Anhörung und Konsultation über Maßnahmen, die gesetzlich geschützte Rechte und Interessen auf nationaler oder EU-Ebene betreffen, sowie das Recht, an der Regulierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mitzuwirken.

1.4 Der Umstand, dass die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse dieselbe Nutzerbasis haben, zu der viele schutzbedürftige Verbraucher zählen, erfordert eine Überwachung der Besonderheiten der einzelnen Märkte (Gas, Wasser, Elektrizität usw.). Dabei gilt es, den Gesamtblick für all diese Dienstleistungen angesichts der Auswirkungen, die sie in ihrer Gesamtheit auf die Lebensqualität und Finanzen der privaten Haushalte haben können, nicht zu verlieren. Die Verbraucherorganisationen sind für diese Aufgabe besonders geeignet. Für mangelhafte Dienstleistungen sollte ein System eingerichtet werden, das dem bestehenden System für Produkte (RAPEX) vergleichbar ist, damit die Verbraucherverbände die Verbraucher über das Netzwerk vor derartigen Dienstleistungen warnen können.

1.5 Es bestehen gewaltige Unterschiede beim Zugang zu Informationen und Fachwissen über die Funktionsweise der Märkte für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, bei der Gestaltung der Preise, Werte und Elemente, die den Zugang zu den Netzen bedingen sowie bei der Art und Weise, wie sie sich auf die Verbraucher auswirken; der Regulierungsbereich ist sehr technisch und komplex, für die Verbraucher und ihre Vertretungsorganisationen jedoch ganz eindeutig von Interesse.

1.6 Normalerweise fällt den Verbrauchern der Vergleich von Dienstleistungen schwerer als der von Waren. Besonders kompliziert ist dies bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Bei diesen Dienstleistungen sind die Vertragsbedingungen sehr unterschiedlich, wie z.B. die Methode zur Festlegung der Preise. Außerdem muss die Aufnahme von über die eigentliche Dienstleistung hinausgehenden Elementen in die Preisbildung von den Regulierungsbehörden angemessen erläutert und mit den Verbrauchervertretungsorganisationen diskutiert und von diesen verstanden werden.

1.7 Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission die Mitgliedstaaten und die nationalen Regulierungsbehörden dazu anhalten, die Transparenz, Information und Beschlussfassung zu fördern, indem sie die Diskussion über die auf dem Spiel stehenden Interessen – Angebot/Nachfrage (regulierte Wirtschaftssektoren und Verbraucher) – fördert und die positive Diskriminierung der Organisationen zur Vertretung der Verbraucherinteressen unterstützt. Ziel sollte es sein, dass diese gleichberechtigt mit den Wirtschaftsakteuren an den Diskussionsforen und Beratungsorganen der Regulierungsbehörden teilnehmen und dadurch das Empowerment der Verbraucherorganisationen und somit der Verbraucher selbst gewährleistet wird.

2. **Einleitung**

2.1 Der EWSA als die europäische Institution, die den Organisationen der Zivilgesellschaft eine Stimme verleiht, möchte mit dieser Initiativstellungnahme auf die Notwendigkeit hinweisen, für einen Binnenmarkt mit menschlichem Antlitz und die Wirtschaftsdemokratie einzutreten [1] – mit allen sich hieraus ergebenden Konsequenzen insbesondere für die Konsultation, Teilhabe und Transparenz der Beschlussfassung zur Regulierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, den Zugang zu Informationen sowie die Einbeziehung, Konsultation und Vertretung der Verbraucher bei der Regulierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, und zwar in diesem Zusammenhang auch der Finanzdienstleistungen.

2.2 Im Einklang mit der Mitteilung der Kommission "Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", die darauf abzielt, "den mündigen Verbraucher in den Mittelpunkt des Binnenmarkts zu stellen", müssen die Verbraucher darauf vertrauen können, dass ihre nationalen oder europäischen Vertretungsorganisationen sie schützen können und über die für die Wahrnehmung ihrer Interessen notwendigen Mittel, Kenntnisse und Instrumente verfügen. Mit den Bestimmungen, die einen unverfälschten Wettbewerb im Binnenmarkt gewährleisten sollen, wird letztlich der Zweck verfolgt, das Wohlergehen des Verbrauchers zu erhöhen [2].

2.3 Der EWSA stellt fest, dass es im derzeitigen Kontext wesentlich ist, den Verbrauch in den Mittelpunkt der EU-Politiken und der Errichtung des Binnenmarkts zu stellen, weshalb die Verbraucherorganisationen vor allem unabhängig und stark sein müssen. Wie der Ausschuss bereits feststellte, ist es zur Wahrung des wirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich, dass diese Organisationen ihre Rolle als Gegengewicht auf dem Markt umfassend wahrnehmen können. Deshalb empfiehlt er der Kommission, die Finanzierung für diese Verbände beträchtlich aufzustocken – insbesondere, um sie mit den notwendigen Mitteln zur Spezialisierung auszustatten [3].

2.4 Der EWSA betont und erkennt an, dass sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sowohl in einer unterschiedlichen Sichtweise der Rolle der Verbraucherverbände niederschlagen als auch in ihrer Organisationsform, ihren Mitteln und dem Stand ihrer Kenntnisse und ihrer Spezialisierung sowie Repräsentativität. Obwohl es auf EU-Ebene organisierte Verbände (wie z.B. BEUC, ANEC) gibt, hält es der EWSA angesichts der Bedeutung der nationalen Verbände für die Verbraucher und den Binnenmarkt für entscheidend wichtig, deren Probleme aus EU-Sicht anzugehen.

Desgleichen fördert der EWSA die Zusammenarbeit zwischen den Vertretungsorganisationen der Wirtschaft und der Verbraucher als eine besonders nutzbringende Form des Dialogs, um ausgewogenere Lösungen für die Entwicklung des Marktes zu finden, indem er Foren mit entsprechender Zielsetzung auf nationaler und EU-Ebene unterstützt.

3. **Europäische Verbraucher – nationale Vertretungsorganisationen**

3.1 Die europäischen Institutionen haben hinlänglich anerkannt, wie wichtig das Vertrauen der Verbraucher für die Verwirklichung des Binnenmarkts ist. Seit dem ersten Programm für eine Verbraucherschutzpolitik von 1975 [4], in dem die Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit bekräftigten, die Bemühungen zugunsten der Verbraucher zu erhöhen, wird ihr "Recht auf Vertretung und Anhörung" ausdrücklich anerkannt. Die darauffolgenden Programme bestätigten die Ziele und Rechte bis hin zur Annahme der sogenannten "strategischen Verbraucherschutzpläne", in denen die angemessene Mitwirkung der Verbraucherorganisationen an der EU-Politik sowohl vom inhaltlichen Standpunkt als auch auf Verfahrensebene thematisiert wurde.

3.2 Diesen Programmen und Plänen gemäß sollten die Verbraucher und ihre Vertreter über die notwendigen Kapazitäten und Mittel verfügen, um ihre Interessen zu denselben Bedingungen zu vertreten wie die übrigen Marktbeteiligten, weshalb die Verfahren zur Einbeziehung der Verbraucherorganisationen in die Ausarbeitung der EU-Politik überprüft werden sollten.

3.3 Im derzeitigen strategischen Plan [5] ist jedoch nicht mehr die Rede von der Stärkung der Verbraucherverbände auf europäische Ebene als Hauptziel der Verbraucherpolitik, da die Stärkung der Verbraucherbewegung nunmehr vor allem in den Mitgliedstaaten angestrebt wird. Bedauerlicherweise ist bisher nie auf EU-Ebene evaluiert worden, welche Ergebnisse diese Pläne für die Einbeziehung der Verbraucher gebracht haben.

[1] ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 20.
[2] Urteil des Gerichts erster Instanz (Fünfte Kammer) vom 7. Juni 2006, Sammlung der Rechtsprechung 2006 Seite II-01601.
[3] ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 89.
[4] Erstes vorläufiges Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, am 14.4.1975 vom Rat angenommen.
[5] COM(2007) 99 final.

3.4 Kommission, Rat und Europäisches Parlament haben in den letzten Jahren eine Strategie zur Stärkung (*Empowerment*) des Verbrauchers als Einzelperson verfolgt, mit der sie das gewünschte Vertrauen in den Binnenmarkt herbeizuführen hofften. Im Rahmen dieser Strategie verknüpften sie die Überprüfung der Rechtsvorschriften über den Verbraucherschutz mit einer größtmöglichen Harmonisierung in typischen Bereichen der Verbraucherschutzpolitik und brachten die Theorie vom Durchschnittsverbraucher ([6]), dem "durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen" ([7]) Verbraucher, voll zum Tragen. Dies baut jedoch auf dem Trugschluss auf, dass es den idealen, informierten und bewussten Verbraucher gibt, was aber – wie die Statistiken zeigen – nicht der Fall ist.

3.5 Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass viele Verbraucher weit davon entfernt sind, die aktive, informierte und starke Rolle zu spielen, die ein wettbewerbsfähiger und innovativer Markt erfordern würde. In Wirklichkeit fühlen sich die meisten europäischen Verbraucher keineswegs vertrauensvoll, informiert und geschützt ([8]).

3.6 Gleichzeitig war die europäische Sicht der Verbraucher als Kollektiv sehr eingeschränkt. Die EU hat im Bereich der Verbraucherorganisationen nur wenig Greifbares vorzuweisen, weshalb der EWSA die Kommission ersucht, einen konkreten Vorschlag für Sammelklagen zu machen – ein Instrument, das für die Verteidigung der Verbraucherinteressen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene überaus wichtig ist.

3.7 Das Recht der Verbraucher, sich zur Wahrung ihrer Interessen zusammenzuschließen, ist in Artikel 169 AEUV festgeschrieben, weshalb auf EU-Ebene anerkannt werden muss, dass die Verbraucherorganisationen eine einzigartige und unersetzliche Rolle als Garanten des Vertrauens in den europäischen Binnenmarkt und für dessen Entwicklung spielen. Es ist daher gerechtfertigt, dass in der nationalen Politik in den einzelnen Mitgliedstaaten einige gemeinsame Grundrechte und –prinzipien verankert werden, allerdings unbeschadet der Freiheit ihrer konkreten Festlegung.

3.8 Im Januar 2011 führte die Europäische beratende Verbrauchergruppe (EBVG) u.a. folgende Gründe für die Notwendigkeit starker Verbraucherorganisationen an:

a) die Zahl der EU-Beschlüsse mit Auswirkungen auf die Verbraucher auf nationaler Ebene;

b) die Tatsache, dass die Verbraucherverbände zunehmend von den EU-Institutionen angehört werden;

c) das Recht der Verbraucher auf Anhörung bei der Festlegung der sie betreffenden Politiken;

d) Ungleichgewichte bei der Finanzausstattung zwischen den Wirtschafts- und Verbrauchervertretern im Bereich der Beschlussfassung, die zu einer stärkeren bzw. geringeren Beteiligung führen, sowie der Einfluss der Verbände selbst ([9]).

Bezüglich der Anforderungen, die die Verbraucherverbände erfüllen sollten, hat der EWSA bereits seinen Standpunkt dargelegt ([10]), den er an dieser Stelle nochmals bekräftigt.

3.9 Ohne starke, politisch und wirtschaftlich unabhängige Verbraucherorganisationen, die aktiv zu einem freien und wettbewerbsorientierten Markt beitragen, die Transparenz der Informationen einfordern und für die Einzel- und Kollektivinteressen der Verbraucher eintreten, ist es schwieriger, das Vertrauen der europäischen Verbraucher zu stärken.

4. Recht auf Anhörung und Mitwirkung in Regulierungsbehörden für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

4.1 Verbraucherorganisationen sind wichtige Partner bei der Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher und beim Aufbau des Binnenmarkts. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die Initiative zu ergreifen, um Verbraucherorganisationen gemeinsame Mindeststandards zuzuerkennen, insbesondere das Recht, über Vertreter konsultiert und angehört zu werden, eine rechtliche und/oder administrative Festlegung der Rechte und Interessen der Verbraucher mittels vorheriger Anhörung und Konsultation über Maßnahmen, die gesetzlich geschützte Rechte und Interessen auf nationaler oder EU-Ebene betreffen, sowie das Recht, an der Regulierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mitzuwirken.

4.2 Da es im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich ist, auf alle Aspekte einzugehen, die den einschlägigen Verbraucherorganisationen garantiert werden müssen, verweist der Ausschuss insbesondere auf

a) **das Recht**, über Vertreter bei der rechtlichen und/oder administrativen Festlegung der Rechte und Interessen der Verbraucher **konsultiert und angehört zu werden**, und zwar mittels vorheriger Anhörungen und Konsultationen zu Maßnahmen, die ihre gesetzlich geschützten Rechte oder Interessen auf nationaler oder EU-Ebene betreffen;

b) das Recht auf **Mitwirkung** im Bereich der **sektorspezifischen Regulierung**, insbesondere bei **Dienstleistungen von allgemeinem** Interesse, die für das Leben in der Gesellschaft unentbehrlich sind und auf die die Verbraucher alternativlos angewiesen sind.

([6]) Vom EWSA in seinen Stellungnahmen heftig kritisiert.
([7]) EuGH: Rechtssache C-220/98 vom 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics gegen Lancaster Group, und Rechtssache C-210/96 vom 16.07.1998, Gut Springenheide und Tusky.
([8]) "Consumer Empowerment in the EU", SEC(2011) 469 final.
([9]) Bericht der EBVG (ECCG) über Kontrollindikatoren der Verbraucherbewegung.
([10]) Siehe Ziffer 3.5. der diesbezüglichen Stellungnahme des EWSA: Rechtspersönlichkeit, kein Erwerbsstreben, die Verteidigung und Vertretung der Verbraucherinteressen als Hauptziel laut Satzung, Arbeitsweise nach demokratischen Grundsätzen, finanzielle Unabhängigkeit, politische Unabhängigkeit (ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 153).

4.3 Der EWSA erinnert daran, dass im Protokoll Nr. 26 zum Vertrag von Lissabon über Dienste von allgemeinem Interesse sowie in Artikel 36 der Charta der Grundrechte auf die Bedeutung hingewiesen wird, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die EU haben, die deren Leitprinzipien festlegt. Er erinnert ebenfalls daran, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vom Markt ohne öffentliche Eingriffe nicht erbracht würden (bzw. nur zu abweichenden Bedingungen in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Erschwinglichkeit, Gleichbehandlung und universalen Zugang). Die Gemeinwohlverpflichtung wird dem Leistungserbringer im Wege eines Auftrags auferlegt, der eine Gemeinwohlkomponente enthält, sodass sichergestellt ist, dass die Dienstleistung unter Bedingungen erbracht wird, die es dem Leistungserbringer ermöglichen, seinen Auftrag zu erfüllen ([11]).

4.4 Viele der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wie die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser oder Kommunikationsdiensten wurden traditionell vom Staat angeboten, dem die Versorgungsnetze gehörten. Die Debatte über diese Dienste wurde häufig unter dem Gesichtspunkt des Risikos (Gesundheit, Sicherheit, Umwelt), der nationalen Strategien für natürliche Ressourcen oder der Prozesse zur Liberalisierung des Marktes, wie etwa des Energiesektors, geführt.

4.5 Aus Sicht des Verbrauchers stehen die wichtigsten Fragen mit den Garantien für die Versorgungssicherheit und den Zugang im Zusammenhang, wobei der Preis das ausschlaggebende und nahezu einzige Entscheidungskriterium des Verbrauchers ist.

Den Verbrauchern fällt der Vergleich von Dienstleistungen an sich schon schwerer als der von Waren, doch gestaltet sich dies umso schwieriger bei Vertragsbestimmungen, die normalerweise nicht hinreichend erläutert werden, wie beispielsweise die Methoden zur Festsetzung von Tarifen und Preisen, die komplex sind und in die neben der eigentlichen Dienstleistung noch viele weitere Elemente eingehen. Außerdem werden diese Methoden von den Organisationen zur Vertretung der Verbraucherinteressen weder diskutiert noch wahrgenommen.

Für mangelhafte Dienstleistungen sollte ein System eingerichtet werden, das dem bestehenden System für Produkte (RAPEX) vergleichbar ist, damit die Verbraucherverbände die Verbraucher über das Netzwerk vor derartigen Dienstleistungen warnen können.

4.6 Die Energiemarktbeobachtungsstelle schlüsselt den Energiepreis in drei große Bestandteile auf: erstens Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung (Netze), zweitens sonstige Steuern und drittens die Mehrwertsteuer, wobei verschiedene Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten vorgenommen werden. Obwohl nicht – wie dies eigentlich der Fall sein sollte – genau angegeben wird, aus welchen spezifischen Elementen sich die sogenannten "sonstigen Steuern" in den Mitgliedstaaten zusammensetzen, ist diese Art der Preisaufschlüsselung auch für andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Wasser, Kommunikation) möglich und wäre daher eine nützliche Information, wenn sie auch in anderen Sektoren vorgelegt würde.

([11]) COM(2011) 900 final.

4.7 Die Europäische Kommission hat eingehende Untersuchungen über den Preis einiger Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angestellt, insbesondere anhand von Daten der Energiemarktbeobachtungsstelle, und ist u.a. zu folgenden Schlüssen gelangt:

a) Die meisten Mitgliedstaaten regulieren weiterhin die Preise für die privaten Haushalte, und die Praktiken der Branche bezüglich der Komplexität der Stromrechnungen erschweren den Marktzugang neuer Wettbewerber und einen Anbieterwechsel.

b) Die Tarife können eine wichtige zusätzliche Einnahmequelle sein, da sie im Steigen begriffen sind, was sich in den Rechnungen der Privat- und Industrieverbraucher niederschlägt.

4.8 Trotz der verschiedenen Regulierungsbehörden und der Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Transparenz ihrer Entscheidungen bestehen große Unterschiede hinsichtlich des Zugangs der Verbraucherorganisationen zu Informationen und Fachwissen über die Funktionsweise dieser Märkte für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, insbesondere in Bezug auf die Preisgestaltung, die in die Preise einfließenden Elemente, den Zugang zu den Netzen und die Art und Weise, wie sich diese Faktoren auf den Verbraucher auswirken.

4.9 Nach Ansicht des EWSA sollte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten und die nationalen Regulierungsbehörden dazu anhalten, nicht nur die Transparenz der Informationen und der Beschlussfassung, sondern auch das Gleichgewicht der einander gegenüberstehenden Interessen – regulierte Wirtschaftssektoren und Verbraucher – zu fördern, indem die Organisationen, die die Interessen der Verbraucher vertreten, unterstützt und positiv diskriminiert werden (z.B. durch spezielle Schulung, Betreuung, finanzielle Unterstützung).

4.10 Die gleichberechtigte Teilnahme von Verbraucherorganisationen und Wirtschaftsakteuren an Diskussionsforen und Beratungsorganen ist nach Auffassung des EWSA das geeignetste Mittel, um auf einem wettbewerbsgeprägten Markt die Aufwertung der Verbraucherorganisationen und auf diese Weise die Stärkung des Verbrauchers selbst zu garantieren ([12]).

4.11 Nach Auffassung des EWSA müssen die diesbezüglichen Risiken (angefangen mit der "Vereinnahmung" dieser Organisationen) gegenüber der Wichtigkeit zurücktreten, den Erwerb von Fachkenntnissen in komplexen Bereichen zu gewährleisten, die sich erheblich auf die Lebensqualität der Verbraucher auswirken, wobei diese Lebensqualität nur durch eine wirksame Verbrauchervertretung geschützt werden kann.

([12]) Vgl. hierzu Daten aus Eurobarometer Nr. 51.1 von 1999. Darin wurde auf die Frage, welche der nachfolgenden Aufgaben (10 Optionen, nur eine Antwort möglich, einschließlich "weiß nicht") für die Verbraucherverbände vorrangig sein sollten, folgende Antworten gegeben (Durchschnitt der damaligen 15 Mitgliedstaaten): 1. Informationsverbreitung (26,8 %); 2. Unterstützung und praktische Ratschläge (25,4 %); 3. Verbraucherschutz (19,2 %); 4. Vertretung der Verbraucher (7,3 %).

4.12 Die Teilnahme der Verbraucherorganisationen an den Gremien und Gesprächsforen der Regulierungsbehörden – konkret an Diskussionsforen über Tarife und Preise ([13]) – kann und muss von den EU-Institutionen gefördert werden, und zwar nicht nur als Zeichen der Unabhängigkeit und Transparenz des Regulierungsprozesses, insbesondere bezüglich der Tarifstruktur, sondern auch als Beitrag zu einer aktiven Bürgerschaft und zur Herausbildung starker Verbraucherorganisationen.

4.13 Es stimmt, dass diese Problematik allmählich mehr in den Vordergrund tritt, so in den Richtlinien über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt ([14]), wo es heißt, dass die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegebenenfalls – unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit und unbeschadet ihrer eigenen spezifischen Zuständigkeiten und im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung – die Übertragungsnetzbetreiber konsultiert und gegebenenfalls eng mit anderen zuständigen nationalen Behörden zusammenarbeitet. Die Beteiligung der Verbraucherorganisationen und die Debatte mit diesen wird jedoch nicht in allen Wettbewerbssituationen empfohlen.

4.14 In einem wettbewerbsgeprägten Umfeld bedingt die Tarifstruktur den Zugang nicht nur der Dienstleistungserbringer, sondern auch der Verbraucher, da sie den Preis unmittelbar beeinflusst, was zum Ausschluss der Verbraucher führen und einen Anbieterwechsel erschweren kann ([15]).

4.15 Die Frage des Preises und die Notwendigkeit, mit den Vertretern der Verbraucher über die diesem Preis zugrunde liegenden Tarifstrukturen zu diskutieren, werden im Rahmen der Regulierung nicht berücksichtigt. Diese Punkte werden auch in den einschlägigen Rechtsakten der EU (z.B. den angeführten Richtlinien) ausgespart. Aus den von der Energiemarktbeobachtungsstelle vorgelegten Informationen geht jedoch hervor, dass über den Preis dieser Dienstleistungen Kosten (Steuern u.a.) auf die Verbraucher und auch auf die Unternehmen abgewälzt werden, was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt und die Verbraucher im Binnenmarkt schwächt.

4.16 Bestimmte Entscheidungen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse haben direkte Auswirkungen auf die Kosten, die sich letztendlich im Verbraucherpreis niederschlagen. Nach Ansicht des EWSA rechtfertigen der gesunde Wettbewerb im Binnenmarkt und der Schutz der Verbraucher ein Tätigwerden der EU-Organe mit dem Ziel, mehr Transparenz bei der Gestaltung der Preise der wichtigsten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gewährleisten und die Entwicklung ihrer verschiedenen Bestandteile und Tarife zu verfolgen. Daher müssen die Mitgliedstaaten und die nationalen Regulierungsbehörden dazu angehalten werden, die aktive Mitwirkung sowohl der Verbraucherorganisationen als auch der KMU an der Beschlussfassung zur Preisfestsetzung zu unterstützen ([16]).

4.17 Abschließend möchte der EWSA daran erinnern, dass die Vertretung der Verbraucher schwerlich wirksam sein wird, solange keine kollektive Klagemöglichkeit gewährleistet ist, und fordert die Kommission daher nachdrücklich auf, die Arbeiten zur Einführung einer EU-Sammelklage wiederaufzunehmen.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([13]) Im Bereich der Dienstleistungen der öffentlichen Versorgungsbetriebe, wo die Möglichkeit von Risiken für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher – welche bei den Telefon- und Elektrizitätsdienstleistungen heutzutage nur selten auftreten – nur entfernt besteht, ist der Preis das fast einzige und maßgeblichste Entscheidungskriterium der Verbraucher.

([14]) Richtlinien 2009/72/EG und 2009/73/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55 und S. 94).

([15]) Siehe Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie 2009/72/EG.

([16]) ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 155.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon“ (Initiativstellungnahme)

(2013/C 11/03)

Berichterstatter: **Luca JAHIER**

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

"*Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon*".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 168 gegen 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

"*Nichts geschieht ohne die Menschen, nichts dauert ohne die Institutionen.*"

Jean Monnet

1. **Schlussfolgerungen**

1.1 Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ist es von entscheidender Bedeutung, konkrete Aktionsvorschläge auszuarbeiten, damit sämtliche EU-Institutionen die in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Initiativen zur Festlegung angemessener Maßnahmen für die Umsetzung der Absätze 1 und 2 von Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ergreifen. Dieser Prozess muss als Gelegenheit zur Erweiterung und Stärkung der Strukturen für den Dialog mit der Zivilgesellschaft auf europäischer, aber auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verstanden werden.

1.2 Das Herzstück der Demokratie ist immer noch die repräsentative Demokratie. Die partizipative Demokratie ist ein komplementärer Ansatz und keine Alternative zur repräsentativen Demokratie, auf der all unsere Gesellschaften aufbauen. Ebenso steht auch der zivile Dialog nicht im Wettstreit mit dem sozialen Dialog, sondern jeder hat im Einklang mit dem EUV eine spezifische und eigenständige Rolle.

1.3 Es ist notwendig, eine wirksame partizipative Demokratie gemäß dem EUV umzusetzen, die die Werte und die Identität der Europäischen Union widerspiegelt. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise ist die uneingeschränkte Umsetzung von Artikel 11 absolut notwendig, um die demokratische Legitimität der Europäischen Union gegenüber ihren Bürgern zu stärken. Schließlich kann Europa nur durch mehr Transparenz, größere Eigenverantwortung und stärkere Beteiligung der Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene extremistische Tendenzen verhindern, seine demokratischen Werte verteidigen und eine "Schicksalsgemeinschaft" aufbauen.

1.4 Die Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 muss als entscheidende Chance gesehen werden, um über die bestehenden Verfahren zur Anhörung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft hinauszugehen, die seit der Veröffentlichung des Weißbuchs über Europäisches Regieren 2001 auf europäischer Ebene entwickelt wurden. Unterschiedliche Methoden zur Einbindung der Zivilgesellschaft sind bereits entwickelt worden. Einige gehen über den reinen Informationsaustausch hinaus und können als nachahmenswerte Beispiele dienen, auf deren Grundlage ein strukturierter Rahmen für den europäischen zivilen Dialog in Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 geschaffen werden kann.

1.5 In diesem Zusammenhang spricht der EWSA folgende Empfehlungen aus:

— Die Europäische Kommission sollte in einer eingehenden Studie die bestehenden Verfahren zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung auf europäischer Ebene überprüfen. In dieser Studie sollten die Wirksamkeit des derzeitigen Systems der strukturierten Zusammenarbeit geprüft und Empfehlungen für einen allgemeinen Rahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 in sämtlichen EU-Institutionen vorgelegt werden. Der EWSA und die unmittelbaren Interessenträger sollten an der Konzipierung und Durchführung der Studie sowie an der Verbreitung der Ergebnisse beteiligt werden.

— Das gemeinsame Transparenz-Register, das bereits jetzt ein gemeinsam genutztes Instrument der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments ist, sollte auf den Rat ausgeweitet werden. In Zukunft könnte dieses Register zu einem nützlichen Instrument zur Erfassung der Interessenträger des europäischen zivilen Dialogs werden.

— Die europäischen Institutionen sollten eine gemeinsame Datenbank mit Informationen über Kontakte, Anhörungen und den Dialog mit der Zivilgesellschaft anlegen. Auch die Ausarbeitung eines Jahresberichts sollte vorgesehen werden, da dies ein nützliches Kommunikationsinstrument sein könnte, um die Tragweite der Initiativen der partizipativen Demokratie in der EU zur verdeutlichen.

— Der EWSA sollte eine interne Auswertung durchführen, um die Wirksamkeit, Relevanz und Wahrnehmung seiner Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft zu beurteilen, um effektive Verbesserungsmöglichkeiten herauszuarbeiten.

— Der EWSA sollte in einer eigens dafür angelegten Datenbank detailliert darlegen, welche Organisationen der Zivilgesellschaft in seine Arbeiten einbezogen wurden und in welcher Eigenschaft sie dies taten.

— Der EWSA sollte das neue, im Februar 2012 unterzeichnete Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission in vollem Umfang nutzen, um stärker an der Festlegung europäischer Prioritäten, Arbeitsprogramme und Kernmaßnahmen mitzuwirken.

— Der EWSA sollte die Arbeit seiner Kontaktgruppe mit der europäischen Zivilgesellschaft überprüfen und ihr neue Schubkraft geben, um die Beteiligung auszuweiten und zur besseren Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 beizutragen.

— Der EWSA sollte gemeinsam mit allen anderen unmittelbar betroffenen Akteuren, in erster Linie den EU-Institutionen, eine jährliche Großveranstaltung organisieren, um einen partizipativen Beitrag zur Prioritätenagenda der EU zu leisten. Die politische Wirkung einer solchen Veranstaltung wäre noch stärker, wenn sie zeitgleich mit einer gemeinsamen Konferenz der nationalen Parlamente der 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments stattfände. Eine erste Veranstaltung könnte noch vor den Europawahlen 2014 stattfinden. Auf diese Weise würde auch die Beziehung zwischen den EU-Bürgern, den Wählern und den Mandatsträgern gestärkt.

1.6 Ein bedeutendes und wachsendes Engagement des EWSA beim Aufbau des europäischen öffentlichen Raums könnte zu einer immer aktiveren Rolle der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 EUV führen, diese Rolle fördern und somit auch zur Entstehung von Prozessen und inhaltlichen Ergebnissen beitragen, die sämtlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen Europas zugute kommen.

2. **Einleitung**

2.1 In den vergangenen 12 Jahren hat der EWSA bei der Definition des europäischen zivilen Dialogs, seiner komplementären Rolle zur repräsentativen Demokratie und seiner Unterschiedlichkeit gegenüber dem sozialen Dialog beträchtliche Fortschritte erzielt. Der zivile Dialog wurde als demokratischer und öffentlicher Meinungsbildungsprozess definiert, der je nach den beteiligten Akteuren verschiedene Formen annehmen kann. Der EWSA hat sich auf eine Definition von Akteuren und Begriffen des zivilen Dialogs sowie von dessen Verbindung zur partizipativen Governance geeinigt ([1]).

2.2 Der EWSA hat zudem das Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene bekräftigt. Er hat ein genaues Raster mit 14 quantitativen und qualitativen Kriterien zur Beurteilung der Repräsentativität der zivilgesellschaftlichen Organisationen erstellt, die am horizontalen, vertikalen und sektoralen zivilen Dialog teilnehmen. Außerdem hat er die Unterschiede zwischen der Anhörung (ein von oben nach unten gerichteter Prozess) und dem zivilen Dialog (ein von unten nach oben gerichteter bzw. eher zirkulärer Prozess) herausgearbeitet. Auf diese Weise hat der EWSA zu den nunmehr in Artikel 11 EUV verankerten institutionellen Errungenschaften beigetragen ([2]).

2.3 In dem im Dezember 2009 in Kraft getretenen EUV wird die Rolle der partizipativen Demokratie (ziviler Dialog, Anhörungen, europäische Bürgerinitiative (EBI)) offiziell anerkannt. Die Bestimmungen von Artikel 11 ([3]) ergänzen und verstärken die zentrale Einrichtung der repräsentativen Demokratie (Artikel 10 und 12) ([4]) und sind so Ausdruck eines innovativen europäischen Demokratiemodells.

2.4 Jetzt gilt es, auf eine konkrete Umsetzung von Artikel 11 hinzuarbeiten und insbesondere die Arbeiten bezüglich der Absätze 1 und 2 aufzunehmen, da die in Absatz 3 vorgesehenen Anhörungen mittlerweile weit entwickelt sind und die europäische Bürgerinitiative bereits geregelt wurde ([5]). Die Geschichte des EWSA zeigt, dass für wirkungsvolle Dialogstrukturen ein präziser Rechtsrahmen und institutionelle Kontinuität erforderlich sind.

2.5 Im März 2010 hat der EWSA die Kommission aufgefordert, "ein Grünbuch zum Zivilen Dialog über die konkrete Ausgestaltung von Artikel 11 Absatz 1 und Absatz 2 vorzulegen, um über die bereits existierende Praxis nachzudenken, Verfahren und Grundsätze näher zu definieren, sie zu evaluieren und gemeinsam mit der organisierten Zivilgesellschaft Verbesserungen anzubringen, insbesondere klare Strukturen zu schaffen" ([6]). Ein Jahr später, 2011, wurden in einer von der Gruppe III des EWSA veranstalteten außerordentlichen Sitzung zum Thema "*Perspektiven der partizipativen Demokratie in Europa*" diese Forderungen wieder aufgegriffen und ein "Fahrplan zur partizipativen Demokratie" angenommen ([7]).

([1]) Eine gute Zusammenfassung dieser Begriffe ist in dem Dokument "*Participatory democracy in 5 points*" zu finden, der von der Gruppe III des EWSA im März 2011 ausgearbeitet wurde. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525.

([2]) Mit all diesen Fragen befasst sich ausführlicher das Kompendium "*Partizipative Demokratie: Was der EWSA bisher erreicht hat – ein Rückblick*". http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend.

([3]) Artikel 11 Absatz 1: "Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen." Absatz 2: "Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft." Absatz 3: "Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch." Absatz 4: "Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Ansatz mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, […]."

([4]) In Artikel 10 Absatz 1 heißt es: "Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie" und in Artikel 10 Absatz 3: "Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen".

([5]) http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome In jedem Fall sollte innerhalb eines Jahres unter Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft eine umfassende Bewertung der konkreten Funktionsweise der Europäischen Bürgerinitiative durchgeführt werden.

([6]) ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 59.

([7]) http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf.

2.6 Der EWSA stellt fest, dass es bis auf die Anhörungsverfahren und die Verordnung für die Europäische Bürgerinitiative, die am 1. April 2012 in Kraft trat, in den verschiedenen Institutionen keine Fortentwicklung in Bezug auf Bestimmungen zum zivilen Dialog (Artikel 1 Absatz 1 und 2) gab, und dass auch die Forderung nach einem entsprechenden Grünbuch bislang kein positives Echo fand.

2.7 In ganz Europa hat sich außerdem eine strukturelle Wirtschaftskrise ausgebreitet, die die Grundlagen der europäischen Integration in Frage stellt und darüber hinaus zu einem doppelten, gefährlichen Phänomen beiträgt. Zum einen wird bei der Suche nach Lösungen für die Krise auf Regierungsverhandlungen und immer zahlreichere europäische Gipfeltreffen zurückgegriffen. Zum anderen wird die Distanz der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Organisationen zu den EU-Institutionen immer größer. Hinzu kommt der weit verbreitete Eindruck, dass die EU nicht nur unfähig ist, einen Ausweg aus der Krise zu finden, sondern auch noch Sparmaßnahmen mit Auswirkungen auf das Leben aller Unionsbürgerinnen und -bürger verhängt und dabei praktisch keinen Dialog mit den verschiedenen Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft über die Entscheidungen sucht. Unverständnis und Distanz scheinen folglich zuzunehmen und so den Weg für eine gefährliche Aushöhlung der Legitimation der Institutionen der Europäischen Union zu ebnen.

2.8 Der EWSA ist davon überzeugt, dass die vom EUV ausgelöste Dynamik, aber auch die zahlreichen vielfältigen Fragen und Prioritäten, die jetzt ganz oben auf der politischen Tagesordnung der Europäischen Union stehen, eine energische und entschlossene Wiederbelebung der "Gemeinschaftsmethode" erfordern. Dies kann nur geschehen, wenn diese Methode ausgebaut und erneuert und die parlamentarische Demokratie – der Unterbau der europäischen Institutionen – gestärkt wird. Es muss aber auch ein neues Zeitalter der direkten Beteiligung der Zivilgesellschaft anbrechen, mit der vor allem die europäische Identität gestärkt und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger geweckt wird. Eine stärkere Bürgerbeteiligung mittels des zivilen Dialogs sowohl auf direkte Weise als auch über repräsentative Verbände, wie es Artikel 11 vorsieht, ist eine große Herausforderung für die Zukunft des europäischen Einigungswerks. Hier geht es um Eigenverantwortung, Teilnahme, Transparenz und stärkere demokratische Legitimation der Entscheidungsprozesse.

2.9 Artikel 11 und seine Umsetzung sind daher ein wertvolles Instrument zur Verwirklichung dieser Dynamik der partizipativen Demokratie, und der EWSA besitzt zweifellos all die nötige Erfahrung, um sich als Katalysator dieses Prozesses zur Stärkung des demokratischen Lebens in Europa zu präsentieren und dabei eng mit den verschiedenen EU-Institutionen sowie den wichtigsten europäischen und nationalen Netzen der organisierten Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.

2.10 Dem EWSA ist bewusst, dass er die durch den Begriff organisierte Zivilgesellschaft ([8]) zum Ausdruck gebrachte Vielfalt nur zum Teil widerspiegelt. Eben deshalb hat er seit Langem aus einem pragmatischen Ansatz heraus zahlreiche Initiativen eingeleitet, um einen kontinuierlichen Ausbau seiner Beziehungen zu der organisierten Zivilgesellschaft in Europa zu gewährleisten. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Stärkung einer solchen "Brücke" zwischen den Institutionen und der Zivilgesellschaft in Krisenzeiten besonders wichtig ist, um die strukturpolitischen Entscheidungen und die institutionellen Reformen zu begleiten, die die EU durchführen muss, wenn sie eine Zukunft haben will.

2.11 Artikel 11 ist in seiner Gesamtheit ein deutliches Signal des Vertrauens in den Mehrwert der aktiven Bürgerschaft, in den Wert der partizipativen Demokratie und in die Rolle, die diese bei der Stärkung des Verantwortungsgefühls der Bürgerinnen und Bürger für das Projekt Europa spielen kann, damit die europäische Öffentlichkeit immer besser informiert ist und an Einfluss gewinnt. Artikel 11 ordnet das bereits fest etablierte Verfahren der Anhörung (Absatz 3) in den Rahmen der partizipativen Säule ein, wobei in den Absätzen 1 und 2 auf einen bedeutenden Übergang zu einem weiterentwickelten Modell des strukturierten Dialogs Bezug genommen wird.

2.12 Nach 15 Jahren theoretischer Erörterungen und wichtiger Arbeiten, die in dem bereits erwähnten Kompendium ([9]) enthalten sind, benötigt heute **jede EU-Institution gezielte Maßnahmen und spezifische Instrumente**, doch muss zugleich auch eine **koordinierte und kohärente Gesamtstrategie** entwickelt werden, die eine bessere Verwirklichung des im Artikel genannten Gesamtziels ermöglicht.

2.13 Nach Ansicht des EWSA ist der Versuchung zu widerstehen, den präskriptiven Ansatz von Artikel 11 (insbesondere der Absätze 1 und 2) rein deskriptiv zu interpretieren, als würde die bereits bestehende Lage abgebildet werden. Dies entspräche weder den Absichten des Gesetzgebers noch den hohen Erwartungen der europäischen organisierten Zivilgesellschaft.

3. **Bewährte Verfahren als Ausgangsbasis**

3.1 Der EWSA erachtet es für sinnvoll, bei der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen zur Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 bei den bereits bestehenden bewährten Verfahren anzusetzen.

3.2 In den letzten zehn Jahren sind die **Formen der Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb der Europäischen Union ständig weiterentwickelt worden**. Dabei handelt es sich größtenteils um die von der Europäischen Kommission geförderten Anhörungsverfahren.

3.3 Auf Kommissionsebene haben immer mehr Generaldirektionen zahlreiche Anhörungsverfahren ausgearbeitet, die sich in puncto Ziele, Regelmäßigkeit, Umfang und Wirkung unterscheiden. Sie haben sich stark unabhängig voneinander und mitunter zu veritablen "Beratenden Foren" entwickelt. Eine Vielzahl von Situationen und Ergebnissen haben in einigen Fällen bereits zu relativ strukturierten Formen eines ständigen

([8]) Der Wirtschafts- und Sozialausschuss "setzt sich zusammen aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich." AEUV, Artikel 300 Absatz 2.

([9]) *Partizipative Demokratie: Was der EWSA bisher erreicht hat – ein Rückblick*. http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/compendium-web-de.pdf.

Dialogs mit der Zivilgesellschaft geführt ([10]). Nach Auffassung des EWSA muss in jedem Fall erneut unterstrichen werden, dass die rechtliche Struktur der Anhörungen nicht mit der neuen Einrichtung des zivilen Dialogs verwechselt werden darf, der zu einem strukturierten und ständigen Dialog werden muss.

3.4 Zu nennen sind hier beispielsweise das "EU-Gesundheitsforum" der GD Gesundheit und Verbraucher, die "Grundrechteplattform" der EU-Grundrechteagentur, die "Kontaktgruppe der Zivilgesellschaft" der GD Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid und der von der GD Handel initiierte "*Dialog mit der Zivilgesellschaft*".

3.5 Letzterer ist womöglich der umfassendste Mechanismus für einen strukturierten sektoralen Dialog, da daran sehr viele Akteure (über 800 registrierte Organisationen) beteiligt sind und nahezu die Hälfte von ihnen in einem der Mitgliedstaaten und nicht in Brüssel ansässig ist. Dieser "Dialog mit der Zivilgesellschaft" ist ferner das einzige Forum, für das von der GD Handel eine externe Bewertung in Auftrag gegeben wurde ([11]).

3.6 Ein zweites Beispiel ist das "Europäische Integrationsforum" ([12]), das 2009 als gemeinsame Initiative des EWSA und der Europäischen Kommission ins Leben gerufen wurde und auf einer stabilen Grundlage von etwa 100 sowohl europäischen als auch nationalen Interessenträgern basiert. Regelmäßige Teilnehmer sind ferner das Europäische Parlament, der AdR und Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Nach einigen Anlaufschwierigkeiten ist es nunmehr eine Plattform für einen strukturierten Dialog hinsichtlich der konkreten Entwicklung der integrationspolitischen europäischen Agenda – insbesondere in der ex ante-Phase.

3.7 Ein drittes Beispiel sind die zivilgesellschaftlichen Foren in dem komplexen System der auswärtigen Beziehungen der Union. Zu nennen seien insbesondere der Erfolg der im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingerichteten Gemischten Beratenden Ausschüsse, die Rolle des Beratenden Ausschusses Cariforum-EU bei der Begleitung des zwischen der EU und Cariforum abgeschlossenen spezifischen Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommens sowie die in dem Freihandelsabkommen EU-Korea verankerte Rolle der Zivilgesellschaft.

3.8 Das Cotonou-Abkommen ([13]) ist womöglich das komplexeste und wichtigste Beispiel, sowohl in Bezug auf die Zahl der beteiligten Länder und Akteure als auch auf die Zahl der ergriffenen Maßnahmen. Darin ist die offizielle Anerkennung der "*ergänzenden Rolle und des potenziellen Beitrags der nichtstaatlichen Akteure (die als der Privatsektor, die Wirtschafts- und Sozialpartner und die Zivilgesellschaft definiert werden) zum Entwicklungsprozess*" ([14]) verankert. Auf der Grundlage eines spezifischen Mandats veranstaltet der EWSA regelmäßige Sitzungen mit den sozioökonomischen Akteuren der AKP-Länder und der EU. Darüber hinaus wurde ein von den jeweiligen EU-Delegationen verwaltetes spezifisches Programm zur finanziellen Unterstützung der einzelnen Länder entwickelt, wodurch diese immer stärker an den Investitionen in den Kapazitätsaufbau beteiligt werden ([15]).

3.9 Schließlich sei noch die vom Europäischen Parlament eingerichtete thematische Bürger-Agora genannt, die seit 2007 – wenn auch in unregelmäßigen Abständen und mit unterschiedlichem Erfolg – drei Mal stattgefunden hat und an der zahlreiche Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft teilgenommen haben ([16]). Mit Blick auf eine notwendige und wirkungsvollere Neubelebung dieses Dialogs in den kommenden Jahren wird diese Maßnahme derzeit einer spezifischen internen Bewertung durch das Europäische Parlament unterzogen.

3.10 Erwähnenswert sind außerdem einige internationale Beispiele für die effektive Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse, darunter insbesondere die Aarhus-Konvention ([17]) der UN-Wirtschaftskommission für Europa und der durch die Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGO) ([18]) des Europarates verabschiedete Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess.

3.11 Durch die Aarhus-Konvention haben die Öffentlichkeit und einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft nicht nur das Recht auf "Zugang zu Umweltinformationen" der Behörden, sondern auch auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen und gegebenenfalls das Recht auf Anfechtung staatlicher Entscheidungen. Darüber hinaus können Vertreter der Zivilgesellschaft dem Überwachungsausschuss der Aarhus-Konvention beitreten sowie im Vorstand vertreten sein. Schließlich steht solchen Organisationen der Zivilgesellschaft auch eine finanzielle Unterstützung zu.

3.12 Mit dem vom Ministerkomitee anerkannten Verhaltenskodex des Europarats soll eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Entscheidungsprozess auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene gewährleistet werden. Im Verhaltenskodex werden vier unterschiedliche Beteiligungsebenen definiert (Information, Beratung, Dialog und Partnerschaft), die sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von den Behörden als Matrix verwendet werden können.

3.13 Auch auf regionaler und nationaler Ebene gibt es gute Beispiele, darunter insbesondere das französische Forum "Grenelle Environnement", das 2007 auf Initiative des Präsidenten der Französischen Republik gegründet wurde ([19]). Das Forum

([10]) Nachstehend sind einige kurze Zusammenfassungen aufgeführt.
([11]) http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm.
([12]) http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm.
([13]) Kapitel 2 Artikel 4.
([14]) Kapitel 2 Artikel 6.
([15]) In Bezug auf die Überwachungsmaßnahmen des EWSA siehe die Abschlusserklärung des regionalen Seminars vom 7. bis 10. Juli 2010 in Adis Abeba. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.
([16]) http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00567de5f7/Agora.html.
([17]) Übereinkommen von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. http://www.unece.org/env/pp/introduction.html.
([18]) Der Kodex wurde im Oktober 2009 verabschiedet. www.coe.int/ngo.
([19]) "Grenelle Environnement" – http://www.legrenelle-environnement.fr/.

brachte Vertreter des Staates, der lokalen Gebietskörperschaften, der NGO und der Sozialpartner im Zeichen des Dialogs und der Partnerschaft an einen Tisch. Daraus entstanden in den Jahren 2008 und 2010 zwei wichtige Umweltgesetzespakete. Außerdem wurde auf Vorschlag von "Grenelle Environnement" im Jahr 2008 der französische Wirtschafts- und Soziarat in "Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat" umbenannt und Mitglieder aus diesem Bereich in die Einrichtung aufgenommen ([20]). Schließlich sei noch auf weitere Modelle des zivilen Dialogs verwiesen, die auf nationaler und lokaler Ebene als "Kooperationsplattformen", "Compact", "Vereinbarungen und Protokolle der Zusammenarbeit" usw. entwickelt werden und als solche genutzt werden sollten.

4. **Erkenntnisse und Entwicklungsmöglichkeiten**

4.1 Es gibt hochinteressante Beispiele, die de facto weit über die Standardformen der bloßen Anhörung hinausreichen und in mehreren Fällen zu dauerhafteren und komplexeren Prozessen der aktiven Teilhabe und der Stärkung von Formen der Zusammenarbeit als Vorläufer möglicher Formen eines strukturierten zivilen Dialogs nach Maßgabe von Artikel 11 des EUV führen. Diese Verfahren sind gleichwohl außerhalb der jeweiligen Branche großteils unbekannt und müssen bewertet, stärker gefördert, ausgeweitet und dauerhafter gemacht werden.

4.2 Wie diese Foren durch die einzelnen Akteure – insbesondere hinsichtlich ihrer Effektivität – wahrgenommen werden, hängt darüber hinaus von verschiedenen Faktoren ab: die stark variierende Teilhabe an dem Prozess; der wahrgenommene Grad der Repräsentativität der Beteiligten ([21]); die finanziellen Voraussetzungen, die die Teilnahme weniger strukturierter, in Brüssel nicht präsenter Akteure unterstützen oder auch nicht; die technischen Kapazitäten, um aktiv zu den Debatten beizutragen und Folgemaßnahmen zu dem Prozess zu gewährleisten sowie von den kontinuierlichen operativen Investitionen der EU-Institutionen.

4.3 Es sollen einige relevante Aspekte dieser Prozesse hervorgehoben werden:

— Sie haben zur Entwicklung einiger Arbeitspraktiken geführt, die allmählich zu weit verbreiteten und anerkannten Standards wurden – dieses Plus sollte analysiert und bewertet werden.

— In die Mehrzahl dieser Prozesse ist ein breites Spektrum von Interessenträgern eingebunden, die in der Regel nicht einer einzigen Gruppierung bzw. einem einzigen Zweig der Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft angehören, wohl aber oftmals dieselben Arten von Vertretern, wie sie auch im EWSA anzutreffen sind, umfassen: Akteure der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem berufsständischen und dem kulturellen Bereich.

— Oftmals ist mehr als ein EU-Organ bzw. eine EU-Einrichtung beteiligt, wobei sie jedoch unterschiedliche Rollen übernehmen. Dies führt mitunter zu einer Vernetzung verschiedener Institutionen, die ausgebaut werden sollte.

— Neben den europäischen Organisationen sind in diesen Prozess einer strukturierten Zusammenarbeit auf vielgestaltige Art und Weise auch immer mehr Repräsentanten der einzelstaatlichen Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen eingebunden. Gleichwohl bleibt hier noch viel zu tun, um eine breitere Einbindung der lokalen und der nationalen Ebene der Zivilgesellschaft der 27 Mitgliedstaaten zu gewährleisten ([22]).

4.4 Diese Beobachtungen zeigen ein Potenzial an kritischer Masse, die bei systematischer Nutzung und angemessener Bekanntmachung einen wichtigen Baustein für die Schaffung der partizipativen Demokratie auf europäischer Ebene darstellen könnte. In jedem Fall könnte diese Säule der europäischen Demokratie deutlich sichtbar gemacht werden, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch innerhalb der verschiedenen Institutionen. Dadurch würde das Ausmaß des Beitrags der europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und das bereits seit Längerem in der EU vorhandene starke Engagement besser erkennbar und stärker geschätzt werden.

4.5 **Der EWSA schlägt daher vor, dass die Europäische Kommission** mit aktiver Unterstützung aller anderen Institutionen eine **umfassendere, detailliertere Studie in Auftrag gibt**.

4.6 Zehn Jahre nach dem Weißbuch über Europäisches Regieren ([23]) dürfte eine solche Studie eine vollständigere Gesamtbewertung der erzielten Ergebnisse, der konkreten Auswirkung auf den Gesetzgebungsprozess, der unerwarteten, aber eingetretenen Entwicklungen, der problematischen Fragen, der festgestellten Mängel und Widersprüche sowie der angefallenen Kosten ermöglichen und dabei schließlich die notwendigen Elemente für eine adäquatere und umfassendere Teilhabe verdeutlichen. Ferner sollte in der Studie bewertet werden, wie effizient und umfangreich alle bestehenden Formen der strukturierten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sind, welches die Parameter und Voraussetzungen für eine Steigerung ihrer Wirksamkeit sind und welche bewährten Verfahren als Beispiel vorgeschlagen und wie sie weiterentwickelt werden könnten. Und schließlich sollte auch bewertet werden, in welchem Maße und auf welche Weise diese umfassenden Arbeiten außerhalb der mit der Materie vertrauten Kreise zur Kenntnis und wahrgenommen werden und zur Ausbreitung der demokratischen Partizipation, der Teilnahme am Projekt Europa und somit zur Schaffung des europäischen öffentlichen Raums beitragen. In einer solchen Studie sollten im Übrigen die Elemente einer Folgenabschätzung sowohl aus Sicht der Institutionen als auch aus Sicht der einzelnen Akteure der organisierten Zivilgesellschaft zusammengefasst werden.

([20]) Weitere Beispiele für die Beteiligung der Zivilgesellschaft sind der Anhörung im Rahmen des Entwurfs zu dieser Stellungnahme zu entnehmen, http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty.

([21]) Es ist jedoch festzustellen, dass sich die für die verschiedenen Situationen geltenden Repräsentativitätskriterien stark unterscheiden. Daher sei erneut auf die in der Stellungnahme des EWSA definierten quantitativen und qualitativen Kriterien verwiesen (Berichterstatter: Jan OLSSON), ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 41-47.

([22]) In diesem Zusammenhang sollte auf die immense Anzahl lokaler, nationaler und regionaler Organisationen verwiesen werden, die in diesen Jahren an konkreten und spezifischen EU-Projekten beteiligt waren und die mit entsprechenden Anreizen und einer entsprechenden Vernetzung auch aktiv in eine umfassendere Dynamik der Partizipation und des zivilen Dialogs eingebunden werden könnten, mit der die Teilnahme der Bürger am europäischen Integrationsprojekt auf nationaler und lokaler Ebene in der Union flächendeckend gestärkt werden kann.

([23]) ABl. C 193 del 10.7.2001, S. 117; ABl. C 125 del 27.5.2002, S. 61 und COM(2001) 428 final.

4.7 Eine solche Studie, die mit Blick auf die in Artikel 11 ([24]) vorgegebene Richtung unter direkter und aktiver Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft erstellt werden sollte, könnte eine gute Arbeitsgrundlage zur Ermittlung von Leitlinien und weiterer praktischer Modalitäten für die Entwicklung des strukturierten Dialogs im Sinne von Artikel 11 EUV darstellen. Auf diese Weise könnte sie die notwendigen Elemente für weitere konkretere Durchführungsvorschläge seitens der Kommission und anderer EU-Institutionen im Einklang mit dem in Ziffer 2.5 erwähnten Grünbuch liefern, das der EWSA für wichtig hält. Insbesondere sollten mögliche gemeinsame Leitlinien und Verfahren für alle Institutionen – unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Eigenständigkeit – ermittelt werden, um einen homogenen, effektiven, inklusiven und transparenten Prozess für die strukturierte Teilhabe der Zivilgesellschaft am europäischen Aufbauwerk zu entwickeln.

4.8 Der EWSA kann mit seinen Arbeiten, Fachkenntnissen und Netzen gewiss aktiv zu der Studie beitragen – sowohl in der Konzeptions- und Umsetzungsphase, als auch bei der anschließenden Verbreitung der Ergebnisse, insbesondere in den 27 Mitgliedstaaten.

4.9 Ferner haben **die Europäische Kommission und das Europäische Parlament** am 23. Juni 2011 **das gemeinsame Transparenzregister angenommen**, das das von der Kommission im Jahr 2008 erstellte Verzeichnis ersetzt. Es umfasst bereits mehrere Tausend Organisationen aus den verschiedensten Bereichen der europäischen Zivilgesellschaft, die detaillierte Angaben machen müssen und sich zur Einhaltung eines gemeinsamen Verhaltenskodex verpflichten ([25]). Ein einziges gemeinsames Verzeichnis für zwei Institutionen, für das auch der Rat bereits sein Interesse an einer Beteiligung bekundet hat, geht in eine eindeutige Richtung und ist Ausdruck des Bestrebens der EU-Institutionen, sich in einer solchen für die Beziehungen zu der Zivilgesellschaft wichtigen und entscheidenden Angelegenheit miteinander abzustimmen.

4.10 Der EWSA ist der Ansicht, dass dieses Register, das heute ausschließlich der Transparenz für diejenigen dient, die sich zur politischen Einflussnahme an die europäischen Institutionen wenden, schrittweise ein Arbeitsinstrument zur Erfassung der Interessenträger des zivilen Dialogs in Bezug auf die Frage der Repräsentativitätskriterien werden könnte. Die mit einem solchen Register für die Entwicklung des strukturierten zivilen Dialogs verbundenen Möglichkeiten sollten daher auch im Rahmen der genannten Studie ausgelotet werden.

4.11 Darüber hinaus eröffnet der Vertrag von Lissabon **dem Europäischen Rat neue Möglichkeiten**. Er ist zu nunmehr zu einer festen Struktur geworden, deren Präsident für eine zweieinhalbjährige, verlängerbare Amtszeit gewählt wird. Durch all diese Maßnahmen werden die Grundlagen für eine längerfristige Perspektive und für dauerhafte Beziehungen mit der organisierten Zivilgesellschaft gelegt. Der Europäische Rat ist ebenfalls der in Artikel 11 EUV verankerten Verpflichtung unterworfen. Da er nunmehr für die Festlegung der allgemeinen politischen Leitlinien der EU verantwortlich ist, ist die Entwicklung einer Zusammenarbeit, die sich schrittweise zu einem strukturierten zivilen Dialog entwickeln sollte, umso mehr von strategischer Bedeutung. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Rat ein eigens für den Dialog mit der Zivilgesellschaft zuständiges Referat einrichten sollte. Er selbst ist im Rahmen seiner besonderen Aufgaben bereit, eng mit dem Rat zusammenzuarbeiten und diesen Vorschlag konkret umzusetzen.

5. **Die Rolle des EWSA**

5.1 Auch der EWSA hat in den letzten zehn Jahren seine Arbeitsmethoden erheblich verändert und vor allem das Spektrum der an seinen Arbeiten beteiligten Akteure, Sachverständigen und Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft stark erweitert.

5.2 Diese Veränderungen betrafen alle Funktionsbereiche des EWSA: den traditionellen Teil seiner Arbeiten (Stellungnahmen) mit zunehmender Einbindung von Sachverständigen und immer mehr Anhörungen (unterschiedlicher Größe); die Einsetzung der Kontaktgruppe mit den Organisationen der Zivilgesellschaft; die verschiedenen Konferenzen und Veranstaltungen im Rahmen der Programme der Fachgruppen, Gruppen und Präsidentschaften, in Brüssel wie auch in den verschiedenen EU-Ländern; die mit den Wirtschafts- und Sozialräten und vergleichbaren Einrichtungen zur Europa-2020-Strategie durchgeführten Arbeiten; und schließlich dasselbe breite Spektrum an Aktivitäten im Rahmen der auswärtigen Beziehungen des EWSA.

5.3 Hieraus entstand ein dichtes Netz beständig zunehmender Beziehungen und Dialoge mit einem breiteren und vielfältigeren Spektrum an Akteuren der europäischen organisierten Zivilgesellschaft. Diese Entwicklung ist recht vielfältig und stark sektorbezogen, wobei die jeweiligen Akteure oftmals die Tätigkeiten der anderen kaum kennen. Vor allem wurde deren Gesamtpotenzial nicht hinlänglich genutzt.

5.4 Aus diesem Grund **muss der EWSA**

— eine **umfassendere Analyse der Entwicklung und der Perspektiven seines Beziehungsgeflechts mit der organisierten Zivilgesellschaft** fördern, um dessen Wirksamkeit und Relevanz sowie die Wahrnehmung der durchgeführten Tätigkeiten zu ermitteln und mögliche Entwicklungen sowie notwendige Innovationen zu fördern. Ziel ist es, seine spezifische Rolle als beratende Einrichtung der EU zu vervollkommnen und den Prozess der Umsetzung von Artikel 11 EUV zu unterstützen. Eine solche Studie sollte mit Hilfe erstklassiger Forschungsinstitute durchgeführt werden und angemessene Verfahren für die Teilhabe und aktive Kooperation der Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen auf europäischer Ebene vorsehen und somit auch ihre Meinungen und ihre Gesamteinschätzungen einholen;

— eine **spezifische zentrale Datenbank mit sämtlichen** alljährlich in verschiedener Form an den Arbeiten des Ausschusses beteiligten **Ansprechpartnern und ihren Zuständigkeiten und Organisationen** aufbauen, auch ihre verschiedenen Kategorien bestimmen und schließlich evaluieren, welche möglichen Initiativen für eine einheitliche Kommunikation und/oder für einen jährlichen Dialog mit sämtlichen Kontaktpersonen entwickelt werden könnten, um dieses Beziehungssystem auf eine solidere Grundlage zu stellen;

([24]) "[…] Die Organe pflegen einen offenen […] Dialog", Absatz 2.
([25]) http://europa.eu/transparency-register/index_de.htm.

— den verschiedenen EU-Institutionen anbieten, eine **einzige Datenbank für das gesamte von sämtlichen Organen und Einrichtungen der EU entwickelte System an Beziehungen und Kontakten zu den zivilgesellschaftlichen Organisationen** einzurichten. Er könnte ferner die Erarbeitung eines entsprechenden, für alle nationalen und europäischen Akteure zugänglichen jährlichen Berichts erwägen ([26]).

5.5 Der EWSA muss sämtliche nützlichen Synergien mit den anderen EU-Institutionen ausschöpfen, um eine einwandfreie Umsetzung von Artikel 11 zu gewährleisten. Zu diesem Zweck verpflichtet er sich erneut, neue Arbeitsperspektiven mit dem Europäischen Rat zu eröffnen und sämtliche bereits bestehende Kooperationsmöglichkeiten mit dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen zu konsolidieren und auszubauen.

5.6 **Das vom EWSA unterzeichnete neue Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission** ([27]), in dem die Rolle des EWSA als bevorzugter Mittler zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den Institutionen der EU festgeschrieben und gestärkt wird, bietet zahlreiche Möglichkeiten in diesem Sinne, die zielstrebig weiterentwickelt werden müssen. In dem Protokoll werden die in den letzten Jahren entwickelten Kooperationsmöglichkeiten konsolidiert und ausgebaut sowie neue und ehrgeizige konkrete Wege zur schrittweisen und gemeinsamen Anwendung von Artikel 11 EUV festgelegt, um "*an der Weiterentwicklung der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene mit dem Ziel [zu arbeiten], die demokratische Legitimität der Union zu stärken*" ([28]). Insbesondere sieht die Kommission "*in dieser Zusammenarbeit ein besonders geeignetes Instrument für einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft, wie er in Artikel 11 EUV festgeschrieben ist*" ([29]).

5.7 In dem Protokoll werden zwei besonders geeignete Gelegenheiten für die Entwicklung dieser Zusammenarbeit genannt, die zu einem dauerhaften und strukturierten Rahmen führen können, der allmählich ein immer breiteres Netz an Vertretungsorganisationen der europäischen Zivilgesellschaft umfasst und so der konkreten Entwicklung des strukturierten zivilen Dialogs gemäß Artikel 11 Absatz 2 weiter Gestalt verleiht:

— Im Rahmen der Festlegung der politischen Prioritäten der EU hat der EWSA die Möglichkeit der Einflussnahme auf eben diese Prioritäten und auf das jährliche Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission. Zu diesem Zweck muss der EWSA der Kommission seine eigenen Vorschläge zu den Prioritäten für das folgende Jahr zur Kenntnis bringen, und am Ende jedes Jahres veranstaltet er eine Debatte über die Zukunft der EU, in der die Kommission ihre strategischen Prioritäten erläutert.

— Im Rahmen des Europäischen Semesters und der Europa-2020-Strategie ist im Protokoll festgelegt, dass der EWSA einmal jährlich einen in enger Zusammenarbeit mit dem Netz der Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbaren Einrichtungen erarbeiteten Bericht vorlegt, in dem er die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erstellung der nationalen Reformprogramme bewertet. Dieser Bericht wird im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates erörtert, und die Europäische Kommission sollte daran teilnehmen und bei dieser Gelegenheit den "Jahreswachstumsbericht" erläutern.

5.8 Der EWSA muss sich ferner um Schaffung zweckmäßiger Synergien mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler und europäischer Ebene bemühen und eine strukturierte Zusammenarbeit auf beiden Ebenen entwickeln.

5.9 Insbesondere ist angesichts des Beitrags, den der EWSA gemäß dem Protokoll leisten sollte, eine solche strukturierte Zusammenarbeit auf nationaler Ebene denkbar: "*Nach Maßgabe der Artikel 8 bis 12 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann der EWSA insbesondere im Zusammenhang mit bereichsübergreifenden Bestimmungen zur Bewertung der Umsetzung von EU-Rechtsakten beitragen*" ([30]). Zu diesem Zweck muss die bereits bestehende Zusammenarbeit mit den nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen weiter ausgebaut werden.

5.10 Schließlich hat der EWSA 2004 die **Kontaktgruppe** mit den europäischen Organisationen und Netzen der Zivilgesellschaft eingerichtet, auf die auch in der überarbeiteten Fassung des Protokolls hingewiesen wird. Im Rahmen der aufgezeigten Entwicklungslinien hält es der EWSA für notwendig, die Rolle der Kontaktgruppe zu überprüfen und neu zu bestimmen, ihr neue Impulse zu geben und sie insbesondere für sämtliche Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft und unter Bezugnahme auf die strukturierte Zusammensetzung der drei Gruppen des EWSA zu öffnen. Eine solche Stärkung könnte ein spezifischer Beitrag zu entscheidenden Fortschritten bei der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 EUV (hinsichtlich des horizontalen zivilen Dialogs) darstellen und den EWSA zu einer Plattform für die Ermöglichung dieses Prozesses werden lassen. Die Kontaktgruppe wird nach einer entsprechenden Überprüfung und Stärkung innerhalb des EWSA eine zunehmend wichtige Rolle spielen können, insbesondere bei der Überwachung der Umsetzung von Artikel 11 EUV.

6. Schaffung eines strukturierten Raums für den europäischen zivilen Dialog

6.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass er zunehmend zum Exzellenzzentrum des europäischen zivilen Dialogs werden muss; dabei muss er die bestehenden Instrumente weiter entwickeln und aufwerten, und neue Formen des strukturierten Dialogs und offener und partizipativer Foren der Interessenträger fördern. All dies sollte im Rahmen einer umfassenden Strategie unter einer immer angemesseneren Beteiligung der Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft erfolgen und zur Verbreitung bewährter Verfahren beim zivilen Dialog auf allen Ebenen führen. Dadurch wird der EWSA entscheidend zur Umsetzung des Artikels 11 beitragen können.

([26]) Siehe auch Nr. 21 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.1.2009 zu den "Perspektiven für den Ausbau des zivilen Dialogs nach dem Vertrag von Lissabon" P6 TA(2009)0007.
([27]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469.
([28]) Protokoll, Präambel, Ziffer 6.
([29]) Protokoll, Präambel, Ziffer 7.
([30]) Protokoll, Präambel.

6.2 Nach Ansicht des EWSA sollte auch mit der Schaffung eines Raums begonnen werden, der dieses neue Zeitalter der partizipativen Demokratie sichtbar verkörpert. Dies wäre nicht nur inhaltlich und methodisch innovativ, sondern würde auch dem gesamten Prozess einen Impuls geben und schließlich per se ein kommunikativer Akt sein. Damit ließe sich der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit Form und Inhalt verleihen, wie es der Philosoph Jürgen Habermas als eine noch längst nicht verwirklichte Grundvoraussetzung des europäischen Projekts vorschlägt. Vor dem Hintergrund der Krise und der bereits genannten Gefahren einer nachlassenden demokratischen Unterstützung für die europäische Integration wird ein solches Projekt umso wichtiger.

6.3 Der Vorschlag für die Schaffung eines solchen Raums wurde im EWSA bereits auf einer Konferenz ([31]) und in einer unlängst veröffentlichten wichtigen Stellungnahme zum Thema "Erneuerung der Gemeinschaftsmethode" ([32]) unterbreitet.

6.4 Nach Ansicht des EWSA kann dieser strukturierte Raum für den europäischen zivilen Dialog die **Form einer jährlichen Veranstaltung** mit folgenden Merkmalen und Zielsetzungen annehmen:

— eine Veranstaltung, auf der – im Einklang mit Ziffer 5.7 – die wichtigsten Beiträge der europäischen organisierten Zivilgesellschaft zum Jahresprogramm der Kommission und zu der Prioritätenagenda der verschiedenen Institutionen zusammengetragen, verbreitet und zusammengefasst werden sollen;

— eine schrittweise über mehrere Tage angelegte Veranstaltung nach dem Muster der vom AdR mit Erfolg veranstalteten "Open Days" ([33]) – mit Workshops, und thematischen Versammlungen, die schließlich in eine umfassende Abschlussveranstaltung münden;

— eine Veranstaltung, für die der EWSA mit der Einrichtung eines spezifischen Ausschusses eine solide Grundlage schaffen sollte, der sich aus Vertretern der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft zusammensetzt und die thematischen Prioritäten für die Arbeiten sowie die Teilnahmemodalitäten festlegt ([34]);

— eine Veranstaltung, deren Teilnehmerkreis so weit wie möglich – auch auf Ebene der nationalen und der Branchenorganisationen – ausgedehnt werden sollte;

— eine Veranstaltung, die nach Maßgabe der in Artikel 11 Absatz 1 verankerten Forderung nach einem direkten Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern auch Formen der direkten Teilhabe der Unionsbürgerinnen und -bürger in den 27 EU-Mitgliedstaaten unter Nutzung des großen Potenzials der neuen Kommunikationstechnologien vorsieht;

— eine Veranstaltung, die mit einer Schlusserklärung abschließen könnte, die vom oben genannten Vorbereitungsausschuss durchgeführt und koordiniert würde, wie bereits vom EWSA bei zahlreichen internen und externen Gelegenheiten erfolgreich erprobt.

6.5 Der EWSA sieht in einer solchen Veranstaltung einen konstruktiven Anstoß dazu, dass der Dialog mit den Bürgern in allen EU-Institutionen, also in allen Generaldirektionen der Kommission, allen Arbeitsgruppen im Rat und allen Ausschüssen im Parlament zu einer Querschnittsaufgabe wird, bei der Transparenz und Ausgewogenheit mit Blick auf die verschiedenen Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft in Europa zum Tragen kommen, wie es das Europäische Parlament seinerzeit forderte ([35]).

6.6 Um dieser Idee mehr Kraft und Konsistenz zu verleihen, ersucht der EWSA ferner die Kommission, erneut einen konkreten endgültigen Vorschlag zum Europäischen Statut der Vereinigungen vorzulegen, wie es die europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft nachdrücklich fordern und es bereits mehrfach in Stellungnahmen des EWSA aufgegriffen wurde.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([31]) Siehe Punkt 4 des Schlusskapitels in dem von den wichtigsten Organisationen der Zivilgesellschaft auf der EWSA-Konferenz am 10. Februar 2010 verabschiedeten Dokument "Die Organisation einer jährlichen Konferenz der organisierten Zivilgesellschaft mit Blick auf einen Beitrag zur Erarbeitung der europäischen politischen Agenda(…)".

([32]) ABl. C 51vom 17.2.2011, S. 29, Ziffer 5.6., Berichterstatter: Henri MALOSSE und Georgios DASSIS.

([33]) Die Open Days des AdR, die 2012 zum zehnten Mal stattfinden, sind ein Forum für Diskussionen und politische Debatten, aber auch ein Ort für den Austausch bewährter Verfahren und Kooperationsformen. Sie zählen mittlerweile rund 6 000 Teilnehmer und gliedern sich in etwa 100 Workshops, drei allgemeine thematische Versammlungen und eine Abschlusssitzung, an der hochrangige Vertreter sämtlicher europäischer Institutionen teilnehmen.

([34]) Diesbezüglich sei erinnert an das bewährte Verfahren des vom EWSA im Frühjahr 2009 *vorgelegte Programm für Europa: Die Vorschläge der Zivilgesellschaft.*

([35]) Entschließung P6-TA (2009)0007 des EP, 13. Januar 2009, zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon, Berichterstatterin: G. GRABOWSKA.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gesellschaftliche Einbeziehung und Teilhabe älterer Menschen“ (Initiativstellungnahme)

(2013/C 11/04)

Berichterstatterin: **Maureen O'NEILL**

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

"*Gesellschaftliche Einbeziehung und Teilhabe älterer Menschen*"

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 23. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 144 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 *Schlussfolgerungen*

1.2 Ältere Menschen sind dynamische, fähige und unverzichtbare Mitglieder unserer Gesellschaft. Sie geben Wissen, Fertigkeiten und Erfahrungen an die nächsten Generationen weiter. Sie tragen einzeln und in ihrer Gesamtheit zu unserer Wirtschaft, unserem Lebensumfeld und zur lebendigen Erinnerung an unsere Geschichte bei. Als Familienmitglieder übernehmen ältere Menschen die Verantwortung, einen stärkeren Zusammenhalt und mehr Solidarität in unserer Gesellschaft zu fördern.

1.3 *Empfehlungen*

1.3.1 Der EWSA spricht folgende Empfehlungen aus:

— Der Schwerpunkt sollte auf die Fähigkeiten und den Beitrag älterer Menschen statt auf ihr kalendarisches Alter gelegt werden. Der Staat, NGO und die Medien sollten dies positiv hervorheben.

— Die aktive gesellschaftliche Teilhabe aller Altersgruppen sowie mehr Solidarität und Zusammenarbeit zwischen den und innerhalb der Generationen sollten unterstützt werden.

— Der Staat und die zuständigen Stellen sollten die verbindliche Verpflichtung eingehen, ältere Menschen aktiv an der Beschlussfassung zu beteiligen und ihre Rolle im Gemeinschaftsleben zu würdigen.

— Der Staat sollte mit geeigneten Partnern zusammenarbeiten, um die Hindernisse zu beseitigen, die einer umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe älterer Menschen im Wege stehen.

— Alle Akteure sollten an der weiteren Entwicklung eines Ansatzes arbeiten, bei dem das lebenslange Lernen für ältere Menschen, Arbeitgeber und Gemeinschaften im Mittelpunkt steht.

— Der Staat muss die digitale Inklusion und die Schulung älterer Menschen sicherstellen.

— Ältere Menschen sollten sich als Kandidaten zur Wahl stellen, sich an Wahlen beteiligen und sich als Mitglieder in Aufsichtsräten von Unternehmen, staatlichen Einrichtungen und NGO engagieren.

— Der Beitrag informeller Betreuer und informell Betreuter muss anerkannt und ihre jeweiligen Rechte und Pflichte müssen angemessen gefördert werden.

— Ältere Menschen sollten ermuntert werden, sich als Freiwillige zu engagieren, wofür Leitlinien für bewährte Verfahren zugrunde gelegt werden sollten.

— Älteren Arbeitnehmern sollte es ermöglicht werden, bis zum gesetzlichen Rentenalter oder darüber hinaus im aktiven Berufsleben zu verbleiben – wenn sie dies wünschen.

— Arbeitgeber sollten das Arbeitsumfeld entsprechend anpassen und geeignete, auf die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer zugeschnittene vertragliche Vereinbarungen treffen.

— Ältere Menschen müssen als Verbraucher anerkannt werden, Unternehmen sollten dazu angeregt werden, Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft entsprechen.

2. **Einleitung**

2.1 Die Lenkungsgruppe der Europäischen Kommission für das aktive Altern formuliert ihre Vision für Aktivität und Gesundheit im Alter folgendermaßen: " '*Aktives und gesundes Altern*' *ist ein Prozess, in dem die Möglichkeiten im Hinblick auf Gesundheit, Teilhabe und Sicherheit optimiert werden, um die Lebensqualität der alternden Personen zu verbessern. Dies betrifft sowohl Einzelne als auch ganze Bevölkerungsgruppen.* '*Gesundheit*' *bezieht sich auf das körperliche, seelische und soziale Wohlbefinden. Das Wort* '*aktiv*' *bezieht sich auf die fortgesetzte Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, geistigen und bürgerschaftlichen Leben und nicht nur auf die Fähigkeit, körperlich aktiv zu sein oder am Erwerbsleben teilzunehmen*" ([1]).

2.2 In dieser Stellungnahme soll hervorgehoben werden, in welchen Bereichen und in welchem Maße ältere Menschen derzeit europaweit aktiv am gesellschaftlichen Leben teilhaben, die Hindernisse, die einer Beteiligung von mehr Menschen im Wege stehen, sollen beleuchtet werden, und es soll hervorgehoben werden, dass sich eine solche Teilhabe bzw. Beteiligung durch das ganze Leben zieht. Der Aufbau eines alternsfreundlichen ([2]) Europas beginnt in einer langfristigen Perspektive bereits mit der Geburt. Diese Stellungnahme stützt sich auf frühere Stellungnahmen des EWSA zum Thema ältere Menschen und Altern ([3]).

2.3 Derzeit leben 85 Millionen Menschen über 65 Jahren in Europa, und bis 2060 wird diese Zahl auf 151 Millionen ansteigen. Wichtig ist, sich nicht ausschließlich auf das kalendarische Lebensalter zu konzentrieren, sondern die Teilhabe in allen Altersstufen zu würdigen und entsprechende Kapazitäten aufzubauen sowie anzuerkennen, dass sich ältere Menschen (dies sind im Sinne dieser Stellungnahme Menschen über 65 Jahren) trotz etwaiger gesundheitlicher Einschränkungen durchaus gesellschaftlich engagieren können.

2.4 "*Eine aktive soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische Teilhabe älterer Menschen ist auf zeitgerechte Altersbilder angewiesen*" ([4]). Mit der übermäßigen Dramatik der Medien und der Regierungen bei der Beschreibung einer alternden Gesellschaft muss Schluss gemacht werden.

2.5 Der Altersdiskriminierung muss ein Ende gesetzt werden, da sie dem Altersbild schadet und ältere Menschen von der Teilhabe abhält. Dies führt zum Verlust äußerst wichtiger Beiträge und zu vermehrten Spannungen zwischen den Generationen. Wir sollten es als Erfolg ansehen, dass wir alle länger und dabei gesünder leben können, was einer besseren Bildung und einer besseren Ernährung sowie der Bekräftigung des Generationenvertrags zu verdanken ist.

2.6 Bei einer negativen Einstellung gegenüber älteren Menschen wird deren Rolle als Erwerbstätige, Verbraucher, Mitwirkende an Gemeinschaftsvorhaben, Betreuer und Pflegende ausgeblendet. Eine negative Wahrnehmung älterer Menschen schadet, denn Diskriminierung schwächt das Selbstvertrauen, und sie hält ältere Menschen davon ab, sich stärker zu engagieren und somit mehr zur Wirtschaft beizutragen. Die Lebenserwartung ist aufgrund neuer Entwicklungen in der Medizin, Pharmakologie und Technologie sowie durch ein größeres Gesundheitsbewusstsein und bessere Aufklärung gestiegen. "Forschungsergebnisse zeigen, dass sehr alte Menschen ihre eigene Lebensqualität häufig besser einschätzen, als allgemein anerkannt wird. Wir müssen unsere Einstellung zum Altern ändern, die zu oft von einer negativen Fehleinschätzung und von Vorurteilen geprägt ist" ([5]).

2.7 Der demografische Wandel bietet Wachstumschancen für die Seniorenwirtschaft, da ältere Menschen in vielen Bereichen durch Konsum und Beschäftigung einen Beitrag leisten.

2.8 Die Beseitigung der Altersdiskriminierung durch Rechtsvorschriften, innovative Maßnahmen und die Erzeugung einer neuen Dynamik in der Politikgestaltung sollte daher eine Priorität bei der Förderung des aktiven Alterns und der Erschließung des Potenzials der älteren Bevölkerung sein, damit diese umfassend an der Entwicklung des sozialen und wirtschaftlichen Kapitals eines Landes mitwirken kann.

2.9 Wir sollten der Ansicht entgegentreten, dass man mit 65 zum Empfänger von Dienstleistungen wird und keinen eigenen Beitrag mehr leistet. Altersbarrieren sollten abgebaut werden. Ältere Menschen mutieren allein aufgrund ihres Alters nicht zu einer homogenen Gruppe, sondern behalten ihre unterschiedlichen Ansichten, Energien, Erfahrungen, Vorurteile, Bedürfnisse und Wünsche. Wir alle werden älter, und um den Erwartungen des Jahres 2060 gerecht zu werden, ist stetige Anpassung erforderlich.

2.10 Statistische Angaben zu älteren Menschen sind mit Vorsicht zu behandeln, um der Annahme vorzubeugen, dass der Gesundheitszustand, der Grad der Teilhabe usw. für alle zwischen 65 und 100 gleich sind, da die Bedürfnisse und Fähigkeiten unterschiedlich sind. Von Annahmen, die sich nur auf das Alter stützen, und von Schubladendenken sollte Abstand genommen werden.

2.11 Die Würde und das Wohlergehen älterer Menschen lassen sich unmöglich losgelöst von Strategien betrachten, die mit Einkommen, Gesundheit und Sozialfürsorge und dem Erhalt lokaler sozialer Netze und Gemeinschaftsinitiativen verbunden sind. Diese Themen spielen in Bezug auf **mögliche** Hindernisse für die Teilhabe eine besondere Rolle. Die Fähigkeit, Zugang zu Dienstleistungen zu erlangen und aktiv teilzuhaben, ist abhängig von einem ausreichenden Einkommen, was bei einer Rentenreform umfassend zu berücksichtigen ist.

3. **Staatsbürgerliche Aspekte**

3.1 Laut dem vor kurzem veröffentlichten Bericht "Gold Age Pensioners" ([6]) sind ältere Menschen "das, was die Gesellschaft zusammenhält". Dies unterstreicht den Beitrag, den ältere Menschen in ihren Familien und ihrem jeweiligen Umfeld durch freiwilliges Engagement und die Mitwirkung in demokratischen Institutionen leisten.

([1]) "Strategischer Durchführungsplan für die Europäische Innovationspartnerschaft", Europäische Kommission, 7. November 2011.
([2]) "Stakeholder Manifesto for an Age Friendly European Union by 2020", Age Platform Europe, 2011.
([3]) ABl C 228 vom 22.9.2009, S. 24; ABl. C 51 vom 17.2.2011, S. 55; ABl C 181 vom 21.6.2012, S. 150.
([4]) Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland.
([5]) Kirkwood, T u.A.: "New Ways of Looking at Age", Blackstaff Press 2011.
([6]) "*Gold Age Pensioners*", WRVS 2011.

3.2 Die Wahlbeteiligung liegt bei älteren Menschen bei allen Wahlen über dem Durchschnitt. Aus dem Eurostat-Bericht ([7]) geht hervor, dass 50 % der Bürgerinnen und Bürger über 55 ihr Wahlrecht ausgeübt haben und dass das Interesse an der Politik im Alter zunimmt. Der wachsende Anteil älterer Menschen an der Gesellschaft bringt einen erheblichen politischen Einfluss mit sich, der in den USA als "grey power" ("die graue Macht") bekannt ist – und dieser Einfluss wird auch geltend gemacht.

3.3 Das Durchschnittsalter der Abgeordneten des Europäischen Parlaments liegt bei 54 Jahren, das älteste Mitglied ist 84. Dieses Bild wiederholt sich in anderen staatlichen Institutionen und auch im EWSA, was unterstreicht, dass das Alter kein Hindernis für die Beteiligung auf egal welcher Ebene sein sollte.

3.4 Viele ältere Menschen bringen ihre Erfahrungen und ihr im Laufe ihres Berufslebens erworbenes Fachwissen in die Aufsichtsräte von NGO, staatlichen Einrichtungen und Unternehmen ein.

4. **Mitwirkung an der Beschlussfassung**

4.1 Aus dem Umfang des gesellschaftlichen Beitrags älterer Menschen, der auf unterschiedliche Arten geleistet wird, könnten Rückschlüsse über die soziale Inklusion älterer Menschen und ihre Beteiligung an Beschlussfassungsprozessen gezogen werden. Ältere Menschen fühlen sich jedoch in Bezug auf Beschlüsse über ihr Wohlergehen bzw. die Gemeinschaft, in der sie leben, häufig "übergangen". Der Einzelne muss persönlich ermutigt werden, und in Organisationen müssen Mechanismen entwickelt werden, um den Ansichten älterer Menschen Rechnung zu tragen.

4.2 2010 veröffentlichte die europäische Plattform für ältere Menschen (AGE) einen Bericht ([8]), in dem die Verfahren beschrieben werden, die in verschiedenen Mitgliedstaaten entwickelt wurden und u.a. nationale und kommunale Seniorenräte und öffentliche Anhörungen vorsehen. Für die soziale Inklusion in Europa ist es von grundlegender Bedeutung, dass die betroffenen Akteure an der Entwicklung von Lösungen für sie betreffende Probleme beteiligt sind. Ebenso wichtig wie die Teilhabe ist allerdings, dass man ihnen aufmerksam zuhört, so dass Veränderungen entstehen.

4.3 Denjenigen, die von sozialer Ausgrenzung aufgrund eines schlechten Gesundheitszustands, einer Behinderung oder von Armut betroffen sind, muss geholfen und die Rechte und Möglichkeiten des Einzelnen müssen gestärkt werden. Die schottische Demenz-Arbeitsgruppe ist ein leuchtendes Beispiel für Menschen, bei denen Demenz diagnostiziert wurde und die entschlossen sind, Entscheidungsfreiheit und Kontrolle über ihr Leben zu behalten. Die Gruppe hat sich durch begeisterte und mutige Kampagnen für ein besseres Verständnis von Demenz und Lobbyarbeit für bessere Dienstleistungen einen beeindruckenden nationalen und internationalen Ruf erworben. Demenzpatienten leiten die Organisation und sind Hauptredner auf Konferenzen oder Berater der Regierung ([9]).

4.4 Eine wirksame Teilhabe erfordert zur Beteiligung einladende Strukturen und die Verpflichtung von Regierungsorganen und NGO, Arbeitgebern und anderen Institutionen, älteren Menschen als Interessenträgern ernsthaft zuzuhören; sie setzt eine jargonfreie Sprache sowie barrierefreie und mit erschwinglichen öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbare Orte für Treffen voraus. Ältere Menschen müssen sich ihrer Rechte und Pflichten bewusst sein und sich mit den zur Erörterung anstehenden Themen vertraut machen können, weswegen Aufklärung und Schulung, darunter auch im Umgang mit IKT, wesentliche Zutaten sind ([10]).

4.5 Immer stärkeres Gewicht wird auf die "Koproduktion" gelegt, bei der es darum geht, dass "Einzelpersonen, Gemeinschaften und Organisationen, die über die Fertigkeiten, das Wissen und die Fähigkeiten verfügen, zusammenarbeiten, um Möglichkeiten zu schaffen und Probleme zu lösen" ([11]). Die Grundsätze sind dieselben wie bei allen partizipativen Maßnahmen und können auf individueller Ebene, um ein individuelles Pflege- und Betreuungspaket zu schnüren, bis hin zur staatlichen Ebene bei der Politikgestaltung angewandt werden.

5. **Forschung**

5.1 Der EWSA begrüßte die Unterstützung der Europäischen Kommission für gemeinsame Programmplanungsinitiativen und zur Entwicklung von Fahrplänen für zukünftige Forschungstätigkeiten im Bereich Altern und demografischer Wandel, was für das Thema "Horizont 2020: Fahrpläne für das Älterwerden" ([12]) von integraler Bedeutung ist.

5.2 Die fortwährende Erforschung aller Aspekte des Lebens älterer Menschen ist von Bedeutung, um sicherzustellen, dass geeignete politische Beschlüsse getroffen werden, die Gesundheit, Sozialfürsorge, Bildung, Einkommen und Teilhabe betreffen. Ältere Menschen sollten an der Festlegung der Themen und auch an der Forschung beteiligt werden. Besonders wichtig sind geeignete klinische Arzneimittelstudien mit älteren Menschen.

6. **Betreuung und Pflege**

6.1 Bei einer alternden Bevölkerung werden immer mehr ältere Frauen Pflege- und Betreuungsaufgaben übernehmen müssen, was aufgrund von Einkommensausfällen und verringerten Rentenansprüchen finanzielle Probleme bereiten könnte. Ältere Menschen leisten einen erheblichen Beitrag als informelle Betreuer und Pfleger älterer, schwächerer Angehöriger, was den staatlichen Sozialkassen große Einsparungen ermöglicht. Die Erfahrung und die Fertigkeiten informeller Pflegepersonen müssen ebenso wie die Notwendigkeit der Bereitstellung von Schulungsmöglichkeiten anerkannt werden.

6.2 Zudem betreuen viele Großeltern ihre Enkelkinder, weil dies in schwierigen familiären Situationen erforderlich ist oder weil sie ihren Kindern die Aufnahme einer Arbeit und somit die Erwerbstätigkeit ermöglichen möchten.

([7]) "*Active Ageing and solidarity between the generations*", Eurostat 2012.
([8]) "*Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion*", Age Platform Europe 2010.
([9]) "*Perspectives on ageing with dementia*", Joseph Rowntree Foundation 2012.
([10]) Siehe Fußnote 8.
([11]) "A guide to co-production with older people", NDTi.
([12]) Vgl. Stellungnahme des EWSA zum Thema "*Horizont 2020: Fahrpläne für das Älterwerden*", verabschiedet am 23. Mai 2012, ABL C 229, vom 31.07.2012, S. 13.

6.3 Bei der informellen Pflege herrscht ein Bedarf an sozialer Innovation, und die Mitgliedstaaten sollten sich stärker bemühen, die zunehmenden Herausforderungen und die wachsende Verantwortung informeller Pflegepersonen vor dem Hintergrund eingeschränkter oder inadäquater Pflegedienste zu berücksichtigen.

7. **Freiwilligentätigkeiten**

7.1 "Es gibt eine bemerkenswerte Vielfalt an Freiwilligentätigkeiten älterer Menschen, die weit über die herkömmlichen altersbezogenen Themen hinausgeht, wie etwa die Unterstützung gebrechlicher oder kranker älterer Menschen" ([13]). Ausgeübt wird ihre Freiwilligentätigkeit in Bereichen wie Wohlfahrt und Gesundheit, Freizeit, Umwelt, religiöse Organisationen, Kultur und Politik.

7.2 Ältere Menschen engagieren sich freiwillig, weil sie so ihre Fertigkeiten und sozialen Kontakte aufrechterhalten und ausbauen können, sozialer Isolation und Ausgrenzung vorbeugen und einen Dienst für ihre jeweilige Gemeinschaft leisten. Von der Freiwilligentätigkeit profitieren alle Seiten. Nach einer Studie aus dem Jahr 2009 waren 78 % der EU27-Bevölkerung der Ansicht, dass ältere Menschen als Freiwillige einen großen Beitrag in Wohltätigkeits- und Gemeinwesenorganisationen leisten ([14]).

7.3 Angesichts fehlender oder gekürzter gesetzlicher Leistungen sollte gewürdigt werden, dass ältere Menschen diese Lücken durch freiwillige Tätigkeiten schließen – aber es muss auch klar sein, dass sie Unterstützung benötigen.

7.4 Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Anerkennung und die Bandbreite von Freiwilligentätigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten stark unterscheiden und dass die Menschen, die sich im Alter freiwillig engagieren, dies meist ihr ganzes Leben lang getan haben. Jeder Einzelne sollte sein ganzes Leben lang zu Freiwilligentätigkeiten ermuntert und in die Lage versetzt werden, sie auszuüben, was im höheren Alter Vorteile mit sich bringt, wie etwa die Vorbeugung von Isolation und sozialer Ausgrenzung und die Förderung von Kontakten und Freundschaften.

8. **Wirtschaftlicher Beitrag**

8.1 Neben dem Konsum lässt sich der wirtschaftliche Beitrag älterer Menschen an mehrerlei messen: den Einkommens- und Mehrwertsteuerzahlungen, der informellen Betreuung und Pflege von Angehörigen, die Einsparungen für die Sozialkassen bedeuten, der Betreuung von Enkelkindern, die den Kindern die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ermöglicht, und dem Wert der Freiwilligentätigkeit und des Verbleibs im Berufsleben. Hinzu kommen Vermögensübertragungen an jüngere Familienmitglieder, um sie bei größeren finanziellen Verpflichtungen zu unterstützen ([15]).

8.2 Die zunehmende Anerkennung einer alternden Bevölkerung dürfte das Potenzial für Unternehmen und andere vergrößern, Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln und zu vermarkten, die im Kontext einer alternden Bevölkerung für diese Bevölkerungsgruppe gedacht sind, und somit Wachstum in Produktion und Beschäftigung anregen ([16]).

8.3 Die Rolle älterer Menschen als Verbraucher wird nur unzureichend anerkannt, wodurch sich negative Altersbilder fortsetzen. Die stereotype Wahrnehmung älterer Menschen führt tendenziell zu der Annahme, dass ältere Menschen keine spezifischen Angebote oder Dienstleistungen benötigen und dass der "Jugendmarkt" sehr viel wichtiger ist ([17]).

9. **Beschäftigung**

9.1 "*Beinahe 60 % der Arbeitnehmer glauben, dass sie ihre berufliche Tätigkeit auch im Alter von 60 Jahren noch werden ausüben können*" ([18]).

9.2 Aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung ist es wichtig, dass ältere Menschen die Möglichkeit haben und selbst darüber entscheiden können, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter und, wenn sie dies wollen, darüber hinaus im aktiven Berufsleben zu verbleiben. Dies erfordert die Anerkennung der Fähigkeiten älterer Menschen, die Anpassung des Arbeitsumfelds und der Arbeitszeit (was während des gesamten Arbeitslebens von Vorteil wäre), die Möglichkeit zur Teilnahme an Schulungen, um mit sich verändernden Verfahren Schritt zu halten, sowie Maßnahmen gegen Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz. Der EWSA hat vor kurzem eine Stellungnahme verabschiedet, in der ein Paket spezifischer Maßnahmen vorgeschlagen wurde, um diese Erfordernisse zu berücksichtigen; ferner wurde hierin die Bedeutung der Sozialpartner als Schlüsselakteure für die Gewährleistung geeigneter Politiken und Anpassungen hervorgehoben ([19]).

9.3 Es muss unterschieden werden zwischen Menschen, die über das Rentenalter hinaus arbeiten, weil sie dies **möchten**, und denjenigen, die **dazu gezwungen sind**, weil ihr Renteneinkommen nicht ausreicht.

9.4 Ältere Menschen bringen einen großen Erfahrungs- und Wissensschatz in den Arbeitsplatz ein, was in Zeiten des Fachkräftemangels äußerst wichtig ist und einen fortgesetzten wirtschaftlichen Beitrag sicherstellt. Die Unternehmen müssen zur Entwicklung bewährter Verfahren für Altersmanagementstrategien angeregt werden.

9.5 Für eine selbstständige oder unternehmerische Tätigkeit älterer Menschen ist Potenzial vorhanden, was ihnen größere Autonomie und Kontrolle über ihre Arbeitsbedingungen ermöglicht. Der Beitrag älterer Menschen in diesem Bereich wächst. Die Eurostat-Angaben für 2010 zeigen, dass 50 % der Arbeitskräfte über 65 selbstständig tätig waren ([20]). Die Impulse für neue Projekte und Dienstleistungen, die die veränderte Demografie widerspiegeln, können von unternehmerisch tätigen älteren Menschen gegeben werden, und der Einzelne muss ermuntert werden, diese Chancen zu nutzen ([21]).

([13]) "*Volunteering by Older People in the EU*", Eurofound 2011.
([14]) Siehe Fußnote 6.
([15]) "*Gold Age Pensioners*", WRVS 2011.
([16]) ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 10.
([17]) "*The Golden Economy*", AGE UK 2011.
([18]) "*Living Longer Working Better*", Eurofound 2011.
([19]) ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 1.
([20]) "*Active Ageing and solidarity between the generations*", Eurostat 2011.
([21]) "*Golden opportunities*", UnLtd Research findings 2012.

10. **Lebenslanges Lernen**

10.1 Der EWSA hebt schon seit einigen Jahren die Bedeutung des lebenslangen Lernens als Grundvoraussetzung für die soziale Inklusion, den Verbleib im aktiven Berufsleben, die persönliche Entwicklung und die Fähigkeit zur wirksamen Teilhabe hervor ([22]).

10.2 Immer mehr ältere Menschen nutzen Bildungsangebote, jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten in gleichem Maße ([23]). Die Mitwirkung älterer Menschen an Gruppen, Vereinen und NGO in ihrem jeweiligen Umfeld bietet vielfältige Möglichkeiten für das informelle Lernen.

11. **Rolle der IKT**

11.1 Die IKT gewinnen für das Leben aller Bürgerinnen und Bürger an Bedeutung. Internet und E-Mail können ältere Menschen in die Lage versetzen, den Kontakt mit der Außenwelt aufrechtzuerhalten und regelmäßigen Kontakt zu weiter entfernt lebenden Familienmitgliedern zu halten. Verbessert werden kann dies durch die Nutzung von Skype oder ähnlichen Medien, die auch eine Bildübertragung ermöglichen. Die Nutzung überwachter Chatrooms kann älteren Menschen, die ihre Wohnung nicht verlassen können, dabei helfen, mit anderen Menschen mit ähnlichen Interessen in Kontakt zu treten, wodurch das Gefühl der Isolation abnimmt.

11.2 Elektronische Gesundheitsdienste können erhebliche Vorteile bieten, wenn es darum geht, den Gesundheitszustand zu beobachten und auf Notfälle zu reagieren. Solche Verfahren sollten jedoch "echte" Kontakte nicht ersetzen, sondern als Ergänzung zum persönlichen Kontakt gesehen werden. Bei elektronischen Gesundheitsdiensten muss die Notwendigkeit von Beziehungen zu "echten" Menschen berücksichtigt werden.

11.3 Zu den umstritteneren IKT-Anwendungen zählen Beobachtungssysteme in "intelligenten" Häusern, für die persönliche Sicherheit oder Geräte für die Beobachtung von Demenzpatienten. Sie sollen die weitere, sichere Selbstständigkeit und Entscheidungsfreiheit ermöglichen. Der Einsatz solcher Verfahren muss basierend auf ethischen Überlegungen und anhand der praktischen Gegebenheiten entschieden werden; er muss eindeutig zum Vorteil für den älteren Menschen sein und darf nicht als Kontrollmechanismus oder als Mittel für einen geringeren Personaleinsatz dienen.

11.4 Die Nutzung des Internets für den Online-Einkauf hat deutliche Vorteile für Menschen mit eingeschränkter Mobilität, ist aber wiederum gegen die Notwendigkeit abzuwägen, andere Menschen zu treffen und sich außerhalb des Hauses zu bewegen. Der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre müssen gewährleistet sein.

11.5 Die Nutzung von IKT erfordert Schulung und Unterstützung sowie den Zugang zu der erforderlichen Ausrüstung. Diese Probleme wurden in der Stellungnahme des EWSA zum Thema "Verbesserung der digitalen Kompetenzen, Qualifikationen und Integration" ([24]) hervorgehoben.

12. **Hindernisse, die der Teilhabe im Wege stehen**

12.1 Zwar wurde die Beteiligung älterer Menschen an einer Reihe von Tätigkeiten mit Auswirkungen auf das soziale und wirtschaftliche Leben hervorgehoben, doch bestehen noch bedeutende Hindernisse für viele ältere Menschen, die sie von einer Teilhabe abhalten.

12.2 Das kalendarische Alter ist nur eines von vielen Charakteristika eines Menschen. Das Wissen, die Fertigkeiten und Erfahrung verschiedener Altersgruppen bilden eine wichtige Ressource für die Gesellschaft. Eine für alle Altersgruppen inklusive Gesellschaft setzt voraus, dass die Entscheidungsträger, die einschlägigen Akteure und die Bürger selbst gemeinsam die Verantwortung dafür übernehmen, dass bei der Gestaltung der Politik und der praktischen Maßnahmen altersunabhängig auf Gerechtigkeit und Inklusion geachtet wird.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([22]) ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 1; ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 89; ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 24; ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 115; ABl. C 51 vom 17.2.2011, S. 55.

([23]) Siehe Fußnote 20.

([24]) ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 9.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Gesellschaftliche Teilhabe und Integration der Roma in Europa“ (Ergänzende Stellungnahme)

(2013/C 11/05)

Berichterstatter: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Januar 2012, gemäß Artikel 29 Buchstabe A der Durchführungsbestimmungen, eine ergänzende Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"*Gesellschaftliche Teilhabe und Integration der Roma in Europa*"

(ergänzende Stellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 23. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 127 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 12 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA erkennt die Schritte an, die von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat, weiteren Einrichtungen der EU sowie den Mitgliedstaaten in letzter Zeit unternommen wurden, um die gesellschaftliche Inklusion und Integration der europäischen Roma zu verbessern, darunter die Rahmenstrategie der Kommission und die Annahme nationaler Strategien zur Integration der Roma (NRIS) durch die Mitgliedstaaten, und knüpft große Hoffnungen daran.

1.2 Gleichzeitig weist er darauf hin, dass "mit all diesen Anstrengungen insgesamt weder die Diskriminierung, die viele Roma erleiden, entscheidend verringert noch ihre Lebensqualität und ihre Lebenschancen verbessert werden konnten".

1.3 Der EWSA äußerte bereits in einer 2011 verabschiedeten Sondierungsstellungnahme [1] seine Befürchtungen bezüglich der Akzeptanz der NRIS durch die Organisationen der Zivilgesellschaft und der Roma und sprach zahlreiche Empfehlungen aus.

1.4 Die Ergebnisse der vom EWSA in 27 Mitgliedstaaten in Auftrag gegebenen Studie stimmen mit denjenigen der von der European Roma Policy Coalition (ERPC) und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführten überein und spiegeln neben großem Informationsmangel und einer großen Unzufriedenheit auch eine gewisse Frustration und ein gewisses Misstrauen unter vielen Sprechern der Gemeinschaft der Roma und zahlreichen Organisationen der Zivilgesellschaft und ihren Vertretern wider. Offenbar konnten die NIRS den steigenden Erwartungen und der aufrichtigen Hoffnung der Roma, dass die Strategie in erheblichem Maße dazu beitragen kann, ihre gesellschaftliche Integration wesentlich zu verbessern, nicht gerecht werden.

1.5 Die für die Verwirklichung der Ziele der NRIS zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen scheinen nicht auszureichen, um die fortgesetzten negativen Auswirkungen ständiger Diskriminierung und Ausgrenzung auf das Leben und die Perspektiven der Betroffenen aufzuwiegen. Deshalb weist der EWSA darauf hin, wie wichtig es ist, die einzelnen Politikfelder zu aufeinander abzustimmen und für die verfolgten Ziele entsprechende Ressourcen vorzusehen.

1.6 Nach Ansicht des EWSA müssen Planung und Umsetzung der NRIS immer auf einer Rechtsgrundlage erfolgen, damit die Wahrung der Menschen- und der Grundrechte gesichert ist.

1.7 Der EWSA betont, dass die Bekämpfung der Diskriminierung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens oberste Priorität genießen muss.

1.8 Der EWSA bekräftigt, dass im Hinblick auf die gesellschaftliche Situation der Roma ein positiver Ansatz die Norm werden muss, und unterstreicht, dass ein entscheidender Faktor für die Umsetzung einer Inklusionspolitik Voraussetzung ist: die Menschen müssen die Kraft, die Mittel und die Entscheidungsgewalt besitzen, ihr eigenes Schicksal zu lenken.

1.9 Der EWSA unterstützt den von der Europäischen Kommission geplanten Aufbau von Netzen nationaler Kontaktstellen der Roma mit entsprechenden Kompetenzbereichen und hebt hervor, dass die organisierte Zivilgesellschaft, darunter auch die Organisationen der Roma und ihre Interessenvertreter, uneingeschränkt am gesamten Prozess der Realisierung der NRIS (Planung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung) beteiligt sein muss.

1.10 Die Überwachung und Bewertung der NRIS muss auf solide, wissenschaftlich untermauerte Weise unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und unabhängiger Bewertungssachverständiger gestärkt werden. Um dies zu finanzieren, ist die Einrichtung eines entsprechenden Systems erforderlich.

[1] EWSA-Stellungnahme vom 16.6.2011 zum Thema "Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung und Integration der Roma" (ABl. C 248, vom 25.8.2011, S. 16-21).

2. **Hintergrund**

2.1 Im April 2011 nahm die Europäische Kommission ein sehr wichtiges Strategiepapier mit dem Titel "EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020" ([2]) an. In der Mitteilung werden – zum ersten Mal in der Geschichte der EU und eng angelehnt an die Schwerpunkte der Europa-2020-Strategie, die Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die zehn gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration der Roma ([3]) – die strategischen Kernziele definiert. Für die fachpolitischen Aufgaben werden vier Bereiche konzipiert: Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum. Besondere Bedeutung wird der Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und der Roma beigemessen. Zudem wird für die Einrichtung und Umsetzung eines soliden Überwachungs- und Bewertungsmechanismus plädiert. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis Ende 2012 ihre nationalen Strategiepapiere fertig zu stellen, anzunehmen und der Europäischen Kommission zu übermitteln.

2.2 Der Rat bekräftigt in seinen Schlussfolgerungen ([4]) den Inhalt der Kommissionsmitteilung und erklärt ([5]):

"Der Rat […] begrüßt […] die Mitteilung der Kommission […], in der die Mitgliedstaaten […] dazu angehalten werden, **sich erreichbare Ziele** […] **zu setzen** sowie einen Monitoringmechanismus einzurichten und dafür zu sorgen, dass die bestehenden EU-Fonds leichter für Projekte zur Einbeziehung der Roma genutzt werden können" und stellt folgende Erfordernisse fest:

— die Auswirkungen der [nationalen] Strategien für die Einbeziehung der Roma bzw. der […] integrierten Maßnahmenpakete angemessen zu beobachten und zu bewerten" (Ziffer 23);

— "auf eine bessere Einbindung der Zivilgesellschaft und aller anderen Beteiligten hinzuwirken" (Ziffer 41).

3. Am 16. Juni 2011 hat der **EWSA** eine **Sondierungsstellungnahme** mit dem Titel "Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung und Integration der Roma in Europa" veröffentlicht ([6]). Das Dokument enthält folgende Kernbotschaften:

3.1 Der EWSA erkennt die Maßnahmen und die in der letzten Zeit noch intensivierten Bemühungen an, die vom Europäischen Parlament, von der Europäischen Kommission, vom Europäischen Rat, weiteren Einrichtungen der EU sowie den Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um die gesellschaftliche Inklusion und Integration der europäischen Roma zu verbessern, und knüpft große Hoffnungen daran;

3.1.1 weist gleichzeitig darauf hin, dass "mit all diesen Anstrengungen insgesamt weder die Diskriminierung, die viele Roma erleiden, entscheidend verringert noch ihre Lebensqualität und ihre Lebenschancen verbessert werden konnten und dass sich ihre Situation in mehrerer Hinsicht sogar weiter verschlechtert hat";

3.1.2 unterstreicht deshalb, dass diese problematische Situation nur durch eine integrierte, koordinierte und kohärente europaweite Strategie sowie ein entschlossenes, alle Politikbereiche abdeckendes und systematisches Aktionsprogramm auf nationaler Ebene verändert werden kann, sodass die Betroffenen und ihre Gemeinschaften die Entscheidungsgewalt und die Befugnisse wiedererlangen, die sie benötigen, um ihr Schicksal selbst zu bestimmen (empowerment);

3.1.3 vertritt die Auffassung, dass "den Mitgliedstaaten die folgenden drei - koordiniert umzusetzenden - Säulen einer […] Politik zur Eingliederung der Roma vorgeschlagen werden könnten, die […] die strategischen Schwerpunkte bei ihrer Lösung auf gezielte, aber nicht exklusive Weise widerspiegelt":

a) "eine in Bezug auf Rasse und Ethnie neutrale Integrationspolitik" und die Verringerung der Konzentration extremer Armut und Not;

b) eine Politik zur Stärkung der Handlungskompetenz derjenigen, die sich selbst als Mitglied einer Roma-Gemeinschaft betrachten, und zur Würdigung der sozialen Eingliederung, die sie erreicht haben;

c) "allgemeine Maßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit zur Bekämpfung von Rassismus".

3.2 betont, "dass es unerlässlich ist, Vertreter und Mitglieder der Roma-Bevölkerung und der Roma-Gemeinschaften aktiv und auf allen [möglichen] Ebenen (EU, national, regional und lokal) in die Planung und Umsetzung einzubeziehen".

3.3 Der EWSA "möchte aufgrund des ihm von der Zivilgesellschaft übertragenen Mandats und seiner inhärenten Verbindungen mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Mitgliedstaaten in die Überwachung und Bewertung dieser Politiken einbezogen werden. Er möchte zwischen den EU-Institutionen und der organisierten Zivilgesellschaft vermittelnd tätig sein und sich aktiv an der Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma und anderen Formen des strukturierten Dialogs beteiligen".

([2]) COM(2011) 173 final.
([3]) Die zehn gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration der Roma wurden in der ersten Sitzung der Plattform am 24. April 2009 dargelegt. Hier sind insbesondere die Prinzipien "gezielte Strategien ohne ausschließenden Charakter", "interkultureller Ansatz" und "gesellschaftliche Teilhabe" zu nennen.
([4]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf.
([5]) Schlussfolgerungen des Rates zum "EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020".
([6]) EWSA-Stellungnahme vom 16.6.2011 zum Thema "Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung und Integration der Roma" (ABl. C 248, vom 25.8.2011, S. 16-21).

4. **Studien und Erhebungen**

4.1 Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen wird mit der Stellungnahme der Versuch unternommen, die Kenntnisse, Meinungen und Erfahrungen zusammenzufassen, die die relevanten Überwachungsinstanzen, die zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft, Lobbygruppen und Bewegungen, in denen Roma zusammengeschlossen sind bzw. ihre Interessen vertreten werden, in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der Rahmenstrategie und den NRIS geäußert haben. Zweifellos wird das sich daraus ergebende Bild grundlegend die Chancen der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der durch den strategischen Rahmen vorgegebenen Ziele beeinflussen. Unter diesen Analysen sind Folgende erwähnenswert:

— verschiedene Kommissionsdokumente über den Prozess der Konzipierung nationaler Strategien und den Inhalt dieser Strategien;

— Dokumente über das OSI (*Open Society Institute*) als Teilnehmer und Beobachter sowie dessen Aktivitäten im Bereich der Informationsverbreitung, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten ([7]);

— die per Fragebogen durchgeführte Umfrage der ERPC;

— Berichte von in die Roma betreffenden Angelegenheiten aktiven Organisationen der Zivilgesellschaft wie ERIO (European Roma Information Centre) und das Zentrum Amalipe über den Inhalt der Strategien und den Prozess der Konzipierung der Strategien und

— die Ergebnisse der im Auftrag des EWSA in 27 Mitgliedstaaten durchgeführten Online-Umfrage.

4.2 Die Europäische Kommission hat die ihr zugesandten nationalen Strategien kurz überprüft ([8]); der EWSA stimmt den zurückhaltend kritischen Schlussfolgerungen der Kommission in dieser Überprüfung weitgehend zu. Ebenso geht der Ausschuss mit der Kommission dahingehend konform ([9]), dass es wesentlich dringlicher ist, als aus den Strategien hervorgeht, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften stärker einzubeziehen, mit der Zivilgesellschaft wesentlich enger zusammenzuarbeiten, die Finanzierungsmittel den Aufgaben und Zielen anzupassen, die politischen Maßnahmen zu überwachen und angemessen zu bewerten sowie die Diskriminierung entschiedener zu bekämpfen.

4.3 Praktisch zur gleichen Zeit wie die vom EWSA in Auftrag gegebene Umfrage und mit sehr ähnlichen Fragen und Methoden erfolgte die Erhebung der ERPC, deren Ergebnisse zusammen mit einem Überblick über die NRIS in einer gemeinsamen Studie veröffentlicht wurden ([10]).

4.3.1 Als Antwort auf die auch unter Nutzung der Möglichkeiten des eigenen Netzes durchgeführte und an Roma- und Pro-Roma-Organisationen gerichtete Umfrage gingen 90 (darunter 78 aus EU-Mitgliedstaaten) ausgefüllte und auswertbare Fragebögen ein. Die Teilnehmer berichteten - zwar je nach Land in unterschiedlichem Maße, aber doch generell – über eine geringe Einbeziehung in die Konzipierung der Strategie und eine begrenzte Wirkung dieser Einbeziehung. Der Studie der ERPC zufolge hängen die geringe Aktivität und Wirkung damit zusammen, dass die Konzipierung der Strategien in den meisten Mitgliedstaaten – sowohl hinsichtlich des Prozesses selbst als auch der öffentlichen Zugänglichkeit der Ergebnisse – auf bestimmte Akteure beschränkt und vertraulich erfolgte ([11]).

4.3.2 Zur Förderung einer umfassenderen und wirksameren Einbeziehung der Zivilgesellschaft empfiehlt die ERPC, auf allen Ebenen eine Kultur des ständigen Dialogs einzuführen, die über die einfache Pflicht zur Konsultation hinausgeht, angemessene Teilhabemechanismen zu schaffen, bei den Regierungsmaßnahmen ein hohes Maß an Transparenz sicherzustellen und für regelmäßige Rückmeldungen zu den getroffenen Entscheidungen zu sorgen. Unter anderem wird folgender Schluss gezogen: "Die NRIS zeigen deutliche und Besorgnis erregende Unterschiede bei der politischen Bereitschaft, gegen die Diskriminierung und den Antiziganismus vorzugehen und die nationale Politik zu korrigieren, um eine größere Teilhabe der Roma in sämtlichen gemeinschaftlichen Gesellschaftsbereichen zu ermöglichen".

4.4 *Die Ergebnisse der vom EWSA in Auftrag gegebenen Online-Umfrage* ([12])

4.4.1 Die Forscher sandten den Online-Fragebogen, der Fragen in geschlossenen Kategorien enthielt, nahezu 2 000 in Roma-Fragen tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft und Aktivisten zu ([13]). Wie bei der Studie der ERPC war die Antwortbereitschaft außerordentlich gering ([14]).

4.4.2 Die Zufriedenheit mit dem Inhalt der EU- und der nationalen Strategien wurde von den Umfrageteilnehmern auf einer nach 14 verschiedenen analytischen Gesichtspunkten ([15]) unterteilten fünfstufigen Skala mit durchschnittlich weniger als

([7]) Review of EU Framework National Roma Integration Strategies (NRIS), OSI, 2012, http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf.

([8]) "Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens" (COM(2012) 226) und SWD(2012) 133 vom 21. Mai 2012.

([9]) "[…] die Mitgliedstaaten [unternehmen] Anstrengungen zur Entwicklung eines umfassenden Ansatzes für die Roma-Integration. […] Dennoch muss auf nationaler Ebene noch weit mehr getan werden. Für die sozioökonomische Einbeziehung der Roma sind in erster Linie weiterhin die Mitgliedstaaten verantwortlich. Um ihrer Verantwortung gerecht zu werden, müssen sie größere Anstrengungen unternehmen und konkretere Maßnahmen, klare Zielvorgaben für messbare Ergebnisse, eindeutig zweckgebundene Finanzmittel auf nationaler Ebene und ein solides nationales Monitoring- und Evaluierungssystem festlegen."

([10]) Analysis of National Roma Integration Strategies (Analyse der nationalen Strategien zur Integration der Roma), ERPC, März 2012.

([11]) "[…] eine große Mehrheit der Teilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten [beschreibt] den Prozess der Konzipierung der NRIS als nicht transparent genug. In den meisten Fällen ist die Beteiligung der Akteure, insbesondere die Einbeziehung der Roma, im Hinblick auf die Umsetzung der NRIS nach wie vor unklar."

([12]) A study on the participation and activities of Roma and/or non-governmental organisations in the development and approval of national Roma integration strategies. (Eine Studie über die Einbeziehung und Aktivitäten von Roma-Organisationen und/oder nichtstaatlichen Organisationen bei der Entwicklung und Annahme nationaler Strategien zur Integration der Roma.) Kontra Ltd., Budapest 2012. Manuskript.

([13]) Die an nahezu 800 Adressen gesandten Anfragen erreichten gemäß dem Schneeballprinzip etwa 2 000 Adressaten. Diese Organisationen wurden von den Forschern insgesamt dreimal um Antwort gebeten.

([14]) In beiden Fällen wurden 78 Fragebögen zurückgesandt. Es sind aus jedem Mitgliedstaat Antworten eingegangen, aber angesichts der Gesamtmenge an Antworten sind zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten relativ große Unterschiede festzustellen. Tendenziell gingen aus Ländern mit einer größeren Roma-Bevölkerung mehr Antworten ein.

([15]) Mit den analytischen Gesichtspunkten wurde einerseits die Zufriedenheit mit dem Inhalt der Schlüsselbereiche der Strategien und andererseits die Zufriedenheit mit der Transparenz des Prozesses der Konzipierung der Strategie und den verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten gemessen.

zwei ([16]) bewertet. Für die Mehrheit der Teilnehmer zeugen die NRIS folglich bislang weder von Erfolg noch von einem überzeugenden politischen Willen. Durch diese stark negative Meinung lässt sich höchstwahrscheinlich auch die geringe Antwortbereitschaft erklären.

4.4.3 Insgesamt betrachtet spiegelt die Studie neben großem Informationsmangel und Misstrauen auch eine gewisse Frustration und Unsicherheit unter vielen Sprechern der Gemeinschaft der Roma und Organisationen der Zivilgesellschaft und ihren Vertretern wider: die NIRS den steigenden Erwartungen und der aufrichtigen Hoffnung der Roma, dass die Strategie in erheblichem Maße dazu beitragen kann, ihre gesellschaftliche Integration wesentlich zu verbessern, nicht gerecht werden. Die geringe Antwortbereitschaft und Zufriedenheit sind außerdem ein Zeichen dafür, dass die einschlägigen Organisationen trotz der erklärten Absichten nicht ausreichend in die Konzipierung der Strategien einbezogen, die einschlägigen Beteiligungsmechanismen nicht geschaffen wurden bzw. es nicht gelungen ist, mit den heutigen Prozessen aufgrund der oftmals jahrhundertelangen Erfahrungen der Vertreter der Betroffenen mit Diskriminierung und Segregation in entscheidendem Maße Vertrauen zu schaffen.

4.4.4 Die Ergebnisse der Studien bestätigen und untermauern größtenteils die vom EWSA in seiner Sondierungsstellungnahme zu einer verstärkten Einbeziehung der Zivilgesellschaft ausgesprochenen Empfehlungen.

5. **Allgemeine Bemerkungen**

5.1 Die Organe und Institutionen der Europäischen Union haben in den letzten Jahren bedeutende Anstrengungen unternommen und Opfer gebracht, um die soziale Integration der Roma zu verbessern und ihre Ausgrenzung und häufig extreme Armut zu reduzieren, damit die Roma als vollwertige und mit allen Rechten ausgestattete EU- und nationale Bürger in der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gemeinschaft akzeptiert werden.

5.2 All diese Anstrengungen haben jedoch bislang zu bestenfalls als begrenzt zu bezeichnenden Ergebnissen geführt. Eine Analyse der NRIS scheint übereinstimmend zu zeigen, dass es sich zwar hierbei um einen auf jeden Fall notwendigen, doch weitgehend unzureichenden Prozess handelt, es den Betroffenen aber einerseits an Informationen und in erheblichem Maße an Vertrauen fehlt und sie andererseits größtenteils mit den Zielen und den Aussichten, diese verwirklichen zu können, unzufrieden sind. Daher sollte die Annahme der strategischen Programme als der Beginn des Integrationsprozesses und nicht als dessen Ergebnis betrachtet werden.

5.3 Unsere Empfehlungen sollen im Wesentlichen dafür sorgen, dass sowohl in den Mitgliedstaaten (und innerhalb dieser auch auf regionaler und lokaler Ebene) als auch in der EU einer breiten prinzipiellen Zustimmung und einem breiten politischen Konsens entsprechende institutionelle Mechanismen entwickelt werden. Diese sollen im Interesse der sozialen Integration der Roma auch in der Politik zur Geltung kommen, transparent sein, auf nachweisbaren Fakten beruhen, auf rational verständliche Weise zur erwünschten Wirkung führen, über ein berechenbares Funktionssystem verfügen sowie eine breite Einbeziehung der Gesellschaft, vor allem der Roma und der sie stützenden Faktoren, sicherstellen.

5.4 Es ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass zwar in den meisten Strategien angemessene Ziele festgelegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen jedoch nicht ausreichen, um die das Leben und die Chancen der Betroffenen beeinträchtigende andauernde negative Wirkung der ständigen Diskriminierung und Ausgrenzung auszugleichen. Dies gilt besonders für Zeiten der wirtschaftlichen und sozialen Krise, denn deren negative Auswirkungen treffen selbstverständlich und auch den Studien zufolge hauptsächlich die schwächsten Gesellschaftsgruppen. In diesen Gruppen nimmt der Rückstand derartige Ausmaße an, dass sie keinerlei Lebensqualität und soziale Chancen mehr haben.

5.5 *Politische Empfehlungen*

5.5.1 Es besteht die große Gefahr, dass das in der EU gegenüber der Roma-Frage herrschende positive Klima ungenutzt bleibt und es stattdessen erneut zu einem teuer zu bezahlenden Misserfolg kommen wird. Daher hält der EWSA es für besonders wichtig, dass die staatlichen Maßnahmen mit Blick auf die NRIS kontinuierlich überwacht und überprüft werden, damit ihre etwaigen negativen oder gar schädlichen Folgen nicht schwerer wiegen als die angestrebten Vorteile der Strategien. Es müssen wirksame Mechanismen zur Koordinierung und Korrektur der Maßnahmen geschaffen werden.

5.5.2 Die Prüfung der NRIS zeigt beunruhigende Diskrepanzen zwischen dem erklärten politischen Willen zur Beseitigung von Diskriminierungen und der sozialen Ausgrenzung der Roma einerseits und der Wirksamkeit der hierfür zur Verfügung gestellten Instrumente, Ressourcen und Mechanismen andererseits. Der EWSA empfiehlt ein entschlosseneres Vorgehen als bisher gegen die politische Ausschlachtung dieses Themas.

5.6 *Antidiskriminierungspolitik und Öffentlichkeitswirkung*

5.6.1 Der EWSA hält es für wesentlich, dass die NRIS stets auf einem genau definierten Rechtskonzept beruhen, das den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten die uneingeschränkte Wahrnehmung derselben in den EU-Rechtsvorschriften sowie in den internationalen Menschenrechtsverträgen und -konventionen verankerten Grundrechte ermöglicht.

5.6.2 Die Diskriminierungsbekämpfung muss in allen Bereichen des öffentlichen Lebens oberste Priorität genießen. Der EWSA empfiehlt der EU und den Mitgliedstaaten, den Schwerpunkt ihrer Antidiskriminierungspolitik noch stärker auf die Ermittlung von Diskriminierungsfällen und ihre entsprechende Sanktionierung gemäß den europäischen Rechtstraditionen zu legen.

5.6.3 Die Menschenrechte der Roma-Migranten müssen geschützt und vollständig durchgesetzt werden; hierzu sind auch das Recht auf Bildung und das Recht auf eine angemessene Gesundheitsversorgung zu zählen. Statt einer Ausweisungspolitik müssen – im Rahmen des Möglichen – ausgewogenere Maßnahmen zur Integration der aus EU-Mitgliedstaaten stammenden Roma-Migranten (EU-Bürger) ergriffen werden.

([16]) Je nach Frage durchschnittlich 1,6 bis 2,7.

5.6.4 Es bedarf besonderer Bemühungen, um die praktische Akzeptanz der Roma in den Medien, im Bildungswesen und in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens zu fördern. Es müssen Programme aufgelegt werden, die über die Geschichte und Kultur der Roma informieren und zugleich die Öffentlichkeit für ihre Probleme infolge von Diskriminierung und Ausgrenzung sensibilisieren. Es ist wichtig, dass die Roma selbst an diesem Prozess der Sensibilisierung der Gesellschaft teilhaben.

5.6.5 Sämtliche Fälle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit müssen in jedem Fall konsequent bekannt gemacht und gegebenenfalls rechtlich geahndet werden. Die Meinungsbildner und insbesondere die politische und die Medienelite tragen hier eine besondere Verantwortung.

5.6.6 Zu vermeiden sind eine Kriminalisierung der Roma als ethnische Gruppe sowie die Erwähnung der Roma in Verbindung mit negativen sozialen Erscheinungen (Kriminalität, nicht gesellschaftskonformes Verhalten usw.), die ebenfalls unterbunden werden muss. Es ist dafür zu sorgen, dass dies insbesondere für das Strafrecht und für die Medien gilt.

5.6.7 Der EWSA bekräftigt, dass in Zusammenhang mit der sozialen Lage der Roma ein positiver Ansatz weitere Verbreitung finden muss. Der EWSA empfiehlt den EU-Institutionen und ihren Netzen, die Roma und ihre Gemeinschaften nicht nur in Zusammenhang mit sozialen Schwierigkeiten und als Problemverursacher erscheinen zu lassen, sondern stattdessen die Fälle erfolgreicher Personen und Gemeinschaften, die sich den Roma zurechnen und ein vorbildliches Beispiel für den sozialen Aufstieg und die gesellschaftliche Integration der Roma darstellen, stärker in der europäischen Öffentlichkeit bekannt zu machen.

5.6.8 Die Umsetzung von Integrationsmaßnahmen setzt einen entscheidenden Faktor voraus: die Betroffenen müssen über die Kraft, die Mittel und die Entscheidungsgewalt verfügen, um ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen. Daher muss die Politik sowohl in ihrer Gesamtheit als auch in ihren einzelnen Aktionsbereichen dazu beitragen, dass die Betroffenen – innerhalb der rechtsstaatlichen Rahmen – über ihr eigenes Schicksal bestimmen können und dass die Mehrheit der Gesellschaft dies aufgrund gemeinsamer Interessen akzeptieren kann.

5.7 *Teilhabe*

5.7.1 Der EWSA unterstreicht, dass die Zivilgesellschaft in dem Prozess der NRIS kein passives "Beiwerk" sein darf, sonders vielmehr aktiv handeln muss.

5.7.2 Er unterstützt die Einrichtung der von der Europäischen Kommission geplanten nationalen Kontaktstellen für Roma, betont jedoch, dass dies nur dann sinnvoll ist, wenn sie über die entsprechenden Befugnisse, Ressourcen und Finanzmittel verfügen. Sie müssen in jedem Fall in enger und institutionalisierter Form mit den Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

5.7.3 Die Europäische Roma-Plattform muss in die Bewertung der strategischen Programme eingebunden und ihre Aktivitäten müssen hierfür ausgebaut werden.

5.7.4 Die organisierte Zivilgesellschaft, darunter auch die Organisationen und Interessenvertretungen der Roma, müssen vollständig am gesamten Prozess der NRIS (Planung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung) teilhaben, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene. Dieser Ansatz muss auf sämtlichen Ebenen des Beschlussfassungsprozesses gelten, wobei für ihn Verfahren für sein Funktionieren, Konzertierungsforen, Modalitäten zur Sicherstellung seiner Transparenz, Instrumente und Ressourcen geschaffen werden müssen.

5.7.5 Der EWSA unterstreicht, dass es einer Politik bedarf, die das gesellschaftliche Engagement derjenigen Akteure, die sich der einen oder anderen Roma-Gemeinschaft zurechnen, sowie die Würdigung der von ihnen erreichten sozialen Integration fördert. Hierfür muss auch ein entsprechendes Fördersystem geschaffen werden.

5.8 *Überwachung und Bewertung*

5.8.1 Da die Überwachung und Bewertung in der Regel nicht Teil der von den EU-Mitgliedstaaten durchgeführten NRIS bzw. darin nur unzureichend entwickelt sind, plädiert der Ausschuss dafür, dass jeder Mitgliedstaat sein eigenes Programm entsprechend ergänzt und die zuständigen organisatorischen Einheiten sowie die institutionellen Prozesse, die diesen Zielen zugewiesenen Indikatoren, die Bewertungsmethode, die Informationsquellen usw. bestimmt.

5.8.2 Die NRIS müssen auch auf folgende Fragen hin überprüft und kontinuierlich überwacht werden: Sieht die Rahmenstrategie in den fünf wichtigsten Interventionsbereichen umfassende und kohärente Maßnahmen vor und werden durch sie die Mängel in den bestehenden Rahmen ausgeglichen und hierfür angemessene Aktionsprogramme und entsprechende Finanzinstrumente gewährleistet?

5.8.3 Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die NRIS mit der Politik zur nationalen, regionalen und lokalen Entwicklung im Einklang stehen und dass ungeplante negative Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Ziele der NRIS eingedämmt bzw. ausgeglichen werden können.

5.8.4 Der Ausschuss empfiehlt mit Blick auf eine fundierte Bewertung der NRIS, dass die Europäische Kommission in jedem Mitgliedstaat ein Netz unabhängiger Fachleute schafft. Darüber hinaus empfiehlt er, dass die Mitgliedstaaten in den operationellen Programmen ebenfalls Mittel für die gemeinschaftliche Überwachung und die (unabhängige) Bewertung durch zivilgesellschaftliche Organisationen vorsehen. Die Komponente "Überwachung und Bewertung" muss in jedem Fall in die Programmfinanzierung aufgenommen werden.

5.8.5 Der Ausschuss empfiehlt, dass neben der Koordinierung durch Eurostat die Fachleute der nationalen Statistikämter auch die Indikatoren, die für eine auf nachweisbaren Fakten beruhende Überwachung der Roma-Strategien notwendig sind, sowie eine einheitliche statistische Methode für deren Festlegung entwickeln.

5.9 *Finanzmittel*

5.9.1 Nach Ansicht des EWSA müssen Finanzmittel vorgesehen werden, die den in den politischen Dokumenten festgelegten Zielen entsprechen und separate Haushaltslinien darstellen.

5.9.2 Von der Krise sind vor allem die Schwächsten betroffen. Zur Verwirklichung der Ziele der Europa-2020-Strategie können Anpassungen sowohl in der Finanzierungspolitik als auch unter dem Gesichtspunkt der Angleichung der Prioritäten an die Lage vorgenommen werden. Diese Anpassungen sind jedoch auf transparente Weise und im Rahmen eines Beschlussfassungsprozesses in Absprache mit den Interessenvertretern festzulegen.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

484. PLENARTAGUNG AM 14. UND 15. NOVEMBER 2012

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Gutscheinen“

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS)

(2013/C 11/06)

Berichterstatter: **Viliam PÁLENÍK**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 24. Mai 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 113 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Gutscheinen*"

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 2. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November 2012) mit 116 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 18 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des EWSA

1.1 Die Europäische Kommission legte am 10. Mai 2012 ihren "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Behandlung von Gutscheinen" vor. Das Ziel ist, eine umfassende, neutrale und transparente Behandlung zu erreichen.

1.2 Die Kommission möchte einheitliche Vorschriften einführen, mit denen die Doppelbesteuerung wie auch eine Umgehung steuerlicher Pflichten eingegrenzt werden können. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Ungleichheiten auf dem Binnenmarkt zunehmen werden, sollte der Status quo beibehalten werden. Das würde dazu führen, dass der Wettbewerb wegen uneinheitlicher Bedingungen für die Binnenmarktteilnehmer verzerrt wird.

1.3 Der Einsatz von Gutscheinen hat vor allem in jüngster Zeit stark zugenommen. Wegen der unterschiedlichen Arten der Einlösung und Verwendung der Gutscheine kommt es zu uneinheitlichen Auslegungen bei der Erfüllung der Steuerpflicht. Daher ist es notwendig, möglichst einfachere Vorschriften für alle Mitgliedstaaten festzulegen, um so die Ungleichgewichte auf dem Binnenmarkt zu begrenzen.

1.4 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Anliegen, die unterschiedlichen Arten von Gutscheinen möglichst genau zu definieren. Mit diesen Begriffsbestimmungen soll erreicht werden, dass die Versuche einer Steuerumgehung beim Einsatz von Gutscheinen eingedämmt werden. Andererseits verhindern diese Vorschriften eine Benachteiligung der Aussteller gegenüber ihren Mitbewerbern.

1.5 Der EWSA begrüßt insbesondere das Bemühen der Kommission, übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, wenn beim Vertrieb von Mehrzweck-Gutscheinen der Steueranspruch allein vom Einlöser zu erfüllen ist, denn allein Letzterer weiß, wann und wie der Mehrzweck-Gutschein eingelöst wurde.

1.6 Die Festlegung von Regeln für die Erfüllung der Steuerpflicht bei der Behandlung von Gutscheinen wird keinen Mehrwert haben, solange diese Vorschriften nicht von allen Mitgliedstaaten eingehalten werden. Daher ist es unerlässlich, dass sich die einzelnen Mitgliedstaaten nach den gemeinschaftlichen Vorschriften richten und die verschiedenen Ausnahmen beseitigen, die eine Wettbewerbsverzerrung und eine Verwässerung des Wettbewerbsumfeldes ermöglichen.

1.7 Das Anliegen der Kommission ist die Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie hinsichtlich der Behandlung von Gutscheinen, deren Einsatz mit der Entwicklung der Telekommunikationsdienste rasch zunimmt. Vorausbezahlte Telefonkarten machen einen großen Anteil des Gesamtumfangs der Gutscheine aus.

1.8 Der EWSA möchte auf mehrere offene Fragen hinweisen, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie gelöst werden müssen. Zu den wichtigsten offenen Fragen zählen mögliche Probleme beim Verschenken von Gutscheinen, weil in einzelnen Mitgliedstaaten Grenzwerte für die Befreiung von der Steuerpflicht bei der Einlösung von Einzweck-Gutscheinen gelten, weil vorläufige Bestimmungen fehlen und es keine detaillierten Regeln für den Fall gibt, dass Einzweck-Gutscheine nicht eingelöst werden.

2. **Hauptelemente und Hintergrund der Stellungnahme**

2.1 Die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem regelt Zeitpunkt und Ort der Lieferung von Gegenständen und der Erbringung von Dienstleistungen, die Steuerbemessungsgrundlage, den Steueranspruch und das Recht auf Vorsteuerabzug bei der Mehrwertsteuer. Diese Vorschriften sind jedoch nicht ausreichend, damit eine einheitliche Besteuerung eingelöster Gutscheine hinreichend gewährleistet wird. Infolgedessen kommt es zu Marktungleichgewichten in einem Ausmaß, das unerwünschte Folgen für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes hat.

2.2 Bei einem unkoordinierten Vorgehen, wie es derzeit zwischen den Mitgliedstaaten vorherrschend ist, kommt es zu erheblichen Marktungleichgewichten und diese müssen überwunden werden. Daher schlägt die Kommission vor, einheitliche Vorschriften einzuführen, die eine zuverlässige und einheitliche Behandlung gewährleisten, Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen durch eine Doppelbesteuerung oder durch ein Ausbleiben der Besteuerung eindämmen sowie das Risiko minimieren, dass es bei der Besteuerung von Gutscheinen zur Steuerumgehung kommt.

2.3 Wegen verschiedener Merkmale der Gutscheine ist die Erfüllung der Steuerpflicht weiterhin problematisch. Daher ist zwischen verschiedenen Arten von Gutscheinen zu unterscheiden und es müssen klare Regeln aufgestellt werden, nach denen zwischen diesen Gutscheinarten unterschieden wird.

2.4 Mit der Richtlinie soll der Begriff des Gutscheins von den Zahlungsinstrumenten abgegrenzt und genauer bestimmt werden, wobei der Gutschein je nach Verwendung elektronischer Art oder gegenständlich sein kann. Zugleich werden die Pflichten definiert, die den Ausstellern von Gutscheinen zufallen.

2.5 Ein Gutschein ist das Recht, Gegenstände oder Dienstleistungen oder einen Rabatt zu erhalten. Häufig werden diese Rechte jedoch von einer Person auf eine andere übertragen und nicht unmittelbar eingelöst. Um die Gefahr von Doppelbesteuerung zu vermeiden, wenn die einem solchen Recht entsprechende Dienstleistung besteuert würde, ist festzulegen, dass die Abtretung dieses Rechts und die Lieferung von Gegenständen oder die Dienstleistungen im Austausch dafür als ein einziger Umsatz gelten.

2.6 Zur Gewährleistung der Neutralität sollte sich die Steuerpflicht auf den einzigen Umsatz mit den gelieferten Gegenständen bzw. erbrachten Dienstleistungen richten, die durch den Gutschein erlangt werden.

2.7 In der Richtlinie ist für die von Reisebüros ausgegebenen Gutscheine eine Besteuerung in dem Mitgliedstaat vorgesehen, in dem das Reisebüro ansässig ist. Für eine mögliche Verlagerung des Besteuerungsortes ist festgelegt, dass der gelieferte Gegenstand bzw. die erbrachte Dienstleistung für diese Gutscheine weiterhin unter diese Regelung fallen.

2.8 Die Kommission schlägt für Gutscheine, die Vertriebsnetze durchlaufen, vor, der endgültige Wert der Gutscheine solle bei ihrer Ausstellung festgelegt werden. So bliebe der Betrag der Mehrwertsteuer erhalten und würde beim Vertrieb eines Mehrzweck-Gutscheins nicht verändert.

2.9 Werden Gutscheine von einem Steuerpflichtigen vertrieben, der in seinem eigenen Namen, aber für einen Dritten handelt, würde davon ausgegangen, dass der Steuerpflichtige die Gutscheine selbst erhalten und geliefert hat. Beträfe der Vertrieb erst bei der Einlösung zu besteuernde Mehrzweck-Gutscheine, würde dies auf allen Stufen der Absatzkette zu Berichtigungen führen, so dass gar keine oder nur geringe neue Steuereinnahmen generiert werden. Um übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sollte ein Steuerpflichtiger, der solche Gutscheine vertreibt, nicht als derjenige gelten, der die Gutscheine selbst erhalten und geliefert hat.

2.10 Die Kommission definiert die Besteuerung beim Vertrieb von Mehrzweck-Gutscheinen. Erzielt ein Vertriebsunternehmen beim Verkauf an ein anderes Vertriebsunternehmen einen Gewinn, so sollte die Vertriebsdienstleistung nach der Handelsspanne des Vertriebsunternehmens besteuert werden.

2.11 Mit dieser Richtlinie wird vorgeschlagen, sämtliche Ausnahmeregelungen abzuschaffen, die die Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Steuerpflicht bei der grenzübergreifenden Lieferungen oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen könnten. Mit dieser Festlegung würde die Möglichkeit einer Doppelbesteuerung bzw. Steuerumgehung verhindert.

2.12 Die Gutscheine werden von der Kommission je nach Verwendungsart in Einzweck-Gutscheine und Mehrzweck-Gutscheine unterteilt. Einzweck-Gutscheine verkörpern das Recht, eine Lieferung von Gegenständen oder eine Dienstleistung zu erhalten, wobei der Ort und der für den Gutschein vereinnahmte Betrag bekannt sind. Für Einzweck-Gutscheine ist die Mehrwertsteuer auf den für diesen Gutschein vereinnahmten Betrag zu entrichten, selbst wenn diese Zahlung übertragen wurde, bevor der Gegenstand geliefert oder die Dienstleistung erbracht wurde. Im Falle der Mehrzweck-Gutscheine entsteht die Steuerpflicht erst zu dem Zeitpunkt, in dem der Gutschein eingelöst wird.

2.13 Wird gegen Vorlage eines Gutscheins der Preis eines Gegenstands bzw. einer Leistung ermäßigt, so wurde laut Vorschlag der Kommission eine Leistung des Lieferers bzw. Leistungserbringers für den Aussteller erbracht, sobald der Gutschein eingelöst wurde.

2.14 Bei einer im Austausch gegen einen Gutschein gewährten Preisermäßigung auf Gegenstände oder Dienstleistungen erhielte der Einlöser eine Erstattung vom Aussteller des Gutscheins, und dies wäre die Grundlage für die Besteuerung der Absatzförderungsleistung, die der Einlöser für den Aussteller erbracht hat.

2.15 Bei Mehrzweck-Gutscheinen weiß nur der Einlöser, was wo und wann geliefert bzw. geleistet wurde. Um die Bezahlung der Mehrwertsteuer zu gewährleisten, sollte nur der Einlöser mehrwertsteuerpflichtig für die Gegenstände und Dienstleistungen sein, die geliefert bzw. erbracht wurden.

2.16 Die Kommission verweist auf die Gewährleistung der richtigen Anwendung und Erhebung der fälligen Mehrwertsteuer bei der Einlösung grenzübergreifend vertriebener Gutscheine, sofern dieser Vertrieb eine getrennte Dienstleistung ist, die sich von den gegen den Gutschein erworbenen Gegenständen oder Dienstleistungen unterscheidet.

2.17 Da die Mitgliedstaaten allein keine Vereinfachung, Harmonisierung und Modernisierung der Mehrwertsteuer-Vorschriften für Gutscheine erreichen, hat die Kommission diese Richtlinie auf EU-Ebene im Einklang mit Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union vorgeschlagen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Die Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Bemühungen der Kommission um die Vereinfachung, Harmonisierung und Modernisierung der Mehrwertsteuervorschriften für den gemeinsamen Markt. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge – die Mitgliedsstaaten regeln unabhängig voneinander die Problematik der Steuerpflicht für Gutscheine – kommt es zur Doppelbesteuerung oder zur Steuerumgehung und somit zu Verzerrungen im Binnenmarkt.

3.2 Der EWSA begrüßt das Vorgehen der Kommission, die Mehrwertsteuerrichtlinie auch auf die Behandlung von Gutscheinen auszudehnen. Der EWSA fordert die Kommission jedoch auf, sich in nächster Zukunft auch mit weiteren, nicht unwesentlichen Märkten für Lieferungen und Leistungen zu beschäftigen, u.a. mit dem Verkehr, intelligenten Mobiltelefonen sowie dem Internet und den Internetportalen der sozialen Netze.

3.3 Bei der Änderung der Richtlinie wird nicht das Problem der Rabattmarken angegangen, die auf ähnliche Weise genutzt werden. Für den Fall einer Änderung der Vorschriften nur für die Gutscheine ist davon auszugehen, dass in verstärktem Maße den Gutscheinen ähnliche Instrumente genutzt werden, für die es jedoch noch keine klar definierten Vorschriften gibt. Daher wäre es zweckmäßig, die Richtlinie um den Begriff der Rabattmarke zu ergänzen und Vorschriften für den Umgang mit Rabattmarken festzulegen.

3.4 Die Richtlinienänderung erfolgt hauptsächlich wegen des zunehmenden Einsatzes von Gutscheinen in der Telekommunikation, die den Löwenanteil des Gutscheinemarkts ausmacht. Der EWSA empfiehlt, die Nutzung von Telefon-Gutscheinen sorgfältig zu regeln, da sich durch die modernen Techniken breite Möglichkeiten für deren Einsatz bieten.

3.5 Der EWSA ist einverstanden mit der Ausdehnung der Richtlinie auf eine Mehrwertsteuererhebung auf Gutscheine. Weder die Sechste Mehrwertsteuer-Richtlinie [1] noch die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie [2] sehen Vorschriften für die Behandlung von Umsätzen mit Gutscheinen vor. Daher gibt es weitere Probleme mit der Bemessungsgrundlage, dem Zeitpunkt des Umsatzes und dem Ort der Besteuerung. Beim grenzübergreifenden Vertrieb von Gutscheinen kommt es zu Unsicherheiten in Bezug auf die Umsätze und einer problematischen Auslegung vom Standpunkt der Aussteller der Gutscheine wie auch der Vertreiber der Gutscheine.

3.6 Die gemeinsamen Vorschriften über die Mehrwertsteuer wurden im Jahre 1977 angenommen und der Binnenmarkt erfährt zahlreiche Änderungen, die im Laufe der Jahre im Ergebnis neuer Handelspraktiken entstanden sind. Daher ist es unerlässlich, dass die Mehrwertsteuer-Vorschriften im Einklang mit den Veränderungen im Verhalten der einzelnen Marktakteure erneuert werden. Wertgutscheine und deren steuerliche Behandlung betreffen eine der Änderungen, mit denen in der Vergangenheit nicht zu rechnen war, und daher müssen diese Änderungen in den Vorschriften ihren Niederschlag finden.

3.7 Mit der Aufstellung klarer Regeln könnten mehrere Fragen beantwortet werden, die derzeit vor dem Gerichtshof der Europäischen Union anhängig sind. Der Gerichtshof hat eine Reihe Leitlinien für Teilbereiche dieser Problematik vorgegeben, die allerdings keine umfassende Lösung bieten. Deshalb begrüßt der EWSA die Festlegung von Bedingungen für die Mehrwertsteuererhebung auf Gutscheine, durch die klare Regeln für die Unternehmen vorgegeben und Doppelbesteuerung und Steuerumgebung verhindert werden.

3.8 Der EWSA begrüßt die Begriffsbestimmungen für Einzweck-Gutscheine, Mehrzweck-Gutscheine und Rabattgutscheine, durch die die Vorschriften für die Marktteilnehmer auf einem umfassenden Gebiet erschöpfend festgelegt werden.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt, dass zwischen Zahlungsdiensten und Gutscheinen unterschieden wird. Ebenfalls zu begrüßen ist die Begriffsbestimmung für die Einzweck- und Mehrzweck-Gutscheine wie auch für die Rabattgutscheine in Artikel 30 a des Richtlinienvorschlags. Durch diesen Zusatz sind nunmehr die einzelnen Gutscheinarten definiert.

4.2 Für die Verbraucher sollte eine Höchstgültigkeitsdauer der Gutscheine bestimmt werden. Bei Gutscheinen mit unbegrenzter Gültigkeit können Probleme aus einer Änderung des Steuersatzes für die Mehrwertsteuererstattung entstehen.

---

[1] Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1) ("Sechste Mehrwertsteuer-Richtlinie").

[2] Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1) ("Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie"), die die Sechste Mehrwertsteuer-Richtlinie seit dem 1. Januar 2007 ersetzt.

4.3 Die Begriffsbestimmung in Artikel 30 b, wonach die Lieferung eines Gutscheins, der ein Recht auf die Lieferung von Gegenständen oder auf Dienstleistungen verkörpert, und die darauf folgende Lieferung dieser Gegenstände bzw. Erbringung von Dienstleistungen als einziger Umsatz gilt, ist positiv und vereinfacht die Erfüllung der Steuerpflicht. Wünschenswert ist auch die Verknüpfung dieses Artikels mit Artikel 74 c.

4.4 Die Verwendung von Einzweck-Gutscheinen vereinfacht wesentlich Artikel 65, in dem der Zeitpunkt der Vereinnahmung wie auch die Bemessungsgrundlage definiert werden.

4.5 Klar zu definieren wäre das Verfahren für die Einzweck-Gutscheine. Die Besteuerung der Einzweck-Gutscheine erfolgt im Zeitpunkt ihres Verkaufs. Für den Fall, dass ein Einzweck-Gutschein jedoch niemals eingelöst wird, besteht nach einer Entscheidung des Gerichtshofs der EU kein Recht, die Erfüllung der Steuerpflicht gegenüber dem Aussteller des Gutscheins durchzusetzen. Allerdings hat der Aussteller des Gutscheins die Mehrwertsteuer bereits gezahlt.

4.6 Einfacher definiert werden sollte das Verfahren der Besteuerung für die Fälle, wenn es keine oder eine negative Vertriebsmarge für die Mehrzweck-Gutscheine gibt und wenn in einigen Mitgliedstaaten unterschiedliche Bemessungsgrundlagen bzw. Nullsätze gelten, unter anderem für Arzneimittel.

4.7 Die Kommission schlägt vor, dass der Steuerpflichtige, insoweit die bei der Einlösung eines Gutscheins gelieferten Gegenstände bzw. erbrachten Dienstleistungen besteuert werden, Anspruch auf den Abzug der Vorsteuer auf die für die Ausstellung des Gutscheins verauslagten Beträge hat. Es sollte klargestellt werden, dass diese Mehrwertsteuerkosten auch dann abzugsfähig sind, wenn die Gegenstände oder Dienstleistungen jeweils von einem anderen Steuerpflichtigen als dem Aussteller des Gutscheins geliefert bzw. erbracht werden.

4.8 Der EWSA sieht mögliche Probleme bei Artikel 74 a Absätze 1 und 2, denn es kann bei Mehrzweck-Gutscheinen für grenzübergreifende Umsätze zu Komplikationen bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage und des Nennwerts des Umsatzes kommen, wenn unterschiedliche Mehrwertsteuersätze in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten, in denen die Gutscheine verwendet werden.

4.9 Zum Problem bei der Einführung einheitlicher Steuervorschriften für Gutscheine könnten nach Ansicht des EWSA auch die Übergangsregelungen werden, insbesondere die Dauer solcher Regelungen, denn zahlreiche Mehrzweck-Gutscheine haben eine lange Gültigkeitsdauer.

4.10 Ein übermäßiger Verwaltungsaufwand kann bei Umsätzen entstehen, die in einzelnen Teilen in verschiedenen Mitgliedstaaten getätigt werden. Als Beispiel dafür könnte das schrittweise Verbrauchen einer vorab bezahlten Telekommunikationsleistung in verschiedenen Mitgliedstaaten dienen.

4.11 Mehrere offene Fragen beziehen sich auf die Problematik des Verschenkens von Gutscheinen als Werbung für Waren oder Dienstleistungen. In solchen Fällen werden die Gutscheine häufig nicht eingelöst oder der Aussteller erhält keine Kenntnis von der Einlösung. Und dies führt im Nachgang dann zu Problemen bei der Erfüllung der Steuerpflicht.

4.12 Derzeit gibt es in zahlreichen Mitgliedstaaten Schwellenwerte, bis zu deren Höhe die verschiedenen Werbegutscheine für Gegenstände oder Dienstleistungen je Unternehmen steuerbefreit sind. Wegen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und der Größe der Märkte in den Mitgliedstaaten unterscheiden sich diese Schwellenwerte für Werbegutscheine ganz erheblich. Diese Staaten müssten diese Befreiungen aufheben, damit es auf dem Binnenmarkt nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Damit würde möglichen Spekulationen von Unternehmen ein Ende gesetzt, die mit Blick auf die Optimierung ihrer Steuerpflicht Werbegutscheine in den Ländern ausstellen und vertreiben könnten, in denen es solche Schwellenwerte für eine Steuerbefreiung gibt. Ein Schwellenwert könnte beibehalten werden, müsste jedoch dann für alle gelten und voraussichtlich nur auf die Gutscheine beschränkt sein, denn ein allgemeiner Grenzwert für Werbeartikel könnte Probleme bereiten.

4.13 Der EWSA geht davon aus, dass mit der Einführung einheitlicher Vorschriften für alle Mitgliedstaaten und der Beseitigung der Möglichkeit einer Steuerumgehung der Betrag der auf Gutscheine erhobenen Mehrwertsteuer steigt und somit letztlich auch die Steuereinnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten, wodurch Umfang, Neutralität und Transparenz dieser Besteuerung gestärkt würden. Die Richtlinienänderung hätte somit Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union. Auch wenn sich diese Auswirkungen nur sehr schwer beziffern lassen, geht der EWSA von einer Änderung zum Positiven hin aus.

4.14 Der Einsatz von Gutscheinen für Gegenstände oder Dienstleistungen bzw. Gutscheine für Rabatte auf Gegenstände oder Dienstleistungen hat in jüngster Zeit stark zugenommen. Die Zweckmäßigkeit und die Vielfalt der Arten von Gutscheinen haben fortwährend zugenommen und das wird zweifellos auch in Zukunft so weitergehen. Daher muss davon ausgegangen werden, dass neue Vorschriften für neue Gutscheinarten zu erlassen sein werden, bei denen der Verwendungszweck noch nicht klar definiert sein wird.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug“

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Hauptberichterstatter: **Viliam PÁLENÍK**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 5. September 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 113 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug*"

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 17. September 2012 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

In Anbetracht der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) Viliam PÁLENÍK zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 112 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Gegenstand dieser Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ist der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines Schnellenreaktionsmechanismus (SRM), der es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, wirksamer gegen Mehrwertsteuerbetrug vorzugehen, insbesondere durch eine raschere Genehmigung von Ausnahmeregelungen bei der Festlegung der Mehrwertsteuerpflichtigen. Durch diese Maßnahme wird auch verhindert, dass auf nationaler Ebene Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs erlassen werden, die in der europäischen Gesetzgebung keine Rechtsgrundlage haben.

1.2 Der EWSA unterstützt das im vorliegenden Richtlinienvorschlag festgelegte Ziel, Steuerbetrug wirksamer zu bekämpfen, und ist der Ansicht, dass durch diesen Vorschlag im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage ein Schritt in die richtige Richtung gemacht wird. Andererseits weist der EWSA auf mehrere Unzulänglichkeiten dieses Vorschlags hin und fügt gleichzeitig Bemerkungen und Alternativvorschläge hinzu, die dazu beitragen könnten, die Lage in Zukunft zu verbessern.

1.3 Mehrwertsteuerbetrug hat weitreichende negative Auswirkungen, denn die Mitgliedstaaten verlieren dadurch einen nicht unerheblichen Teil ihrer Haushaltsmittel, und das untergräbt ihre Bemühungen um Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Die verschiedenen Arten des Mehrwertsteuerbetrugs entwickeln sich verhältnismäßig rasch, so dass eine möglichst wirksame Gesetzgebung entwickelt werden muss, die dazu beiträgt, solche Machenschaften zu unterbinden.

1.4 Der EWSA begrüßt es, dass die Mitgliedstaaten durch diesen Richtlinienvorschlag in die Lage versetzt werden, sehr flexibel auf betrügerische Machenschaften in bestimmten Branchen zu reagieren, und somit nahezu unmittelbar Maßnahmen treffen können, um potenzielle Verluste an Steuereinnahmen zu verhindern. Eine raschere Genehmigung von Ausnahmeregelungen vom gemeinsamen Mehrwertsteuersystem trägt zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung bei.

1.5 Im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Ausnahme vom Prüfverfahren, das in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung (EU) 182/2011 festgeschrieben wird, zeigt sich der EWSA ernsthaft besorgt, insbesondere weil der vorgeschlagene Ansatz es praktisch unmöglich macht, den Antrag eines Mitgliedstaats auf Genehmigung einer Ausnahme vom gemeinsamen Mehrwertsteuersystem vorab in der Sitzung des Ausschusses zu erörtern.

1.6 Mit Blick auf die Notwendigkeit, den Mehrwertsteuerbetrug, dessen Erscheinungsformen sich verhältnismäßig rasch entwickeln, wirksam zu bekämpfen, empfiehlt der EWSA, bei der Suche nach weiteren wirksamen Maßnahmen und ihrer Konzipierung auch die fachlichen Kapazitäten praktisch erfahrener Sachverständiger zu nutzen. Dazu bietet sich unter anderem die organisierte Zivilgesellschaft hervorragend an. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass Sitzungen von Expertengruppen organisiert werden müssen, in denen die Problematik aus einer möglichst umfassenden Perspektive heraus diskutiert werden kann.

1.7 Da es sich beim Mehrwertsteuerbetrug um raffinierte kriminelle Machenschaften auf internationaler Ebene handelt, die sich negativ auf die öffentlichen Finanzen auswirken, ist es nach Ansicht des EWSA unabdingbar, dass die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen, diesen Betrug zu unterbinden, effizient zusammenarbeiten. Daher würde er es begrüßen, wenn sich die EU-Institutionen stärker für die Durchführung von Aktivitäten einsetzen würden, die eine derartige Zusammenarbeit positiv beeinflussen könnten.

2. **Begründung**

2.1 In der heutigen, schwierigen Zeit, da alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sich mit erheblichem Kraftaufwand um eine wirksame Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bemühen, begrüßt der EWSA jede Initiative zur Flankierung dieser Bemühungen, sowohl im Bereich der Einnahmen für die öffentlichen Haushalte, als auch im Bereich der Ausgaben. Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem will die Europäische Kommission die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und der Mehrwertsteuerhinterziehung effektiver gestalten und damit die Konsolidierung auf Seiten der Steuereinnahmen vorantreiben.

2.2 Die Wirtschaft ist zur Zeit mit den größten Schwierigkeiten seit Gründung der Europäischen Union konfrontiert, und gerade ein reibungslos funktionierendes Steuersystem ist in der gegenwärtigen Lage ein außergewöhnlich wichtiger Bestandteil der Bemühungen, die öffentlichen Finanzen der einzelnen Mitgliedstaaten rasch zu konsolidieren.

2.3 Nach dem Jahreswachstumsbericht 2012 ist eine entschlossene Haushaltskonsolidierung *das* Mittel, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. Sie ist von grundlegender Bedeutung für die Wiederherstellung der makrofinanziellen Stabilität, die ihrerseits unabdingbar ist, um das Wachstum voranzutreiben und die Zukunft des europäischen Sozialmodells zu sichern. Eine verbesserte Eintreibung der Steuern und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung können in mehreren Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Haushaltseinnahmen beitragen. In diesem Zusammenhang könnte auch eine effizientere Umsetzung der geltenden Vorschriften für alle Steuerarten von Vorteil sein.

2.4 Nach Anlage IV des Kommissionsdokuments COM(2011) 815 final kann die Steuerkoordinierung, die vor allem grenzübergreifende Operationen umfasst, die Effizienz des EU-Binnenmarktes verbessern. Diese Behauptung beruht auf der Annahme, dass die meisten noch verbliebenen Hindernisse für den gemeinsamen Binnenmarkt auf der fehlenden Koordinierung der Steuerpolitik beruhen. Auch die Einführung eines Schnellreaktionsmechanismus (SRM) könnte zur teilweisen Beseitigung dieser Barrieren führen, obwohl der EWSA darauf hinweisen möchte, dass die Anwendung des SRM im Hinblick auf die Steuereinnahmen einiger Mitgliedstaaten auch beträchtliche negative Folgen haben kann.

2.5 Zu den größten Herausforderungen, mit denen die einzelnen EU-Mitgliedstaaten derzeit konfrontiert werden, gehört die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Wirksame Maßnahmen gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung können die Effizienz der Steuereintreibung verbessern und wesentlich zur Erhöhung der Steuereinnahmen beitragen. Gerade die effizientere Eintreibung der Mehrwertsteuer ist eine der möglichen Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen.

2.6 Nach Schätzungen von Europol führten im Zeitraum von 2008 bis 2009 Mehrwertsteuerhinterziehung und -betrug im Bereich des Emissionshandels zu Einnahmeausfällen von ca. 5 Mrd. EUR für die Haushalte mehrerer EU-Mitgliedstaaten. Dazu Rob Wainwright, Direktor von Europol: "Der organisierte Mehrwertsteuerbetrug gehört nach wie vor zu den schwerwiegendsten kriminellen Tätigkeiten in Europa. Als Folge dieser Machenschaften fehlt dem Staat ein großer Teil seiner Einnahmen, und gleichzeitig untergraben sie das Ziel, die europäische Wirtschaft wettbewerbsfähig und ökologischer zu gestalten."

2.7 Im Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer heißt es in den Schlussfolgerungen, dass die MwSt-Ausfälle im Jahr 2006 durchschnittlich auf 12 % der theoretischen MwSt-Einnahmen für 2006 veranschlagt wurden, wobei in einigen Mitgliedstaaten eine Lücke von schätzungsweise mehr als 20 % klaffte. Ein Teil dieser Ausfälle kann auf Betrug zurückgeführt werden, der sich aus den Unzulänglichkeiten des geltenden Systems ergibt, die insbesondere den grenzüberschreitenden Kauf von Gegenständen und Dienstleistungen ermöglichen, ohne dass Mehrwertsteuer anfällt. Ein wirksamer Mechanismus zur Verhinderung des Steuerbetrugs kann dazu beitragen, den durch diese Machenschaften verursachten enormen wirtschaftlichen Schaden zu beheben und die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren.

2.8 Die besonderen Maßnahmen nach Maßgabe von Artikel 395a sind dazu angetan, die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung operativer und wirksamer zu gestalten, denn diese Maßnahmen werden den Besonderheiten des MwSt-Systems und der MwSt-Verwaltung des antragstellenden Landes Rechnung tragen. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, ein wirksames System zu schaffen, um neue Formen der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs zu suchen und aufzudecken. Es steht jedoch zu befürchten, dass die Mitgliedstaaten wichtige Zuständigkeiten im Bereich der Besteuerung verlieren könnten.

2.9 Anhand von Informationen, die durch die Genehmigung von Ausnahmeregelungen zur Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (im Folgenden "Richtlinie") ermittelt wurden, erhält die Kommission wichtige Anregungen und Hinweise "von der Basis", mit deren Hilfe sie diese Richtlinie weiter verbessern kann. Diese Informationen werden verwendet, um Schwächen und hinfällige Maßnahmen zu beseitigen und veraltete Teile der Richtlinie zu aktualisieren.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem erweitert die Zuständigkeiten der Kommission in Bezug auf die Genehmigung von Ausnahmeregelungen zur Eindämmung des Mehrwertsteuerbetrugs. Dieser Betrug führt zu hohen Einnahmeausfällen für die öffentlichen Haushalte, verzerrt den Wettbewerb in der Wirtschaft und beeinträchtigt damit auch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Der EWSA begrüßt jegliches Bemühen um ein effizienteres Funktionieren des Binnenmarktes und eine wirksamere Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung.

3.2 Der EWSA verweist auf den zweiten Unterabsatz von Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG, in dem es heißt, dass Maßnahmen zur Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung den Gesamtbetrag der von dem Mitgliedstaat auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer nur in unerheblichem Maße beeinflussen dürfen. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag befürchtet der EWSA, dass die Auswirkungen der beurteilten Anträge auf den Gesamtbetrag der in den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Steuern nicht in ausreichendem Maße untersucht werden.

3.3 Der EWSA begrüßt, dass sich der Richtlinienvorschlag auf die Dauer des Genehmigungsprozesses über besondere Maßnahmen eines Mitgliedstaates zur Bekämpfung von Steuerbetrug oder -umgehung auswirken und so die Wahrscheinlichkeit eines wirksamen Kampfes gegen derartige Machenschaften positiv beeinflussen wird.

3.4 Da Mehrwertsteuerbetrug in erster Linie im grenzüberschreitenden Handel auftritt (etwa der sogenannte Karussellbetrug oder "Missing Trader"-Betrug), wird es kaum möglich sein, durch die Genehmigung von Ausnahmeregelungen in einem Mitgliedstaat wirksam dagegen vorzugehen. Vielmehr ist eine zusätzliche Koordinierung der Arbeitsweisen der Steuerbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten erforderlich.

3.5 Der EWSA weist des weiteren darauf hin, dass die Zuständigkeiten, die die Kommission mit diesem Vorschlag übernimmt, sehr spezifisch und komplex sind und dass es nötig sein wird, sachkundige Personen, vor allem mit Erfahrungen aus der Praxis, einzubinden. Diese Fachleute würden den Kern der Gruppe bilden, die an den künftigen Vorschlägen für weitere Schritte nach Maßgabe der neu vorgeschlagenen Artikel der Richtlinie beteiligt wird. Die organisierte Zivilgesellschaft ist eine gute Quelle für derartige Fachleute mit praktischen Erfahrungen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 Der Vorschlag ermöglicht in seiner derzeitigen Form eine (bis auf einen Monat) beschleunigte Annahme von Ausnahmeregelungen gegenüber der Richtlinie 2006/112/EG nur dann, wenn der Mitgliedstaat eine Ausnahme für die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft bei bestimmten Lieferungen und Dienstleistungen auf deren Empfänger abweichend von Artikel 193 beantragt (wobei sich dieser Artikel derzeit als wirksames Instrument zur Bekämpfung von Steuerbetrug erweist); in allen anderen Fällen ist hingegen eine einstimmige Zustimmung des Ministerrats erforderlich, wodurch die Bemühungen um eine effiziente Bekämpfung des Betrugs bei der Mehrwertsteuer erheblich geschwächt werden. Der EWSA weist zudem darauf hin, dass die Betrüger derzeit untereinander effizient zusammenarbeiten – daher wäre es zweckmäßig, wenn über die Genehmigung von Ausnahmen gemäß den neu vorgeschlagenen Artikeln der Richtlinie auch jene Vertreter der Steuerbehörden und der Polizeibehörden mehrerer Länder informiert und in das Verfahren einbezogen würden, die von der Genehmigung einer Ausnahme betroffen sein könnten, insbesondere durch die Verlagerung illegaler Tätigkeiten in ihre Länder.

4.2 Der EWSA schlägt zudem vor, dass bei dem Genehmigungsverfahren im Ausschuss gemäß Artikel 395 b Absätze 2 und 3 nicht die Möglichkeit ausgeschlossen wird, dass ein Mitglied des Ausschusses beantragt, das schriftliche Verfahren ohne Ergebnis zu beenden, vor allem mit Blick auf die Möglichkeit, seine rechtmäßigen Ansprüche wirksam zu schützen, welche durch einen Antrag auf Genehmigung von Sondermaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat beeinträchtigt werden können. Alternativ könnte der vorstehend angeführte Mangel dadurch behoben werden, dass ein Verfahren eingeführt wird, bei dem die Sondermaßnahmen durch den Ministerrat zusätzlich bestätigt wird, wobei die Maßnahme wirkungslos würde, sollte sie nicht bestätigt werden.

4.3 Der Richtlinienvorschlag zur Einführung eines SRM verkürzt erheblich die Zeit für die Annahme von Sondermaßnahmen im Kampf gegen Steuerbetrug und Steuerumgehung von den ursprünglich acht Monaten, binnen derer die Kommission einen befürwortenden Vorschlag vorlegen musste, mit anschließender einstimmiger Genehmigung im Rat, bis auf einen Monat, wobei die Zuständigkeit für die Genehmigung auf die Kommission übergeht. Der EWSA begrüßt diese Verkürzung im Sinne einer effizienteren Bekämpfung des Steuerbetrugs, allerdings ist es unerlässlich dafür einzutreten, dass die Mitgliedstaaten bei Bedarf den Entwurf eines Antrags auf eine Ausnahmeregelung vorab im Rahmen eines beratenden Ausschusses erörtern können, um somit ein mögliches Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zu vermeiden.

4.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass in Artikel 395 a Absatz 1 des vorliegenden Vorschlages die "geeigneten Kontrollmaßnahmen der Mitgliedstaaten" nicht ausreichend klar definiert sind. Daher schlägt er vor, der Rat solle diesen Mangel beheben und zugleich den Anwendungsbereich auf die Maßnahmen in Artikel 395a Absatz 1 Buchstabe b) des vorliegenden Vorschlags ausweiten.

4.5 Für den Fall, dass sich nach dem Verfahren in Artikel 395 angenommene Ausnahmeregelungen im Laufe ihrer Gültigkeit als wirksam im Kampf gegen Steuerbetrug und Steuerumgehung erweisen sollten, schlägt der EWSA die Einführung eines Verfahrens vor, durch das zur Verbreitung bewährter Verfahren diese Maßnahmen auch in anderen Mitgliedstaaten angewandt werden. Dafür sollte ein vereinfachtes Verfahren ähnlich dem Verfahren genutzt werden, das Gegenstand des vorliegenden Vorschlags ist.

Brüssel, den 15. November 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 (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. …/… des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“

COM(2012) 512 final — 2012/0244 COD

und zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Fahrplan für eine Bankenunion“

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Hauptberichterstatter: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Die Europäische Kommission beschloss am 12. September 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Fahrplan für eine Bankenunion*"

COM(2012) 510 final.

Der Rat beschloss am 27. September 2012 und das Europäische Parlament am 22. Oktober 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 Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. …/… des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank*"

COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 17. September 2012 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der EWSA auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) Carlos TRIAS PINTÓ zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 194 gegen 15 Stimmen bei 22 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der EWSA schließt sich der Meinung der Kommission an, dass das umfassende Regulierungsprogramm für Finanzreformen, zu dem auch das hier behandelte Bankenunion-Paket gehört, von wesentlicher Bedeutung (wenn auch unzureichend) ist, um die Krise zu bewältigen und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu stabilisieren [1], das Vertrauen in den Euro und in die Zukunft der EU wiederherzustellen sowie die Steuerung zu verbessern und das zunehmende Risiko einer Fragmentierung der EU-Bankenmärkte einzudämmen. Aus diesem Grund hält der EWSA das Maßnahmenpaket im Fahrplan für eine Bankenunion (COM(2012) 510) und in den Rechtsakten COM(2012) 511 und COM(2012) 512 für angemessen, wobei sich diese Stellungnahme auch auf den an zweiter Stelle genannten Rechtsakt bezieht.

1.2 Zugleich würdigt der EWSA die umfassenden Arbeiten der Kommission, unterstützt deren Aufruf, die Maßnahmen noch vor Ende 2012 anzunehmen und unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf den Bankensektor und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten sorgfältig auszuarbeiten. **Mehr – und ein besseres – Europa** verlangt von unseren Regierungen Weitblick, wobei es Zuständigkeiten abzutreten und deren Ausübung zu unterstützen gilt, um eine Aufsicht hoher Qualität und mit einem hohen Grad an Integration und letztendlich eine wahrhafte europäische Governance mit gesellschaftlichem Nutzen und wirtschaftlicher Effizienz zu erreichen.

1.3 Die Dringlichkeit und Unzulänglichkeit dieser Maßnahmen ergibt sich aus der Tatsache, dass die Kosten weit über den bislang für die Bankenrettung in der EU eingesetzten 4,5 Billionen EUR Steuergeldern liegen. Die Finanzkrise hat weltweit die schlimmste Rezession seit der Weltwirtschaftskriseausgelöst, was vor allem für die Eurozone gilt, in der die Wiederherstellung des Vertrauens in den Euro und in die Regierungspraxis ihrer Institutionen um so dringender und zwingend notwendig ist. Neue strengere Vorschriften werden den Bürgern und Märkten Sicherheit geben, aber wenn die geltenden Vorschriften infrage gestellt

[1] Vor dem Bankenunion-Paket hat die EU bereits acht Rechtsvorschriften angenommen, für 14 weitere den Mitentscheidungsprozess eingeleitet und einen weiteren Vorschlag vorgelegt: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_de.htm.

werden und die neuen Bestimmungen zu unkonkret sind und nur zögerlich durchgesetzt werden, kann das zu noch mehr Ungewissheit führen. Aus diesem Grund müssen die den Instituten zur Anpassung eingeräumten Übergangsfristen kürzer sein und genauer festgelegt werden.

1.4 Der EWSA dringt insbesondere auf eine rasche Einigung über das Inkrafttreten des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM). Dazu müssen zunächst die Vereinheitlichungen vorgenommen werden, und zwar bereits ab 2013, ohne sich jetzt schon irgendwelche vagen Ziele zu setzen, denn das ursprüngliche Hauptziel ist ja die Rettung des Euro. Dabei gilt es, die für den Steuerzahler anfallenden Kosten für mögliche Umstrukturierungen und Unternehmensschließungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, indem im Vorfeld ausreichende Mittel bereitgestellt werden und Aktionäre wie Gläubiger die Abwicklungskosten übernehmen.

1.5 Der EWSA begrüßt daher, dass die Europäische Zentralbank (EZB) dafür von Beginn ein Aufsichtsgremium vorsieht, das mögliche Interessenkonflikte mit ihrer Geldpolitik verhindert.

1.6 Der EWSA begrüßt, dass die EZB für die Beaufsichtigung aller Banken innerhalb der Bankenunion – auch der kleinsten und insbesondere der grenzüberschreitend tätigen Banken mit konsolidiertem Abschluss – verantwortlich sein und auf diese das geltende einheitliche Regelwerk anwenden wird. Begrüßenswert sind auch die Übertragung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Mitteln, die mit Blick auf die Aufdeckung von Risiken für die Überlebensfähigkeit von Banken unabdingbar sind, sowie die Tatsache, dass die EZB von Banken die erforderlichen Abhilfemaßnahmen verlangen kann, wobei die nationalen Aufsichtsbehörden aktiv in den SSM eingebunden sind. Weiterhin ist es sinnvoll, dass letztere auch weiterhin für den Verbraucherschutz zuständig sind, obgleich im Vorschlag der Kommission nicht dargelegt wird, wie mit möglichen Interessenkonflikten zwischen der europäischen Ebene der Bankenaufsicht und den Zuständigkeiten der nationalen Behörden umgegangen werden soll.

1.7 In Bezug auf die makroprudenzielle Aufsicht unterstützt der EWSA die größere Rolle des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) und der EZB in einem stärker integrierten Finanzsystem und fordert die Kommission auf, die Wechselwirkung zwischen nationalen Behörden und EZB konkreter zu regeln.

1.8 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, dass auch Mitgliedstaaten, die nicht den Euro eingeführt haben, sich beteiligen können, und zwar gleichberechtigt mit Euro-Ländern und über einfachere und attraktivere Verfahren sowie unter Einhaltung des AEUV.

1.9 Der EWSA hält es für unabdingbar, dass eine gute Verknüpfung zwischen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der EZB erreicht wird, auch wenn es in der Anfangsphase beim Aufgabenbereich einige Überschneidungen geben wird. In Bezug auf die Beschlussfassung müssen die Anpassung der Abstimmungsmodalitäten innerhalb der EBA durch Änderung der EBA-Verordnung und die größeren Beschlussfassungsbefugnisse für ein unabhängiges Gremium weiter analysiert und geprüft werden, um die Bankeninteressen auf dem Binnenmarkt für die Mitgliedstaaten, die sich nicht am einheitlichen Aufsichtsmechanismus beteiligen, ausgewogen zu gestalten (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Oktober 2012 zur Vollendung der WWU), und zugleich zu verhindern, dass die Integration des Eurogebiets durch Sperrminoritäten blockiert wird. Es ist wichtig, einen zweigeteilten Markt für Finanzdienstleistungen zu vermeiden. Daher hat der EWSA diese Frage angesprochen.

1.10 Des Weiteren sollten die BZE, der ESRB und die neuen europäischen Finanzaufsichtsbehörden einschließlich des unabhängigen Gremiums die Organisationen der Zivilgesellschaft in ihre Arbeiten einbeziehen, was insbesondere für die Verbraucherorganisationen und die Gewerkschaften [2] gilt und unter Wahrung ihrer vollkommenen Unabhängigkeit, der Transparenz und der Widerstandsfähigkeit gegenüber politischem Druck geschehen sollte.

1.11 Der Rhythmus der Übertragung der Aufsicht über die Kreditinstitute und die entsprechenden Änderungen bei der EBA, deren Aufgabe vor allem die Gewährleistung der Kohärenz und Harmonisierung der Vorschriften und der technischen Standards im Hinblick auf deren Ausweitung auf die gesamte EU sein sollte, sind ebenso wichtig wie die strengeren Aufsichtsanforderungen an Banken [3], die Maßnahmen zur Stärkung und Verbesserung des gemeinsamen Einlagensicherungssystems [4] und die integrierte Krisenbewältigung durch Instrumente zur Rettung und Abwicklung von Banken [5], um den Sektor in Europa zu stärken und künftig die Gefahr eines Übergreifens auf andere Institute zu bannen, insbesondere wenn diese Gefahr von dem von Investmentbankkunden eingegangenen größeren Risiko ausgeht. Der EWSA fordert die Kommission auf, konkrete und pragmatische Zwischenziele für dieses einheitliche Regelwerk festzulegen.

1.12 Der EWSA ersucht die Kommission nachdrücklich, den Zeitplan und die Einzelheiten für den einheitlichen Abwicklungsmechanismus [6] vorzuschlagen sowie auch weitere wichtige Zwischenetappen zu konkretisieren, so die Bewältigung möglicher Krisen bei gemeinsamen Aufsichtsmaßnahmen. Das würde der Bankenunion mehr Glaubwürdigkeit verleihen und sie zu einem gemeinsamen Fundament für den gesamten Binnenmarkt machen. Dadurch könnte verhindert werden, dass relativ kleine Insolvenzen grenzüberschreitende systemische Schäden oder Vertrauensverluste verursachen, in deren Folge Kapital in andere Länder abfließt und das Bankensystem eines beliebigen Landes gefährdet wird. Der EWSA tritt dafür ein, dass im Rahmen dieses Abwicklungsmechanismus später zusätzliche Koordinierungsaufgaben bei der Krisenbewältigung wahrgenommen werden. Aufsicht und Abwicklung müssen jedenfalls Hand in Hand gehen, damit nicht der betroffene Mitgliedstaaten für auf europäischer Ebene getroffene Entscheidungen über die Abwicklung einer Bank und für die Kosten aus der Auszahlung der Einlagen aufkommen muss.

---

[2] Vgl. Stellungnahme des EWSA zum Thema "Wege zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Finanzmarktregulierung" – ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 3.

[3] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_de.htm.

[4] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:DE:PDF.

[5] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_de.htm.

[6] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf.

1.13 Der EWSA fordert die anderen Institutionen der EU auf, die Grundprinzipien, die allen Vorschriften des abgeleiteten Rechts und des Acquis zu Grunde liegen müssen, mit der Macht des Gesetzes und nicht dem Gesetz der Macht zu wahren. Die Einhaltung von Recht und Gesetz muss in der Eurozone unbedingt wieder durchgesetzt werden, um die Bankenunion von der Fiskalunion aus zu unterstützen, und zwar durch Verfahren für die gemeinsame Ausgabe von Anleihen und für antizyklische Transfers von Haushaltsmitteln, um asymmetrische Schocks, wie sie die Euro-Länder in den letzten Jahren in stärkerem Maß erlitten haben, zu verhindern. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus kann über eine Aufsichtsabgabe finanziert werden, die von den Instituten erhoben wird, welche das Risikoprofil von zu beaufsichtigenden Instituten haben sollten. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Kommission ein Grün- oder Weißbuch über Möglichkeiten für eine ebenfalls einheitliche Finanzierung der Bankenunion vorlegen sollte, damit über die vom Finanz- und Bankensektor zu erhebenden besonderen Abgaben und Steuern entschieden werden kann, die notwendig sind, über die derzeit jedoch keine Einigkeit besteht.

1.14 Die Bankenunion wird der erste Schritt sein, um die Eurozone und die EU insgesamt in eine Aufwärtsspirale zu führen, in der die Konstruktionsfehler der Eurozone überwunden werden und der Binnenmarkt mit Blick auf das Erreichen der Europa-2020-Ziele wieder wettbewerbsfähig wird. Gemäß den jüngsten Berichten des Internationalen Währungsfonds lässt sich auf diese Weise die Flut innovativer Finanzprodukte im Zusammenhang mit dem Schattenbankwesen umgehen, die auf die Basel-III-Reform zurückgeht. Der EWSA fordert die Kommission auf, die neuen Modelle für Investmentbanken und Handelsbanken zügiger voranzutreiben und vorzulegen, da das Schattenbankwesen in vielen Ländern größer ist als das herkömmliche und gesetzlich regulierte Bankwesen.

1.15 Der EWSA empfiehlt der Kommission und den europäischen Mitgesetzgebern, dieses Projekt zu einem Instrument für die finanzielle und digitale Inklusion zu machen. Die Manager des einheitlichen Aufsichtsmechanismus müssen verantwortungsvoll handeln und einer demokratischen Kontrolle unterliegen, weshalb sie regelmäßig oder auf Anfrage vor dem Europäischen Parlament über ihre Tätigkeit Rechenschaft ablegen sollten. Das würde die politischen Außenwirkung dieser Aspekte verstärken und dazu beitragen, dass die europäischen Institutionen bei den Bürgern mehr Unterstützung finden.

1.16 Abschließend sei festgestellt, dass die Bankenunion in ihrer Wirkung nicht nur auf die Eurozone und die EU insgesamt beschränken bleiben, sondern sich hinsichtlich ihrer Ziele in den Bereichen Zusammenarbeit und Wettbewerb auch und vor allem auf die externen Einflussgebiete des Euro und in der restlichen Welt erstrecken sollte.

2. **Hintergrund und Einführung**

2.1 Am 1. Januar 2011 nahm die Europäische Bankenaufsichtsbehörde ihre Tätigkeit auf, die mit der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 ausgehend von den Empfehlungen des De-Larosière-Berichts eingerichtet worden war. Ziel war eine Reform der Aufsichtsbehörden und ein integriertes europäisches System mit drei Aufsichtsbehörden (für das Bankwesen, für die Wertpapiermärkte und für das Versicherungswesen und für Pensionsfonds) und der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB).

2.2 Zugleich wurden ab Juli 2010 der Verbraucherschutz und das Vertrauen in die Finanzdienstleistungen durch Einlagensicherungssysteme für Banken (MEMO/10/318), Wertpapierfirmen (MEMO/10/319) oder Versicherungsgesellschaften (MEMO/10/320) gestärkt. Erst am 6. Juni 2012 hat die Kommission neue Maßnahmen zur Krisenbewältigung mit dem Ziel angekündigt, in der Zukunft Bankenrettungen zu vermeiden. Die Kommission hat diesen Aussichtsrahmen in ihrer am 4. März 2009 vorgelegten Mitteilung "Impulse für den Aufschwung in Europa" vorgeschlagen und die Einzelheiten der neuen Struktur später in ihrer Mitteilung vom 27. Mai 2009 über die Europäische Finanzaufsicht ergänzt. Diese beiden Mitteilungen wurden vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 19. Juni 2009 bestätigt, wonach mit dem System die Qualität und Konsistenz der nationalen Aufsicht verbessert, die Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Gruppen gestärkt und einheitliche europäische Regeln eingeführt werden sollen, die für alle Finanzinstitute im Binnenmarkt gelten. Dabei wurde betont, dass die neuen europäischen Aufsichtsbehörden auch für Ratingagenturen zuständig sein sollen (dazu wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 513/2011 die Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 geändert).

2.3 Zur Vollendung dieses langwierigen Regulierungsprozesses schlägt die Kommission nun in ihrer Mitteilung "Fahrplan für eine Bankenunion" vor, die Struktur dafür zu schaffen, dass alle Banken und sonstige Finanzinstitute überall in der EU **in gleicher Weise einem hohen Maß an aufsichtsrechtlicher Regulierung** unterliegen, indem die Systeme für die Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung einem einheitlichen Regelwerk unterworfen werden.

2.4 Im Hinblick darauf fordert die Kommission, bis Ende 2012 eine Einigung über **fünf Schlüsselmaßnahmen** zu erzielen. Zu drei Vorschlägen für **Rechtsakte hat der EWSA bereits eine Stellungnahme vorgelegt oder erarbeitet diese gerade:** Es geht dabei um die Gewährleistung der Durchsetzung der Eigenkapitalanforderungen für Banken ("CRD 4") ([7]), die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme und eine Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Banken. **Zwei weitere Maßnahmen sowie dieser Fahrplan sind Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme**: Es handelt sich um eine Verordnung zur Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), die notwendig ist, um die Abstimmung zwischen dieser Behörde und der künftigen gemeinsamen Aufsicht zu verbessern, und um die Beschlussfassung zwischen den Mitgliedstaaten ausgewogen zu gestalten, die sich am einheitlichen Aufsichtsmechanismus beteiligen bzw. nicht beteiligen, damit so der Binnenmarkt intakt bleibt. Die Kommission kündigt an, einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die Koordinierung der Abwicklungsinstrumente vorzuschlagen, sobald die fünf Schlüsselmaßnahmen angenommen wurden.

2.5 Der Fahrplan wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, zu dem das Modell der finanziellen Integration auf der Grundlage des Euro angesichts der Krise seit 2007 ausgedient hat. Die Ergebnisse der raschen europäischen Integration der Aktien- und Rentenmärkte zogen die Segmente des Bankensektors in ihren Sog, und zwar stärker im Großkundensegment (Interbankgeschäfte, Verbriefung usw.) als im Privatkundengeschäft (Kredite und Einlagen). Im Zuge der Krise wurde aber auch das

([7]) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_de.htm.

Privatkundengeschäft von den jüngsten Tendenzen hin zur Fragmentierung und daraus folgenden Renationalisierung des Großkundengeschäfts ergriffen, eine Entwicklung, die dadurch gefördert wurde, dass Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung immer noch national geprägt sind ([8]). Besonders schnell geht die Renationalisierung auf den Anleihenmärkten vonstatten.

2.6 In der Eurozone fielen die krisenbedingten Kürzungen und Sparprogramme mit den damit einhergehenden BIP- und Beschäftigungsrückgängen sehr viel größer aus. So erklärte der Präsident der Europäischen Kommission am 23. Oktober 2011 vor den europäischen Staats- und Regierungschefs, dass die EU im Zeitraum 2007 bis 2010 aufgrund der Krise 2 Billionen EUR an Wirtschaftswachstum eingebüßt hat ([9]).

2.7 Laut IWF hatten die USA und sieben europäische Länder Ende 2010 fast ein Drittel der seit Krisenbeginn für die Bankenrettung aufgewendeten öffentlichen Mittel wieder eingenommen (1,8 von insgesamt 5,2 Billionen USD). Der Restbetrag könne in den Folgejahren fast vollständig über Steuern und weitere Initiativen wieder hereingeholt werden, vorausgesetzt, die Auswirkungen einer neuen Rezession, ausgelöst durch eine weitere Bankenkrise im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise, verhindert dies nicht.

2.8 In dem Fahrplan werden konkrete Termine für das Inkrafttreten der Aufsicht in der Eurozone genannt ([10]), was aber nicht vollständig für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus und den einheitlichen Abwicklungsmechanismus gilt, obgleich die Kommission ersteren als besonders wichtigen Faktor für die Stabilisierung der Lage und als Voraussetzung für eine direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM ansieht.

2.9 Zum Abschluss des zu einer Bankenunion führenden Prozesses müssen unbedingt eine Reihe von der Kommission bereits eingeleitete Initiativen beschleunigt und intensiviert werden: Regulierung des Schattenbankwesens (IP/12/253); glaubwürdigere Ratings (IP/11/1355); strengere Vorschriften für Hedgefonds (IP/09/669), Leerverkäufe (IP/10/1126), Derivate (IP/10/1125); Eindämmung unverantwortlicher Vergütungspraktiken der Banken (IP/09/1120); Reform der Abschlussprüfungen (IP/11/1480) und Rechnungslegungsvorschriften (IP/11/1238). Ebenso sollten unbedingt die Empfehlungen des EWSA zur Beseitigung von Steueroasen aufgegriffen werden ([11]).

([8]) Siehe Europäische Zentralbank (EZB): Financial Integration in Europe, April 2012, und Europäische Kommission: European Financial Stability and Integration Report 2011, April 2012, sowie EFSIR 2010, Mai 2011.

([9]) http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_de.pdf.

([10]) 1. Juli 2013 für die wichtigsten systemrelevanten europäischen Banken und 1. Januar 2014 für alle übrigen Banken. Am 1.Januar 2014 unterliegen somit alle Banken der Eurozone der zentralen Beaufsichtigung durch die EZB.

([11]) Siehe Stellungnahme des EWSA zum Thema "Finanz- und Steueroasen, eine Bedrohung für den EU-Binnenmarkt", ABl. C 229, 31.7.2012, S. 7.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Die durch die Krise verursachten Mehrkosten in der EU ([12]) haben die Ungleichgewichte und Asymmetrien in Europa verschärft, wodurch so wichtige (und im Vertrag verankerte) Politikbereiche wie die Währungs- und die Handelspolitik, der Zusammenhalt und die Nachhaltigkeit deutlich an Wirksamkeit verloren haben, es in der Folge zu einer Zersplitterung der Finanzmärkte und des Bankwesens kommt und die Europa-2020-Ziele für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung ([13]) in die Ferne rücken. Während einige wenige Staaten ihre Zinslast senken konnten, kam es in den besonders stark von der Finanz- und Schuldenkrise betroffenen Ländern zu einem sehr großen Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Zinszahlungen, weshalb diese Länder Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst, Renten, Ausgaben für Bildung und Gesundheitsversorgung und Investitionen in technische und soziale Infrastruktur kürzen mussten ([14]).

3.2 Die notwendige Verbesserung der demokratischen Verfahren muss vereinbar sein mit dem Ziel der Bankenunion, die Finanzmittlung zwischen Sparern und Investoren zu erleichtern (der ursprünglichen Aufgabe des Bankwesens), was mit der Kontrolle der Wirksamkeit der technischen Abläufe und der Kanalisierung der Mittel einhergehen muss. Dies ist ein Beitrag zu den Grundsätzen des EU-Rechts und berührt Freiheiten und Interessen aller Bürger.

3.3 Seit Beginn der Krise wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, damit das Misstrauen in die Finanzinstitute nicht auf den Sektor der öffentlichen Anleihen der Euro-Länder überspringt, doch der Teufelskreis ist hier noch nicht durchbrochen. Damit die Finanzwirtschaft wieder ihre Funktion als Mittler zwischen Spareinlagen und Investitionstätigkeit wahrnehmen kann, empfiehlt die Wirtschaftswissenschaft den Einsatz positiver und nicht negativer Umverteilungsmaßnahmen wie zum Beispiel gemeinsame Systeme zur Ausgabe von Anleihen oder antizyklische Transfer von Haushaltsmitteln zur Vermeidung asymmetrischer Schocks ([15]).

3.4 Die Aufgaben der Förderung von Transparenz und der Verringerung der Risiken für das weltweite Finanzsystem gemäß den Empfehlungen der jüngsten Berichte des IWF und der Weltbank sind absolut vereinbar mit den Bestrebungen der EU für eine finanzielle und digitale Inklusion und den Schutz der Verbraucherrechte, die in der Europa-2020-Strategie noch verstärkt werden.

3.5 Die verstärkte demokratische Kontrolle sollte also dazu beitragen, nicht nur die Einhaltung der Verträge und Grundsätze zu fördern, sondern auch **die Bankenunion an der Europa-2020-Strategie auszurichten**, da diese von entscheidender Bedeutung für die Zukunft unseres politischen Projekts ist.

([12]) Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*, IWF.

([13]) http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm.

([14]) IWF, *Safer Global Financial System Still Under Construction, Global Financial Stability Report*, 2012.

([15]) Enderlein et al., *Completing the Euro, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group*, Juni 2012.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 Der EWSA erachtet den von der Kommission vorgeschlagenen **Fahrplan als angemessenen Beitrag zum europäischen Regieren** und befürwortet die Notwendigkeit und **Dringlichkeit der beiden neuen Rechtsakte**, ebenso wie die angekündigten folgenden Maßnahmen, die allesamt unbedingt erforderlich sind, um das verloren gegangene Vertrauen in den Euro und die Zukunft der EU wiederherzustellen.

4.2 Das vorrangige Ziel des einheitlichen Aufsichtsmechanismus wird die Schaffung einer zentralisierten Beaufsichtigung der Bankinstitute sein, die effizienter als das derzeitige Netz nationaler Behörden arbeitet; es sollte außerdem sichergestellt werden, dass seine Arbeitsweise im Einklang mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus steht, damit die politischen Aspekte vermieden werden, die mit der Entscheidung über die Abwicklung einer Bank verbunden sind.

4.3 Zu den zahlreichen Gründen dafür, dass die EZB das bestgeeignete Organ für die Zentralisierung der Aufsicht ist, gehören ihr Netz, ihre Unabhängigkeit und die Tatsache, dass sie vom AEUV gedeckt ist, weshalb es keiner Reform des Vertrags bedarf, um eine hochwertige Beaufsichtigung zu erreichen.

4.4 Der EWSA befürwortet, dass die nationalen Aufsichtsbehörden gemäß Richtlinie 2005/60/EG ([16]) weiterhin für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismus zuständig sind, ebenso wie für die Beaufsichtigung von Drittlandskreditinstituten. Er fordert aber, dass die Mitgliedstaaten, die aus verschiedenen Gründen diese Richtlinie nicht vollständig anwenden, von dem gemeinsamen Abwicklungsmechanismus ausgeschlossen werden. Außerdem sollten im Sinne einer besseren Funktionsweise der zentralisierten Aufsicht die Änderungen der Statute der jeweiligen Zentralbanken beschleunigt werden, um einen ungestörten Informationsfluss zu gewährleisten.

4.5 Mit Blick auf die neu geschaffenen Organe müssen Vorschriften für die Abstimmungen angenommen werden, durch die jene Mitglieder von den Abstimmungen ausgeschlossen werden, bei denen Interessenkonflikte auftreten können. Die Unabhängigkeit und Verantwortung der Führungskräfte müssen erhöht werden, indem denjenigen Personen, die ihre Aufsichtspflichten missachten, Sanktionen auferlegt werden, denn diese Missachtung verursacht Schäden für die Banken und ein ordnungsgemäß funktionierendes Finanzsystem wie auch für die Wirtschaft, die Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürgern.

4.6 Die Reaktion der Finanzindustrie auf den neuen Regelungsrahmen besteht in dem Entwurf neuer Produkte, mit denen die neuen Regeln umgangen werden. In seinen jüngsten Berichten warnt der IWF vor einer neuen Welle finanzwirtschaftlicher Innovationen, die teilweise denen ähneln, die die derzeitige Krise ausgelöst haben, weshalb für die Anlastung der Kosten der zentralisierten Aufsicht das Risikoprofil der diversen Akteure zu berücksichtigen ist, damit die Institute, die sich von solchen Praktiken fernhalten, nicht belastet werden.

4.7 Der EWSA warnt daher vor der realen Gefahr einer Zunahme des Schattenbankwesens in der EU, was einmal mehr in diametralem Widerspruch zu einem funktionierenden Finanzsektor und den Grundsätzen, Werten und Rechten der EU-Bürger stehen würde.

4.8 Die neue europäische Bankenunion sollte zur Maximierung ihrer Möglichkeiten enger mit anderen bestehenden oder künftigen Zusammenschlüssen zusammenarbeiten, um das Potenzial ihrer – vor allem der am stärksten globalisierten – Finanzinstitute bestmöglich zu nutzen, insbesondere in den Nachbarregionen und denen, die bereits mit dem Euro verbunden sind oder von ihm abhängen (über 50 Länder haben direkt und indirekt den Euro als Währung).

Brüssel, den 15. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([16]) Siehe auch die Stellungnahmen des EWSA zum Thema Geldwäsche: ABl. C 75 vom 15.3.2000, S. 22 bzw. ABl. C 267 vom 27.10.2005, S. 30.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch Schattenbankwesen“

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Berichterstatter: **Juan MENDOZA CASTRO**

Die Europäische Kommission beschloss am 19. März 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Grünbuch Schattenbankwesen*"

COM(2012) 102 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) mit 208 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der EWSA begrüßt das Grünbuch, das er als Schritt in die richtige Richtung ansieht.

1.2 Das Finanzsystem braucht zwar unbestritten Liquidität und hängt bereits seit der Zeit vor der Finanzkrise diesbezüglich weitgehend vom Schattenbanksystem ab, die Erfahrungen der Krise lassen es aber ratsam erscheinen, den Regulierungsprozess vorrangig auf die unverzichtbare Stabilität des Finanzsystems auszurichten.

1.3 Die Regierungen, Zentralbanken und öffentlichen Einlagensicherungseinrichtungen mussten in der Praxis für die durch das Schattenbanksystem verursachten Verluste aufkommen, obgleich dies gesetzlich nicht vorgesehen ist.

1.4 Ein Schwerpunktziel des Grünbuchs sollte es sein, das Risiko einer Aufsichtsarbitrage zu verhindern.

1.5 Die ersten Baseler Vereinbarungen waren die Triebkraft, die zur Entwicklung des Schattenbankwesens führte, da die Bilanzen der Banken streng reguliert wurden, während außerbilanzielle Geschäfte keinerlei Kontrolle unterlagen. Nach Ansicht des EWSA werden diese Schlupflöcher durch die neueren Baseler Vereinbarungen geschlossen, die die EU in den Eigenkapitalrichtlinien CRD III und CRD IV umgesetzt hat. Daher sollte es keine Geschäftstätigkeiten "im Schatten" geben: für das Schattenbanksystem müssen die gleichen Regulierungs- und Aufsichtsanforderungen gelten wie für das gesamte Finanzsystem.

1.6 Ziel der neuen Vorschriften muss auch ein hohes Maß an Schutz der europäischen Verbraucher sein.

1.7 Der EWSA betont die Bedeutung einer weltweiten Koordinierung und Aufsicht und des Informationsaustausches.

1.8 Das Finanzsystem in all seinen Formen muss im Dienste der Realwirtschaft stehen und darf nicht der Spekulation dienen.

1.9 Der EWSA hebt die entscheidende Funktion des Finanzsystems für die Investitionstätigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Wohlstand der Gesellschaft hervor.

1.10 Die neue Finanzmarktregulierung ist eine grundlegende Voraussetzung für die Rückkehr zu einer nachhaltigen Wirtschaft.

2. **Hintergrund**

2.1 Das Schattenbanksystem kann allgemein definiert werden als ein "System der Kreditvermittlung, an dem Unternehmen und Tätigkeiten außerhalb des regulären Bankensystems beteiligt sind" (Rat für Finanzstabilität - FSB).

2.2 Zwei Faktoren haben unmittelbar zur Herausbildung des Schattenbankensystems beigetragen. Der erste war die in den 1980er Jahren eingeleitete Deregulierung des Finanzsystems, die auch eine starke Konzentration des Bankwesens in Großbanken zur Folge hatte. Der zweite Faktor waren die Folgen der ersten Baseler Vereinbarungen, die durch Regulierung der Bankbilanzen dazu führten, dass spekulative Geschäfte außerhalb der Bilanz angesiedelt wurden.

2.3 In den USA gab es ein sprunghaftes Wachstum der Schattenbanken als Folge der Lockerung des Wertpapierhandelsverbots für Banken im Rahmen einer grundsätzlichen Änderung des Glass-Steagall-Gesetzes (von 1933) ab dem Jahr 1999.

2.4 In bestimmten europäischen Ländern wurden die Banken und deren Offshore-Niederlassungen im Rahmen der Basel-I-Reform zu Großanlegern für Wertpapiere und CDOs mit dem Rating (AAA), für die geringere Kapitalanforderungen gelten.

2.5 *Größe des Schattenbanksystems*

Weltweit: 46 Billionen EUR, was 25-30 % des gesamten Finanzsystems entspricht (FSB). Eurozone: 10,9 Billionen EUR, was 28 % des Gesamtsystems darstellt (EZB, Ende 2011).

2.6 Auf internationaler Ebene wurden die politischen Antworten auf die Krise im Rahmen der G-20 gegeben, wobei auf den Gipfeltreffen dieser Staatengruppe in Seoul (November 2010) und Cannes (November 2011) der FSB zur Mitarbeit aufgefordert wurden. Im Grünbuch wird als Antwort auf EU-Ebene die Analyse zunächst gerichtet auf:

— Zwei Tätigkeiten:

a) Verbriefung;

b) Wertpapierleih- und Pensionsgeschäfte ("Repos"); und

— fünf Arten von Unternehmen:

a) Gesellschaften, die Liquiditäts- und/oder Fristentransformationen durchführen;

b) Geldmarktfonds;

c) Investmentfonds;

d) Finanzierungsgesellschaften und andere Institute, die Kredite oder Liquidität bereitstellen, ohne dabei der gleichen Regulierung zu unterliegen wie eine Bank;

e) Versicherer und Rückversicherer, die Kreditprodukte ausgeben oder garantieren.

2.6.1 Der FSB schlug seinerseits fünf Maßnahmenkomplexe vor, zu denen 2012 Berichte vorgelegt werden sollen:

— Wechselwirkungen zwischen Banken und Schattenbanken (hierzu wird der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht - BCBS Bericht erstatten);

— Systemrisiken von Geldmarktfonds (dieser Bericht wird von der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden - IOSCO erstellt);

— bestehende Verbriefungsbestimmungen (IOSCO und BCBS);

— andere Unternehmen des Schattenbanksektors (FSB); und

— Wertpapierleih- und Pensionsgeschäfte (FSB).

3. **Standpunkt des EWSA**

3.1 Der EWSA hält das Grünbuch für einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung und eine geeignete Analyse der Probleme im Zusammenhang mit dem Schattenbanksystem.

3.2 Früher finanzierten Banken ihre Geschäfte mit Eigenkapital und Einlagen. Um ihre Kreditvergabekapazität auszubauen, wurde die Verbriefung buchmäßiger Darlehensforderungen zur üblichen Praxis. Verbriefungen können in bestimmten Fällen nützlich sein, im Vorfeld der Krise jedoch wurde mit dieser Möglichkeit Missbrauch getrieben, da die Darlehensforderungen von geringer Qualität ("sub-prime") waren und die Wertpapiere mehrfach neu verpackt wurden (Derivate), um die Gewinne der Banken zu steigern. Das Geschäftsvolumen von Banken richtet sich danach, inwieweit die Vermögenswerte der Bank fremdfinanziert, also gehebelt sind. Während die Bilanzen der Banken durch die Baseler Vereinbarungen streng reguliert wurden, blieben außerbilanzielle Hebelungen unreguliert und nahmen enorme Ausmaße an. Der missbräuchliche Einsatz zweitklassiger Darlehensforderungen und eine ausufernde Fremdfinanzierung wurden durch das Schattenbankwesen ermöglicht. Außerdem wurde die klassische Tätigkeit der Banken – die Fristentransformation, die in der Aufnahme kurzfristiger Mittel und der Gewährung langfristiger Darlehen besteht – zunehmend zu einem hochriskanten Geschäft, da die Banken übermäßig abhängig von kurzfristigen Interbankenkrediten wurden. Als der Derivatemarkt zusammenbrach, wurde die Liquiditätskrise durch diese Abhängigkeit beschleunigt. So ist es dann auch nicht überraschend, dass Derivate, Fremdfinanzierung und Liquidität Gegenstand der Regulierung durch die neuen Baseler Vereinbarungen sind.

3.3 Infolge der Deregulierung vollzog sich ein tief greifender Wandel im Bankgeschäft. Aufgrund der Krise wurde das traditionelle Bankgeschäft, das über Jahrzehnte zum Wohlstand und zur Verbesserung des Lebensniveaus der Bevölkerung beigetragen hatte, mehr oder weniger stark geschädigt. In dem Maße, wie die Regulierungsbehörden die Auswüchse des Schattenbankwesens beseitigen, sollten sie sich nun vorrangig auf die unverzichtbare Stabilität des Finanzsystems konzentrieren.

3.4 Schattenbanken üben seit geraumer Zeit in ähnlicher Weise wie herkömmliche Banken eine Tätigkeit der Fristen- und Liquiditätstransformation aus. Obgleich sie anders als diese **formal** keinen Zugang zu Kreditgebern letzter Instanz (Zentralbanken) haben, musste **in der Praxis**, wie die jüngsten Erfahrungen gezeigt haben, die öffentliche Hand über verschiedene Mechanismen für die durch die Schattenbanken verursachten Verluste aufkommen – zum Schaden vor allem der Steuerzahler.

3.5 Das Schattenbanksystem unterlag nicht den gleichen Aufsichtsregeln wie die herkömmlichen Banken. Auf vielerlei Art und Weise arbeiten sie jedoch nach deren Vorbild und Muster und werden zum Großteil sogar von herkömmlichen Banken kontrolliert. Ein Schwerpunktziel des Grünbuchs sollte es sein, das Risiko einer Aufsichtsarbitrage zu verhindern.

3.6 Der FSB hat sich in seinem Bericht zu Recht auf die Rolle konzentriert, die der makroprudenziellen Aufsicht bei der Erkennung des Entstehens erheblicher Konzentrationen eines systemischen Risikos zukommt. Es gilt sorgfältig zu überwachen, wie das Schattenbankensystem und das reguläre Bankwesen zusammenhängen und über welche Kanäle das Risiko von Ersterem auf Letzteres überspringen kann. Nach Ansicht des EWSA sollte dabei folgende Unterscheidung berücksichtigt werden:

— herkömmliche Banken,

— Finanzinstitute, die keine Banken sind,

— Schattenbanken.

Geschäftstätigkeiten "im Schatten" sollte es nicht geben, weshalb für das Schattenbanksystem (insofern die neuen Regeln es noch erlauben) die gleichen Regulierungs- und Aufsichtsanforderungen gelten müssen wie für das gesamte Finanzsystem. Die bereits umgesetzten oder in der Vorbereitung befindlichen Reformen (CRD III, CRD IV, Solvabilität II, Basel III) müssen zu diesem Ziel beitragen.

3.7 Nach Ansicht des EWSA sollte die Regulierung des Schattenbankensystems auch den **Schutz der europäischen Verbraucher** bezüglich der Transparenz der angebotenen Produkte zum Ziel haben. Die Kunden haben Anspruch auf objektive und faire Beratung. Der Ausschuss hat sich bereits für die Einrichtung einer europäischen Agentur für den Schutz der Verbraucher von Finanzdienstleistungen (ähnlich dem in den USA durch das Dodd-Frank-Gesetz [1] geschaffenen Bureau of Consumer Financial Protection) ausgesprochen, um den Verbraucherschutz zu stärken, die Transparenz zu verbessern und bei Reklamationen die Lösung der Fälle zu vereinfachen.

3.8 Der Ausschuss hat zudem die Förderung von Anzeigen und den Schutz der Anzeigeerstatter als Beitrag zur Gesundung des Finanzsystems unterstützt. Dies soll durch rechtliche Vereinbarungen geschehen, die dem Anzeigeerstatter Straflosigkeit zusichern, wenn er die Behörden von rechtswidrigen Handlungen in Kenntnis setzt.

3.9 Nötig sind ein Gesamtkonzept für die Probleme des Schattenbanksystems und Antworten der Politik. Besonderes Augenmerk muss dabei der Koordinierung der weltweiten Aufsicht und dem Informationsaustausch gelten. Auf jeden Fall darf das Fehlen von Einigkeit auf internationaler Ebene kein Hindernis dafür sein, dass die EU geeignete Rechtsvorschriften erlässt.

3.10 Eine der Lehren aus der großen Finanzkrise lautet, dass das Finanzsystem in all seinen Formen im Dienste der Realwirtschaft stehen muss. Die traditionellen Regeln, denen das Bankgeschäft über Jahrzehnte hinweg unterworfen war, wurden aufgegeben, was zu einem explosionsartigen Wachstum spekulativer Produkte führte. Diese Entwicklung hat sich im Nachhinein als äußerst schädlich für die Wirtschaft herausgestellt.

3.11 Aus historischer Sicht erfüllen die Banken und die Gesamtheit der staatlich geregelten Finanzinstitute eine sehr wichtige Aufgabe in der Wirtschaft: sie nehmen die Ersparnisse der Bürger und Unternehmen entgegen, verwahren und kanalisieren diese, um Investitionen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und letztendlich den Wohlstand der Gesellschaft zu finanzieren. In den Jahren vor der Krise war dies aber nicht immer die dominierende Aufgabe.

3.12 Der EWSA schlägt vor, dass die soziale Verantwortung des Finanzsektors und das Ziel, "sicherzustellen, dass alle Finanztätigkeiten zu wirtschaftlichem Wachstum beitragen", auch als Ziele in das Grünbuch aufgenommen werden. Die neue Finanzmarktregulierung ist eine grundlegende Voraussetzung für die Rückkehr zu einer nachhaltigen Wirtschaft.

3.13 Unter Berücksichtigung der Rechtsvorschriften, die in den letzten Jahren erlassen wurden oder sich gerade im Prozess der Rechtsetzung befinden, erinnert der EWSA an das Ziel **einer guten Rechtsetzung**, deren Schwerpunkt einfache und klare Vorschriften sind. Es gilt, Überschneidungen und Verzerrungen zu vermeiden, die der Rechtssicherheit Abbruch tun und Möglichkeiten für eine Aufsichtsarbitrage bieten.

3.14 Die für die Überwachung geschaffenen Aufsichtsgremien – darunter vor allem der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) – sollten die Entwicklung des Finanzsystems und insbesondere der Tätigkeit der Schattenbanken überwachen, um auftauchende Systemrisiken zu erkennen und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen.

3.15 Der EWSA betont, dass die Europäische Union zu den Arbeiten des FSB im Bereich Schattenbanken beitragen und ihre Initiativen mit diesem Gremium abstimmen muss, um sicherzustellen, dass sowohl die Inhalte als auch der Zeitplan übereinstimmen.

3.16 Der EWSA hebt hervor, dass durch entsprechende aufsichtsrechtliche Regeln ein unlauterer Wettbewerb im Finanzsektor verhindert werden muss.

4. **Antworten auf die im Grünbuch gestellten Fragen**

4.1 Was ist unter Schattenbankwesen zu verstehen?

a) Sind Sie mit der vorgeschlagenen Definition des Schattenbankwesens einverstanden?

Ja. Die weitgefasste Formulierung macht es möglich, in der Definition den ganzen, für das Schattenbanksystem charakteristischen Komplex finanzieller Einrichtungen und Tätigkeiten zu erfassen. Auf jeden Fall sollte das Fehlen einer allgemein akzeptierten Definition kein Hindernis für Maßnahmen zur behördlichen Regulierung und Beaufsichtigung sein.

[1] ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 108.

b) Sind Sie mit der vorläufigen Liste der Unternehmen und Tätigkeiten einverstanden? Sollten mehr Unternehmen und/oder Tätigkeiten in die Überlegungen einbezogen werden? Wenn ja, welche?

— Die Ratingagenturen sollten wegen ihrer Verantwortung im Prozess der Verbriefung in die Liste aufgenommen werden.

— Es sollte klargestellt werden, ob *Kreditausfallversicherungen* (CDS) und von *Gebern erstrangig und nachrangig besicherter Darlehen (first and second lien lenders)* ausgegebene Instrumente ausdrücklich darunter fallen.

— Auch sollte auf den Markt für gewinnorientierte Versicherungspolicen (in Euro gehandelte Fonds) aufmerksam gemacht werden, die es in einigen Mitgliedstaaten gibt und die vom jeweiligen Versicherungsnehmer oft als Sichteinlagen eingesetzt werden können.

4.2 Mit welchen Risiken und Vorteilen sind Schattenbankgeschäfte verbunden?

a) Teilen Sie die Auffassung, dass sich Schattenbankgeschäfte positiv auf das Finanzsystem auswirken können? Haben diese Tätigkeiten weitere Vorteile, die erhalten und künftig gefördert werden sollten?

Das Schattenbankwesen hat zur Finanzialisierung der Wirtschaft und zur Bildung der Immobilienblase beigetragen, was ab 2007 mehrere Industriestaaten traf und ihre Volkswirtschaften an den Abgrund brachte. Folglich sollte dem Schattenbankwesen eine grundlegende Verantwortung, wenn auch nicht die alleinige Schuld für die große Rezession in den USA und in zahlreichen Ländern der EU zugewiesen werden.

Das Finanzsystem in seiner Gesamtheit muss im Dienste der Realwirtschaft stehen.

b) Halten Sie die Beschreibung der Kanäle, über die Schattenbankgeschäfte neue Risiken verursachen oder diese auf andere Teile des Finanzsystems übertragen, für richtig?

Ja, wir halten sie für richtig. Die vier Risikogruppen entsprechen den aus der Finanzkrise gewonnenen Erfahrungen.

c) Sollten darüber hinaus noch andere Kanäle in Betracht gezogen werden, über die Schattenbankgeschäfte neue Risiken verursachen oder diese auf andere Teile des Finanzsystems übertragen?

— U.a. die Weiterverwendung oder die Weiterverpfändung finanzieller Sicherheiten.

4.3 Wo liegen die Herausforderungen für Aufsichts- und Regulierungsbehörden?

a) Halten auch Sie eine strengere Überwachung und Regulierung von Unternehmen und Tätigkeiten des Schattenbanksektors für notwendig?

b) Schließen Sie sich den Vorschlägen zur Ermittlung und Überwachung der betreffenden Unternehmen und ihrer Tätigkeiten an? Sind Sie der Auffassung, dass die EU ständige Verfahren für die Sammlung und den Austausch von Informationen über Ermittlung und Aufsichtspraktiken zwischen allen EU-Aufsichtsbehörden, der Kommission, der EZB und anderen Zentralbanken benötigt?

c) Schließen Sie sich den oben dargelegten allgemeinen Grundsätzen für die Beaufsichtigung von Schattenbanken an?

d) Schließen Sie sich den oben dargelegten allgemeinen Grundsätzen für Maßnahmen der Regulierungsbehörden an?

Die Antwort auf die vier vorstehenden Fragen lautet ja. Der EWSA unterstreicht nachdrücklich einerseits die Notwendigkeit einer weltweiten Aufsicht, die sich auf alle Bereiche des Finanzsystems erstreckt, und betont andererseits, dass die Aufsichts- und Regulierungsbehörden der verschiedenen Ebenen angemessen mit qualifiziertem Personal und ausreichenden materiellen Mitteln ausgestattet werden müssen.

e) Welche Maßnahmen könnten in Betracht gezogen werden, um eine international einheitliche Behandlung des Schattenbankwesens zu gewährleisten und globale Regulierungsarbitrage zu verhindern?

Die gegenseitige Abstimmung und volle Übereinstimmung im Rahmen der G-20 ist hier von entscheidender Bedeutung. Die internationale Unternehmenskennung (LEI) gemäß dem Vorschlag des FSB (8.6.2012) wird dazu beitragen, Lücken in der Statistik zu schließen, das Risikomanagement in den Unternehmen und die Bewertung der makro- und mikroprudenziellen Risiken zu verbessern sowie dem Marktmissbrauch und Finanzbetrügereien Einhalt zu gebieten.

4.4 Wie ist das Schattenbankwesen in der EU reguliert?

a) Was denken Sie über die Maßnahmen, die auf EU-Ebene bereits in Bezug auf Schattenbanken und ihre Tätigkeiten getroffen wurden?

Der EWSA hat in mehreren Stellungnahmen die einschlägigen Regulierungsmaßnahmen der EU befürwortet, so in den Stellungnahmen zu folgenden Themen: MiFID-Richtlinie ([2]), OGAW-Richtlinie ([3]), Verordnungen über Ratingagenturen ([4]) u.a. Hervorzuheben sind die Richtlinien CRD III ([5]), CRD IV ([6]) und die Richtlinie "Solvabilität II" ([7]).

([2]) ABl. C 220 vom 16.9.2003, S. 1.
([3]) ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 90.
([4]) ABl. C 277 vom 17.11.2009, S. 117 und ABl. L 145 vom 31.5.2011, S. 30.
([5]) ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 62.
([6]) ABl. C 68 vom 6.3.2012, S. 39.
([7]) ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 11.

4.5 *Offene Fragen*

a) Schließen Sie sich bei den Aspekten in den fünf Schlüsselbereichen, in denen die Kommission weitere Optionen prüft, der Einschätzung der Lage an?

Ja. Es kommt entscheidend darauf an, dass die Vorschriften nicht nur in Europa, sondern auch auf internationaler Ebene wirksamer greifen. Geldmarktfonds beispielsweise haben ihren Sitz hauptsächlich in den USA.

b) Gibt es weitere Aspekte, die angegangen werden sollten? Wenn ja, welche?

c) Welche Änderungen müssten gegebenenfalls am derzeitigen EU-Regulierungsrahmen vorgenommen werden, um die oben skizzierten Risiken und Aspekte angemessen zu behandeln?

Antwort zu b) und c): Dekalog gemäß dem Vorschlag von Paul Tucker, Vizepräsident der Bank of England und Mitglied des *Financial Stability Board* (Konferenz in Brüssel, 27.4.2012):

— Über das Schattenbankwesen laufende Finanzinstrumente oder Fonds, die von normalen Banken finanziert oder betrieben werden, sollten in die Bilanz dieser Bank einbezogen (konsolidiert) werden.

— Die Höhe der Mittelabfluss-Quote, die in der Basel-III-Bankenregulierung für die Mindestliquiditätsquote angesetzt wird, sollte bei Finanzinstituten zugesagten Linien höher sein als bei zugesagten Linien für andere Unternehmen. Das heißt, die Banken sollten mehr liquide Mittel haben, um solche Risiken abzusichern.

— Die Aufsichtsbehörden der Banken müssen den Umfang der kurzfristigen Finanzierungen beschränken, mit denen sich Banken aus US-amerikanischen Geldmarktfonds und anderen unsicheren bzw. volatilen Quellen finanzieren, einschließlich Geldmarktfonds mit konstantem Nettosubstanzwert (CNAV) mit Sitz in Drittländern.

— Finanzieren sich die Unternehmen zu einem erheblichen Teil aus kurzfristigen Schuldtiteln, so sollten Sie bei der Regulierung und der Überwachung der Belastbarkeit ihrer Bilanzen wie Banken behandelt werden.

— Nur Banken darf es gestattet sein, Kundengelder und unbelastete Vermögenswerte zur Finanzierung ihres Eigengeschäfts in beträchtlichem Ausmaß einzusetzen, und das sollte eine eindeutige, in der Hauptsache bestehende Geschäftsbeziehung sein. Die Rechtsform muss mit dem wirtschaftlichen Inhalt in Einklang gebracht werden.

— Bei Nichtbanken müssen Kundengelder und unbelastete Vermögenswerte getrennt bilanziert werden und dürfen nicht eingesetzt werden, um die Geschäftstätigkeit in erheblichem Ausmaß zu finanzieren. Allerdings sollte für solche Institute weiter die Möglichkeit bestehen, forderungsbesicherte Darlehen an ihre Kunden auszureichen, damit diese ihre Wertpapierbestände finanzieren können (Lombardgeschäfte).

— Es sollte eine größere Markttransparenz hergestellt werden, idealerweise wäre das ein Transaktionsregister mit offenem Zugang zu aggregierten Daten, damit jedermann sehen kann, was auf diesen sehr wichtigen, aber undurchsichtigen Märkten der Finanzierung geschieht (dies wäre auch für die Marktteilnehmer selbst nützlich).

— Finanzunternehmen und Fondsgesellschaften muss es verwehrt bleiben, Darlehen gegen die Hinterlegung von Wertpapieren auszureichen, zu deren Besitz sie von Rechts wegen nicht zugelassen bzw. ausreichend befähigt sind.

— Finanzunternehmen, die keine Banken sind, sollten danach reguliert werden, wie sie ihre Barsicherheiten einsetzen.

— Die Aufsichtsbehörden sollten die Möglichkeit haben, einzuschreiten und Mindestsicherheitsabschläge oder Margen für die Märkte der besicherten Finanzierung (oder Teile von ihnen) vorzugeben. (Dies sollte auf internationaler Ebene geschehen und nach Möglichkeit mit den Sicherheitsabschlägen der Zentralbanken verknüpft werden).

d) Welche anderen Maßnahmen, wie verstärkte Überwachung oder nicht zwingende Maßnahmen, sollten in Betracht gezogen werden?

Der EWSA regt hier folgende Aspekte an:

— Schutz der Verbraucher von Finanzprodukten vor möglichen unlauteren Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit Finanzprodukten und -dienstleistungen, z.B. irreführende Sonderangebote oder Pyramidenbetrug und durch eine Vertragsgestaltung ohne missbräuchliche Klauseln;

— Berücksichtigung des Vorschlags der Wissenschaftler von der Universität Chicago (Eric A. Posner und E. Glen Weyl) "An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets" (Ein FDA für Finanzmarktinnovationen: Anwendung der Lehre vom versicherbaren Interesse auf die Finanzmärkte des 21. Jahrhunderts) vom 23.2.2012 dahingehend, dass jedes neue Produkt vor der Markteinführung der Zustimmung der Regierung bedarf, die gewährt wird, wenn es im Dienste der Realwirtschaft steht, und verweigert wird, wenn es sich um ein rein spekulatives Produkt handelt.

Brüssel, den 15. November 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 — Eine Strategie für die e-Vergabe“

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Berichterstatter: **Edgardo Maria IOZIA**

Die Europäische Kommission beschloss am 20. April 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 — Eine Strategie für die e-Vergabe*"

COM(2012) 179 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 120 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Kommission, da er der schnellen Umstellung auf ein durchgängig elektronisches System – wie bereits in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich erprobt – große Bedeutung beimisst. Das Volumen des Marktes für öffentliche Aufträge ist gigantisch: Es macht etwa 20 % des BIP der Europäischen Union aus.

1.2 In einer sehr negativen Konjunkturphase wie der jetzigen, die von für die Bürger schwerwiegenden Haushaltsanpassungen geprägt ist, werden Europa und die europäischen Initiativen äußerst negativ aufgefasst. Die europäischen Institutionen müssen daher größere Anstrengungen unternehmen, um sich stärker zu öffnen und die Gründe für bestimmte Entscheidungen klar und deutlich zu machen. Der Kommission, die als einzige europäische Institution das legislative Initiativrecht besitzt, fällt dabei eine besondere Verantwortung zu, nicht nur bei der Information, sondern auch bei der Überzeugung der Bürger von der Nützlichkeit ihrer Vorschläge. Der EWSA setzt sich nachdrücklich dafür ein und die Kommission sollte stärker mit den anderen europäischen Institutionen, auch mit den beratenden Organen, zusammenarbeiten.

1.3 Der EWSA hebt hervor, dass die linearen Kürzungen der öffentlichen Haushalte in Form eines früheren Ausscheidens der an der öffentlichen Auftragsvergabe beteiligten älteren und erfahrenen Mitarbeiter zu einem stetigen Rückgang des Humankapitals der öffentlichen Verwaltung führen. Er ruft daher die Mitgliedstaaten auf, Kürzungen nach dem Rasenmäherprinzip zu vermeiden, die nur kurzfristig die Staatskassen entlasten und in vielen Fällen externe Hilfe erforderlich machen, da das verbliebene Personal noch nicht das notwendige berufliche Know-how erworben hat.

1.4 Der EWSA weist auf die Bedeutung der e-Vergabe angesichts ihrer potenziellen Vorteile hin, etwa:

— Transparenz, Betrugsbekämpfung;

— Markteffizienz;

— Ausweitung des Marktes für öffentliche Aufträge auf die KMU;

— generelle Einsparungen für die öffentliche Verwaltung;

— Integration und Ausbau des Binnenmarktes;

— Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Entwicklung der Digitalen Agenda für Europa;

— neue Chancen für Technologiedienstleistungsunternehmen;

— berufliche Entwicklung für die Angestellten der öffentlichen Verwaltung und der Unternehmen.

1.5 Die Kommission hält eine volle Umstellung bis Mitte 2016 (bzw. unter Berücksichtigung der für die Umsetzung erforderlichen zwei Jahre voraussichtlich eher 2017) für machbar.

Dies bedeutet eine enorme Beschleunigung gegenüber dem, was in den vergangenen acht Jahren erreicht wurde. Diese Zielsetzung ist dem EWSA zufolge richtig und ehrgeizig, doch kann sie nur erreicht werden, wenn bestimmte, in dieser Stellungnahme aufgeführte Bedingungen bezüglich der Standardisierung, Interoperabilität und Zugänglichkeit eingehalten werden. Ansonsten besteht die Gefahr einer weiteren Marktfragmentierung.

1.6 Der EWSA unterstützt die vorgeschlagenen Ziele, muss aber dennoch anmerken, dass bislang trotz umfangreicher Bemühungen der Anteil der elektronisch abgewickelten Vergabeverfahren noch immer sehr bescheiden ist. Die Kommission steht kurz vor dem Abschluss einer Studie, in der für jedes Land die erreichten Quoten angegeben werden. Sie dürfte noch in diesem Jahr veröffentlicht werden. In Italien liegt die Quote beispielsweise bei 4 %.

1.7 Der EWSA kritisiert scharf die geringe Kooperationsbereitschaft einiger Mitgliedstaaten, die sich gegen die Veränderung wehren und nicht vorhaben, ihren Markt für öffentliche Aufträge für den Wettbewerb zu öffnen, da sie die nationalen Unternehmen schützen und nicht auf die erhebliche wirtschaftliche und politische Macht verzichten wollen.

1.8 Die Kommission spricht in ihrer Mitteilung von "Trägheit", der EWSA hält es eher für "passiven Widerstand" gegen die Veränderung und Empfänglichkeit für Einflussnahme auf nationaler Ebene in Form von Protektionismus. Die Veröffentlichung sämtlicher Aufträge in elektronischer Form führt dazu, dass die Festlegung eines Schwellenwertes für europäische Verfahren überflüssig wird und sich nachteilig auswirkt, was auch insbesondere von den KMU mit Nachdruck gefordert wird.

1.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine Beibehaltung der Schwellenwerte der Entwicklung des Binnenmarktes zuwiderläuft und dem Wettbewerb auf Augenhöhe schadet.

1.10 **Kommunikation**. Bürger, Unternehmen sowie lokale und nationale Behörden müssen von der Nützlichkeit dieser Instrumente überzeugt werden. Zu diesem Zweck sind integrierte Investitionen in Information, Kommunikation und Ausbildung unter Vermeidung verstreuter Initiativen notwendig.

1.11 **Transparenz**. Eine der unmittelbaren Auswirkungen der telematischen Publikation öffentlicher Aufträge ist eine erhöhte Transparenz. Der EWSA schlägt vor, neben der Veröffentlichung der Bekanntmachung auch über die Fortschritte der Arbeiten im Verhältnis zu den vorgesehenen Zeitplänen und den Zeitpunkt, zu dem die vergebenen Arbeiten abgeschlossen oder die Güter geliefert wurden, zu informieren. Durch mehr Transparenz wird der Betrug erschwert und es können Einsparungen für die öffentliche Verwaltung erzielt und die Markteffizienz verbessert werden.

1.12 **Interoperabilität und Standardisierung.** Der EWSA richtet den Fokus besonders auf die Themen im Zusammenhang mit der Interoperabilität zwischen den unterschiedlichen Plattformen (oftmals Portale) und der Standardisierung der elektronischen Verfahren und der in den einzelnen Phasen des Vergabeverfahrens ausgetauschten elektronischen Dokumente. Die Anhäufung einzelner Plattformen sowie unterschiedlicher Formate und Verfahren stellt ein Hindernis für die Elektronisierung der öffentlichen Auftragsvergabe dar und hält die Zulieferer, insbesondere die KMU, davon ab, diese anzuwenden. Die Kommission sollte unverzüglich die Verwendung eines *einzigen europäischen* (oder internationalen) *Standards* für die öffentlichen Vergabeverfahren vorschlagen, darunter insbesondere die Arbeit des Europäischen Komitees für Normung (CEN) im Rahmen des Workshops "*Business Interoperability Interfaces (BII) für die öffentliche Beschaffung in Europa*" ([1]) und die Implementierung der BII-Profile in den PEPPOL-Spezifikationen.

1.13 **Fragmentierung.** Mangels einer europäischen Strategie wurden sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene (Deutschland, Italien u.a.) Plattformen und Identifikationsinstrumente geschaffen, die nicht interagieren. Laut den KMU-Verbänden hat dies in den allermeisten Fällen zu einem Verzicht auf die Einreichung eines Angebots oder in anderen Fällen zu übermäßigen ungerechtfertigten Verwaltungskosten, v.a. für KMU, geführt. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU der Marktfragmentierung effizient entgegenwirken muss.

1.14 **Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit.** Der EWSA weist darauf hin, dass nur dann Vorteile für den Markt, die öffentlichen Verwaltungen und die Bürger erzielt werden können, wenn die Systeme gut zugänglich sind, wobei geringe Kosten, einfach zu verwaltende und zu wartende Systeme, standardisierte Module, Verfahren und Lösungen, die Erstellung eines gemeinsamen Glossars und ein wirksames (ebenfalls leicht zugängliches und benutzerfreundliches) Instrument zur Lösung des Sprachproblems gewährleistet und die Grundsätze, zu deren Einhaltung sich die Kommission im "Small Business Act" verpflichtet hat, befolgt werden.

1.15 **Sozialunternehmen.** Der EWSA empfiehlt, bei der Umstellung auf elektronische Instrumente ganz besonders darauf zu achten, dass diese Instrumente Sozialunternehmen zugänglich gemacht werden. Viele Sozialdienstleistungen werden derzeit von diesen Unternehmen erbracht, die eine sehr wichtige Komponente in der Landschaft der Betreuungs- und Pflegeunternehmen darstellen.

1.16 Die KMU sollten durch die europäischen Rechtsvorschriften für die Vergabe von Aufträgen oberhalb des Schwellenwerts dabei unterstützt werden, die Anforderungen bezüglich des Kapitals und der Erfahrungen zu erfüllen, z.B. durch die Gründung von Konsortien oder vorübergehenden Unternehmensverbänden. Portugal ist hierfür ein treffendes Beispiel: Die kleinen und mittleren Unternehmen erhielten 87 % der Aufträge, die jedoch nur 19 % des Wertes ausmachten.

2. **Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments**

2.1 In der Mitteilung erläutert die Kommission die strategische Bedeutung der elektronischen Auftragsvergabe ("e-Vergabe") und stellt die wichtigsten Maßnahmen vor, mit denen sie die volle Umstellung auf e-Vergabe in der EU unterstützen will.

([1]) Siehe http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html (auf Englisch).

2.2 Die Einsparungen der Behörden, die bereits auf e-Vergabe umgestellt haben, liegen zwischen 5 und 20 %. Würde man den niedrigsten Prozentsatz auf sämtliche Vergabeverfahren der EU anwenden, so ergäbe sich unter Berücksichtigung des Gesamtumfangs der öffentlichen Vergabe letztlich eine Einsparung von über 100 Mrd. EUR.

2.3 Im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ([2]) hat die Kommission gemäß der 2011 verabschiedeten Binnenmarktakte ([3]) einige Vorschläge zur vollen Umstellung auf e-Vergabe in der EU bis Mitte 2016 vorgelegt ([4]). Letztendlich wird eine "durchgängig elektronische Vergabe" angestrebt, bei der alle Phasen des Verfahrens – von der Bekanntmachung ("e-Bekanntmachung") bis zur Bezahlung ("e-Bezahlung") – elektronisch abgewickelt werden ([5]).

2.4 Die e-Vergabe kann dazu beitragen, den Zugang zu Ausschreibungen und deren Transparenz zu verbessern, besonders für KMU, und auf diese Weise auch den grenzübergreifenden Wettbewerb, Innovation und Wachstum im Binnenmarkt fördern.

2.5 Die Kommission nennt zwei Haupthindernisse für die Umstellung auf e-Vergabe:

— die "Trägheit" bestimmter Akteure. Die Schwierigkeit besteht darin, zögernde Käufer und Zulieferer zur Änderung ihrer eingefahrenen Gewohnheiten zu bewegen;

— die "Marktfragmentierung" durch das Nebeneinander einer Vielzahl verschiedener und mitunter technisch komplexer Systeme, die in der EU verwendet werden.

2.6 Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Ziele legt die Kommission einen 15-Punkte-Aktionsplan vor.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erkennt an, dass der Rechtsrahmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe überarbeitet und eine schrittweise Umstellung auf eine durchgängig elektronische Vergabe vollzogen werden muss, sodass der Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel in einigen Phasen des Beschaffungsverfahrens verbindlich wird.

3.2 Der von der Kommission vorgeschlagene Fahrplan für eine schrittweise Umsetzung der e-Vergabe ist sehr ehrgeizig und könnte bei einer ordnungsgemäßen Anwendung für sämtliche Akteure des Beschaffungsmarktes von großem Nutzen sein. Angesichts der Unterschiede bei der Entwicklung der e-Vergabe in den unterschiedlichen Ländern, in denen bereits eine Fragmentierung der Lösungen und Plattformen zu erkennen ist, könnte der Mangel an strategischen und praktischen Vorgaben bei Nichteinhaltung gewisser grundlegender Mindestvoraussetzungen zu einer weiteren Marktfragmentierung führen.

3.3 Die Entwicklung der e-Vergabe darf jedoch nicht zu einer Beeinträchtigung des "Bestbieterprinzips" gemäß dem Richtlinienentwurf zur öffentlichen Auftragsvergabe ([6]) führen.

3.4 Der EWSA richtet den Fokus besonders auf die Themen im Zusammenhang mit der Interoperabilität zwischen den unterschiedlichen Plattformen (oftmals Portale) und der Zugänglichkeit der elektronischen Verfahren und der in den einzelnen Phasen des Vergabeverfahrens ausgetauschten elektronischen Dokumente. Es muss ein europäischer (oder internationaler) offener Standard für die (Software-)Lösungen im Bereich der elektronischen Beschaffung im öffentlichen Sektor vorgesehen werden. Die Anhäufung einzelner Plattformen sowie unterschiedlicher Formate und Verfahren stellt ein Hindernis für die Elektronisierung der öffentlichen Auftragsvergabe dar und hält die Zulieferer, insbesondere die KMU, davon ab, diese anzuwenden. Das Europäische Komitee für Normung (CEN) hat im Rahmen des Workshops "Business Interoperability Interfaces für die öffentliche Beschaffung in Europa" sogenannte "interoperable Standard-Profile" für die Implementierung standardisierter Software-Lösungen ausgearbeitet.

3.5 Zur Beseitigung der derzeit vorhandenen Barrieren begrüßt der EWSA den Einsatz gezielter Maßnahmen der Kommission, welche die Nutzung internationaler oder europäischer offener Standards zur Umsetzung technisch interoperabler Lösungen verbindlich machen sollen. Es wäre sinnvoll, auf der Grundlage der Arbeiten des BII-Workshops des CEN und der entsprechenden Implementierungen innerhalb des PEPPOL-Projekts die Ausarbeitung von Leitlinien für eine ordnungsgemäße Anwendung der offenen Standards vorzusehen. In der Digitalen Agenda für Europa ist ausdrücklich ([7]) eine Maßnahme zur Förderung der Standardisierung der e-Vergabe durch die Nutzung technischer Spezifikationen vorgesehen, die von sämtlichen Zulieferern von IKT-Lösungen und -Diensten implementiert werden können.

3.6 Der EWSA hebt hervor, dass die e-Vergabe wesentlich zur Transparenz in den Beschaffungsverfahren des öffentlichen Sektors und zur Betrugsbekämpfung beitragen kann. Mit den elektronischen Instrumenten kann das gesamte Verfahren überwacht und bewertet und die Umsetzung durch den Zulieferer nachvollzogen werden. Diese Informationen sind wichtig, um eine größtmögliche Transparenz ("e-Transparenz") im öffentlichen Sektor zu gewährleisten. Sie können einen wichtigen Anreiz für die Verwendung der Instrumente der e-Vergabe darstellen, insbesondere für KMU. Portugal kann auf diesem Gebiet als Vorbild dienen ([8]). Dies gilt auch für Litauen, wo Bekanntmachung, Zugang und Angebotsabgabe auf elektronischem Wege zwingend vorgeschrieben sind. Dies bringt folgende Vorteile mit sich: Senkung der Preise (14-55 %) der erworbenen Waren und Dienstleistungen, Erhöhung der Zahl der an den Ausschreibungen teilnehmenden Zulieferer um 20-90 %, Verkürzung des Beschaffungsverfahrens von 46 auf 11 Tage.

([2]) Vorschläge vom 20. Dezember 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final und COM(2011) 897 final.

([3]) Die Binnenmarktakte enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Ankurbelung der europäischen Wirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

([4]) In den Vorschlägen ist der verbindliche Einsatz der e-Vergabe spätestens zwei Jahre nach der Umsetzungsfrist vorgesehen, was nach dem derzeitigen Verabschiedungszeitplan eine Umsetzung bis Mitte 2016 ermöglichen dürfte.

([5]) Vergabeverfahren lassen sich im Wesentlichen in zwei Phasen gliedern: die Vorvergabephase und die Nachvergabephase. Die Vorvergabephase umfasst alle Teilphasen der Vergabe bis zur Auftragsvergabe (Veröffentlichung der Bekanntmachung, Zugang zu den Ausschreibungsunterlagen, Einreichung der Angebote, Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe). Die Nachvergabephase umfasst alle Teilphasen nach der Auftragsvergabe (Bestellung, Rechnungsstellung und Bezahlung).

([6]) Siehe Stellungnahme des EWSA: ABl. C 191 vom 29. Juni 2012, S. 84.

([7]) http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

([8]) www.base.gov.pt/.

3.7 Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Initiativen der e-Vergabe eine Ausbildungsförderung für KMU vorsehen, damit diese die Technologien einsetzen können und deren Vorteile erkennen. Von grundlegender Bedeutung werden dabei Investitionen in die Ausbildung der Beschäftigten des öffentlichen und privaten Sektors sein. Der EWSA hält eine dahingehende Unterstützung für äußerst sinnvoll. Die KMU könnten dabei auf ihre jeweiligen Berufsverbände zurückgreifen.

3.8 Es gibt Sprachbarrieren, denen in dieser Mitteilung nicht gebührend Rechnung getragen wird. Neben der nationalen Sprache müssten die auf den Plattformen der e-Vergabe verfügbaren Informationen noch mindestens in einer anderen europäischen Sprache verfügbar sein. Dies könnte jedoch mit übermäßigen Mehrkosten verbunden sein. Eine Lösung könnte darin bestehen, dass die Europäische Kommission einen gezielt auf die elektronische Beschaffung ausgerichteten "Online-Übersetzer" entwickelt.

3.9 Die Kommission weist nicht auf das Problem der Sichtbarkeit der Vergabe von Aufträgen unterhalb des Schwellenwerts im gesamten Binnenmarkt hin, die insbesondere für KMU und Kleinstunternehmen von Bedeutung ist. Dem EWSA zufolge ist nun der Zeitpunkt gekommen, um sich über die Zweckmäßigkeit der Beibehaltung der Schwellenwerte Gedanken zu machen, da mit der e-Veröffentlichung sämtliche Aufträge für alle zugänglich werden.

4. **Spezifische Bemerkungen zu den vorgesehenen Maßnahmen**

4.1 Der EWSA teilt die Auffassung, dass eine Umstellung auf eine durchgängig elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge notwendig ist. Während die Kommission den Schwerpunkt auf die Anfangsphasen des Beschaffungsverfahrens legt (Veröffentlichung der Bekanntmachung, Zugang zu den Ausschreibungsunterlagen, Einreichung der Angebote, Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe), ist es jedoch auch wichtig, die unterschiedlichen Phasen nach der Auftragsvergabe (Bestellungen, Rechnungen und Bezahlungen) zu berücksichtigen und den Verlauf der Aufträge, die festgestellten Probleme, die Ausführungstermine und die Kosten zu veröffentlichen.

4.2 Die Harmonisierung der technischen Anforderungen ist von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung von IKT-Lösungen und -Diensten, die auf lokaler, nationaler und grenzübergreifender Ebene übernommen und eingesetzt werden können. Der EWSA ruft die Kommission eindringlich auf, mit der entsprechenden Leitaktion 2 fortzufahren. Die Auswirkungen sind nicht nur für die öffentlichen Verwaltungen von großer Bedeutung, sondern auch und insbesondere für die Zulieferer, die die standardisierten und interoperablen Lösungen auf europäischer Ebene anwenden können.

4.3 Die Verwendung elektronischer Signaturen stellt bei grenzübergreifenden Transaktionen ein komplexes Problem dar. Es sollten daher Maßnahmen ergriffen werden, die die Interoperabilität solcher Lösungen erleichtern. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass beispielsweise für Länder wie Portugal zu den Schwierigkeiten bei der Verwendung der e-Vergabe (neben der Interoperabilität zwischen den unterschiedlichen Plattformen für die e-Vergabe ([9])) die mit den elektronischen Signaturen verbundenen übermäßigen Anforderungen und die Kosten für die Zeitstempeldienste gehören.

([9]) Siehe http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416 (auf Englisch).

4.4 Die Förderung einfacher Lösungen und bewährter Verfahren ist zweifelsohne eine wirksame Unterstützung für Projekte zur Elektronisierung der öffentlichen Auftragsvergabe. Bei der Ausarbeitung der entsprechenden Lösungen müssen die Bedürfnisse der KMU berücksichtigt werden, insbesondere in der Phase der elektronischen Angebotsabgabe ("e-Abgabe"). Die von der Expertengruppe der Kommission für die e-Vergabe (e-TEG) erzielten Ergebnisse sind daher von grundlegender Bedeutung und könnten einer Auswertung durch die Interessenträger unterzogen werden.

4.5 Die wichtigste Maßnahme, auf die sich die Kommission konzentrieren sollte, betrifft die Umsetzungsmodalitäten der einzelnen Lösungen für die e-Vergabe im Binnenmarkt. Am PEPPOL-Projekt ("Pan-European Public Procurement Online") haben im Einzelnen elf Länder teilgenommen, die technische Spezifikationen für die Entwicklung standardisierter Lösungen für die kritischeren Phasen des Beschaffungsverfahrens ausgearbeitet und eine offene Plattform für den Austausch standardisierter Dokumente geschaffen haben. Damit wurde für eine volle Interoperabilität zwischen den einzelnen europäischen Plattformen gesorgt.

4.5.1 Zu den PEPPOL-Komponenten gehören die Instrumente zur Validierung elektronischer Signaturen auf der Grundlage von elektronischen, durch europäische Behörden ausgestellten Zertifikaten, eine virtuelle Unternehmensakte zur standardisierten Darstellung von Geschäftsinformationen (Zertifikate und Bescheinigungen), ein elektronischer Katalog zur standardisierten Darstellung der Angebote zu Waren und Dienstleistungen, Bestellungen und die elektronische Rechnungsstellung, die die Käufer und Zulieferer mit festgelegten Verfahren zum Informationsaustausch bei gemeinsamen Aktivitäten unterstützen, und schließlich eine Infrastruktur für die Übertragung elektronischer Dokumente (das "Netzwerk") auf der Grundlage gemeinsamer Standards, die auf nationaler Ebene kompatibel sind und die einzelnen Gemeinschaften/Systeme der e-Vergabe miteinander vernetzen.

4.5.2 Wie e-CERTIS (ein Informationssystem zur Ermittlung der unterschiedlichen, in den Vergabeverfahren der 27 EU-Mitgliedstaaten, Kroatiens (Beitrittsland), der Türkei (Kandidatenland) und der drei EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen oftmals erforderlichen Zertifikate und Bescheinigungen) liefert auch das Europäische System der virtuellen Unternehmensakte (EVS) Informationen über die Kriterien und notwendigen Nachweise/Bescheinigungen für die Teilnahme an den Ausschreibungen in den Mitgliedstaaten. Während die e-CERTIS-Datenbank jedoch derzeit eine reine Informationsdatenbank ist, bietet die EVS noch zusätzliche Schnittstellen an, um andere Dienste mit ihr zu verkoppeln. e-CERTIS sollte über ähnliche Eigenschaften verfügen wie das Konzept der Unternehmensakte. Die Kommission sollte die Konformität sicherstellen und das entsprechende Rechtsinformationssystem aktualisieren und zugleich diesen Dienst anbieten und technische Unterstützung leisten.

4.5.3 Der EWSA hofft auf eine starke Unterstützung vonseiten der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Rolle der Vereinigung OpenPEPPOL und betont, wie wichtig diese zur Wartung und Weiterentwicklung der technischen Spezifikationen sowie zu deren Nutzung durch den europäischen öffentlichen Sektor bei der Durchführung öffentlicher Ausschreibungen ist. Hierdurch werden Standardisierung und Interoperabilität in den unterschiedlichen Phasen des Beschaffungsverfahrens (nicht nur in der Vorvergabephase, sondern auch in der Nachvergabephase) gewährleistet, um eine Marktfragmentierung zu vermeiden.

4.6 Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Entwicklung einer Infrastruktur für die e-Vergabe durch die Fazilität "Connecting Europe" finanziert und unterstützt werden muss, indem auf der Arbeit aufgebaut wird, die bereits von den Mitgliedstaaten des PEPPOL-Konsortiums im Zusammenhang mit der derzeitigen Übertragungsinfrastruktur (dem "Netzwerk") zur Vernetzung der einzelnen Systeme in Europa geleistet wurde. Der EWSA hebt hervor, wie wichtig es ist, eine offene, zugängliche und sichere Infrastruktur zu wahren, die sich auf gemeinsame Standards stützt. Um die Verbreitung der e-Vergabe zu erleichtern, sollten die Strukturfonds eingesetzt werden.

4.7 Der EWSA empfiehlt die Durchführung einer integrierten Kommunikationsstrategie, indem in Zusammenarbeit mit dem "Enterprise Europe Network" auf den bereits bestehenden Gemeinschaften (insbesondere OpenPEPPOL) aufgebaut wird und Vernetzungsprogramme für die Regionen und Kommunen eingesetzt werden. Die Kommunikationsstrategie könnte für den Bereich der e-Vergabe zwischen der Kommission, OpenPEPPOL und dem neuen Pilotprojekt A (CIP ICT PSP) "Basic Cross Sector Services" (BCSS) aufgeteilt werden.

4.8 Der EWSA befürwortet den Beschluss der Kommission, die Auftragsvergabe innerhalb ihrer eigenen Strukturen zu elektronisieren und die entwickelten Open-Source-Lösungen zur Verfügung zu stellen.

4.9 Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Einführung der elektronischen Instrumente für die öffentliche Auftragsvergabe überwacht und die jeweiligen Vorteile genau bestimmt werden müssen. Die Kommission sollte vom Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie an vierteljährlich einen Bericht über den Verlauf der Aufträge in qualitativer/quantitativer Hinsicht in den einzelnen Mitgliedstaaten veröffentlichen, um Rechenschaft über die bei den Verfahren erzielten Fortschritte abzulegen.

4.10 Gleichzeitig ist ein Dialog auf internationaler Ebene über den Einsatz der elektronischen Instrumente für die öffentliche Auftragsvergabe von grundlegender Bedeutung, um mehr Transparenz und Wettbewerb zu schaffen. Die Verwendung internationaler Standards hat sich erneut als ein notwendiges Instrument zu diesem Zweck herausgestellt. Daher ist eine Überwachung der entsprechenden Entwicklungen wünschenswert. Es ist insbesondere notwendig, die Verwendung von Standards (CEN-BII und PEPPOL-Spezifikationen) bei der Implementierung der e-Vergabe durch den europäischen öffentlichen Sektor zu überwachen und zu empfehlen.

Brüssel, den 14. November 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: Modernisierung des EU-Beihilferechts“

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Berichterstatterin: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Die Europäische Kommission beschloss am 8. Mai 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: Modernisierung des EU-Beihilferechts*"

COM(2012) 209 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 128 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der europäischen Beihilfepolitik kommt in einer globalisierten und stark wettbewerbsorientierten Wirtschaft strategische Bedeutung zu.

1.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die von der Kommission in der Mitteilung vorgeschlagene Reform angesichts folgender Ziele unterstützt werden muss:

— Beitrag der europäischen Politik für staatliche Beihilfen zur Strategie Europa 2020;

— neue und wirksamere Aufgabenverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten;

— verschiedene verfahrenstechnische Verbesserungen.

1.3 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die positive Verbindung zwischen wirksamen staatlichen Beihilfen und dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums verstärkt werden muss. Eine gezielte staatliche Beihilfepolitik macht es möglich, Innovationen (einschließlich sozialer Innovationen), umweltfreundliche Technologien und die Entwicklung der Humanressourcen zu fördern und dabei Umweltschäden zu vermeiden. Eine gezielte und dynamische staatliche Beihilfepolitik kann aktiv zu hohem Beschäftigungsstand und starkem sozialem Zusammenhalt beitragen.

1.4 Diese wegen ihrer Ziele, der Modalitäten und des Zeitplans anspruchsvolle Reform muss gleichwohl in einigen Bereichen genauer ausgeführt werden.

1.5 Der EWSA fordert die Kommission auf, verschiedene in der Mitteilung verwendete Begriffe zu präzisieren:

1.5.1 Der Schlüsselbegriff des "Marktversagens", so wie er von der Kommission gebraucht wird, sollte genauer definiert werden, da sich seine Bestimmung je nach Bereich ändert: Kreditzugang, Finanzierung der Breitbandnetze, Erschließung von Handelsflächen, Zugang zu Innovation, Bildung, Entwicklung des weiblichen Unternehmertums usw. Marktversagen kann auch unterschiedliche Gründe haben wie negative externe Effekte, unvollständige Informationen, Koordinierungsprobleme, Vorliegen einer Marktmacht usw.

1.6 Der EWSA wirft bezüglich der angestrebten Reformen eine Reihe von Fragen auf:

1.6.1 Die von der Kommission vorgeschlagene Reform führt zu mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Gewährung und Kontrolle staatlicher Beihilfen. Welche rechtlichen und praktischen Mittel gedenkt die Kommission zu ergreifen, um die Mitgliedstaaten zur umfassenden Zusammenarbeit bei der Anwendung des Beihilferechts zu bewegen?

1.6.2 Die gestiegene Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Beihilfen birgt die Gefahr einer subjektiven Anwendung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten, von unlauteren Praktiken der Mitgliedstaaten und der Rückkehr eines gewissen Wirtschaftspatriotismus, der für die Unternehmen letztlich mehr Rechtsunsicherheit bedeuten würde.

1.6.3 Die Kommission stellt auf der Grundlage einer Studie der WTO fest, dass die staatlichen Beihilfen der wichtigsten globalen Wettbewerber etwa gleich hoch sind wie in der EU. Jedoch bietet die europäische Beihilfepolitik einen transparenteren Rahmen als z.B. die Regelungen der Vereinigten Staaten, Indiens, Koreas oder Brasiliens. Die Daten sind allerdings veraltet und sollten aktualisiert werden, damit die Kommission über ein umfassendes und genaues Bild der aktuellen Lage verfügen kann.

1.6.4 Die Kommission schneidet die Frage der Eigenschaften der EU-Regelung im Verhältnis zu den anderen Kontrollsystemen für staatliche Beihilfen an, kommt aber zu keinem besonderen Schluss. Wieso bekräftigt sie bei dieser Gelegenheit nicht, dass weltweit ein wirtschaftlicher Ansatz der gleichen Wettbewerbsbedingungen verfolgt werden muss, um zu einer ausgewogenen Zuweisung dieser Hilfen zu kommen? Der EWSA betont, dass gegen die spezifischen Folgen illegaler ausländischer Beihilfen, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen im Vergleich zu ihren internationalen Wettbewerbern gefährden, wirksam vorgegangen werden muss.

1.7 Der EWSA schlägt schließlich eine Reihe von Änderungen vor, die seines Erachtens bezüglich der von der Kommission und dem Rat für notwendig erachteten Unterstützung für KMU vorgenommen werden müssen. Diese müssen vor allem dann unterstützt werden, wenn sie dem Wettbewerbsdruck von Unternehmen aus Drittstaaten ausgesetzt sind, die in den Genuss direkter oder indirekter staatlicher Beihilfen kommen, die vom Umfang her bedeutender sind und unter weniger transparenten Bestimmungen gewährt werden.

1.7.1 Angesichts ihres geringen Betrags, ihrer positiven Wirkung für KMU und Kleinstunternehmen und ihrer beschränkten Auswirkungen für den Binnenmarkt schlägt der EWSA vor, die Schwelle für die (von der Anmeldungspflicht ausgenommenen) "De-minimis-Beihilfen" nach dem Beispiel der unlängst für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse beschlossenen Regelung dauerhaft von 200 000 EUR auf 500 000 EUR anzuheben, da dies für einen Zeitraum von drei aufeinander folgenden Jahren für jedes Unternehmen gewünscht wird.

1.7.2 Angesichts der Notwendigkeit, die europäischen KMU bei der Entwicklung ihrer internationalen Marktfähigkeit zu unterstützen, schlägt der EWSA eine Änderung von Artikel 27 Absatz 3 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung 800/2008 vor, damit Beihilfen für KMU zu Unterstützung ihrer Teilnahme an Messen und Ausstellungen in einem auf drei aufeinander folgende Jahre beschränkten Zeitraum als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können.

1.8 Der EWSA gibt der Kommission aufgrund seiner Erfahrungen die drei folgenden praktischen Empfehlungen:

1.8.1 Erarbeitung eines praktischen Leitfadens/Ratgebers in allen EU-Amtssprachen, in dem die Definitionen, die Verbotstatbestände und die verfügbaren Verfahren aufgeführt werden, um das Verständnis bzw. die sinnvolle Verwendung der staatlichen Beihilfen seitens der Unternehmen, Gerichte und Behörden zu optimieren;

1.8.2 Veranstaltung zusätzlicher Weiterbildungsseminare für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, um eine möglichst einheitliche Anwendung des Unionsrechts betreffend die staatlichen Beihilfen in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen;

1.8.3 angesichts der Bedeutung der angestrebten Änderungen fordert der EWSA, im Rahmen der Überprüfung der De-minimis-Verordnung, der Ermächtigungsverordnung und der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung konsultiert zu werden.

2. **Inhalt der Kommissionsmitteilung**

2.1 Die Kommission verfolgt bei der Reform der europäischen Politik für staatliche Beihilfen vor allem die drei folgenden Ziele:

a) Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in einem wettbewerbsfähigen Binnenmarkt im Einklang mit der Strategie Europa 2020;

b) Konzentration der Ex-ante-Prüfung der Kommission auf die Fälle mit den größten Auswirkungen auf den Binnenmarkt;

c) Straffung der Verfahrensregeln und Beschleunigung des Entscheidungsprozesses.

2.2 Ausgangspunkt für diese Reform ist eine durchwachsene Bilanz der bisherigen Politik:

— die komplexen gegenwärtigen Bestimmungen sind schwer zu verstehen, anzuwenden und zu kontrollieren. Kommissionsmitglied Joaquín Almunia erklärte selbst am 23. Februar 2012 vor dem EWSA, dass es 37 verschiedene Rechtsakte (Verordnungen, Mitteilungen und Leitlinien) gibt;

— bei der gegenwärtigen Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen, die unter eine Gruppenfreistellung fallen, ist eine gewisse Abweichung von den Beihilfevorschriften aufgedeckt worden;

— die Kommission verfügt über keine Bestimmungen zur Festlegung eindeutiger Prioritäten für die Bearbeitung von Beschwerden;

— die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission könnten in den Bereichen Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei den Notifizierungsverfahren besser funktionieren.

2.3 Um hier Abhilfe zu schaffen und alle Potenziale des Binnenmarkts auszuschöpfen (in Bezug auf Energie, Verkehr und digitale Technologien), schlägt die Kommission eine in puncto Ziele, Modalitäten und Zeitplan ehrgeizige Reform vor.

2.4 Die vorgeschlagene Reform verfolgt anspruchsvolle Ziele, weil eine der ältesten und am besten integrierten Unionspolitiken in den Dienst des europäischen Wachstums gestellt wird, und weil zudem recht einschneidende verfahrensspezifische Verbesserungen erzielt werden sollen, auch wenn diese in der Mitteilung weder beziffert noch detailliert aufgeführt werden.

2.5 Die vorgeschlagene Reform ist anspruchsvoll in Bezug auf das Verfahren, da die Kommission ein kohärentes und zusammenhängendes Paket von Reformen im Rahmen einer "integrierten Strategie" durchführen möchte:

— Überarbeitung der De-minimis-Verordnung;

— Änderungen in der Ermächtigungsverordnung des Rates bezüglich der Definition bestimmter mit dem Binnenmarkt vereinbarer Kategorien von Beihilfen, die damit von der Anmeldepflicht befreit werden;

— Überarbeitung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung hinsichtlich der von der geltenden Ermächtigungsverordnung abgedeckten Beihilfekategorien;

— rechtliche Klärung des Begriffs der staatlichen Beihilfe;

— Modernisierung der Verfahrensordnung für Beihilfesachen.

2.6 Der vorgeschlagenen Reform liegt ein ehrgeiziger Zeitplan zugrunde, da die Kommission davon ausgeht, dass die Vorschläge zur Änderung der Verfahrens- und der Ermächtigungsverordnung im Herbst 2012 und die übrigen Instrumente des Pakets bis Ende 2013 angenommen werden, d.h. vor Inkrafttreten der Finanziellen Vorausschau 2014-2020.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 *Kontrolle der staatlichen Beihilfen im übergreifenden Rahmen des europäischen Wettbewerbrechts*

3.1.1 Der EWSA begrüßt die von der Kommission in der Mitteilung verkündeten Ziele, "die Gewährung gut konzipierter und auf ausgewiesenes Marktversagen und auf Ziele von gemeinsamem Interesse ausgerichteter Beihilfen" zu erleichtern. Dies soll durch eine Konzentration der Prüfung der Kommission auf Fälle mit besonders großen Auswirkungen auf den Binnenmarkt, durch straffere Regeln und schnelleren Erlass von Beschlüssen ermöglicht werden.

Dieses Vorgehen fügt sich ein in den allgemeineren Rahmen der Entwicklung des Wettbewerbsrechts, sowohl bezüglich wettbewerbswidriger Verhaltensweisen (Kartelle und Missbräuche einer beherrschenden Stellung) als auch der Fusionskontrolle.

3.1.2 Wettbewerbswidrige Verhaltensweisen: Die "Modernisierung des Wettbewerbrechts" durch die Verordnung Nr. 1/2003 ([1]) und begleitende Texte haben – mittels Abschaffung des Anmeldungssystems – eine Dezentralisierung bei der Anwendung des Wettbewerbrechts eingeleitet. Die Kommission ist somit in der Lage, ihr Vorgehen auf die Bekämpfung der gravierendsten Beschränkungen und Missbräuche, insbesondere der Kartelle, auszurichten. Diese Modernisierung wird begleitet durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den untereinander vernetzten nationalen Wettbewerbsbehörden einerseits und der Kommission andererseits.

([1]) ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1.

3.1.3 Fusionskontrolle: Kommissar Joaquín Almunia hat unlängst verkündet, dass eine Reform des europäischen Fusionskontrollsystems in naher Zukunft möglich ist, um sich auf die Fusionen mit den vermutlich größten Auswirkungen für den Markt ([2]) konzentrieren zu können. Kurzfristig geht es um eine leichtere Behandlung weniger problematischer Fälle durch Verbesserungen des "vereinfachten Verfahrens" und der Überarbeitung des Systems der "Ankündigung". Längerfristig könnte auch die Kontrollregelung für Zusammenschlüsse selbst überarbeitet werden mittels einer Überprüfung des Erwerbs nicht beherrschender Minderheitsbeteiligungen und einer besseren Abstimmung zwischen den nationalen Systemen und dem europäischen System bezüglich Schwellenwerten und Vorabentscheidungen.

3.2 *Kriterien für eine allgemeine Regelung staatlicher Beihilfen*

3.2.1 Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung für eine allgemeine Ausrichtung der Beihilfen auf der Grundlage folgender Kriterien ([3]):

— konzentrierte und selektive Beihilfen;

— Abstimmung auf die Strategien zur Vollendung des Binnenmarkts;

— Vereinfachung, Transparenz und Rechtssicherheit von Verfahren und Bestimmungen;

— verstärkter Dialog mit den Mitgliedstaaten bei den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen und bei den Phasen der Bewertung und Überwachung der Wirksamkeit;

— mehr Informationen für die Unternehmen über die Beihilferegelungen und –verfahren;

— geteilte Verantwortung dank Aktivierung der nationalen Koordinierungsebenen;

— Anpassung der europäischen Beihilfevorschriften an die Beihilfestrategien unserer wichtigsten Handelspartner, um gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber der übrigen Welt zu gewährleisten ([4]).

3.3 *Größere Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Beihilfevorschriften*

3.3.1 Der EWSA geht davon aus, dass sich eine Konzentration der Kontrollen durch die Kommission auf die problematischsten Vorgänge vor allem auf eine Ausweitung der von der Anmeldepflicht befreiten Beihilfen stützen würde. Dies würde zwangsläufig mit verstärkter Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten einhergehen. Der EWSA weist gleichwohl darauf hin, dass

([2]) http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN.
([3]) ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 1 Ziffer 3.1.
([4]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf

dabei die Besonderheiten des Beihilferechts zu berücksichtigen sind. Denn der Staat und allgemeiner die Gesamtheit aller staatlichen und öffentlichen Einrichtungen, die Beihilfen gewähren können, sind in gewisser Weise Richter in eigener Sache.

3.3.2 Eine gestiegene Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Beihilfen birgt die Gefahr einer subjektiven Anwendung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten, von unlauteren Praktiken der Mitgliedstaaten und der Rückkehr eines gewissen Wirtschaftspatriotismus. Dies würde für die Unternehmen letztlich weniger Rechtssicherheit bedeuten.

3.3.3 Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar, um diese Gefahr auf ein Minimum zu beschränken:

— Verstärkte Transparenz mittels Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten. Die Veröffentlichung eines über das Internetportal der Kommission zugänglichen zusammenfassenden Jahresberichts über die Anwendung der De-minimis-Verordnung und der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung könnte diesbezüglich vereinbart werden.

— Das finanzielle Risiko im Zusammenhang mit einer Rechtswidrigkeit/Unvereinbarkeit liegt ausschließlich beim Beihilfeempfänger, der gezwungen ist, die betreffende Summe – aufgezinst – zurückzuerstatten. Deshalb könnte die finanzielle Haftung der Mitgliedstaaten erhöht werden, z.B. indem die Behörde, die die betreffende Beihilfe gewährt hat, mit einer Strafzahlung belegt wird.

— Die Einrichtung unabhängiger nationaler Agenturen, die für die staatliche Beihilfepolitik zuständig sind, könnte erwogen werden. Diese würden sowohl für die Kommission als auch für die Unternehmen als "Kontaktstellen" fungieren.

— Die Kommission müsste wirksamere Ex-post-Kontrollen durchführen und vorbildliche Verfahren aktiv fördern.

3.4 *Vereinfachung und Transparenz der Verfahren*

3.4.1 Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben ihre Reaktionsfähigkeit bezüglich der Wirtschafts- und Finanzkrise unter Beweis gestellt, indem sie zwischen 2008 und 2011 eine Reihe spezifischer Texte angenommen haben ([5]). Vor allem dank einer größeren Zusammenarbeit seitens der Mitgliedstaaten und einer starken Mobilisierung der Kommissionsdienststellen konnten zur Zufriedenheit der Staaten und der Unternehmen Beschlüsse kurzfristig gefasst werden.

([5]) Vgl. Befristete Bestimmungen über staatliche Beihilfen als Antwort auf die Wirtschafts- und Finanzkrise.

3.4.2 Im Allgemeinen sind die Verfahren jedoch für die Interessenvertreter immer noch viel zu lang und komplex. Der EWSA unterstützt deshalb die Kommission in ihrem Bestreben, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und die Verwaltungsverfahren zu verbessern. Ferner sollten die Mitgliedstaaten verstärkt Verantwortung für die Gewährleistung von Transparenz und Effizienz übernehmen. Es ist wichtig, dass diese Fristen so weit wie möglich an den Rhythmus der Wirtschaft angepasst werden.

3.4.3 In diesem Sinne könnte das für die Bearbeitung bestimmter Beihilfekategorien ([6]) vorgesehene "vereinfachte Verfahren" ausgedehnt werden, wobei es aber an die Vorschriften gebunden bleibt. Bei diesem Verfahren prüft die Kommission lediglich, of die Beihilfemaßnahme den geltenden Vorschriften und üblichen Praktiken entspricht.

3.5 *Bessere Durchsetzung des Rechts*

3.5.1 Die wirksame Durchsetzung des Beihilferechts ist von grundlegender Bedeutung. Der EWSA stellt indes fest, dass die nationalen Gerichte häufig nicht in der Lage sind, eine wirksame Durchsetzung des Beihilferechts zu gewährleisten, um vor allem die Rechte von Unternehmen zu schützen, die Opfer widerrechtlicher Beihilfemaßnahmen für Wettbewerber geworden sind. Dafür können verschiedene Ursachen angeführt werden, u.a. die unzureichende Beherrschung des europäischen Wettbewerbsrechts durch die Richter und verfahrensspezifische Zwänge bei allen Streitsachen.

3.5.2 Es sollten Lösungen gefunden werden, die eine bessere Durchsetzung des Beihilferechts in der Praxis ermöglichen. Sowohl den Unternehmen wie den einzelstaatlichen Gerichten sollten wirksamere Instrumente und Verfahren zur Verfügung stehen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 *Definition des Begriffs "Marktversagen"*

4.1.1 Der EWSA begrüßt das Bestreben, nur Beihilfemaßnahmen zu genehmigen, die a) zum Wachstum beitragen und Marktversagen beseitigen sollen (Beihilfen dürfen private Ausgaben ergänzen, aber nicht ersetzen) und b) Anreizwirkung haben, d.h. wenn sie den Beihilfeempfänger dazu veranlassen, Tätigkeiten durchzuführen, die er ohne die Beihilfe nicht durchgeführt hätte.

4.1.2 In diesem Zusammenhang muss der Begriff des "Marktversagens" unbedingt präzisiert und durch Beispiele für die verschiedenen Bereiche verdeutlicht werden, was auf der Grundlage der einschlägigen europäischen Rechtsprechung erfolgen kann. Damit sollen sowohl die Behörden als auch die Unternehmen dabei unterstützt werden, diesen Begriff einheitlich aufzufassen und ihn bereits bei der Konzeption der Beihilfemaßnahmen zu berücksichtigen.

([6]) ABl. C 136 vom 16.6.2009, S. 3.

4.2 *Vertiefung und Aktualisierung der internationalen Vergleiche auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen*

4.2.1 In den Ziffern 16 und 17 der Mitteilung wird auf die Wettbewerbspolitik in Drittstaaten eingegangen. Die Kommission kommt dabei zum Schluss, dass die EU über einen transparenteren Rahmen verfügt, wobei Beihilfen in vergleichbarer Höhe gewährt werden können. Diese Aussagen beruhen auf einer vergleichenden Studie der WTO aus dem Jahr 2006. Der EWSA fordert die Kommission auf, die WTO zur Erstellung einer aktuellen Studie anzuhalten, da zahlreiche, nicht der EU angehörende WTO-Mitgliedstaaten angesichts der Krise zu massiven Subventionen gegriffen haben, insbesondere in den verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes. Es ist zu wünschen, dass die künftige Wettbewerbspolitik ab 2013 auf einem aktuellen Lagebild basiert. Im Rahmen eines durch die weltweite Krise verschärften wirtschaftlichen Wettbewerbs sollte dabei auch die aktuelle Situation z.B. in den Vereinigten Staaten, China, Indien und Brasilien beleuchtet (und auch die Beihilfen auf Ebene der Teilstaaten berücksichtigt) werden.

4.2.2 Die Anwendung der Beihilfevorschriften muss die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt ermöglichen. Die europäischen Unternehmen sind jedoch dem Wettbewerb von Unternehmen in Drittstaaten ausgesetzt, deren Recht mitunter keinerlei Beschränkung staatlicher Beihilfen kennt. Wie die Kommission in der Mitteilung feststellt ([7]), kann diese Situation zu schweren Wettbewerbsverzerrungen zum Schaden der europäischen Unternehmen führen.

4.2.3 Die Kommission ergreift im Rahmen ihrer Befugnisse Initiativen, um weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die auf einem fairen Wettbewerb basieren. Jede Reform des Beihilferechts muss deshalb mit den von der Kommission anderweitig durchgeführten Maßnahmen auf Ebene der handelspolitischen Instrumente (WTO-Regeln und bilaterale Freihandelsabkommen) abgestimmt werden.

4.3 *Überarbeitung des Ansatzes der Ausfuhrerstattungen*

4.3.1 Die Kommission erkennt in dem Vorschlag für eine Verordnung über ein Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (2014-2020) (COM(2011) 834 final) an, dass zur Förderung des Wachstums KMU dabei unterstützt werden müssen, innerhalb des Binnenmarkts und weltweit zu exportieren. Es ist geplant, KMU mit Wachstumschancen über das "Enterprise Europe Network" Hilfe und Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen.

4.3.2 Gleichzeitig scheint der Ansatz der Kommission aber auch zu restriktiv, da z.B. im Bereich Teilnahme von KMU an Messen und Ausstellungen nach Maßgabe von Artikel 27 der Verordnung 800/2008 vom 6. August 2008 mehrere kumulative Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Die Beihilfen dürfen 50 % der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten und dürfen nur KMU, die der EU-Definition entsprechen, für ihre erste Teilnahme an einer Messe oder Ausstellung gewährt werden.

4.3.3 Das Kriterium der ersten Teilnahme ist nicht geeignet für eine Strategie der internationalen Entwicklung, die eine mindestens dreijährige Präsenz auf einem bestimmten Markt erforderlich macht, bevor die Entwicklungsstrategie (Vertretung, Niederlassung oder Vertrieb) festgelegt werden kann. Deshalb schlägt der EWSA vor, das in Artikel 27 Absatz 3 genannte Kriterium der "ersten Teilnahme" durch das Kriterium der "Teilnahme des Unternehmens an einer bestimmten Messe oder Ausstellung maximal drei Jahre in Folge" zu ersetzen und die beiden anderen Kriterien unverändert zu lassen.

4.4 *Beitrag der staatlichen Beihilfen zu einem tragfähigen und integrativen Wachstum*

4.4.1 Die EU muss sicherstellen, dass durch staatliche Beihilfen Innovationen – auch im sozialen Bereich mittels der Beihilfen zur sozialen Innovation, die bereits in der "Innovationsunion" anerkannt worden sind, der Einsatz grüner Technologien und die Entfaltung der Humanressourcen im Rahmen eines nachhaltigen Entwicklungsmodells gefördert werden. Der EWSA begrüßt die schrittweise Anerkennung der für die soziale Innovation gewährten Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ([8]) und hofft, dass sich diese Entwicklung im Rahmen der Modernisierung der staatlichen Beihilfen weiter verstärkt.

4.4.2 Der EWSA unterstützt auch das Konzept staatlicher Beihilfen für Forschung und Entwicklung, das die Konzeption, die Herstellung und Vermarktung von Produkten, Programmen und Dienstleistungen für schutzbedürftige Gruppen in der Gesellschaft (insbesondere Menschen mit Behinderungen) umfasst ([9]).

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([7]) Siehe Ziffer 17 der Mitteilung.

([8]) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3.

([9]) ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 1.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Europäische Verbraucheragenda für mehr Vertrauen und Wachstum“

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Berichterstatterin: **Reine-Claude MADER**

Die Europäische Kommission beschloss am 22. Mai 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 – Eine Europäische Verbraucheragenda für mehr Vertrauen und Wachstum*"

COM(2012) 225 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November.) mit 143 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Die Europäische Kommission hat am 22. Mai 2012 die Europäische Verbraucheragenda angenommen. In diesem Dokument wird anhand der folgenden vier zentralen Ziele der strategische Rahmen für die Verbraucherschutzpolitik abgesteckt: Erhöhung der Verbrauchersicherheit, Verbesserung der Information, Verbesserung der Maßnahmen für die Durchsetzung der Verbraucherrechte und die Bereitstellung von Rechtsmitteln sowie Anpassung der Rechte und zentralen Politikbereiche an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel. Die Agenda steht im Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie.

1.2 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass den Verbrauchern als Akteuren des Wachstums eine entscheidende Rolle zukommt und dass dem Umfeld, in dem sie agieren, Rechnung getragen werden muss.

1.3 Der EWSA unterstützt die Ziele der Agenda, fragt sich aber, inwiefern die Agenda und das Verbraucherprogramm ineinandergreifen und inwiefern die vorgesehenen Mittel, die seiner Ansicht nach in deutlichem Missverhältnis zu den gesteckten Zielen stehen, angemessen sind.

1.4 Der EWSA weist darauf hin, dass die Interessen der Verbraucher bei der Konzipierung und Umsetzung aller gemeinschaftlichen Politikbereiche berücksichtigt werden müssen. Er begrüßt, dass die Europäische Kommission mit der Verbraucheragenda die meisten der bisher verstreuten Initiativen der EU zur europäischen Verbraucherpolitik in einem einzigen Text zusammenfasst. Diese Agenda ist ein wichtiger Schritt, durch den deutlich wird, welche Bedeutung den Bedürfnissen und Erwartungen der Verbraucher bei der Konzeption der EU-Politik beigemessen wird.

1.5 Der EWSA zeigt sich erfreut darüber, dass die bedeutende Rolle von Verbraucherorganisationen anerkannt wird, deren Mittelausstattung den ihnen übertragenen Aufgaben entsprechen muss. Er begrüßt insbesondere, dass die Europäische Kommission in der Agenda die Absicht bekundet, im Hinblick auf eine stärkere Anerkennung der Rolle dieser Verbände mit den nationalen Regierungen zusammenzuarbeiten.

1.6 Der EWSA misst der Sorge für schutzbedürftige Personen, vor allem im gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Kontext, besondere Bedeutung bei. Er unterstützt daher die in der Agenda vorgesehenen Initiativen für eine finanzielle Inklusion und den Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen.

1.7 Der EWSA hebt hervor, welche Bedeutung er den Maßnahmen in Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung beimisst. Er unterstützt daher die Kommission in ihren Bemühungen um Energieeinsparungen und die Berücksichtigung von Ökodesign-Aspekten. Zudem unterstreicht der EWSA, dass für strengere ethische und ökologische Normen bei der Produktion und Vermarktung von Gütern, insbesondere von Importgütern aus Drittstaaten, wirksame Maßnahmen ergriffen werden müssen.

1.8 Der EWSA ist der Meinung, dass eine Erhöhung der Lebensmittelsicherheit von entscheidender Bedeutung ist, um die Produktsicherheit vom Erzeuger bis zur Haustür sowie einen gesunden und fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Die vorgesehenen Maßnahmen werden zudem dazu beitragen, das Vertrauen der Verbraucher, das durch verschiedene Lebensmittelskandale erschüttert wurde, wiederherzustellen.

1.9 Der Ausschuss begrüßt alle Initiativen, die ergriffen werden, damit die Verbraucher über die Informationen verfügen, die sie benötigen. Die Aufklärung der Verbraucher darf jedoch nicht dazu führen, dass die Unternehmen von ihren Verpflichtungen entbunden werden.

1.10 Der EWSA unterstützt Initiativen zur Durchsetzung und zur Weiterentwicklung des Verbraucherrechts sowie zur Schaffung wirksamer Rechtsmittel. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass bei den alternativen Verfahren zur Streitbeilegung die Unabhängigkeit gegenüber den Streitparteien gewahrt sein muss. Wie bereits in mehreren Stellungnahmen hervorgehoben, spricht sich der Ausschuss für ein kollektives Rechtsdurchsetzungsverfahren aus und ist der Ansicht, dass die Einführung eines Instruments auf Unionsebene keinen Aufschub mehr duldet.

2. **Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags**

2.1 Die Europäische Kommission hat am 22. Mai 2012 die Europäische Verbraucheragenda angenommen. In diesem Dokument wird der strategische Rahmen für die Verbraucherschutzpolitik der kommenden Jahre abgesteckt. Die Agenda steht im Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie und stellt eine Ergänzung zu anderen Initiativen dar, wie etwa der Initiative für ein Verbraucherprogramm für den Zeitraum 2014-2020.

2.2 Die Kommission will die 500 Mio. europäischen Verbraucher, deren Ausgaben 56 % des BIP der Europäischen Union ausmachen und die die treibende Kraft für das Wachstum sind, ins Zentrum des Binnenmarkts stellen, da "die Stimulierung der Verbrauchernachfrage einen großen Beitrag dazu leisten kann, die EU aus der Krise zu führen".

2.3 Die Agenda umfasst vier Ziele, mit denen dies erreicht und das Verbrauchervertrauen gestärkt werden soll:

2.3.1 Höhere Verbrauchersicherheit

Als Reaktion auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen unabhängig vom Ort ihrer Erzeugung sieht die Kommission vor, durch Kontrollen am Herkunftsort in den Bereichen Produktsicherheit und Compliance den Rechtsrahmen in den Bereichen Produkt- und Dienstleistungssicherheit zu verbessern sowie den Rahmen für die Marktüberwachung auszubauen.

Sie betont, dass die Sicherheit entlang der Lebensmittelkette erhöht werden muss.

Zur Umsetzung dieser Ziele will die Kommission die Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Zusammenarbeit anregen.

2.3.2 Bessere Verbraucherinformation

Die Kommission ist der Meinung, dass die Verbraucher klare, zuverlässige und vergleichbare Informationen brauchen sowie die notwendigen Instrumente, um ihre Rechte zu verstehen. Sie erachtet es dementsprechend als notwendig, die Verbraucherinformation zu verbessern und die Verbraucher für ihre Rechte und Interessen zu sensibilisieren. Sie ist der Meinung, dass diese Sensibilisierung auch von den Unternehmen ausgehen muss, und wird die notwendigen Initiativen im Rahmen der sozialen Verantwortung der Unternehmen ergreifen. Sie würdigt die bedeutende Rolle, die den Verbraucherverbänden bei der Verbreitung dieser Informationen wie auch bei der Vertretung und dem Schutz der Verbraucher zukommt.

2.3.3 Verbesserung der Maßnahmen für die Durchsetzung der Verbraucherrechte und die Bereitstellung von Rechtsmitteln

Die Kommission will die Verbraucherrechte effektiv durchsetzen und den Verbrauchern wirksame Mittel zur Streitbeilegung an die Hand geben. Sie beabsichtigt, die bestehenden Systeme zur Beilegung von grenzüberschreitenden Streitigkeiten unabhängig von der Art der Vermarktung zu verbessern und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und großen internationalen Organisationen auszubauen.

2.3.4 Anpassung der Rechte und der zentralen Politikbereiche an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel

Nach Ansicht der Kommission müssen ihre Vorschläge an die sich insbesondere im digitalen Zeitalter wandelnden Verbrauchergewohnheiten angepasst sein. Sie hebt hervor, dass die Vorschläge den Bedürfnissen schutzbedürftiger Verbraucher gerecht werden müssen und sieht es als wichtig an, die Entscheidung für eine nachhaltige Wirtschaft zu erleichtern.

2.4 Die in der Agenda gesteckten Ziele betreffen in erster Linie die folgenden fünf Gebiete: den digitalen Bereich, die Finanzdienstleistungen, Lebensmittel, Energie sowie Reisen und Verkehr.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der EWSA stimmt mit der Kommission hinsichtlich der entscheidenden Rolle der Verbraucher als Akteuren des Wachstums ebenso überein wie hinsichtlich der in den kommenden Jahren anstehenden Herausforderungen und der unbedingten Notwendigkeit einer Berücksichtigung unseres aktuellen Lebenshintergrunds. Die Kaufkraft der Verbraucher ist durch die Krise beeinträchtigt. Zudem ändern sich die Konsumgewohnheiten, erfordern mehr technische Kompetenz und sind zuweilen mit hohen Kosten verbunden.

3.2 Trotz einer soliden Basis an EU-Vorschriften bestehen nach wie vor Schwierigkeiten im Zusammenhang mit deren Umsetzung: den unzureichenden Mittel, über die Verbraucher zur Durchsetzung ihrer Rechte verfügen, steht eine unaufhörlich steigende Zahl von Klagen gegenüber, dem Mangel an zuverlässigen Verbraucherinformationen eine Flut verschiedenartigster Informationen.

3.3 Neben den grundsätzlichen Bemerkungen in der Agenda, die natürlich auf Zustimmung stoßen, fragt sich der EWSA, inwiefern das Verbraucherprogramm und die Agenda miteinander verknüpft sind und wie diese Politik umgesetzt werden soll.

3.4 Diesbezüglich hatte der EWSA in seiner Stellungnahme vom 28. März 2012 [1] auf die unzureichenden Mittel für die Verbraucherpolitik hingewiesen und sich besorgt über die Möglichkeit der Umsetzung eines umfangreichen Programms gezeigt, dessen Ziele in deutlichem Missverhältnis zu den zugewiesenen Finanzmitteln stehen.

[1] ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 89.

3.5 Die Kommission hat eine umfangreiche Liste von Initiativen vorgelegt, die zur Erreichung der Ziele der Agenda ergriffen werden sollen. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass diese Initiativen gut durchdacht, geeignet und wirksam genug sind, um tatsächlich ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Für die Verbraucher wird sich die Wirkung der Maßnahmen der Agenda erst zeigen, wenn sie angenommen und von den Mitgliedstaaten und den anderen Interessenträgern umgesetzt wurden.

3.6 In diesem Zusammenhang stellt der EWSA fest, dass es kein transparentes und effizientes Verfahren gibt, mit dem die Umsetzung und die Ergebnisse der Agenda bewertet werden. Der EWSA fordert die Europäische Kommission dazu auf, Bewertungskriterien und Qualitätsindikatoren zur Bewertung der jährlichen Fortschritte aufzunehmen sowie alle anderthalb Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Agenda zu veröffentlichen.

3.7 Anhand der Agenda wird deutlich, wie groß das Feld der Verbraucherpolitik ist. Wie der EWSA bereits hervorgehoben hat, ist daher bei der Konzipierung und Umsetzung aller gemeinschaftlichen Politikbereiche die Berücksichtigung der Verbraucherinteressen erforderlich. Der EWSA zeigt sich jedoch erstaunt darüber, dass die Agenda keine Verbraucherschutzelemente für den medizinischen Bereich wie etwa für Arzneimittel und medizinische Geräte enthält, obwohl es in mehreren Mitgliedstaaten zu Skandalen kam, weil Verbraucher und Patienten aufgrund solcher Produkte zu Schaden gekommen sind. Der EWSA ist der Meinung, dass im Sinne einer ganzheitlichen Verbraucherschutzpolitik Sicherheit, Information und Durchsetzung von Verbraucherrechten auch für die Bereiche medizinische Versorgung und Arzneimittel gelten müssen.

3.8 Der EWSA ist erfreut darüber, dass die Kommission die Unternehmen in die Verbraucherschutzpolitik einbeziehen will. Vor diesem Hintergrund müssen die Unternehmen dringend über die Verbraucherrechte aufgeklärt werden. Die betreffenden Netzwerke aus Unternehmensverbänden werden aufgefordert, mit Unterstützung durch die Europäische Kommission, schnellstmöglich speziell für KMU konzipierte Fortbildungsmodule anzubieten.

3.9 Er fordert die Europäische Kommission dazu auf, die betroffenen Parteien und Interessengruppen in die Umsetzung der Agenda einzubeziehen und im Hinblick auf eine angemessene Mitwirkung an der betreffenden Politik auf eine bessere Abstimmung insbesondere mit den Verbraucherorganisationen hinzuwirken.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 *Sicherheit*

4.1.1 Der EWSA unterstützt im Hinblick auf die Gewährleistung sicherer Produkte und Dienstleistungen für die Verbraucher nachdrücklich die Überarbeitung des Rechtsrahmens in Bezug auf die Produktsicherheit.

4.1.2 Er ist der Auffassung, dass durch Kontrollregelungen, moderne und einheitliche Praktiken sowie Methoden der Zusammenarbeit, u.a. mit den zuständigen Behörden am jeweiligen Ort der Erzeugung, eine bessere Marktüberwachung und somit ein fairer Wettbewerb im Sinne aller Unternehmen und der Verbraucher möglich ist. Zudem stellt sich der EWSA die Frage, welcher Raum der Normung gewährt wird und wie viele Mittel hierfür zur Verfügung stehen.

4.1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass eine Erhöhung der Sicherheit für die Wiederherstellung des durch verschiedene Lebensmittelkrisen erschütterten Verbrauchervertrauens von entscheidender Bedeutung ist. Unter diesem Gesichtspunkt sind eine Verbesserung der Maßnahmen zur Durchsetzung des Rechts sowie die Koordinierung unter den Mitgliedstaaten unerlässlich.

4.2 *Aufklärung*

4.2.1 Der EWSA schließt sich der Meinung der Kommission an, dass zwischen dem Übermaß an verfügbaren Informationen und den Bedürfnissen der Verbraucher ein Missverhältnis besteht. Er unterstützt die Auffassung, dass den Verbrauchern verlässliche, klare und vergleichbare Informationen zur Verfügung stehen müssen, die nicht nur in elektronischer Form, sondern auch über andere Medien zugänglich sein sollten.

4.2.2 Der EWSA zeigt sich erfreut darüber, dass die Bedeutung der Verbraucherorganisationen anerkannt wird und weist darauf hin, dass diese Bedeutung in einer den anvisierten Zielen entsprechenden Mittelzuweisung durch die europäischen und die nationalen Behörden ihren Niederschlag finden muss. Dies betrifft insbesondere die Durchführung von Tests für die den Verbrauchern angebotenen Produkte und Dienstleistungen.

4.2.3 Der Ausschuss begrüßt die Maßnahmen, die zur Informierung der Verbraucher ergriffen wurden, sofern diese sinnvoll sind und tatsächlich Wirkung zeigen.

4.2.4 Der Ausschuss unterstützt alle Initiativen zur Verbraucheraufklärung und betont insbesondere, dass die Verbraucher nicht nur informiert, sondern dass auch ihre Kenntnisse vom Schulalter an - etwa in Computer- und Finanzfragen - verbessert werden müssen. Initiativen dieser Art müssen auf eine gewisse Dauer angelegt sein, wobei sich der Ausschuss im Klaren darüber ist, dass die Verbraucheraufklärung kein Ersatz sein kann für die Informationen, die von den Unternehmen zur Verfügung zu stellen sind.

4.3 *Anwendung der Rechtsvorschriften und Rechtsmittel*

4.3.1 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission einer allgemeinen Erwartung entsprechend für eine wirksame Durchsetzung des Verbraucherrechts sorgen will, da die Anhäufung von Texten alleine für ein hohes Verbraucherschutzniveau nicht ausreichend ist.

4.3.2 Der Ausschuss begrüßt die Existenz europäischer Netzwerke, von denen das älteste, das Europäische Justizielle Netz, bereits 2001 errichtet wurde. Um deren Wirksamkeit zu gewährleisten, fordert er, diese Netzwerke einer regelmäßigen Bewertung zu unterziehen und die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

4.3.3 Der EWSA unterstützt alle Initiativen, die auf eine bessere Kenntnis der Rechtslage in der Europäischen Union abzielen.

4.3.4 Der Ausschuss unterstützt die Initiativen zur Selbstregulierung und Ko-Regulierung, wie etwa die Veröffentlichung von Leitlinien, unter der Voraussetzung, dass Initiativen dieser Art den Zielen von öffentlichem Interesse wirksam Rechnung tragen. Zudem sollte durch regelmäßige Kontrolle und Evaluierungen dieser Initiativen dafür gesorgt werden, dass sie bei Verfehlen dieser Ziele durch verbindliche Maßnahmen ersetzt werden.

4.3.5 Der EWSA unterstützt das Vorgehen der Kommission zur Erleichterung der außergerichtlichen Streitbeilegung unter der Bedingung, dass die entsprechenden Systeme – wie der Ausschuss in seiner Stellungnahme betont hat ([2]) – gegenüber den Streitparteien unabhängig und unparteiisch sind und rechtliche Schritte nicht ausgeschlossen werden.

4.3.6 Der EWSA fordert die Europäische Kommission dazu auf, wirksame Maßnahmen zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs in Kombination mit Systemen zur Online-Streitbeilegung zu unterstützen. Er zeigt sich zudem erfreut über die geplante Einrichtung einer Plattform der Interessenträger zur Diskussion über ein EU-Online-Vertrauenssiegel für Internetportale.

4.3.7 Hinsichtlich des kollektiven Rechtsdurchsetzungsverfahrens bedauert der EWSA, dass in der Agenda die Möglichkeit der Einführung eines solchen Instruments zur Durchsetzung der Verbraucherrechte nur sehr zurückhaltend in Betracht gezogen wird und ist der Meinung, dass angesichts der derzeitigen Situation in einigen Ländern und in Zusammenhang mit grenzübergreifenden Streitigkeiten sowie nach den erfolgten Anhörungen die Zeit gekommen ist, ein solches Instrument rasch und ohne Zaudern einzuführen.

4.4 *Anpassung der Rechte und der Politik an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel*

4.4.1 Der EWSA weist darauf hin, dass die Kommission beabsichtigt, den Verordnungsentwurf zu einem europäischen Kaufrecht als optionales Recht weiter zu verfolgen, obwohl sich nahezu alle Verbraucherorganisationen und einige Unternehmen dagegen ausgesprochen haben. Er erinnert daran, dass seiner Ansicht nach ([3]) dieser Vorschlag im Hinblick auf bestimmte angestrebte Ziele, insbesondere einen höheren Verbraucherschutz, unangemessen ist. Er betont, dass das europäische Verbraucherrecht weiterentwickelt werden muss.

4.4.2 Digitaler Bereich

Der Ausschuss unterstützt die verschiedenen Vorschläge, die im digitalen Bereich im Hinblick auf die technologische Entwicklung gemacht werden. Er stellt fest, dass die Kommission darauf hinarbeiten wird, den Verbrauchern in diesem Bereich ein gleich hohes Schutzniveau zu gewährleisten und damit eine unabdingbare Voraussetzung für dessen Entwicklung zu schaffen.

4.4.3 Finanzdienstleistungen

4.4.3.1 Der EWSA weist darauf hin, dass die Kommission beschlossen hat, das Angebot an Finanzdienstleistungen für Verbraucher, insbesondere für die am stärksten schützbedürftigen Verbraucher, stärker zu überwachen. Er unterstützt dieses Vorgehen, das zu mehr Transparenz und besserer Vergleichbarkeit bei den Angeboten und Tarifen führen dürfte.

4.4.3.2 Der Ausschuss hebt hervor, dass er allen Aspekten der finanziellen Inklusion besondere Aufmerksamkeit widmet.

4.4.4 Lebensmittel

4.4.4.1 Der Ausschuss billigt vorbehaltlos die Einführung von Rechtsvorschriften zu Lebensmittelinformationen und nährwertbezogenen Angaben aus Gründen der Gesundheitsvorsorge, die für Verbraucher besonders wichtig ist.

4.4.4.2 Die in jüngster Zeit in einigen Mitgliedstaaten aufgetretenen Probleme im Zusammenhang mit dem illegalen Verkauf von alkoholischen Getränken zeigen erneut, wie wichtig eine Überwachung und Kontrolle des Marktes ist.

4.4.4.3 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung die einzelnen Glieder der Lebensmittelkette mit gezielten Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

4.4.5 Energie

4.4.5.1 Besondere Aufmerksamkeit widmet der Ausschuss der großen Bedeutung der Energie für alle Verbraucher, insbesondere für die besonders schutzbedürftigen Verbraucher, für die bei der Nutzung dieser Dienstleistungen akzeptable Bedingungen gelten müssen.

4.4.5.2 Der EWSA befürwortet die Initiative zur Energiesparung, da Energie ein rares Gut ist, für das die Haushalte einen großen Teil ihrer Finanzmittel aufwenden müssen. Er macht darauf aufmerksam, dass die den Verbrauchern zur Verfügung gestellten technischen Lösungen überprüft werden müssen, um zu gewährleisten, dass diese wirklich innovativ und produktiv sind.

4.4.6 Reise und Verkehr

4.4.6.1 Der EWSA sieht es als wichtig an, das Thema Verkehr sowohl unter dem Aspekt des Luftverkehrs auch des öffentlichen Verkehrs in die Agenda mit aufzunehmen. Er begrüßt die Bemühungen der Kommission zur Verbesserung der Flug- bzw. Fahrgastrechte, die an die Angebote der Unternehmen und Reiseveranstalter angepasst werden müssen. Der EWSA hebt hervor, dass insbesondere im Bereich Luftverkehr durch die vorgesehene Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften und die entsprechenden im Rahmen der Binnenmarktakte ([4]) vorgesehenen Maßnahmen die Passagierrechte gestärkt werden müssen und unlauteren Vertrags- und Geschäftspraktiken Einhalt geboten werden muss.

4.4.6.2 Der EWSA hebt hervor, dass dringend Maßnahmen zum Schutz von Fluggästen verabschiedet werden müssen, die ihre Reise wegen Insolvenz einer Fluggesellschaft nicht fortsetzen können, da dieses Problem in der Verbraucheragenda nicht behandelt wird.

([2]) ABl. C 286 vom 17.11.2005, S. 1.
([3]) ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 75.
([4]) COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag, zur Reduzierung der CO_2.-Emissionen eine Strategie zugunsten "sauberer Autos" zu entwickeln.

4.4.7 Nachhaltige Produkte

4.4.7.1 Der EWSA hat mehrfach hervorgehoben, dass die nachhaltige Entwicklung für die Zukunft Europas von entscheidender Bedeutung ist. Er unterstützt dementsprechend die Leitlinien der Kommission für langlebigere Produkte und zur Förderung von Ökodesign für alle Produkte.

4.4.7.2 Der EWSA begrüßt die anhaltenden Bemühungen der Europäischen Kommission zur Förderung von Maßnahmen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen. Zur Gewährleistung von Transparenz und Verantwortlichkeit für eine in stärkerem Maße ethischen und ökologischen Prinzipien verpflichtete Produktion und Vermarktung von Gütern – dies betrifft insbesondere Produkte aus Drittstaaten – sind jedoch strengere Maßnahmen erforderlich. Um sicherzustellen, dass Produkte aus Drittstaaten den europäischen Normen genügen, sollten für Drittstaaten verbindliche Maßnahmen gelten, wie etwa der obligatorische schriftliche Nachweis über die Konformität des Produkts mit den internationalen Arbeitsnormen.

Brüssel, den 14. November 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 Basisinformationsblätter für Anlageprodukte“

COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Berichterstatter: **Edgardo Maria IOZIA**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 10. September 2012 bzw. am 11. September 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 über Basisinformationsblätter für Anlageprodukte*"

COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 138 Stimmen bei 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet den von der Kommission vorgelegten Vorschlag und ist der Auffassung, dass er der eingegangenen Verpflichtung, die europäische Gesetzeslücke im Bereich des Kleinanlegerschutzes zu schließen, Rechnung trägt.

1.2 Der EWSA betont die Bedeutung eines Rechtsaktes, der zum ersten Mal alle Arten komplexer Finanzprodukte regelt und deren Vergleichbarkeit unabhängig vom Produktanbieter (Banken, Versicherungen oder Investmentgesellschaften) gewährleistet, und begrüßt die Bemühungen der Kommission um ausgewogene Lösungen, die von allen in allen Bereichen angewandt werden können.

1.3 In seinen früheren Stellungnahmen hat sich der EWSA für einheitliche, klare, einfache und vergleichbare Bestimmungen ausgesprochen; er bewertet die Verordnung folglich als positiv und hofft, dass darin den in dieser Stellungnahme formulierten Bemerkungen Rechnung getragen wird, damit sie klarer wird und umgehend in Kraft treten und angewandt werden kann.

1.4 Ungeachtet der ungeheuren Menge an Vorschriften, die in den letzten drei Jahren erlassen wurden, stellt der EWSA fest, dass zwei wesentliche Ziele bislang immer noch nicht erfasst wurden: ein Markt, der auf ganzer Linie ein Profil vollständiger Integrität aufweist sowie ein wirklich integrierter Markt, der allen Akteuren offen steht. Die jüngsten Finanzskandale haben uns leider vor Augen geführt, dass es den nationalen Aufsichtsbehörden nach wie vor an Entschlossenheit und energischem Auftreten mangelt, um in der Praxis weitere Machenschaften zu vereiteln, die den Sparern enorme Verluste verursachen (wie im Falle der Manipulation des Libor-Zinses). Der Vollendung des Binnenmarkts werden nach wie vor Hindernisse in den Weg gelegt, um auf diese Weise marktpositionsbedingte Erträge der heimischen Marktführer zu sichern. In den folgenden Bereichen wurden bislang keine bedeutenden Fortschritte erzielt: Darlehensverträge, Vergleichbarkeit und Transparenz der Kosten für Girokonten und für grundlegende Dienstleistungen, Inhalte der Basisanlageprodukte, Zugang zu Bankdienstleistungen für bestimmte benachteiligte Bevölkerungsgruppen, Kollektivklagen, Anerkennung der Handlungsfähigkeit der Nutzer- und Verbraucherorganisationen, Schutzmaßnahmen für grenzüberschreitende Verträge und Vereinheitlichung der Verfahren zur Beilegung von Konflikten. Allerdings ist zu betonen, dass die Kommission daran arbeitet, die bestehenden Gesetzeslücken zu schließen.

1.5 Der EWSA verweist darauf, dass keine Sanktionsmöglichkeiten gegen Anbieter aus Drittländern vorgesehen sind, die bei Verstößen gegen europäische Vorschriften kaum verfolgt werden können. Der EWSA schlägt vor, dass in solchen Fällen die Vermittler die Kosten und die Verantwortung für etwaige Verordnungsverstöße tragen. Darüber hinaus sollte den Drittländern, in denen die wichtigsten Finanzzentren ihren Sitz haben, vorgeschlagen werden, ähnliche Regelungen festzulegen, die auch in die Leitlinien des Rats für Finanzstabilität (*Financial Stability Board*, FSB) aufgenommen werden sollten.

1.6 Der EWSA versteht zwar die Beweggründe der Kommission hinsichtlich der Koexistenz des in dieser Verordnung vorgeschlagenen Basisinformationsblattes KID (*Key Information Document*) und den wesentlichen Informationen für den Anleger KIID (*Key investor Information Document*), die in der Richtlinie 2009/65/EG vorgesehen und in die Verordnung Nr. 583/2010 der Kommission vom 1. Juli 2010 aufgenommen wurden. Gleichzeitig ist er jedoch der Auffassung, dass die Bewertung in Bezug auf die Zweckmäßigkeit einer Beibehaltung zweier unterschiedlicher Dokumente für Finanzinvestitionen vorgezogen werden muss, und schlägt vor, dass die Kommission "innerhalb von zwei Jahren" nach dem Inkrafttreten der Anlageproduktverordnung die Möglichkeit haben muss, eine Zusammenfügung beider Modelle vorzuschlagen und die Bestimmungen für Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) an jene für das KID anzupassen.

1.7 Der EWSA teilt nicht die Entscheidung der Kommission, für wesentliche Inhalte der Regelung auf delegierte Rechtsakte zurückzugreifen, die mit dem Inkrafttreten der Verordnung unmittelbar durchführbar sein sollten. So können gemäß Artikel 8 Absatz 2 delegierte Rechtsakte für Einzelheiten der Darstellung und des Inhalts der in das Informationsblatt aufzunehmenden Informationen, der eventuellen zusätzlichen Inhalte und des gemeinsamen Formats – de facto also für 90 % der Verordnung erlassen werden. Die Befugnisübertragung im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 betrifft Inhalte und Modalitäten der Überprüfung der Informationen sowie eventuelle Überarbeitungen. Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 12 Absatz 4 bezieht sich schließlich auf die Bedingungen für die Erfüllung der Verpflichtung zur Bereitstellung des Dokuments sowie die Methode und die Frist für diese Bereitstellung.

1.8 Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, die Vorschläge und Formulierungen zu überarbeiten, die aufgrund ihrer Unklarheit Verwirrung stiften könnten (so z.B. "rechtzeitig" und "ernsthaft gefährden"), und ruft die Kommission auf, die Verfahren genauer festzulegen, die bei Verstößen in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig anzuwenden sind, sowie die beauftragten Behörden zur Verhängung von Sanktionen zu benennen, die in anderen Fällen von den europäischen Aufsichtsbehörden ermittelt werden.

1.9 Nach Auffassung des EWSA muss der in Artikel 15 unterbreitete Vorschlag zur alternativen Streitbeilegung an die Lösungen angepasst werden, die bereits im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung [COM(2011) 793 final] und in der Verordnung über die Einrichtung eines Systems für die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten [COM(2011) 794 final] vorgeschlagen wurden, zu denen der EWSA bereits Stellung genommen hat ([1]). Die Kommission sollte in Artikel 11 ausdrücklich auf die Möglichkeit von Sammelklagen bzw. Gruppenklagen gegen unlautere Geschäftspraktiken verweisen.

1.10 Der EWSA schlägt vor, im Text der Verordnung auf das Rücktrittsrecht der Käufer von mithilfe eines Fernkommunikationsmittels erworbenen Finanzprodukten zu verweisen, das in der MiFID-Richtlinie und den einschlägigen Vorschriften vorgesehen ist.

1.11 Nach Auffassung des EWSA sollte erwogen werden, ob es nicht zweckmäßig wäre, die Basisinformationsblätter für Finanzprodukte auf einem Portal zusammenzutragen. Dies würde die Vergleichbarkeit der verschiedenen Produkte erleichtern und eine bessere Transparenz des Marktes gewährleisten.

1.12 Der EWSA hält die vorgeschlagenen Ausnahmen bezüglich der Bereitstellung des KID für unzweckmäßig; er ist vielmehr der Auffassung, dass die Ausnahmeregelung für den Verkauf mithilfe eines Fernkommunikationsmittels auf jeden Fall gestrichen und die übrigen Ausnahmen eingehend überdacht werden müssen. Der Bank- bzw. Versicherungskunde muss vor Abschluss eines Kaufgeschäfts am Telefon rechtzeitig über das KID verfügen.

([1]) ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 93 und ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 99.

1.13 Nach Auffassung des EWSA ist es notwendig, in die Auflistung der Informationen, die das KID enthalten muss, auch die tatsächlichen Kosten für den Endnutzer aufzunehmen.

2. **Zusammenfassung des Vorschlags**

2.1 Bei dem Verordnungsvorschlag, der Gegenstand dieser Stellungnahme ist, geht es um die Verbesserung der Transparenz auf dem Anlagemarkt für Kleinanleger. Gegenwärtig gibt es keine klaren Regeln für die Informationspflichten, und die Investoren haben keine Möglichkeit, in vollem Umfang zu verstehen, welchen Risiken ihre Investitionen ausgesetzt sind.

2.2 In Ermangelung angemessener, einfacher und verständlicher Informationen passiert es, dass Kleinanleger ungerechtfertigte Preise zahlen, die mit ihrem Risikoprofil nicht entsprechen, oder sonstige Investitionsgelegenheiten verpassen.

2.3 Ein einheitliches, vereinfachtes und standardisiertes Informationssystem ermöglicht einen Vergleich und ein besseres Verständnis der Informationen, wodurch Transparenz und Effizienz des Marktes gesteigert werden.

2.4 Um diesen Mangel zu beheben, schlägt die Kommission vor dem Hintergrund der bereits mit dem OGAW-Dokument der "wesentlichen Informationen für den Anleger" (KIID, *key investor information document*) gemachten Erfahrung nun vor, dass der Anlageproduktanbieter ein Dokument mit kurzen, vergleichbaren und standardisierten Informationen erstellt.

2.5 Die Verordnung soll für alle komplexen Produkte unabhängig von ihrer Form oder Konzeption gelten, die von der Industrie für Finanzdienstleistungen aufgelegt werden, um Kleinanlegern Investitionsmöglichkeiten zu bieten, bei denen die dem Anleger gebotene Rendite von der Entwicklung eines oder mehrerer Vermögens- oder Referenzwerte, die keine Zinssätze sind, abhängig ist.

2.6 Das KID ist entsprechend den Anweisungen aus der Verordnung zu erstellen, und die Kommission behält sich das Recht vor, mit delegierten Rechtsakten die Aufnahme weiterer Spezifizierungen und Informationen vorzuschreiben. Bei einem Verstoß gegen die Vorschriften bzw. bei Nichteinhaltung der Auflagen ist der Anbieter verpflichtet, den dem Kleinanleger entstandenen Schaden auszugleichen.

2.7 In der Verordnung werden die Verfahren für die Einreichung von Beschwerden und Rechtsbehelfen sowie für die unverzügliche aktive Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden festgelegt. Die Mitgliedstaaten legen Verwaltungssanktionen und -maßnahmen fest, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

2.8 In den Übergangs- und Schlussbestimmungen wird unter anderem festgelegt, dass die Bestimmungen für die OGAW-Dokumente mit den wesentlichen Informationen für einen Zeitraum von fünf Jahren ab Inkrafttreten dieser Verordnung unverändert bestehen bleiben sollen. Vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten wird die vorgeschlagene Verordnung überprüft. Bei dieser Gelegenheit wird über die weitere Beibehaltung der Bestimmungen der Richtlinie 2009/65/EG ([2]) entschieden, in der die Informationspflichten der OGAW festgelegt sind.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Seit seiner Stellungnahme zum Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt ([3]) vom Januar 2008 fordert der EWSA Maßnahmen zur Gewährleistung klarer, erschöpfender, unerlässlicher und transparenter Informationen für die Kleinanleger insbesondere in Bezug auf verpackte und strukturierte Anlagen.

3.2 Die Verabschiedung von Maßnahmen, mit denen die Informationsasymmetrie zwischen den Anbietern von Finanzprodukten und den Kleinanlegern beträchtlich abgebaut wird, ist eine der unabdingbaren Voraussetzungen für die Schaffung eines einheitlichen Finanzmarktes, auf dem klare, präzise, einfache und vergleichbare Informationen geboten werden. Der Vorschlag der Kommission geht in die richtige Richtung.

3.3 Die mögliche "regulatorische Arbitrage" zwischen weniger strengen und einschneidenden Regelungen auf der einen und verbindlichen Vorschriften auf der anderen Seite stellt eine Verzerrung des Marktes dar und schafft Faktoren, die die Vollendung eines echten, transparenten und wirksamen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen behindern.

3.3.1 Ohne ein gemeinschaftliches standardisiertes Informationsmodell lässt sich ein integrierter grenzüberschreitender Markt nur schwerlich entwickeln. Durch die unterschiedlichen einzelstaatlichen Vorschriften ergibt sich ein nicht gerechtfertigter Wettbewerbsvorteil für jene Unternehmen, die in Ländern tätig sind, in denen keinerlei Verpflichtungen vorgeschrieben werden, so dass sie problemlos Produkte mit möglicherweise verborgenen hohen Risiken anbieten können.

3.4 Aus diesen allgemeinen Gründen begrüßt der EWSA sowohl den Verweis auf Art. 114 AEUV als auch die Wahl einer Verordnung. Der EWSA hat bereits mehrmals zum Ausdruck gebracht, dass sich dieses Instrument am besten dazu eignet, die Regulierung im Finanzbereich zu strukturieren, um Phänomene wie *Goldplating* oder *Cherrypicking* zu vermeiden, die bei der Umsetzung von Richtlinien im Bereich der Finanzdienstleistungen zum Tragen kamen. Gerechtfertigt und begründet scheint die Anwendung der in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

3.5 Zweckmäßig wären Informationen über den möglichen Gewinn sowie die eventuellen mit dem Produkt zusammenhängenden Steuern und Bearbeitungsgebühren. Beruht das Produkt auf mehreren Währungen, müsste das Wechselkursrisiko berücksichtigt sowie die bisherige Entwicklung des Produkts und der offiziellen Währung, in der es notiert, zurückverfolgt werden können. Die Produktinformationen sollten Preise in der Ursprungswährung und in der Währung des Landes enthalten, in dem das Produkt vertrieben wird. Dies würde das Verständnis der Kleinanleger beträchtlich verbessern und ihnen eine bessere Vergleichbarkeit ermöglichen.

3.6 Nach Auffassung des EWSA ist es unabdingbar, die Kontrollen durch die zuständigen Behörden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene auszuweiten. Der EWSA ist sehr befremdet hinsichtlich der Haltung der Kommission, die den Standpunkt vertritt, dass die europäischen Behörden bezüglich der ihnen in der Verordnung zugewiesene Rolle nicht gestärkt werden müssen. Die zunehmende Verantwortung, die ihnen zukommt, geht nicht mit einer angemessenen Bewertung der verfügbaren Ressourcen einher. Die Europäische Bankaufsichtsbehörde beispielsweise verfügte am 9. Oktober 2012 insgesamt über 84 Mitarbeiter, mit denen sie einem beachtlichen Maß an Verantwortung gerecht werden sollte. Ihnen weitere Zuständigkeiten aufzubürden, ohne den anhaltenden Notstand zu berücksichtigen, in dem sich die Behörden befinden, könnte ganz anders gedeutet werden, als mit der Verordnung beabsichtigt.

3.7 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung, die den Vorschriften über die Informationsblätter für OGAW-Anleger zukommt. In Europa hat der Markt dadurch einen wichtigen Impuls erfahren und die Transparenz der Informationsinstrumente (KIID) hat zu einer besseren Funktionsweise des Marktes beigetragen. Die Auflagen im Rahmen des KID sind fortschrittlicher. Der Ausschuss spricht sich für eine rasche Zusammenfügung der beiden Modelle aus.

3.8 Der EWSA bedauert, dass auf die Auswirkungen von Anlageprodukten aus Drittstaaten kein Bezug genommen wird, und ruft die Kommission auf, sich über die Notwendigkeit eines entsprechenden ausdrücklichen Verweises in der Verordnung Gedanken zu machen. Für solche Produkte sollten die Vermittler und nicht die Anbieter verantwortlich zeichnen.

3.8.1 Im Mittelpunkt der Finanzkrise 2007/2009 standen toxische Produkte, die von großen amerikanischen Geldinstituten "verpackt" wurden. Die sogenannten *Subprimes* entpuppten sich als Schrottanleihen mit einem übermäßig hohen Risiko, und die drei großen Ratingagenturen lagen mit ihren Zuverlässigkeitsurteilen für diese Anleihen allesamt falsch. Für den Verkauf von Produkten, die in Drittländern "verpackt" wurden, muss die Verantwortlichkeit des Produktanbieters, der durch die europäische Verordnung über KID-Informationsblätter nicht direkt zur Verantwortung gezogen werden kann, an den Verkäufer übertragen werden.

3.9 Die Zersplitterung des Finanzmarktes ist ein weiteres Problem, zu dessen Lösung diese Verordnung beiträgt. Die bislang bestehenden unterschiedlichen Rechtsrahmen haben einen echten Integrationsprozess der nationalen Märkte behindert, und der grenzüberschreitende Markt leidet unter diesem "Regelungspatchwork", das die Kosten in die Höhe treibt und der Umgehung strengerer und stärker auf den Verbraucherschutz ausgerichteten Vorschriften Vorschub leistet.

([2]) ABl. L 302 del 17.11 2009, S. 32.
([3]) ABl. C 151 vom 17.6 2008, S. 1.

3.9.1 Es ist von wesentlicher Bedeutung, Programme zur Vermittlung von Finanzwissen an die Verbraucher zu unterstützen. In einer seiner Initiativstellungnahmen ([4]) unterstreicht der EWSA: "Die Vermittlung von Finanzwissen ist letzten Endes von zentraler Bedeutung, um das Vertrauen in das Finanzsystem aufrechterhalten und ein verantwortungsvolles Verbraucherverhalten in Bezug auf Finanzprodukte ausüben zu können".

3.10 Der EWSA empfiehlt, in den jeweiligen Folgenabschätzungsstudien die Gesamtheit der einschlägigen Vorschriften sowie die entsprechende finanzielle Last zu berücksichtigen; denn eine ungerechtfertigte Überregulierung würde einen unkalkulierbaren Schaden nicht nur für die Finanzindustrie, sondern für die gesamte Wirtschaft verursachen. Gerät das Schwungrad der Finanzwelt ins Stocken, könnte das die bislang schwerste Krise hervorrufen, wie die jüngsten Ereignisse zeigen, durch die Verluste in Höhe von hunderten Milliarden Euro und eine dramatische Wirtschaftskrise in einigen Ländern entstanden!

3.11 Im Kommissionsvorschlag werden die Verkäufer ausschließlich im Zusammenhang mit ihrer Verantwortung und den Sanktionsverfahren genannt. Die notwendigen Schulungsmaßnahmen für die Beschäftigten von Unternehmen, die Finanzprodukte verkaufen, sowie die Notwendigkeit, den Zusammenhang zwischen dem Verkauf spezifischer Produkte und den Leistungsprämien für die erfolgreichsten Beschäftigten stark einzuschränken, werden mit keinem Wort erwähnt. Da dieses Thema Gegenstand der neuen MiFID-Richtlinie und darüber hinaus von wesentlicher Bedeutung ist, schlägt der EWSA vor, in der Verordnung ausdrücklich auf diese Richtlinie zu verweisen.

3.11.1 Wie der EWSA bereits mehrmals festgestellt hat, liegt eine der Hauptursachen für den undifferenzierten Verkauf von toxischen, unangemessenen oder hochriskanten Produkten ohne ordnungsgemäße Informationen (durch den die Sparer enorme Verlusten erleiden) in der irrationalen Politik der Finanz- und Bankunternehmen, die eigenen Manager für sehr kurzfristig erzielte Ergebnisse mit astronomischen Boni zu überschütten.

3.11.2 Um diese Ergebnisse zu erzielen, wurde auf unlautere Praktiken zurückgegriffen, die heute gerichtlich mit beträchtlichen Rückzahlungen sanktioniert werden, zu denen einige Banken und Finanzunternehmen an ihre Kunden verpflichtet werden. Dazu zählen Unternehmen, deren Vergütungsregelungen auf dem Verkauf (um jeden Preis) von Produkten mit hohen Erträgen für den Verkäufer beruhen, wobei jede Verkaufsstelle ein bestimmtes Volumen erreichen muss. Solche Vermarktungssysteme eignen sich vielleicht für Wurstverkäufer, aber doch nicht für Banken, die mit den lebenslangen Ersparnissen ihrer Kunden umgehen!

3.11.3 Ungeachtet aller unternommenen Vorstöße stellt der Ausschuss mit Bedauern fest, dass einige unlautere Praktiken skrupellos fortgeführt werden, und zwar soweit, dass die Referenzzinssätze manipuliert werden (wie unlängst im Fall LIBOR), um außerordentliche Gewinne rauszuschlagen. Solche Verhaltensweisen, die nur einen sehr kleinen Teil der europäischen Finanzindustrie betreffen, schädigen den Ruf des gesamten Systems und zerstören das in vielen Jahren aufgebaute Vertrauen. Die gesamte Finanzgemeinschaft muss sich an strengste und höchste ethische Geschäftsstandards halten. Die Bankenverbände müssen Unternehmen und Personen, die gegen die allgemeinen Verhaltensgrundsätze verstoßen, hart bestrafen und notfalls jene, die sich schwere Verstöße haben zuschulden kommen lassen, aus ihren Vereinigungen und, vom Bankgeschäft ausschließen. Allzu oft haben sie vor offensichtlich rechtswidriges und häufig auch illegales Verhalten stillschweigend hingenommen.

3.12 Der EWSA empfiehlt der Kommission nachdrücklich, die Wirksamkeit der Strafmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten vorsehen sollen, zu überwachen. In den einzelstaatlichen Gesetzgebungen wird die Schwere der Verstöße bzw. der Straftaten im Finanzbereich unterschiedlich wahrgenommen. Dies hängt mit den unterschiedlichen Wirtschafts- und Rechtskulturen der einzelnen Länder zusammen. Obgleich es nicht möglich ist, im verwaltungs- und strafrechtlichen Bereich europäische Gesetze mit entsprechenden Sanktionen zu erlassen, muss sich die Kommission verpflichten, baldmöglichst nicht nur die Vorschriften, sondern auch die Sanktionsregelungen zu vereinheitlichen. Denn es besteht die Gefahr, dass man vom Gesetzesdumping zum Sanktionsdumping überginge, also gleiche Gesetze für alle, aber sehr unterschiedliche Sanktionen. Mit der Folge, dass die Anbieter dort agieren, wo das Risiko am geringsten ist. Koordinierungsmaßnahmen und gemeinsame Richtlinien sind unabdingbar, wenn die Vorschriften wirksam und effizient sein sollen. Der EWSA empfiehlt ferner, die verschiedenen Arten von Sanktionen zu berücksichtigen, die in einigen Ländern verwaltungsrechtlich, in anderen strafrechtlich sind.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 Der EWSA hält den Vorschlag insgesamt für ausgewogen und verbesserungsfähig in Bezug auf die Mängel, die Gegenstand der vorhergehenden allgemeinen Bemerkungen sind.

4.2 Der EWSA begrüßt die Entscheidung, sich vorrangig auf Produkte zu konzentrieren, die ein recht hohes Risikoprofil aufweisen, um die Finanzindustrie nicht unnötig mit der Auflage zu belasten, Informationsdokumente bereitzustellen, die sich als unzweckmäßig erweisen würden.

4.3 Der EWSA begrüßt, dass in der Verordnung die Verteilung der Zuständigkeiten deutlich herausgestellt und präzisiert wird, wer für die Ausarbeitung des KID verantwortlich zeichnet. In der Vergangenheit war es aufgrund der Unsicherheit bei der Ermittlung dieser Zuständigkeiten problematisch, diejenigen zur Verantwortung zu ziehen, die falsche und irreführende Informationen lieferten und dadurch erhebliche Verluste bei den Kleinanlegern verursachten.

4.4 Der EWSA teilt die seit langem erwartete Entscheidung der Kommission, in Anlehnung an die Lösung für die OGAW ein kurzes Informationsblatt einzuführen, das prägnant und allgemein verständlich geschrieben ist und in dem Fachjargon vermieden wird. Ferner sollte es in einem gemeinsamen Format abgefasst sein, das Vergleiche zwischen unterschiedlichen Anlageprodukten ermöglicht. In Artikel 8 sind klar und erschöpfend alle Informationen aufgeführt, die ein KID enthalten muss; hinzuzufügen sind die tatsächlichen Kosten, die auf den Kleinanleger zukommen.

([4]) ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 24.

4.5 Gleichwohl wird dadurch nicht die Notwendigkeit obsolet, Maßnahmen zur Vermittlung von Finanzwissen ([5]) an Schulen, im Rahmen der Lehrpläne, in der informalen Bildung und unter älteren Menschen und Hausfrauen fortzuführen und auszubauen. Besonders anfällige Sparer verfügen nicht immer über die Grundkenntnisse, die nötig sind, um selbst die vereinfachten KID in vollem Umfang verstehen zu können. Der EWSA empfiehlt der Kommission, beispielsweise in den neuen Erwägungsgründen des Verordnungsvorschlags zu unterstreichen, dass die Bemühungen um Verbreitung von Finanzgrundkenntnissen für alle fortgeführt werden müssen.

4.6 Der EWSA begrüßt diesen ersten Transparenzversuch in Bezug auf die Präzisierung der Kosten, des Risikoprofils und der Informationen über das bisherige Renditeprofil des betreffenden Anlageprodukts und ähnlicher Produkte.

4.7 Die Pflicht zur rechtzeitigen Bereitstellung des KID, um dem Kleinanleger die Möglichkeit zu geben, sich in vollem Umfang über die möglichen Risiken zu informieren und bewusst zu werden, ist für die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Verordnung unerlässlich. Der EWSA verweist darauf, dass keine genaue Fristen zur Vorlage des Dokuments angegeben werden. Die Formulierung "rechtzeitig vor dem Abschluss einer Transaktion im Zusammenhang mit dem Anlageprodukt" scheint unangemessen um zu gewährleisten, dass dem Kleinanleger alle nützlichen Informationen zur Verfügung stehen. Der EWSA spricht sich in Bezug auf die Bereitstellung des KID gegen jegliche Ausnahmen aus. Dies gilt insbesondere für Transaktionen mithilfe eines Fernkommunikationsmittels.

4.8 Nach Auffassung des EWSA wäre es zweckmäßig, in der Verordnung auf die Möglichkeit eines Rücktritts bei Transaktionen im Fernabsatz zu verweisen, wie dies bei Finanztransaktionen der Fall ist.

4.9 Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, eine genaue, zumutbare Frist festzulegen und sie in den Wortlaut des Artikels aufzunehmen, anstatt auf anschließende delegierte Rechtsakte zu verweisen, die in der Finanzindustrie zu Unsicherheit in Bezug auf die Umsetzung führen. Gemäß Artikel 5 muss das Informationsblatt vor der Vermarktung des Produkts abgefasst und im Internet veröffentlicht werden. Es ist nicht sinnvoll, zum derzeitigen Zeitpunkt keine zwingende Frist festzulegen, deren Nichteinhaltung bedeuten würde, dass die Ziele und Verpflichtungen der Verordnung effektiv nicht erfüllt worden sind. Spätestens eine Woche vor dem Abschluss des Geschäfts könnte beispielsweise eine angemessene Frist sein. In diesem Zeitraum könnten alle erforderlichen Informationen eingeholt und Rat und Erläuterungen erbeten werden. Der Anleger wäre ausreichend geschützt und hätte Zeit, konkurrierende Verkaufsangebote miteinander zu vergleichen. In diesem Zusammenhang ist der EWSA gegen den Erlass delegierter Rechtsakte, die äußerst begrenzt zur Anwendung kommen und in Form und Inhalt Artikel 290 AUEV entsprechen sollten. Darin heißt es, dass sie zu nicht wesentlichen Themen erlassen werden, bei denen andere Instrumente nicht zum Tragen kommen können.

4.10 Der EWSA begrüßt Artikel 9, wonach Werbematerialien getrennt vom Basisinformationsblatt erscheinen müssen und nicht im Widerspruch zu den Inhalten des Basisinformationsblatts stehen dürfen. Allzu oft wurden toxische Produkte als sicher vermarktet, denen zudem "zuverlässige" Ratingagenturen hemmungslos ein dreifaches "A" bescheinigt haben. Aus "unerklärlichen" Gründen sind diese Produkte bei den europäischen Sparern gelandet.

4.11 In Kapitel III legt die Kommission die Bestimmungen für Beschwerden, Rechtsbehelfe und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden fest und in Kapital IV geht sie auf die Verwaltungssanktionen und -maßnahmen ein. Unbeschadet der vorhergehenden allgemeinen Überlegungen begrüßt der EWSA die Festlegung von Verfahren, Methoden und Voraussetzungen für die Beilegung von Streitigkeiten über Finanzanlagen für Kleinanleger, ohne dass rechtliche Schritte eingeleitet werden müssen, ausdrücklich.

4.11.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden unerlässlich ist, und hat sich bereits in seinen früheren Stellungnahmen nicht nur für Empfehlungen ausgesprochen, sondern verbindliche Vorschriften gefordert, mit denen die nationalen Behörden zur größtmöglichen Zusammenarbeit im Rahmen der jeweiligen nationalen Vorschriften und Verfahren angehalten werden. Bei einem offensichtlichen Widerspruch zwischen den Vorschriften sollten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die abweichenden nationalen Vorschriften für nichtig erklärt werden.

4.12 Auch Artikel 22 enthält nach Auffassung des EWSA einen Satz, der in Zukunft Probleme verursachen könnte. Neben der zusätzlichen Sanktion in Form einer Bekanntmachung der Art des Verstoßes und der Identität der Verantwortlichen, die der EWSA in vollem Umfang unterstützt, heißt es in dem Artikel: "außer, wenn eine solche Offenlegung die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft gefährden würde". Es ist unklar, wer die ernsthafte Gefährdung feststellen soll: Die Kommission? Die nationalen Behörden? Die europäischen Aufsichtsbehörden? Darüber hinaus wird nichts über den Fall gesagt, in dem mehrere Staaten gleichzeitig gegen die in der Verordnung vorgesehenen Verpflichtungen verstoßen. Wer entscheidet? Was, wenn die Offenlegung nach Auffassung einer Behörde keine Gefährdung der Finanzmärkte bedeutet, eine andere Behörde jedoch einen gegenteiligen Standpunkt vertritt? Welches Verfahren kommt zur Anwendung? All diese Fragen müssen vor dem Inkrafttreten der Verordnung geklärt werden. Die Verordnung muss naturgemäß einfach, klar und sofort anwendbar sein und mit ihrem Wortlaut unnötige Missverständnisse ausräumen, die dem europäischen Interesse schaden.

4.13 Die Kommission unterbreitet weiterhin Vorschläge mit zahlreichen delegierten Rechtsakten. Der EWSA hat die Legitimität dieser Vorgehensweise, ihre effektive Notwendigkeit und ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen von Artikel 290 AEUV für delegierte Rechtsakte und Artikel 291 AEUV für verbindliche Rechtsakte wiederholt in Frage gestellt. Auch in diesem Fall ist der EWSA der Auffassung, dass die Kommission Lösungen vorschlägt, die wesentliche regulatorische Fragen betreffen. So bezieht sich Artikel 8 Absatz 2 beispielsweise auf die Einzelheiten der Darstellung und des Inhalts der in das Informationsblatt aufzunehmenden Informationen, der eventuellen

([5]) ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 24.

zusätzlichen Inhalte und des gemeinsamen Formats - de facto also auf 90 % der Verordnung. Die Befugnisübertragung im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 betrifft Inhalte und Modalitäten der Überprüfung der Informationen sowie eventuelle Überarbeitungen. Die Befugnisübertragung im Sinne von Artikel 12 Absatz 4 bezieht sich schließlich auf die Bedingungen für die Erfüllung der Verpflichtung zur Bereitstellung des Dokuments sowie die Methode und die Frist für diese Bereitstellung, was in dieser Stellungnahme bereits bemängelt wurde.

4.14 Der EWSA wirft die Frage auf, ob diese delegierten Rechtsakte tatsächlich erforderlich sind und ob sie dem Geist der Verordnung entsprechen. Es ist zwar einleuchtend, dass die delegierten Rechtsakte leichter handhabbar sind. Nichtsdestotrotz müssen sie streng den Buchstaben des Vertrags entsprechen. In der einschlägigen Mitteilung der Kommission ([6]) heißt es: "Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrags (in der Folge 'der neue Vertrag') ermöglicht es dem Gesetzgeber, der Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung **zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes** zu erlassen".

4.15 Nach Auffassung des EWSA handelt es sich bei den von der Kommission unterbreiteten Vorschlägen für delegierte Rechtsakte hingegen um wesentliche, maßgebliche Elemente des Gesetzgebungsaktes!

4.16 Der EWSA ist nicht damit einverstanden, die Vorschriften über die Informationspflichten der OGAW in den kommenden fünf Jahren unverändert beizubehalten, und schlägt der Kommission vor, innerhalb von zwei Jahren nach der Annahme der Verordnung eine Überprüfung durchzuführen, um die wichtigsten Dokumente für Anleger, die in Finanzprodukte gleich welcher Art investieren, zu vereinheitlichen.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([6]) COM(2009) 673 final vom 9. Dezember 2009.

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 – ‚Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten' "

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Berichterstatterin: **Gabriele BISCHOFF**

Die Europäische Kommission beschloss am 18. April 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 - 'Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten'*"

COM(2012) 173 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 23. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012. (Sitzung vom 15. November 2012) mit 204 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Europa schafft es bisher nicht, die Krise zu überwinden, in Folge dessen verfestigt sich die Spaltung Europas. In vielen Krisenländern ist ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, insbesondere bei Jugendlichen. Die europäische Beschäftigungspolitik muss einen größeren Beitrag leisten, um die Mitgliedstaaten bei Problemen zu unterstützen. Sie sollte stärker als bisher als Teil der Lösung begriffen werden, um mit vereinten Kräften eine solidarische Krisenbewältigung zu erreichen und Europa zu stabilisieren.

1.2 Der EWSA hält die beschäftigungspolitische Flankierung des Ausbaus europäischer Infrastruktur und qualitativen Wachstums deshalb für zentral. Es gibt enormen Investitionsbedarf, der beschäftigungswirksam sein kann. Dafür müssen unter Hochdruck sowohl private als auch öffentliche Investitionen mobilisiert und Reformen durchgeführt werden.

1.3 Ein europäischer Arbeitsmarkt kann durch eine solidarische und effektive Beschäftigungspolitik Gestalt annehmen und Glaubwürdigkeit zurück gewinnen. Kernelement dafür ist u.a. die zeitnahe Umsetzung und verbindliche Ausgestaltung der Jugendgarantie. In einigen Krisenländern besteht zudem Interesse an der Einführung dualer Ausbildungssysteme. Die Kommission sollte dies unterstützen, Anschubfinanzierungen ermöglichen und einen Austausch über gute Praktiken initiieren. Wenn es nicht gelingt, der Jugend eine Perspektive zu geben, insbesondere in den Krisenländern, droht eine "verlorene Generation" und damit enormer sozialer wie auch politischer Sprengstoff. Der EWSA plädiert für solidarische Lösungen, ähnlich dem Globalisierungsfonds.

1.4 Die entsprechende Ausgestaltung der Jugendgarantie ist ein erster wichtiger Schritt, allerdings müssen bestehende strukturelle Probleme auch dringend angegangen werden.

Für das Ziel, möglichst viele Arbeitsplätze zu schaffen, muss Folgendes gegeben sein:

— das Angebot von Arbeit unter Nutzung des Potenzials der Langzeitarbeitslosen durch inklusive Arbeitsmärkte;

— die Nachfrage nach Arbeit, deren Entstehen vor allem in arbeitsintensiven Wachstumsbranchen wie in der Seniorenwirtschaft möglich ist.

1.5 Beschäftigungspolitik kann Fehlsteuerungen makroökonomischer Politik nicht ausgleichen, aber wesentlich dazu beitragen, in wissensbasierten Gesellschaften die Wettbewerbsfähigkeit dadurch zu erhöhen, dass Innovationsfähigkeit gestärkt und Angebot und Nachfrage von Qualifikationen in ein besseres Gleichgewicht gebracht werden. Außerdem muss der Zugang europäischer Unternehmen, insbesondere der KMU, zu Risikokapital dringend verbessert sowie unnötige Bürokratie abgebaut werden.

1.6 Grundsätzlich muss die besondere Rolle der Sozialpartner bei der Ausgestaltung wie auch der Umsetzung der Beschäftigungspolitik berücksichtigt und im Rahmen der neuen Governance gestärkt werden.

2. **Europäische Beschäftigungspolitik in Zeiten der Krise**

2.1 Am 18. April 2012 hat die EU-Kommission eine Mitteilung mit dem Titel "Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten" mit neun begleitenden Dokumenten veröffentlicht. Die Mitteilung enthält Vorschläge zu Unterstützungsmaßnahmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen, für die Reform der Arbeitsmärkte und zur Stärkung der EU-Governance.

2.2 Der Aufruf der Kommission für einen "arbeitsplatzintensiven Aufschwung" erfolgt zu einem Zeitpunkt, wo in Folge der multiplen Krisen (Finanzkrise, Wirtschaftskrise, Sozialkrise, Euro-Krise, Schuldenkrise, Vertrauenskrise) massive Arbeitsplatzverluste in vielen Ländern zu verzeichnen sind, die das Alltagsleben der Menschen beeinträchtigen; weil sie ihre Arbeit verlieren, weil sie keine neue Arbeit finden oder weil sie Lohnsenkungen hinnehmen müssen, bzw. Sozialleistungen gekürzt oder gestrichen werden.

2.3 Deshalb begrüßt der Ausschuss, dass die Kommission die beschäftigungspolitischen Folgen der Krise thematisiert und einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung fordert. Dies ist überfällig, da sich die Folgen der Krise zuspitzen – u.a. weil Regierungen in fast allen EU-Ländern im Zuge der Umsetzung der neu adaptierten Regeln zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Raum mit teilweise empfindlichen Einschnitten bei öffentlichen Ausgaben, fokussiert auf Einschränkungen von Sozialausgaben und öffentlichen Diensten versuchen, die Haushaltsdefizite zu reduzieren. Eine solche Politik verengt jedoch die Arbeitsmarktchancen, nicht zuletzt jener, die bisher schon zu den benachteiligten Gruppen gezählt haben ([1]). Sparmaßnahmen treffen in erster Linie jene am härtesten, die von staatlichen Transferleistungen abhängig sind, darunter auch jene mit prekären Arbeitsverhältnissen und andere benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt. Daher muss die stabilisierende Funktion solidarischer sozialer Sicherungssysteme aufrecht erhalten und gestärkt werden, damit diese effektiv und nachhaltig bleiben, gerade auch hinsichtlich der am stärksten betroffenen und benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt.

2.4 Der EWSA forderte frühzeitig besondere Anstrengungen, um der in beunruhigendem Maße steigenden Arbeitslosigkeit zu begegnen, ein "business as usual" dürfe es nicht geben. Arbeitsmarktpolitik könne und müsse den Prozess zur Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen. Grundlage dafür sei eine stabile Wirtschaft. Er begrüßte das 2008 beschlossene Konjunkturprogramm, kritisierte aber, dass es vom Volumen her zu gering war ([2]).

2.5 Die aktuellen Arbeitsmarkt-Zahlen sind alarmierend, der Negativ-Trend auf dem Arbeitsmarkt ist in den Krisenländern ungebrochen. Mit 10,5 % (August) ist die Arbeitslosigkeit in Europa (11,4 % im Euroraum) so hoch wie nie zuvor. In 2/3 der Mitgliedstaaten muss eine steigende Arbeitslosigkeit festgestellt werden, besonders stark ist die Arbeitslosigkeit in Spanien (25,1 %), in Portugal (15,9 %) und in Griechenland (24,2 %) angestiegen ([3]). 25,46 Mio. Menschen sind erwerbslos. Besonders negativ zu bemerken ist, dass auch die Langzeitarbeitslosigkeit zugenommen hat, eine Entwicklung, die sich offensichtlich weiter verfestigt. Über 40 % aller Arbeitslosen sind bereits länger als ein Jahr auf Arbeitssuche ([4]). Besonders besorgniserregend ist, dass die Jugendarbeitslosigkeit in der EU nach wie vor sehr hoch ist. Sie liegt bei über 22 %. Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In Spanien und Griechenland beträgt sie über 50 %, in einigen Mitgliedstaaten (Portugal, Slowakei, Bulgarien, Italien, Irland) um die 30 %. Nur in drei Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich und den Niederlanden) liegt sie bei weniger als 10 % ([5]).

2.6 Wachstums- und Beschäftigungspolitik können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Aus diesem Grund hat der Ausschuss wiederholt ein europäisches Konjunkturprogramm mit umfangreicher arbeitsmarktpolitischer Wirkung in Höhe von 2 % des BIP gefordert. Die Förderung von Unternehmensgründungen und Unternehmergeist sollte nicht nur in den allgemeinen und beruflichen Bildungssystemen, sondern in der Gesellschaft insgesamt ein Thema sein. Neben zusätzlichen nationalen Investitionen, die koordiniert umgesetzt werden sollen, um beschäftigungspolitische Effekte zu erhöhen, gilt es, europäische Investitionsprojekte zu identifizieren. Mit dem "Pakt für Wachstum und Beschäftigung" im Rahmen der Gipfelbeschlüsse vom 28./29. Juni 2012 wurden hier erste Schritte getan, dies muss jetzt mit Inhalten gefüllt werden, um europaweit den dringend notwendigen Spielraum für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Ein besonderer Fokus muss auf die Absicherung von Arbeitsmarktübergängen gelegt werden, insbesondere auch bei Restrukturierungsprozessen.

3. **Rahmenbedingungen für die Europäische Beschäftigungspolitik**

3.1 Der Ausschuss teilt deshalb die Analyse der Kommission, dass die Aussichten für das Beschäftigungswachstum entscheidend davon abhängen, ob es der EU gelingt, mithilfe einer Politik in den Bereichen Makroökonomie, Industrie und Innovation für Wirtschaftswachstum zu sorgen und dies durch eine Beschäftigungspolitik zu ergänzen, die darauf ausgerichtet ist, für einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung zu sorgen. Der EWSA ist in Sorge, dass viele der positiven Vorschläge des Beschäftigungspakets (BP) im Falle einer ungebrochenen Fortsetzung der Sparpolitik in der EU nicht durchführbar sind. Der EWSA befürchtet zudem, dass mit den vorgeschlagenen Maßnahmen allein die in der EU-Beschäftigungsstrategie formulierten Zielvorgaben nicht zu erreichen sein werden. Er mahnte bereits im Februar 2012 einen sozialen Investitionspakt an, um nachhaltig die Krisen zu überwinden und in die Zukunft zu investieren ([6]). In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss, dass die Kommission mit dem Beschäftigungspaket in Erinnerung ruft, dass die EU gemäß Artikel 3 des Vertrages den Zielen Vollbeschäftigung und sozialer Zusammenhalt verpflichtet ist.

4. **Vorschläge zur Stärkung der europäischen Beschäftigungsstrategie**

4.1 *Perspektiven für die Jugend schaffen*

4.1.1 In ihrem Bericht "Global Employment Trends for Youth 2012" warnt die ILO aktuell im Mai 2012 davor, dass eine "verlorene Generation" heranzuwachsen drohe. Regierungen müssten deshalb einer aktiven Arbeitsmarkt- und

([1]) ABl. C 143 vom 22.5.2012, S.23.
([2]) ABl. C 306 vom 16.12.2009, S. 70.
([3]) Vgl. EUROSTAT Pressemitteilung 138/2012, 1.10.2012.
([4]) EUROSTAT Pressemitteilung 138/2012, 1.10.2012.
([5]) SWD(2012) 90 final, S. 10f.
([6]) Siehe Fußnote 2.

Beschäftigungspolitik für Jugendliche höchste Priorität einräumen. Der Ausschuss begrüßt in diesem Zusammenhang die geplante Konkretisierung der Jugendgarantie. Dies wird jedoch nur mit bisher nicht verbrauchten ESF-Mitteln nicht zu bewältigen sein. Der EWSA empfiehlt deshalb, die Länder in besonderen Schwierigkeiten vorübergehend zu unterstützen, denn ihnen fehlen oftmals die finanziellen Ressourcen für die notwendige aktive Beschäftigungspolitik, insbesondere hinsichtlich der verbindlichen Umsetzung der Jugendgarantie. Wenn dies nicht allein aus ESF-Mitteln zu bewältigen ist, müssen zusätzliche europäische Mittel (Jugend-Solidaritätsfonds) aufgewandt werden, um dies zu finanzieren. Für die Banken konnten Milliardensummen aufgebracht werden, daher müssten auch diese Mittel mobilisierbar sein, etwa bspw. durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, für die sich der Ausschuss seit längerem einsetzt.

4.1.2 Eurofound hat die Stärken und Schwächen von Jugendgarantien untersucht ([7]). Sie sind eine wichtige, kurzfristig ansetzende Maßnahme, um die Ausgrenzung Jugendlicher zu verhindern. Sie greifen jedoch weniger bei besonderen Zielgruppen wie den "hard-to-help". Auch strukturelle Probleme (z.B. mangelnde Schul- oder Berufsbildungssysteme) werden durch sie nicht gelöst.

4.1.3 Zentral ist zudem der Zeitpunkt der Intervention. Der EWSA hält eine Intervention nach drei Monaten für zu spät, am besten sollte die Jugendgarantie so früh wie möglich, d.h. direkt bei Registrierung bei Arbeitsagenturen, greifen. Denn ein nicht gelungener Übergang schadet der Volkswirtschaft und hinterlässt Narben für das ganze Leben. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Jugendgarantien auch junge Erwachsene im Alter von 25 bis 29 Jahren einschließen. Im Rahmen der Nationalen Reformpläne sind diesbezüglich konkrete Maßnahmen zu formulieren. Hierzu wird es in vielen Ländern notwendig sein, die von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen gewährte spezifische Unterstützung auszubauen, wobei benachteiligten Gruppen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

4.1.4 Wichtig ist, die Kluft zwischen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, der Bildung und den Erwartungen der Jugendlichen zu schließen. Eine Methode, dies zu erreichen, ist die Bereitstellung von Anreizen und die Förderung der Entwicklung von Ausbildungsprogrammen hoher Qualität. Der EWSA erachtet es als dringend, dass die Sozialpartner in den Mitgliedstaaten in die Entwicklung dieser Programme umfassend einbezogen werden. Er spricht sich für einen besseren Erfahrungsaustausch sowie dafür aus, dass die Ausbildungsprogramme durch den ESF gefördert werden. Es braucht Förderung des Austauschs guter Praktiken, Anschubfinanzierungen und der Entwicklung eines Qualitätsrahmens für die duale Ausbildung. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Qualitätscharta für Praktika und Lehrlingsausbildungen sollte durch Anreizmaßnahmen flankiert werden.

4.2 *Qualifizierung verbessert die Wettbewerbsfähigkeit und schafft neue Perspektiven*

4.2.1 Nötig ist eine ausgewogene Balance einfacher, beruflicher und akademischer Qualifikationen. Denn eine nachhaltige positive Beschäftigungsentwicklung kann nicht ausschließlich auf akademisch-tertiären Qualifikationen beruhen. Zentral ist auch der Erwerb kognitiver und universaler Fähigkeiten, nicht nur der Erwerb formaler höherer Qualifikation. Zukünftig werden noch stärker transversale und kommunikative Fähigkeiten gefordert. Der EWSA unterstützt die Bemühungen um eine bessere Anerkennung von Qualifikationen über die Validierung der außerhalb formeller Bildungseinrichtungen erworbenen Fähigkeiten, insbesondere mit Blick auf den unlängst vorgelegten Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Validierung der Ergebnisse nichtformalen und informellen Lernens ([8]). Die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens auf nationaler Ebene muss verstärkt werden.

4.3 *Qualität von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt*

4.3.1 Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission nicht nur die Angebots-, sondern verstärkt auch die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt anspricht. Die Unternehmen in Europa sind zentrale Akteure, um die Arbeitsmarktkrise zu überwinden. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen haben in den vergangenen Jahren positive Einstellungsbilanzen zu verzeichnen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, den Zugang der mittelständischen Unternehmen zu Kapital zu verbessern und die Unternehmensgründungskosten um 25 % zu senken. Es gibt fortgesetzte Bemühungen, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern. Der Europäischen Kommission zufolge hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft: zu rechnen wäre mit einem Anstieg des BIP um rund 1,5 % bzw. circa 150 Mrd. EUR, ohne dass gleichzeitig das Schutzniveau für die Arbeitnehmer gesenkt würde. Auch die Sozialunternehmen und die Organisationen der Zivilgesellschaft können einen Beitrag zu mehr Beschäftigung leisten, wie mehrfach u.a. in Stellungnahmen des EWSA ([9]) betont wurde. Ferner wurde unlängst in einer Initiativstellungnahme der CCMI ([10]) darauf hingewiesen, dass Genossenschaften, insbesondere Arbeitnehmergenossenschaften, auch in Krisenzeiten mehr Arbeitsplätze sichern, indem sie die Gewinne zu deren Schutz reduzieren.

4.3.2 Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit in einer wissensbasierten Ökonomie erfordert entsprechende Investitionen in die Qualifikationen von Arbeitnehmer/innen. Zur Stimulierung der Nachfrage können auch Lohnzuschüsse und "in-work-benefits" für bestimmte Zielgruppen (z.B. Langzeitarbeitslose) sinnvolle Maßnahmen sein.

4.3.3 Der EWSA begrüßt den Vorschlag von "Agenturen für das Übergangsmanagement". Gerade angesichts der steigenden Zahl von Langzeitarbeitslosen kann sich dies jedoch nicht auf das Angebot von Vermittlungsleistungen beschränken. Erforderlich ist ein umfassendes Angebot von Dienstleistungen für die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen und eine rasche (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerade auch auf lokaler Ebene, durch z.B. Aus- und Weiterbildungsangebote. Die Strategie der "aktiven Inklusion", der sich die Kommission im Oktober 2008 verschrieben hat ([11]), zielt neben der Einkommenssicherung und der Förderung inklusiver Arbeitsmärkte auch auf den Zugang zu Dienstleistungen, die eine qualitativ passgenaue Betreuung zum Erreichen einer den individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigung ermöglichen sollen. Im Sinne einer am Individuum ausgerichteten Arbeitsmarktstrategie ist es daher notwendig, die genannten Dienstleistungen zu vernetzen und ein integriertes Dienstleistungsangebot zu schaffen, was durch eine Stärkung des Partnerschaftsprinzips unter anderem im Rahmen des ESF unterstützt werden sollte.

([7]) Eurofound "Youth Garanties: Experiences from Finland and Sweden", 2012.

([8]) COM(2012) 485 final.
([9]) ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 44.
([10]) ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 24.
([11]) C(2008) 5737: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:DE:PDF.

4.3.4 Die stagnierende Nachfrage nach Arbeitskräften aufgrund der fortwährenden Krise führt zum Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit und diese wiederum verursacht ernsthafte Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und in der Folge wachsende Armut wegen des Verlustes des Kontakts zum Arbeitsmarkt. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, besondere Bemühungen auf die Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes zu legen, um mit öffentlichen Geldern eine angemessene Zahl entsprechender Arbeitsplätze zu schaffen, damit die Langzeitarbeitslosen weiterhin mit der Arbeitswelt im Kontakt bleiben und ihre Kenntnisse verbessern. Auf diese Weise würde einem Ansteigen der Armut entgegengewirkt, denn diese ergibt sich aus dem Verlust des Kontaktes zum Arbeitsmarkt, und ein sanfter Übergang der so Beschäftigten auf den ersten Arbeitsmarkt in der Zeit nach der Krise ermöglicht.

4.3.5 Die Ausgestaltung eines europäischen Arbeitsmarktes bleibt das langfristige Ziel. Der EWSA begrüßt die Vorschläge zur Beseitigung von Hindernissen für die Arbeitnehmer-Freizügigkeit. Grundsätzlich müssen die Rahmenbedingungen für eine faire Mobilität verbessert werden ([12]). Mobilität darf jedoch nicht dazu führen, dass Regionen entvölkert werden. Vielmehr sollte durch eine solidarische Risikoteilung ärmeren Regionen geholfen werden aufzuholen.

4.4 *Flexibilität und Sicherheit*

4.4.1 Der Ausschuss hat sich bereits wiederholt zum Flexicurity-Ansatz geäußert. Er begrüßt, dass die Erfahrungen im Umgang mit der Krise dazu geführt haben, den Flexicurity-Ansatz zu erweitern. Der Verbesserung der internen Flexibilität wurde bisher im Rahmen der Flexicurity-Debatten nicht die nötige Aufmerksamkeit gewidmet. Befristete Beschäftigung und Zeitarbeit können kurzfristig Übergänge ermöglichen und stellenweise notwendig sein, um besonders benachteiligten Gruppen einen Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die damit verbundene Beschäftigungsunsicherheit darf aber nur vorübergehend sein und muss sozial abgesichert werden. Die in der Mitteilung indirekt erwähnten Vorschläge für einen "Einheitlichen Arbeitsvertrag" lehnt der EWSA ab. Stattdessen empfiehlt er, prekäre Beschäftigung entschiedener zu bekämpfen und Vorschläge vorzulegen, wie Re-Normalisierung der Arbeitsverhältnisse erreicht werden kann.

4.5 *Förderung der Nachfrage und Verteilungsgerechtigkeit*

4.5.1 Gesamtwirtschaftlich muss die Balance zwischen ausreichender Nachfrageentwicklung und Wahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet werden ([13]). Diese Themen werden bereits im makroökonomischen Dialog sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene ausgetauscht. Dies muss, wie von der Kommission auf S. 25 angemerkt, immer unter Wahrung und Achtung der Autonomie der Tarifparteien erfolgen, unter strikter Berücksichtigung von Artikel 153 Absatz 5 AEUV. Der Ausschuss spricht sich gegen den Vorschlag aus, ein neues drittelparitätisches Lohn-Komitee in der EU einzusetzen. Er empfiehlt stattdessen, die bestehenden Strukturen – den drittelparitätischen Sozialgipfel und den Ausschuss für den makroökonomischen Dialog und den sozialen Dialog – wo angebracht zu reformieren und zu stärken, um eine wirksame und ausgewogene Einbeziehung der Sozialpartner, der Arbeits- und Sozialminister und der Finanz- und Wirtschaftsminister zu gewährleisten.

4.5.2 Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission das Thema Mindestlöhne bzw. menschenwürdige Beschäftigungsqualität aufgreift. Mindestlöhnen kommt eine wichtige Rolle zu, um Lohndumping zu verhindern, gerade da, wo es keine tarifvertraglich vereinbarten Lohnuntergrenzen gibt. Gleichwohl spricht sich der Ausschuss gegen die Gleichsetzung von Mindestlöhnen mit einem menschenwürdigen Entgelt aus. Nicht jeder Mindestlohn stellt per se ein menschenwürdiges Entgelt dar, nur angemessene Mindestlöhne sichern auch angemessene Renten. Grundsätzlich muss der Komplexität der unterschiedlichen nationalen Lohnfindungssysteme Rechnung getragen werden.

4.5.3 Der EWSA hat sich bereits vor längerem für eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ausgesprochen. In diesem Zusammenhang ist positiv anzumerken, dass die Kommission im Beschäftigungspakt die Umstellung auf Umwelt-, Verbrauchs- oder Vermögenssteuern anspricht – inklusive Monitoring der Umverteilungswirkung – um einen budgetneutralen Abbau der Steuerbelastung auf Arbeit zu ermöglichen. Um die Haushalte zu konsolidieren und die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft durch eine entsprechende Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik zu unterlegen, darf nicht nur auf die Ausgabenseite geachtet werden, sondern müssen die Einnahmen verbessert werden und leistungsgerechter angelegt werden.

4.6 *Vorschläge zur neuen Governance*

4.6.1 Die Vorschläge zur neuen Governance sind das Herzstück der Mitteilung. Hier setzt die Mitteilung wesentliche neue Akzente und macht Vorschläge, wie der Beschäftigungspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters wieder mehr Bedeutung und Dynamik verliehen werden kann. Dies wird vom Ausschuss sehr begrüßt, hat doch bereits mit der Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie, den 2020-Zielen und der neuen Governance im Rahmen des Europäischen Semesters die Beschäftigungspolitik an Bedeutung verloren. Deshalb fordert der EWSA eine zeitnahe Evaluation des Europäischen Semesters und eine frühere und bessere Einbeziehung der Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft.

4.6.2 Während das Europäische Semester eine kurze Zeitspanne abdeckt, setzen die beschäftigungspolitischen Ziele mittelfristige Perspektiven. Der Rat hat am 21. Oktober 2010 beschlossen, die beschäftigungspolitischen Leitlinien bis 2014 unverändert zu lassen. 2011 kritisierte der EWSA, dass die 2010er Leitlinien

— die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als oberste Priorität zu wenig widerspiegeln;

— den europäischen Ansatz deutlich schwächen;

— keine messbaren EU-Vorgaben zu Zielgruppen beinhalten;

([12]) ABl. C 228 vom 22.09.2009, S. 14.
([13]) Siehe Fußnote 3.

— keinerlei konkrete Ausführungen zur Qualität der Arbeit enthalten ([14]).

4.6.3 Der Ausschuss begrüßt die Vorschläge für ein Benchmark-System und für einen Fortschrittsanzeiger zur Umsetzung der nationalen Beschäftigungspläne. Die europäischen Sozialpartner sollten in die Ausgestaltung des Benchmark-Systems und die Kriterien für den Fortschrittsanzeiger einbezogen werden. Sie sollten zudem auch frühzeitig im Rahmen der Vorbereitung des Jahreswachstumsberichts bei der Festlegung der "strategischen Kernprioritäten für die Beschäftigungspolitik" wie auch bei der Formulierung, Umsetzung und Evaluierung der beschäftigungspolitischen Leitlinien konsultiert werden. Vor dem Hintergrund des oben angeführten Bedarfs integrierter und am Individuum orientierter Dienstleistungen wäre es wünschenswert, wenn die Indikatoren sowohl eine Zielgruppen-Komponente als auch eine Berücksichtigung regionaler Kontexte enthielten.

4.6.4 Der EWSA fordert außerdem eine gleichberechtigte Abstimmung zwischen den beschäftigungspolitischen Benchmarks und dem Verfahren zum Scoreboard bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten.

4.6.5 Der Ausschuss unterstützt alle Initiativen, durch das BP die aktuellen Herausforderungen, Ziele und Fortschritte der Beschäftigungspolitik wieder sichtbarer, verbindlicher und nachvollziehbarer zu machen und eine bessere Balance zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu erreichen. Darüber hinaus müssen die Maßnahmen so angelegt werden, dass sie die gleichstellungspolitischen Ziele der EU unterstützen. Kritisch anzumerken ist, dass im BP die Förderung der Frauenbeschäftigung nicht ausreichend reflektiert wird und die von der Kommission ansonsten geforderte Geschlechterperspektive unzureichend integriert wurde.

4.7 *Vorgeschlagene beschäftigungspolitische Wachstumsperspektiven*

4.7.1 In den begleitenden Dokumenten wird der so genannten "grünen Ökonomie" ein besonderes Potenzial für Beschäftigungswachstum zugesprochen. Dieses Potenzial ist jedoch stark abhängig von der Rechtssetzung in den verschiedenen Mitgliedstaaten in Bezug darauf, wie umweltbezogenes Verhalten gesteuert wird. Im Gegensatz zu anderen Wachstumsfeldern, wie der Informations- und Kommunikationstechnologie, ist das Wachstum der grünen Wirtschaft aufgrund langer Amortisationsraten von Investitionen in diesem Bereich nicht so sehr von rein wirtschaftlichen, sondern auch von politischen Interessen gesteuert. Klare umweltpolitische Anreize sind daher vonnöten. Darüber hinaus sollten diese Anreizstrukturen einen langfristigen Planungshorizont ermöglichen und Unsicherheiten in Bezug auf einen möglichen Wandel umweltpolitischer Vorschriften reduzieren. Für eine erfolgreiche Umsetzung ist eine enge Kooperation und Koordinierung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik zwingend notwendig. Diese Kooperation darf allerdings nicht zweckentfremdet werden. Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang die Ausweitung des Begriffs "grüne Beschäftigung" auf durch grüne Steuern finanzierte Beschäftigungsverhältnisse zu sehen ([15]). Auf Basis einer solchen Definition gerät der Inhalt der Tätigkeit als entscheidendes Kriterium einer grünen Beschäftigung, und sei sie noch so weit definiert ([16]), aus dem Blick.

4.7.2 "Beschäftigungspotenziale in der "grünen Ökonomie" unterliegen zudem konjunkturellen Schwankungen, die betroffenen Sektoren sind nicht stabil. Dabei wird der Wandel zur "grünen Ökonomie" zunächst auch Arbeitsplatzverluste in traditionellen Industrien mit sich bringen. Diese müssen sozial verträglich abgefedert werden und die Arbeitskräfte mittels Requalifikation in ihrer Arbeitsfähigkeit unterstützt werden. Die Ökologisierung der Wirtschaft kurbelt die Nachfrage nach hoch-, mittel- und geringqualifizierten Arbeitskräften an, wie von der Europäischen Kommission in ihrem Dokument "Grünes Wachstum" gezeigt wurde ([17]). Es kommt insgesamt zu Substituierungseffekten. Der Ausschuss bezweifelt deshalb, dass die Beschäftigungsbilanz tatsächlich so positiv ist, wie von der Kommission angenommen. Darüber hinaus gibt es Bereiche grüner Technologie, die kurzfristig boomen können (z.B. Bauindustrie), wohingegen langfristige Beschäftigung eher in hochqualifizierten Tätigkeiten zu erwarten ist. Auch diese Arbeitskräfte bedürfen entsprechender sozialer Absicherung, und Arbeitsmarktübergänge sind nachhaltig zu gestalten."

4.7.3 Die Nachhaltigkeit des Beschäftigungspotenzials in der "grünen Ökonomie" ist auch stark von Qualifikationsstrukturen beeinflusst. Eine Studie zu Qualifikationsstrukturen ([18]) in 9 EU-Ländern zeigt, dass ein Wachstum von Beschäftigung in diesem Bereich eher bei höher qualifizierten Tätigkeiten zu erwarten ist. Gleichzeitig weist das Ausbildungsangebot in diesem Bereich bisher noch stark fragmentarische Züge auf. Um Bildungsstrukturen für grüne Beschäftigung optimieren zu können, ist eine regelmäßige Abstimmung von Sozialpartnern und Ausbildungsanbietern notwendig. Auch für den bildungspolitischen Aspekt "grüner Ökonomie" sind allerdings umweltpolitische Vorgaben von hoher Bedeutung, da sie die Nachfrage nach Qualifikationen steuern. Es fehlt an Forschung und Entwicklung (FuE), um Wissen und Risikokapital zusammenbringen, und Europa hat bisher noch immer nicht sein eigenes Silicon Valley schaffen können. Industrielle Arbeitsplätze sind jedoch abhängig von der Entstehung der Anwendungen. Insgesamt wird in der Kommissionsmitteilung die Frage der FuE als Triebkraft der Entwicklung übergangen. Einer der Bereiche, in denen es für das verarbeitende Gewerbe wie auch für private Dienstleistungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse echte Chancen gibt, ist der Bereich des guten Alterns im weitesten Sinne – mit den IKT, um aktiv, informiert, mobil, integriert und gesund zu bleiben und um Hilfe zu bekommen (betroffen sind in unseren Gesellschaften bald 30 %) ([19]). Das Beispiel Asiens (China, Japan) sollte Beachtung finden. Eine rasche Anerkennung der Rechte der Nutzer und der Schutz dieser Rechte würden Zeit gewinnen helfen und die Beschäftigungsraten erhöhen.

4.7.4 Der EWSA hat in seiner Stellungnahme ([20]) bereits darauf hingewiesen, dass bei den erneuerbaren Energien mit einem Nettoeffekt von ca. 410 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen und einem Wachstumsimpuls von 0,24 % der Wirtschaftsleistung gegenüber dem Stand von 2005 zu rechnen ist, wenn das 20 %-Ziel für erneuerbare Energien bis zum Jahr 2020 erreicht wird.

([14]) ABl. 143 vom 22.5.2012, S. 94.
([15]) SWD(2012) 92 final.
([16]) Siehe Beispielsweise die Definition von UNEP, die jede Tätigkeit als grün bezeichnet, die aufgrund ihres Inhaltes einen Beitrag dazu leistet, die Qualität der Umwelt zu schonen oder zu regenerieren.
([17]) SWD(2012) 92 final.
([18]) CEDEFOP Kurzbericht Februar 2012: "Brauchen wir eine Strategie für grüne Qualifikationen?".
([19]) EWSA-Anhörung vom 11.09.2012 "Aktives Altern und Informationstechnik".
([20]) ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 1.

4.7.5 Ein weiterer Beschäftigungsbereich, der von der Kommission als Wachstumsbereich angesehen wird, ist der der Informations- und Kommunikationstechnologie. Diese Branche ist sehr heterogen und reicht von der reinen technischen Programmierung bis hin zur Beratung und Dienstleistung beim Kunden. Aufgrund seiner technischen Ausrichtung und seines hohen Innovationstempos ist dieser Bereich besonders wissensintensiv und stellt somit hohe Anforderungen an die Beschäftigten. Aus diesem Grund, aber auch aufgrund der geringen Halbwertzeit des Wissens kommt der Bildungspolitik, der betrieblichen Qualifizierung und der individuellen Lernbereitschaft auch in diesem Bereich eine hohe Bedeutung zu. Die Arbeit erfordert zumeist eine hohe räumliche und zeitliche Flexibilität von den Beschäftigten. Notwendig sind deshalb Strategien der lebensphasenorientierten Personalpolitik, um die Beschäftigten langfristig an die Unternehmen binden zu können. Die Beschäftigten tragen zudem oftmals ein hohes Risiko psychischer Belastungen und Erkrankungen.

4.7.6 Im Gesundheits- und Pflegesektor, insbesondere der "Silver Economy", ist die Nachfrage aufgrund der Alterung der Gesellschaft relativ deutlich absehbar. Beschäftigung in der Seniorenwirtschaft bedeutet das Entstehen neuer Arbeitsplätze durch die Anpassung der Produktionsstrukturen an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung. Der wichtigste Bereich der Beschäftigung in der Seniorenwirtschaft sind das Gesundheitswesen und die Langzeitpflege mit einem hohen Arbeitsaufwand, die von der alternden Bevölkerung in großem Umfang nachgefragt wird. Derzeit sinkt aber das Arbeitskräfteangebot junger und gut qualifizierter Arbeitskräfte. Obwohl der Gesundheitsbereich und die Pflege zentrale Bestandteile der Wertschöpfung einer Volkswirtschaft sind, sind viele Beschäftigungsverhältnisse, gerade im Bereich personenbezogener Dienstleistungen, aufgrund von Befristung und geringer Entlohnung nicht ausreichend attraktiv. Ein zusätzliches Problem ist die hohe physische Arbeitsbelastung, aufgrund derer viele vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Qualitativ hochwertige Produkte und Dienstleistungen können jedoch nur durch entsprechend hochwertige Beschäftigungsverhältnisse langfristig gesichert werden. Durch Maßnahmen im Gesundheitsbereich und zur Verbesserung der Pflege- und Betreuungssysteme (Langzeitpflege), insbesondere im häuslichen Bereich, könnten zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen werden, und auch hier könnten sich viele Möglichkeiten durch Förderung von Investitionen ergeben, mit denen die Entwicklung inklusiver Unternehmen und von Sozialunternehmen in diesem Sektor unterstützt werden.

Brüssel, den 15. November 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 ‚Die externe Dimension der Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit in der EU' "

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Berichterstatter: **José María ZUFIAUR**

Mit Schreiben vom 18. April 2012 ersuchte die Europäische Kommission den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um die Erarbeitung einer Stellungnahme zu der

"*Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen 'Die externe Dimension der Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit in der EU'* "

COM(2012) 153 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 4. Oktober 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 137 gegen 2 Stimmen bei 9 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Zusammenfassung und Empfehlungen**

1.1 Nach Ansicht des EWSA erfordert die Globalisierung der Wirtschaft und die damit einhergehende Zunahme des Handels und der Migrationsströme eine Vertiefung des Prozesses zur internationalen Verbreitung von Sozialstandards, damit die Bürger im Allgemeinen und die – eingewanderten oder ansässigen – Arbeitnehmer im Besonderen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit nicht in ihren Rechten beschnitten werden und ihnen die sog. *soziale Globalisierung* zugutekommt. Es handelt sich dabei um Vor- und Nachteile, die auch die Unternehmen betreffen.

1.2 Daher begrüßt der Ausschuss die Veröffentlichung der Mitteilung "*Die externe Dimension der Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit in der EU*" durch die Europäische Kommission. In dieser Mitteilung wird die Bedeutung einer gemeinsamen EU-Strategie zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Verhältnis zu Drittstaaten unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten und unter Gewährleistung der notwendigen Ab- und Übereinstimmung der mit Drittstaaten geschlossenen bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit dem EU-Recht betont. In der Mitteilung spricht sich die Kommission auch dafür aus, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken, um ihnen die Informationen und Mittel an die Hand zu geben, die für eine Politik der internationalen Koordinierung auf diesem Gebiet notwendig sind. Abschließend wird in der Mitteilung betont, dass sowohl die Unternehmen aus Drittstaaten als auch die Angehörigen dieser Drittstaaten sich bewusst sind, dass jeder Mitgliedstaat sein eigenes System der sozialen Sicherheit hat, was bei der Niederlassung in der EU gewisse Hindernisse bedeuten kann.

1.3 Der EWSA befürwortet die in der Mitteilung enthaltene externe Dimension der Vorschriften für die Koordinierung und spricht sich für eine Komplementarität der verschiedenen Perspektiven – d.h. der nationalen Perspektive und der EU-Perspektive – aus, um Ungleichgewichte, Lücken und ein rechtliches Vakuum zu vermeiden.

1.4 Es ist auf den Qualitätssprung hinzuweisen, der mit der Annahme der Entscheidungen zur Koordinierung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit mit Marokko, Algerien, Tunesien, Israel, der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Kroatien erfolgte. Der Ausschuss ermuntert den Rat der Europäischen Union, im Hinblick auf die Vorschläge für Entscheidungen mit Montenegro, San Marino, Albanien und der Türkei diesen Weg fortzusetzen.

1.5 Es wäre angebracht, den europäischen Gesamtansatz durch entsprechende von der EU geschlossene Abkommen auszubauen, um unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten bestimmte durch nationale Konzepte verursachte Funktionsstörungen zu verringern und allen Mitgliedstaaten bessere Möglichkeiten zu bieten.

1.6 Der EWSA fordert den Rat auf, der Europäischen Kommission das Mandat zu erteilen, im rechtlichen Rahmen der Verträge die Verhandlungen mit den BRIC-Schwellenländern (Brasilien, Russland, Indien, China), Ländern des Balkanraums und osteuropäischen Nachbarstaaten sowie anderen Ländern, von denen eine große Zahl von Staatsangehörigen in der EU arbeiten ([1]), voranzutreiben und internationale Abkommen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aufzusetzen, die den gegenseitigen Schutz der Unionsbürger und der Angehörigen der unterzeichnenden Drittstaaten gewährleisten. Der EWSA verweist insbesondere auf die Notwendigkeit, jene Bürger zu schützen, deren Herkunftsländer aufgrund ihrer geopolitischen und wirtschaftlichen Situation nicht als für die EU strategisch wichtig gelten und die deshalb möglicherweise besonders stark benachteiligt werden.

([1]) Über 20 Mio. Drittstaatsangehörige arbeiten in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.

1.7 Das auswärtige Handeln der EU kann auf diesem Gebiet durch eine multilaterale Politik zur Intensivierung der Kontakte mit anderen internationalen Organisationen oder supranationalen regionalen Institutionen ergänzt werden. Ein bemerkenswertes Beispiel für diese interregionale Zusammenarbeit ist das Iberoamerikanische Übereinkommen über soziale Sicherheit, das von den lateinamerikanischen Ländern, Spanien und Portugal geschlossen wurde. In diesem Zusammenhang unterstützt der EWSA die Initiativen der Europäischen Kommission und des chilenischen Vorsitzes des Gipfeltreffens EU-Lateinamerika/Karibik für eine bessere Zusammenarbeit der beiden Seiten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit.

1.8 Der EWSA ermuntert die zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten bestehenden Assoziationsräte, die Arbeiten zur endgültigen Annahme der Entscheidungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Rahmen der Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen mit Israel, Tunesien, Algerien, Marokko, Kroatien und der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien abzuschließen.

1.9 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass in den bestehenden oder künftigen Assoziierungs-, Handels- oder Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bilaterale Klauseln über die soziale Sicherheit und insbesondere über die Gleichbehandlung, den Rentenexport und die Beseitigung der doppelten Beitragsentrichtung enthalten sein sollten.

1.10 Der EWSA schlägt vor, dass sich die EU-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vor allem an jene Staaten richten sollte, die einerseits die Ziele erreichen wollen, die in der Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für einen Mindestsockel der sozialen Grundsicherung vorgeschlagen werden, und andererseits Unterstützung brauchen, um das geforderte Niveau zu erreichen und zu verbessern. In diesem Rahmen könnten auch bilaterale Vereinbarungen über soziale Sicherheit geschlossen werden, die auf den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Wahrung von bereits erworbenen Rechte und Anwartschaften sowie der Verwaltungszusammenarbeit beruhen. In dieser Hinsicht können die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ([2]) sowie das Übereinkommen Nr. 157 ([3]) und die Empfehlung 167 ([4]) der ILO – mit den jeweils erforderlichen Anpassungen – als Vorlagen dienen.

1.11 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, alle geltenden bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten zu erfassen, die Liste dieser Abkommen regelmäßig zu aktualisieren und zu prüfen, ob deren Anwendung mit den Grundsätzen der EU und ihrer diesbezüglichen Rechtsprechung im Einklang steht.

2. **Einleitung**

2.1 Dem EWSA ist bekannt, dass die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit durch internationale Abkommen eine bilaterale bzw. multilaterale Politik gegenüber Drittstaaten entwickelt haben. Dabei kann es sich jedoch um eine fragmentarische und lückenhafte Vorgehensweise handeln, die oft nur auf den Schutz der eigenen Angehörigen der Unterzeichnerstaaten ausgerichtet ist oder konkreten Interessen entspricht, die nicht immer von allen Mitgliedstaaten geteilt werden.

2.2 Nach Ansicht des EWSA kann dieser völkerrechtliche Komplex bilateraler Abkommen, der durchaus seine Bedeutung hat, zu einem Szenario führen, in dem nicht alle Drittstaatsangehörige im Unionsgebiet die gleichen Rechte und Garantien genießen. Es könnte dazu kommen, dass in einem bestimmten Mitgliedstaat Ausländer aus Nicht-EU-Staaten nur dann Zugang zum System der sozialen Sicherheit oder zum Rentenexport haben, wenn ein entsprechendes bilaterales Abkommen besteht, in dem der Grundsatz der Gleichbehandlung verankert ist. Demzufolge hätte der Angehörige des Staates mit bilateralem Abkommen Anspruch auf Sozialversicherungsschutz, während der Angehörige eines Staates ohne ein solches bilaterales Abkommen dieses Recht nicht hätte, selbst wenn beide im gleichen Unternehmen und in der gleichen Berufsgruppe arbeiten würden. Ebenso könnte es passieren, dass ein Drittstaatsangehöriger in dem einen Mitgliedstaat Sozialversicherungsschutz genießt und in dem anderen nicht, weil unterschiedliche einzelstaatliche Rechtsvorschriften Anwendung finden, was den fairen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte. Auf diese Weise würde der Drittstaatsangehörige im ersten Fall Beiträge zahlen, im zweiten jedoch nicht. Das würde den zweiten Mitgliedstaat wirtschaftlich bevorteilen, da er Sozialausgaben einspart. Dies wiederum würde die Konzeption Europas als Raum der Gleichheit untergraben, in dem es keine Diskriminierung gibt bzw. Diskriminierung abgelehnt wird.

2.3 Dadurch würde auch der in der Arbeitnehmerentsende-Richtlinie festgelegte Grundsatz ausgehöhlt, wonach ein entsandter Arbeitnehmer und ein Angehöriger eines Mitgliedstaates gleich zu behandeln sind.

2.4 Der EWSA ist zudem der Auffassung, dass die externe Dimension der Koordinierungsvorschriften auch dazu dienen muss, die Rechte derjenigen Unionsbürger zu schützen, die sich außerhalb der EU aufhalten bzw. in Drittstaaten erwerbstätig waren oder sind.

2.5 Der EWSA hält den Vorschlag, dass die verschiedenen Mitgliedstaaten der EU über bilaterale Abkommen mit jedem einzelnen Drittstaat gesondert verhandeln sollten, für positiv und löblich, aber für unvollständig. Die potenziellen Anstrengungen wären riesig, übermäßig und unverhältnismäßig und zudem nicht immer von Erfolg gekrönt – ganz abgesehen davon, dass sich die einzelnen Abkommen inhaltlich unterscheiden und sogar widersprechen könnten. Überdies kann der Fall eintreten, dass bei den Verhandlungen, insbesondere mit mächtigen und aufstrebenden Schwellenländern (wie den BRIC), kein Kräftegleichgewicht herrscht, wenn die Mitgliedstaaten nicht als Block mit gemeinsamen Interessen und Positionen auftreten. Aus diesen Gründen sollte die Möglichkeit erwogen werden, dass die EU als solche Verhandlungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit mit Staaten oder Staatenbünden führt, und diese Möglichkeit sollte gegebenenfalls auch - im Einklang mit den Verträgen - umgesetzt werden.

2.6 Nach Ansicht des Ausschusses könnte mit diesen Instrumenten die doppelte Entrichtung von Sozialbeiträgen im Beschäftigungsstaat und im Herkunftsstaat vermieden werden, was insbesondere im Falle entsandter Arbeitnehmer gilt. In

([2]) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Veröffentlicht im ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1.

([3]) Übereinkommen über die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, Genf, 68. Generalkonferenz der ILO, 21.6.1982.

([4]) Empfehlung betreffend die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, Genf, 69. Generalkonferenz der ILO, 20.6.1983.

diesem Sinn ist darauf hinzuweisen, dass mit der Beseitigung der doppelten Beitragsentrichtung erhebliche Kosteneinsparungen verbunden sind. Dies würde sich positiv auf die Mobilität der Arbeitnehmer und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen im Ausland auswirken und auch die Niederlassung ausländischer Unternehmen auf dem Gebiet der EU fördern. Darüber hinaus könnte eine einheitliche Regelung festgelegt werden, um zu verhindern, dass – je nach Interessenlage – mal das Recht des Arbeitsortes mal das des Herkunftslandes auf beliebige und willkürliche Weise zur Anwendung kommt oder dass die steuerrechtlichen und die sozialversicherungsrechtlichen Verpflichtungen in ein und demselben Staat nicht miteinander im Einklang stehen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der EWSA hat seinen Standpunkt zu den Verordnungen über die Koordinierung vorgebracht, mit denen die jeweiligen Anwendungsbereiche innerhalb der EU auf neue Personengruppen und auf neue Leistungen ausgeweitet wurden. Diese Verordnungen gelten zudem für einige europäische Nicht-EU-Länder (Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz) und dienten als Grundlage und Modelle für andere multilaterale Rechtsinstrumente. Das beste Beispiel hierfür ist das Iberoamerikanische Übereinkommen über soziale Sicherheit, das unmittelbar an die europäischen Koordinierungsvorschriften angelehnt ist. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die internationalen Koordinierungsvorschriften der Mitgliedstaaten oder der EU von den wesentlichen Grundsätzen und Methoden der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, die für das Unionsgebiet gelten, geprägt und beeinflusst sein sollten.

3.2 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Sozialvorschriften und insbesondere die Bestimmungen über die soziale Sicherheit über den geografischen Raum Europas hinausreichen und auch außerhalb Europas zur Anwendung kommen können. In diesem Sinne können Grundsätze, wie z.B. die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer verschiedener Mitgliedstaaten, die Arbeitnehmer in der EU schützen und sogar außerhalb der EU rechtliche Wirkung entfalten. Es gibt gute Beispiele dafür, dass das Diskriminierungsverbot auch extraterritorial zur Anwendung kommen kann, selbst wenn es sich um Sachverhalte handelt, die über das Gebiet der EU hinausreichen, so zum Beispiel die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache Boukhalfa, C-214/94 (belgischer Arbeitnehmer im deutschen Konsulat in Algerien, der schlechter entlohnt wurde als seine dortigen deutschen Kollegen), sowie in den Rechtssachen Hirardin, 112/75, Fiège 110/73, Horst C247/96 und Van Roosmalen, 300/84 (Anerkennung von in Algerien und im belgischen Kongo erworbenen Beitragszeiten durch Frankreich bzw. Belgien für alle Bürger der Gemeinschaft und nicht nur für französische und belgische Staatsangehörige). Diese *vis attractiva* wird zudem durch die Urteile in den Rechtssachen Prodest, 237/83, und Aldewered, C-60/93, bestätigt, in denen der EuGH die Richtigkeit der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 [5] auf die befristete Entsendung von Arbeitnehmern aus der EU in Drittstaaten anerkannt hat.

3.3 Der EWSA begrüßt die Annahme der Entscheidungen zur Koordinierung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit im Rahmen der Assoziierungs- oder Stabilisierungsabkommen mit Israel, Tunesien, Algerien, Marokko, Kroatien und der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in denen der Standpunkt der EU in den Assoziationsräten festgelegt wird. Mit diesen Instrumenten erfolgt einen Qualitätssprung in der EU-Politik auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, da in ihnen der Grundsatz der Gleichbehandlung und der Rentenexport bilateral (EU/assoziierter Staat) festgeschrieben und geregelt werden. Es handelt sich also um gegenseitige Pflichten und Rechte, die sowohl die EU-Bürger, die in einem der genannten Länder arbeiten oder gearbeitet haben, als auch die Angehörigen der assoziierten Staaten, die das gleiche in der EU tun oder getan haben, betreffen. Es handelt sich nicht mehr nur um einseitige Vorschriften der EU, die nur in eine Richtung gelten, sondern um internationale Verpflichtungen, von denen beide Unterzeichner gegenseitig profitieren. Zudem können durch Abkommen dieser Art und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen Arbeiten eingespart werden, da in einem einzigen Rechtsakt das zusammengefasst wird, was sonst in vielen einzelnen bilateralen Abkommen geregelt würde.

3.4 Der Ausschuss begrüßt die Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für einen Mindestsockel der sozialen Grundsicherung, der jedoch seiner Ansicht nach weder der einzige noch ein einheitlicher Sockel sein sollte und auch nicht die Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit in ein Korsett zwingen darf, sondern als weiterzuentwickelndes Mindestschutzniveau anzusehen ist. Dieses Sozialschutzniveau sollte vielmehr ein permanenter Ansporn für weitere Fortschritte und die Vervollkommnung sein und im Hinblick auf das Ziel des umfassenderen Schutzes der Arbeitnehmer und Bürger ständig weiterentwickelt werden.

3.5 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die EU einen Mechanismus (eine Arbeitsgruppe) für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen einrichtet: Informationsaustausch, Vorstellung beispielhafter Methoden zur Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit, Vertiefung der Bemühungen zur Zusammenführung und Ergänzung der einzelstaatlichen und der EU-Maßnahmen sowie Gestaltung künftiger EU-Maßnahmen gegenüber Drittstaaten.

3.6 Der Ausschuss tritt dafür ein, in diesen Prozess der externen Dimension der Vorschriften zur Koordinierung die Organisationen der Zivilgesellschaft – und darunter insbesondere die Verbände der Arbeitnehmer und Unternehmer – einzubinden. Der Einfluss dieser Bestimmungen auf die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und die Vielfalt der betroffenen Gruppen lassen es ratsam erscheinen, die Vorschläge von Partnern sowohl der Regierungsebene als auch der regierungsunabhängigen Organisationen zu berücksichtigen. Auf dem 6. Gipfeltreffen der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika, das der EWSA im Mai 2010 in Madrid veranstaltete, wurden bereits einige Forderungen im Zusammenhang mit der externen Dimension der sozialen Sicherheit vorgebracht und auf die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen der EU und der Gruppe der Länder Lateinamerikas und der Karibik – insbesondere der Länder, mit denen die EU eine strategische Partnerschaft unterhält, wie Brasilien und Mexiko – hingewiesen.

3.7 Der EWSA verweist ferner auf das Treffen EU/Lateinamerika und Karibik zwischen den für soziale Sicherheit zuständigen Ministern und höchsten Entscheidungsträgern im Mai 2010 in Alcalá de Henares, das als Kern und Ausgangspunkt der Anstrengungen der EU zur Koordinierung der externen Dimension der sozialen Sicherheit und als Ursprung der hier behandelten Mitteilung gelten kann.

[5] Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14.6.1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2.)

3.8 Der Ausschuss betont, dass der unionsweite Gesamtansatz durch die Abkommen der EU mit anderen Staaten und Regionalbündnissen allmählich ausgeweitet werden sollte, da diese Formel wirksamere und bessere Ergebnisse hervorbringt als die rein nationale Vorgehensweise, bei der die Mitgliedstaaten unilateral handeln. An dieser Stelle ist das Iberoamerikanische Übereinkommen über soziale Sicherheit ([6]) als Musterbeispiel zu nennen. In diesem Zusammenhang bringt der Ausschuss den Wunsch zum Ausdruck, dass die Iberoamerikanische Organisation für soziale Sicherheit die Möglichkeit prüft, dass neben Portugal und Spanien künftig auch andere EU-Mitgliedstaaten diesem Übereinkommen beitreten können, um mit einem einzigen Ratifizierungsakt auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit Beziehungen zu mehreren lateinamerikanischen Staaten herzustellen und so vielfältige bilaterale Verhandlungen und Abkommen zu vermeiden.

4. **Derzeitige Situation - Möglichkeiten und Defizite**

4.1 Ein EU-Gesamtkonzept für die soziale Sicherheit auf internationaler Ebene ist notwendig, um die Politik der einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten zu ergänzen, da sonst den aus dem EU-Recht erwachsenen Verpflichtungen nicht gänzlich nachgekommen werden kann. Ein konkretes Beispiel zur Stützung dieser Behauptung ist das Urteil des EuGH in der Rechtssache Gottardo, C-55/00, mit dem das Gericht gemäß dem Gleichbehandlungsgrundsatz den persönlichen Anwendungsbereich sämtlicher bilateralen Abkommen zwischen einem EU-Mitgliedstaaten und einem Drittstaat auf alle Unionsbürger ausgeweitet hat, selbst wenn in dem jeweiligen Rechtsinstrument nur die Angehörigen der entsprechenden Unterzeichnerstaaten in den persönlichen Geltungsbereich einbezogen werden.

4.1.1 Zugleich wird in dem Urteil anerkannt, dass die sich daraus ergebenden Verpflichtungen nur die Mitgliedstaaten betreffen und nicht für die Drittstaaten gelten, für die der EuGH keinerlei Zuständigkeit hat. Dies illustriert die Schwierigkeit, dieses Urteil zu vollstrecken, da der Drittstaat sich weigern könnte, den persönlichen Geltungsbereich des Abkommens auf alle Unionsbürger auszuweiten, d.h. eine Bescheinigung auszustellen, den Anspruch auf Leistungen im Krankheitsfall anzuerkennen oder auch nur Daten von Personen zu übermitteln, die nicht in den persönlichen Geltungsbereich des Abkommens fallen.

4.1.2 In diesem Sinne besteht der Verdienst des Gottardo-Urteils darin, einerseits zwar die externe Dimension der EU-Rechtsvorschriften weiterzuentwickeln, andererseits aber auch deren Grenzen und Defizite aufzuzeigen, da es der Kooperation anderer Staaten oder supranationaler Regionalorganisationen bedarf.

4.1.3 Aus diesem Grund fordert der EWSA, Überlegungen darüber einzuleiten, ob eine gemeinsame EU-Perspektive für die soziale Sicherheit auf internationaler Ebene durch Abkommen und die gegenseitige Kooperationsvereinbarungen ausgebaut werden sollte, die die EU mit anderen globalen Akteuren schließt.

([6]) Multilaterales Abkommen über soziale Sicherheit vom 10.11.2007.

4.2 Der EWSA begrüßt nachdrücklich den Erlass der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 ([7]) zur Ausweitung der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf Drittstaatsangehörige. Seiner Ansicht nach bestehen jedoch nach wie vor rechtliche Lücken und Defizite, die durch den in der Mitteilung der Kommission dargelegten neuen Ansatz ja gerade geschlossen werden sollen. Die Verordnung greift nämlich nur, wenn es einen unionsinternen grenzüberschreitenden Bezug gibt. Demzufolge gilt das Gleichbehandlungsprinzip der Verordnung gemeinhin nur in den Fällen, in denen ein Arbeitnehmer eines Drittstaates in mehreren Mitgliedstaaten erwerbstätig war. Somit fällt der größte Teil der Drittstaatsmigranten, die nur in einem EU-Mitgliedstaat gearbeitet haben, aus dem persönlichen Geltungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 heraus. Das bedeutet, dass es für sie seitens der EU keine Gleichbehandlungsgarantie und kein Diskriminierungsverbot gibt und sie vielmehr auf das angewiesen sind, was in den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist. Zudem sind in dieser Verordnung weder die Zusammenrechnung der Versicherungszeiten des Arbeitnehmers im Herkunftsland noch der Rentenexport in dieses Ursprungsland vorgesehen. Schließlich wird in diesem EU-Rechtsinstrument auch keine Gegenseitigkeit für die Unionsbürger gefordert, die keinerlei Gegenleistung von den Drittstaaten erhalten.

4.3 Nach Ansicht des EWSA wurden mit den erlassenen Richtlinien ([8]) über Migration und den Vorschlägen der Kommission, die derzeit im Rat und im Parlament erörtert werden, wichtige Fortschritte bei der externen Dimension der EU erreicht. In den bereits erlassenen Richtlinien wird nämlich der Gleichbehandlungsgrundsatz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit mit gewissen Einschränkungen auf Arbeitsmigranten aus Drittstaaten ausgeweitet. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Rentenansprüche in Drittstaaten zu den gleichen Bedingungen exportiert und übertragen werden können, wie sie für Bürger des betreffenden EU-Mitgliedstaates gelten. Dessen ungeachtet bleiben Aspekte wie die Gegenseitigkeit, die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten außerhalb der EU und der Rentenexport ungeregelt, wenn die Rechtsvorschriften eines Staates dieses Recht für die eigenen Staatsangehörigen nicht vorsehen. Überdies spricht sich der EWSA dafür aus, dass auf dem Gebiet des Sozialschutzes die bereits erlassenen Richtlinien über Migration unter Anpassung an die verschiedenen Sachverhalte und zu schützenden Gruppen als allgemeine Grundlage für die derzeit verhandelten Richtlinien dienen sollten.

5. **Begriffe**

5.1 **Internationale Koordinierung der sozialen Sicherheit:** Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zielt auf den Schutz der Arbeitnehmer ab, die in zwei oder

([7]) Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen (ABl. L 344 vom 29.12.2010, S. 1).

([8]) Insbesondere die Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1).

mehr Staaten erwerbstätig waren und unterschiedlichen Sozialversicherungssystemen angehörten. Zu diesem Zweck schließen die Staaten miteinander Abkommen, die häufig Bestimmungen über die Gleichbehandlung, die Einheitlichkeit der anzuwendenden Rechtsvorschriften, die Weiterversicherung und die Beibehaltung der im Herkunftsstaat erworbenen Sozialversicherungsansprüche im Falle entsandter Arbeitnehmer, den Rentenexport und die Zusammenrechnung der in den Unterzeichnerstaaten zurückgelegten Versicherungszeiten enthalten. Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und die sie ablösende Verordnung (EG) NR. 883/2004 sind EU-Rechtsinstrumente, in denen die Vorschriften für die Regelung und Anwendung dieser Grundsätze auf europäischer Ebene enthalten sind, und dienen auch als Vorbilder für Abkommen mit Drittstaaten.

5.2 Die **nationale Perspektive** der externen Dimension der sozialen Sicherheit zeigt sich in Abkommen, die ein Mitgliedstaat mit einem Drittstaat unterzeichnet und die der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer dienen, die in beiden Staaten erwerbstätig waren. In einigen Fällen finden diese Abkommen nur auf Angehörige der Unterzeichnerstaaten Anwendung.

5.3 Die **EU-Perspektive** der externen Dimension trägt den Interessen der EU in ihrer Gesamtheit Rechnung. Sie bezieht sich auf die Aushandlung von Abkommen der EU mit einem bzw. mehreren Drittstaaten oder andere Maßnahmen zum Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Sie richtet sich im Prinzip an alle Unionsbürger.

5.4 Die **Assoziierungs- und/oder Stabilisierungsabkommen** können Bestimmungen über die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und den Rentenexport enthalten und gelten für die Unionsbürger und die Angehörigen des Unterzeichnerstaates. Sie werden im Zuge von Beschlüssen ausgestaltet.

5.5 In **Sozialversicherungsabkommen der EU mit Drittstaaten**, die es derzeit noch nicht gibt, könnten zunächst das geltende Recht (zur Vermeidung einer doppelten Beitragsentrichtung) und der Rentenexport und später ergänzend die Zusammenrechnung der Versicherungszeiten festgelegt werden. Diese Abkommen würden sich erheblich von den vorstehend genannten Abkommen unterscheiden, die viel allgemeiner gehalten sind und nur am Rande Aspekte der sozialen Sicherheit berühren.

5.6 **Assoziierungs-, Handels- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen** regeln Wirtschafts- und Handelsfragen sowie Maßnahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten bzw. Drittregionen. Einige Abkommen enthalten Bestimmungen über die soziale Sicherheit.

6. **Beispiele**

6.1 **Gleichbehandlung und Rentenexport:**

6.1.1 Arbeitnehmer der EU-Mitgliedstaaten A und B, die in einem Drittstaat C erwerbstätig sind, dessen Rechtsvorschriften über die sozialen Sicherheit keine Sozialversicherungsmitgliedschaft für Ausländer und keinen Rentenexport vorsehen: Der Staat A hat ein bilaterales Abkommen unterzeichnet, das die Gleichbehandlung und die Wahrung der erworbenen Ansprüche vorsieht (Rentenexport). Der Staat B hat keinerlei Abkommen mit dem Staat C geschlossen. Die Situation der Arbeitnehmer aus dem Staat A unterscheidet sich vollkommen von der Situation der Arbeitnehmer aus dem Staat B. Während die Arbeitnehmer aus dem Staat A Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen des Staates C haben und mit Eintritt in den Ruhestand im Falle einer Rückkehr in den Staat A dort Rente beziehen können, haben die Arbeitnehmer aus dem Staat B keine Rentenansprüche – und selbst wenn sie welche hätten, könnten sie die Rente nicht in ihrem Herkunftsland beziehen. Es handelt sich um ein Beispiel für eine unterschiedliche Behandlung aufgrund des Vorhandenseins bzw. Fehlens eines bilateralen Abkommens, dessen Unterzeichnung generell davon abhängt, ob der Staat C Interesse hat, ein solches Abkommen mit dem einen oder dem anderen EU-Mitgliedstaat auszuhandeln. Angesichts dieser Tatsache wäre es viel zweckdienlicher, wenn ein Sozialversicherungsabkommen unmittelbar zwischen der EU und dem Staat C aushandeln würde. Eine andere Möglichkeit wäre die Aufnahme eines Kapitels über die soziale Sicherheit in umfassendere Abkommen (z.B. regionale, multilaterale oder Partnerschaftsabkommen), das Bestimmungen über die Gleichbehandlung und den Rentenexport enthielte.

6.1.2 Arbeitnehmer der EU-Mitgliedstaaten A und B, die von ihren Firmen für einen Zeitraum von zwei Jahren in den Staat C entsandt werden: Gemäß den Rechtsvorschriften des Staates C müssen Arbeitnehmer, die auf seinem Staatsgebiet erwerbstätig sind, Beiträge zur Sozialversicherung entrichten. Darüber hinaus sehen die Rechtsvorschriften der Staaten A und B die Beitragsentrichtung für die entsandten Arbeitnehmer vor. Der Staat A hat ein bilaterales Abkommen mit dem Staat C unterzeichnet, dem zufolge nur Beiträge im Herkunftsstaat zu entrichten sind. Hingegen muss das betreffende Unternehmen aus dem Staat B doppelte Beiträge entrichten: im Staat B selbst wie auch im Staat C. In diesem letzten Falle büßt das Entsendeunternehmen an Wettbewerbsfähigkeit ein, weil es höhere Sozialkosten tragen muss, was vermieden werden könnte, wenn das Sozialversicherungsabkommen mit diesem Drittstaat unmittelbar von der EU geschlossen würde.

6.1.3 Arbeitnehmer der Drittstaaten C und D, die im EU-Mitgliedstaat A arbeiten, der ein Sozialversicherungsabkommen mit dem Staat C, nicht aber mit dem Staat D unterzeichnet hat: Die Rechtsvorschriften des EU-Mitgliedstaates sehen weder den Gleichbehandlungsgrundsatz noch den Rentenexport vor. Auch sind die Arbeitnehmer aus C und D durch kein EU-Rechtsinstrument geschützt (sie könnten z.B. Saisonarbeitskräfte sein). Die Arbeitnehmer genießen dann nicht denselben Schutz (der Arbeitnehmer aus dem Staat C genießt Ansprüche im vollen Umfang, der Arbeitnehmer aus dem Staat D keinerlei Ansprüche), weil der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht uneingeschränkt angewandt wird. Dies wäre aber nicht der Fall, würde die EU selbst ein Sozialversicherungsabkommen mit dem vorgenannten Staat D aushandeln.

6.1.4 Angehörige des Drittstaates C, die in den EU-Mitgliedstaaten A und B erwerbstätig sind: Der Staat A sieht in seinen Rechtsvorschriften den Rentenexport vor bzw. hat mit dem Staat C ein bilaterales Abkommen geschlossen, das den Rentenexport vorsieht, – der Staat B aber nicht. Die Arbeitnehmer beider Länder haben im EU-Mitgliedstaat, in dem sie erwerbstätig waren, Rentenansprüche erworben und sind in ihr Herkunftsland zurückgekehrt. Die Arbeitnehmer, die im Staat A beschäftigt waren, beziehen Rente, während die Arbeitnehmer, die im Staat B beschäftigt waren, ihre Rentenansprüche verlieren. Auch das wäre nicht der Fall, gäbe es ein Abkommen der EU, das sich auf diese und andere Sozialversicherungsansprüche erstreckt.

6.1.5 Drittstaatsangehörige, die in den EU-Mitgliedstaaten A und B erwerbstätig sind: Im Staat A sehen die Rechtsvorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit den Gleichbehandlungsgrundsatz vor, im Staat B jedoch nicht. Im ersten Fall würden für den Drittstaatsangehörigen Beiträge gezahlt, im zweiten Fall nicht. Dies würde einen wirtschaftlichen Vorteil für Staat B mit sich bringen und der Vorstellung von der EU als Raum der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots Abbruch tun. Auch dieses Problem würde durch ein Abkommen der EU gelöst.

6.2 **Gegenseitigkeit:** Arbeitnehmer aus dem Drittstaat B, die im EU-Mitgliedstaat A arbeiten, in dem gemäß der nationalen Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit oder gemäß dem EU-Recht der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt. Arbeitnehmer aus dem EU-Mitgliedstaat A, die im Drittstaat B erwerbstätig sind, in dem der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht gilt: Da der Gleichbehandlungsgrundsatz dort weder in den nationalen Rechtsvorschriften noch in EU-Rechtsvorschriften aufgrund Gegenseitigkeit vorgesehen ist, kommt es zu einer offensichtlichen Ungleichbehandlung. Ein von der EU ausgehandeltes Sozialversicherungsabkommen würde dieses Problem lösen, indem sich beide Vertragsparteien zur Gegenseitigkeit verpflichten.

6.3 **Auswirkungen des Gottardo-Urteils:** Arbeitnehmer aus dem EU-Mitgliedstaat A, die in dem EU-Mitgliedstaat B und in dem Drittstaat C gearbeitet haben. Zwischen dem Staat B und dem Staat C besteht ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen, das sich nur auf die Angehörigen der Unterzeichnerstaaten bezieht. Hingegen besteht kein bilaterales Abkommen zwischen dem Staat A und dem Staat C. Die betreffenden Arbeitnehmer weisen in dem Staat B Versicherungszeiten von acht Jahren und in Staat C von zehn Jahren nach. Der Staat B fordert für eine Altersrente eine 15-jährige Beitragszeit. Im Sinne des Gottardo-Urteils müsste der Mitgliedstaat B die vom Arbeitnehmer im Staat C zurückgelegten Versicherungszeiten anrechnen. Zu diesem Zweck muss er auf die Kooperation des Staates C und auf die förmliche Bescheinigung der zurückgelegten Versicherungszeiten durch diesen zählen können. Da der Staat C durch das Gottardo-Urteil dazu aber nicht verpflichtet ist, kann er sich einem entsprechenden Ersuchen verweigern. Folglich kann das Urteil ohne den guten Willen des Staates C nicht angewandt werden. Zur Behebung dieses Mangels und zur Umsetzung des Urteils wäre die Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten erforderlich. Der Kommission sollte auch eine Überwachungs- und Koordinierungsaufgabe zugewiesen werden, damit alle Unionsbürger von den (neu) ausgehandelten bilateralen Abkommen erfasst werden.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den „Vorschlägen für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) und zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments“

COM(2011) 838 final und COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Hauptberichterstatter: **Ionuț SIBIAN**

Der Rat beschloss am 25. Juli 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

"*Vorschläge für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) und zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments*"

COM(2011) 838 final und COM(2011) 839 final.

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Außenbeziehungen am 17. September 2012 mit den Vorarbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 59 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) Ionuț SIBIAN zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 142 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu dem Entwurf einer Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II)

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die neue Herangehensweise im Entwurf einer Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II), das im Vergleich zum vorigen Instrument mehr Flexibilität bietet und für eine Gleichbehandlung der Empfängerländer sorgt, da nicht zwischen der Art der Hilfe unterschieden wird, die den Bewerberländern und möglichen Bewerberländern angeboten wird.

1.2 Der EWSA unterstützt die neue Strategie im Entwurf der IPA II-Verordnung, die eine auf jedes Empfängerland zugeschnittene Hilfe ermöglicht. Für jedes einzelne Land sollen umfassende Mehrjahresstrategiepapiere angenommen werden, die den landesspezifischen Bedürfnissen und Zeitplänen in Bezug auf die Vorbereitungen zum EU-Beitritt entsprechen.

1.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Überprüfung der Strategiepapiere zur Halbzeit zu spät kommen könnte, und schlägt vor, die Halbzeit als letztmöglichen Zeitpunkt der Überprüfung anzusehen. Da das Erreichen der Ziele im Mittelpunkt stehen muss, ist Flexibilität unerlässlich. Der EWSA empfiehlt, vor Halbzeitüberprüfungen jährliche Überprüfungen durchzuführen, um die Unterstützung wirkungsvoller zu machen. Die jährlichen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission könnten als solide Grundlage für die Überprüfung und Anpassung der Planung entsprechend den Bedürfnissen der betreffenden Länder dienen.

1.4 Der EWSA begrüßt das Ziel des neuen Verordnungsentwurfs, nämlich die Vereinfachung und Verringerung des Aufwands für die Verwaltung der Finanzhilfen. Den sektorspezifischen Ansatz bei der Zuteilung der Hilfen sieht er jedoch skeptisch. Dieser Mechanismus sollte behutsam je nach den Umständen des jeweiligen Empfängerlandes eingesetzt werden; hierbei ist daran zu denken, dass Heranführungshilfen dazu gedacht sind, Kandidatenländer und mögliche Kandidatenländer auf eine künftige Mitgliedschaft vorzubereiten. Das IPA ermöglicht den Ländern vor dem Beitritt einen "Testlauf" für die Anforderungen der Mitgliedschaft, einschließlich der Verwaltung der Struktur- und des Kohäsionsfonds sowie der Agrarfonds und des Fonds für ländliche Entwicklung. Daher sollte ein sektorspezifischer Ansatz nur angewandt werden, wenn es angemessene Regeln und Verfahren gibt (z.B. in Bezug auf Vorschriften für die Auftragsvergabe, Interessenkonflikte usw.) und wenn der Plan für Ausgaben aus dem Staatshaushalt ausreichend weit gefasst ist und nicht nur für jeweils ein Jahr aufgestellt wird. Üblicherweise bezieht sich der sektorspezifische Ansatz auf Bereiche wie Gesundheit, Bildung usw., während sich IPA-Hilfen auch auf Bereiche wie Korruptionsbekämpfung und Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung konzentriert, die weniger gut für diesen Ansatz geeignet sind, da es viele Empfängerstellen und nicht nur eine Institution gibt.

1.5 Der EWSA befürwortet, dass in dem neuen Verordnungsentwurf eine verstärkte Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Geldgebern und internationalen und sonstigen Finanzinstitutionen auf der strategischen Ebene betont wird.

1.6 Der EWSA begrüßt außerdem die Flexibilität unter dem neuen Instrument, die es ermöglicht, Mittel von einem Politikbereich auf einen anderen und von einem Jahr auf das nächste zu übertragen ([1]).

([1]) Wo die neue Haushaltsordnung dies zulässt.

1.7 Der EWSA hebt hervor, dass die lokale Eigenverantwortung bei der Planung und Umsetzung von IPA II gefördert und entwickelt werden muss. Hierfür müssen angemessene Mechanismen eingerichtet werden, um nationale Verwaltungen, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft einzubeziehen und ihre Kapazität auszubauen. Ihre Einbeziehung sollte auf jeder Ebene der Unterstützung gefördert werden: Konzipierung und Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung. Die Unterstützung für die Zivilgesellschaft sollte außerdem durch lokale, zwischengeschaltete Trägerorganisationen und nationale Ressourcenzentren kanalisiert werden.

1.8 Der Erweiterungsprozess erfordert die Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts der Westbalkanländer an den sozialen Besitzstand der EU. IPA II wird daher ein Katalysator für die Förderung der sozialen Inklusion, des sozialen Zusammenhalts, der menschenwürdigen Arbeit und der hochwertigen Beschäftigung in der Region sein.

2. **IPA-II-Verordnung: wichtigste Aspekte**

2.1 In dem Entwurf einer Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) wird der Rechtsrahmen für das neue IPA-II-Finanzinstrument festgelegt, durch den der derzeitige, am 31. Dezember 2013 auslaufende Rechtsrahmen ersetzt wird.

2.2 Das neue Instrument für Heranführungshilfe ist ausgerichtet auf die Umsetzung der Erweiterungspolitik, durch die Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Europa gefördert werden soll. Mit dem neuen Instrument werden die Kandidatenländer ([2]) und potenziellen Kandidaten ([3]) in ihren Vorbereitungen auf einen Beitritt zur EU unterstützt.

2.3 Da der sozioökonomische Entwicklungsstand dieser Länder (mit Ausnahme Islands) niedrig ist und angesichts dessen, dass sie auf die globalen Herausforderungen vorbereitet sein und sich den diesbezüglichen Anstrengungen der EU anpassen müssen, ist es offensichtlich, dass es grundlegender und ergebnisorientierter Investitionen bedarf, um diese Länder an die EU-Standards heranzuführen. In dem IPA-II-Verordnungsentwurf wird diesen Staaten technische und finanzielle Unterstützung angeboten, da sie alleine nicht in der Lage sind, alle notwendigen Anstrengungen und Kosten für die Einhaltung der Kriterien für einen EU-Beitritt zu tragen.

2.4 Der als finanzieller Bezugsrahmen dienende Betrag für die IPA-II-Verordnung beläuft sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf ca. 14 Mrd. EUR.

2.5 Das neue Instrument soll mehr Flexibilität ermöglichen und den Aufwand für die Verwaltung der Finanzhilfen vereinfachen und verringern.

2.6 Zu der Vereinfachung gehört die Umstrukturierung der derzeitigen Komponentenstruktur der IPA-Hilfen, wodurch es möglich wird, den Rechtsrahmen zu vereinfachen und jedem Staat (sowohl Kandidatenländern als auch potenziellen Kandidatenländern) in jedem Politikbereich undifferenzierten Zugang zu Unterstützung zu gewähren. Von den fünf Komponenten der vorherigen Version de IPA-Instruments standen den potenziellen Kandidatenländern nur zwei (*Übergangshilfe und Verwaltungsaufbau* sowie *grenzübergreifende Zusammenarbeit*) offen, während die drei anderen nur den Kandidatenländern zur Verfügung standen (*regionale Entwicklung, Entwicklung des Humankapitals* und *ländliche Entwicklung*).

3. **Besondere Bemerkungen zu dem Entwurf der IPA-II-Verordnung**

3.1 Neben der Unterstützung für Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, verstärkte Achtung der Minderheitenrechte, Förderung der Geschlechtergleichstellung, Nichtdiskriminierung und Pressefreiheit sowie Pflege gutnachbarlicher Beziehungen empfiehlt der EWSA nachdrücklich, die Förderung der Sozialrechte und den Schutz benachteiligter Gruppen in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii aufzunehmen, um die Bedeutung hervorzuheben, die die Empfängerländer diesen Rechten beimessen sollten; hierdurch wird das erforderliche Gleichgewicht zwischen sozialer Inklusion und der Entwicklung der Demokratie und der Zivilgesellschaft sichergestellt.

3.2 Dementsprechend sollten die vorgeschlagenen Indikatoren in Artikel 2 Absatz 2 angepasst werden, um diese Änderungen zu berücksichtigen. Einer der Indikatoren sollte daher der Entwicklungsstand der Zivilgesellschaft und die Kapazität der Sozialpartner und sonstiger zivilgesellschaftlicher Organisationen sein. Ein weiterer Indikator, der in den Verordnungsvorschlag aufgenommen werden sollte, ist die Wahrung der Rechte der Personen, die benachteiligten Gruppen angehören.

3.3 Die Unterstützung durch das Instrument für Heranführungshilfe sollte dabei helfen, soziale Ausgrenzung und eine Verschärfung der Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft zu bekämpfen und den Zugang sozial ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen und Regionen zu den Finanzhilfen zu fördern. Daher ist der EWSA der Ansicht, dass zusätzlich zu dem Indikator in Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Spiegelstrich ein weiterer Indikator in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsstrategien aufgenommen werden sollte.

3.4 Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass alle Indikatoren ergebnisorientiert sein und sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Dimension haben sollten.

3.5 Der EWSA sieht die Verbesserung des sozialen Dialogs und die Unterstützung der Entwicklung der Kapazität der Sozialpartner als Hauptziele an, die in dem Verordnungsentwurf stärker betont werden sollten. Eine bloße Erwähnung der Entwicklung der Zivilgesellschaft und des sozialen Dialogs erscheint in dieser Hinsicht zu schwach und zu wenig bindend.

3.6 In den meisten Empfängerländern sind die Sozialpartner unterentwickelt oder haben große Schwierigkeiten in der Wahrnehmung ihrer Rolle, insbesondere mitten in dieser herben Wirtschaftskrise. Auch Wirtschaftsverbände sollten unterstützt werden. Der EWSA empfiehlt daher eine strategischere Investition zur Unterstützung der Entwicklung der Sozialpartner.

([2]) Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Island, Montenegro, Serbien und Türkei.

([3]) Albanien, Bosnien und Herzegowina und Kosovo.

3.7 Der EWSA nimmt die Bedeutung zur Kenntnis, die der Frage der Geberkoordinierung in dem Verordnungsvorschlag gewidmet wird, um die Wirksamkeit und Effizienz der Hilfe zu steigern und eine Doppelfinanzierung zu vermeiden. Er wünscht sich jedoch spezifischere Maßnahmen, die zur Gewährleistung einer wirksamen Geberkoordinierung sowohl auf der Länder- als auf der EU-Ebene ergriffen werden könnten.

4. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu dem Verordnungsvorschlag für die Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI)**

4.1 Der EWSA begrüßt diesen Verordnungsvorschlag und insbesondere den "Mehr für mehr"-Grundsatz, durch den die im Rahmen des Instruments geförderten Länder ([4]) ermutigt werden, nachhaltige Fortschritte in Richtung Demokratie und Wahrung der Menschenrechte und des Völkerrechts zu machen.

4.2 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, dass Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung als Querschnittsthemen grundsätzlich in alle Maßnahmen einbezogen werden sollten, die im Rahmen dieser Verordnung durchgeführt werden.

4.3 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft für die Länder in die Verordnung aufzunehmen, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik und den Europäischen Fonds für Demokratie fallen.

4.4 Der EWSA meint, dass sich das Ziel einer Partnerschaft mit der Gesellschaft dieser Länder, das sich in diesem Instrument widerspiegelt, in der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließlich der Sozialpartner und regionaler und lokaler Behörden niederschlagen sollte, und zwar in allen Phasen der Hilfe. Der "Arabische Frühling" hat gezeigt, wie wichtig die Unterstützung von Bürgerbewegungen in den Nachbarländern der EU ist.

4.5 Das Europäische Nachbarschaftsinstrument sollte ein flexibles Hilfsmittel zur Ausweitung der Kapazität der Organisationen der Zivilgesellschaft werden, so dass sie befähigt werden, der Politik auf die Finger zu schauen und eine wichtige Rolle im Demokratisierungsprozess einzunehmen.

4.6 Der EWSA empfiehlt, Plattformen für den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung in den EU-Nachbarländern einzurichten, und bietet der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst seine Mithilfe an.

4.7 Der EWSA empfiehlt den Vertretungen der Europäischen Union, eine umfassende Kartierung der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Region vorzunehmen, da dies allen EU-Institutionen dabei helfen könnte, ihre Beziehungen zu einer aufstrebenden Zivilgesellschaft zu festigen.

4.8 Der EWSA empfiehlt, die ENI-Verordnung außerdem mehr auf den Kapazitätsaufbau derjenigen Institutionen in den Partnerländern auszurichten, die für die Bereitstellung der Hilfe zuständig sind, um so eine hohe Ausschöpfungsrate und ein hohes Maß an Transparenz bei der Verwendung der Mittel sicherzustellen.

4.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass das ENI die Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung ankurbeln sollte, insbesondere durch einen Jugend- und Studentenaustausch zwischen der EU und ihren Nachbarländern. Das Instrument sollte Möglichkeiten zur Schaffung von Netzen bieten, durch die die Kapazität nichtstaatlicher Organisationen im Jugendbereich in den EU-Nachbarländern ausgeweitet wird.

4.10 Der EWSA empfiehlt der Kommission, mit diesem Instrument auch eine nachhaltige Industriepolitik, die soziale Verantwortung von Unternehmen, umweltverträgliche Industrie und Maßnahmen zur Unterstützung von KMU zu fördern, ebenso wie die Lösung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Sozialpolitik.

5. **ENI-Verordnungsentwurf: wichtigste Aspekte**

5.1 Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) soll ein Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft an den Grenzen der EU geschaffen werden.

5.2 Im Zeitraum von 2014 bis 2020 werden die Ziele der ENP von der EU weiterhin über ein spezifisches Finanzierungsinstrument – das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) – unterstützt, das an die Stelle des 2006 eingeführten Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) treten wird.

5.3 Im ENI werden der Grundsatz "Mehr für mehr" sowie eine gegenseitige Rechenschaftspflicht verankert, die eine stärkere Unterstützung jener Partner vorsehen, die sich für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und für Reformen einsetzen.

5.4 Der ENI-Verordnungsentwurf beinhaltet Bestimmungen, mit denen das Instrument in mehrfacher Hinsicht vereinfacht und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen ausreichender Flexibilität und Fokussierung auf die politischen Ziele und Schwerpunktbereiche der Zusammenarbeit hergestellt wird.

5.5 Die ENI-Verordnung fördert im Einklang mit der Strategie Europa 2020 Komplementarität, Kohärenz und systematische Einbeziehung der vorrangigen Politikbereiche, während der Schwerpunkt jedoch weiterhin auf der Umsetzung der wesentlichen ENP-Ziele liegt.

5.6 Der als finanzieller Bezugsrahmen dienende Betrag für die Umsetzung der ENI-Verordnung beläuft sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf ca. 18 Mrd. EUR.

6. **Besondere Bemerkungen zu dem Entwurf der ENI-Verordnung**

6.1 Das auswärtige Handeln der EU im Rahmen dieses Instruments sollte greifbare Veränderungen in den Partnerländern bewirken. Diese Auswirkungen sollten nach Möglichkeit durch einen angemessenen Mechanismus überwacht und anhand von zuvor festgelegten länderspezifischen, klaren, transparenten und

([4]) Partnerländer des Mittelmeerraums und östliche Nachbarstaaten.

messbaren Indikatoren bewertet werden: konkrete, messbare und umsetzbare Referenzwerte, anhand derer bewertet werden kann, ob ein Land die demokratischen Werte vertritt, die die EU durch das ENI fördern will.

6.2 Zur besseren Umsetzung des "Mehr für mehr"-Grundsatzes könnte ein angemessener Teil der durch dieses Instrument zur Verfügung gestellten Mittel für Anreize reserviert werden, um den Partnerländern mehr Unterstützung beim Auf- bzw. Ausbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie zu gewähren. Dieser Grundsatz sollte des Weiteren so umgesetzt werden, dass auch benachteiligte Gruppen in diesen Ländern berücksichtigt werden und dass anstelle von Kürzungen der Entwicklungshilfe für einzelne Länder eine Umverteilung der Hilfen von der staatlichen Ebene zur Zivilgesellschaft stattfindet.

6.3 Den Vertretungen der Europäischen Union sollte ebenfalls eine größere Rolle bei der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Geldgebern zugedacht werden. Die Dokumente, auf die in Artikel 7 Absätze 1 und 2 Bezug genommen wird, sollten ausführliche und aktuelle Gebermatrizen enthalten und die zu ergreifenden Schritte beschreiben, um die Koordinierung zwischen den Gebern zu verstärken, insbesondere zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

6.4 Laut Verordnungsentwurf engagiert sich die EU in ihren Beziehungen zu ihren Partnern weltweit für die Förderung menschenwürdiger Arbeit sowie für die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der international anerkannten Arbeitsnormen. Außerdem sollte die Abschaffung von Kinderarbeit und die Bedeutung multilateraler Umweltabkommen hervorgehoben werden.

6.5 In der Verordnung sollte ausdrücklicher auf die Stärkung der Rechenschaftspflicht im eigenen Land und die Schaffung institutionalisierter Konsultations- und Überwachungsmechanismen eingegangen werden, an denen Organisationen der Zivilgesellschaft, Umweltverbände, Sozialpartner und weitere nichtstaatliche Akteure beteiligt sind.

Brüssel, den 14. November 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 Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte“

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Hauptberichterstatter: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Der Rat beschloss am 25. Juli 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 Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte*"

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Am 17. September 2012 beauftragte das Präsidium die Fachgruppe Außenbeziehungen mit den Vorarbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 59 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) Giuseppe Antonio Maria IULIANO zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 152 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der EWSA begrüßt die breite Palette der Rechte, die von den Abänderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments abgedeckt werden, wobei besonders die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Rechte von Migranten, das Erfordernis der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und die Rechte von Minderheiten im Vordergrund stehen.

1.2 Der EWSA befürwortet den Hinweis auf den ganzheitlichen Ansatz, den die Union in Fragen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich ihrer Unteilbarkeit, vertreten sollte ([1]). Auf dieser Grundlage fordert der EWSA, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mehr Bedeutung beizumessen; der in den ILO-Übereinkommen verankerte Schutz von Arbeitsnormen ist mehr denn je ein Grundpfeiler für die Entwicklung von Demokratie.

1.3 Der EWSA unterstützt die Einbeziehung des Rechts auf Arbeit und auf die Gewährung fairer und günstiger Arbeitsbedingungen, einschließlich der Bildung von Gewerkschaften und des Beitritts im Verband mit der Förderung der Kernarbeitsnormen und der sozialen Verantwortung von Unternehmen ([2]). Für den letzten Punkt sollte ausdrücklich auf die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte verwiesen werden ([3]). Zudem befürwortet der EWSA die Förderung des Rechts auf freies Unternehmertum.

1.4 Vor diesem Hintergrund sollten Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen ebenso wie die Unterstützung der Sozialpartner und der soziale Dialog explizit genannt werden, um die Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen zu fördern.

1.5 Der EWSA ist erfreut darüber, dass dem Entstehen einer unabhängigen Zivilgesellschaft größere Bedeutung beigemessen wird, was zur Demokratisierung und vorbildlichen Regierungsführung einschließlich der nationalen Rechenschaftspflicht beitragen wird ([4]). Dementsprechend sollte die Rolle von Organisationen der Zivilgesellschaft Priorität erhalten und durch diese Verordnung (auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene) aufgewertet werden, was auch die unmittelbare Einbeziehung dieser Organisationen in den politischen Dialog während der Programmplanung einschließen sollte ([5]).

1.6 Der EWSA teilt die Ansicht, dass die Kapazität der EU-Delegationen in Partnerländern gestärkt werden muss, da diese Delegationen immer mehr einschlägiges Fachwissen über Menschenrechte und Unterstützung der Demokratie benötigen und mit den Entwicklungen in der Zivilgesellschaft ([6]) vertraut sein müssen. Außerdem wird die Rolle der Delegationen von entscheidender Bedeutung sein, um bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene die Kohärenz mit anderen EU-Instrumenten für die Außenbeziehungen, wie dem Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) oder dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), sicherzustellen.

1.7 Der EWSA befürwortet die Forderung nach flexibleren Verfahren, die für die Begünstigten hinreichend zugänglich sein und den Verwaltungsaufwand (vor allem in Dringlichkeitsfällen) verringern sollten ([7]).

([1]) Siehe die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments zu dem "Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte", Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Alexander Graf Lambsdorff, Absatz 6.

([2]) Siehe die Verhandlungsposition des EP, Artikel 2, Absatz 1 Buchstabe b (ix).

([3]) http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf.

([4]) Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 9.

([5]) Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 11a.

([6]) Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 15a.

([7]) Siehe die Verhandlungsposition des EP, Absatz 16d.

1.8 Schließlich weist der EWSA erneut auf die Notwendigkeit hin, auch in die Programmplanung bei diesem Instrument einbezogen zu werden, was insbesondere für die jährliche und mehrjährige strategische Programmplanung, die Halbzeitbewertung sowie die Bewertungen gilt.

2. **Hintergrund**

2.1 Auf Befassung durch den Rat hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) den folgenden Stellungnahmeentwurf zum "*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte*" ([8]) der Europäischen Kommission erstellt.

2.2 Der Vorschlag wird derzeit vom Europäischen Parlament (EP) ([9]) im Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung geprüft.

2.3 Das EP hat in diesem Zusammenhang bereits mehrere Abänderungen vorgeschlagen, die anschließend zwischen dem EP und Rat verhandelt werden. Die endgültige Annahme des Verordnungsvorschlags ist für 2013 geplant und die Verordnung soll 2014 in Kraft treten.

2.4 Diese Verordnung soll die derzeitige Rechtsgrundlage für das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) ([10]) ersetzen, das das einschlägige Finanzinstrument der EU zur Unterstützung von Aktivitäten zum Schutz von Menschenrechten und Demokratie in Drittstaaten ist.

2.5 Der EWSA hat vor Kurzem dieses Thema bearbeitet und 2009 eine Initiativstellungnahme zum EIDHR ([11]) verabschiedet, in der das Instrument überprüft und spezifische Empfehlungen ausgesprochen wurden.

2.6 Mit der vorliegenden Stellungnahme möchte der EWSA in Anlehnung an diese Empfehlungen und unter Berücksichtigung der vom EP jüngst vorgelegten Abänderungsvorschläge weitere Vorschläge zu dem Verordnungsvorschlag unterbreiten.

3. **Zusätzliche Bemerkungen**

3.1 Der EWSA bekräftigt die bereits in einer früheren Stellungnahme ([12]) herausgestellte Notwendigkeit, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in den politischen Maßnahmen der EU im Allgemeinen mehr Bedeutung beizumessen, und zwar durch die Nutzung der verfügbaren thematischen Instrumente wie des neuen Instruments zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Tatsächlich können diese Rechte vielfach der Ausgangspunkt für eine spätere Unterstützung der bürgerlichen und politischen Rechte sein. Wie die Europäische Kommission festgestellt hat ([13]), haben die Globalisierung und Entwicklungen in jüngster Zeit wie der Arabische Frühling vor Augen geführt, dass Ungleichheit, Diskriminierung und Ausbeutung die neuen Herausforderungen für eine umfassende Förderung der Menschenrechte sind. Der Schutz von Arbeitsrechten und allen damit verbundenen Rechten nach Maßgabe der ILO-Übereinkommen sind deshalb in dieser Hinsicht mehr denn je von zentraler Bedeutung. Auf dieser Grundlage sollten die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen in dieser Verordnung ebenso wie die Unterstützung der Sozialpartner und des sozialen Dialogs ([14]) im Interesse der Umsetzung internationaler Arbeitsnormen ausdrücklich genannt werden ([15]). Gleichzeitig hält es der EWSA für wichtig, das Recht auf unternehmerische Freiheit als Grundprinzip der wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu fördern.

3.2 Der EWSA unterstreicht die große Bedeutung des thematischen Instruments, das wegen seiner Unabhängigkeit entscheidend ist, um die Autonomie und das Initiativrecht zivilgesellschaftlicher Organisationen, die auf Menschenrechtsverletzungen hinweisen, zu erhalten und wirkliche Demokratie zu fördern und sicherzustellen. In ihrer kürzlich vorgelegten Mitteilung "Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen" ([16]) erklärt die Europäische Kommission zu Recht: "Eine eigenständige und funktionierende Zivilgesellschaft ist eine wesentliche Komponente jedes demokratischen Systems und hat ihren eigenen Wert. Sie steht für Pluralismus, begünstigt die Vielfalt und kann zu einer wirksameren Politikgestaltung, einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung und zu einem breitenwirksamen Wachstum beitragen. Sie ist ein wichtiger Akteur bei der Förderung des Friedens und der Konfliktbearbeitung. Zivilgesellschaftliche Organisationen verleihen den Anliegen der Bürger eine Stimme, agieren auf der öffentlichen Bühne und setzen sich für die Förderung einer partizipativen Demokratie ein." Deshalb sollte nach Auffassung des EWSA in dieser Verordnung der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen Vorrang eingeräumt werden, einschließlich ihrer Beteiligung an nationalen, regionalen und globalen Mechanismen des politischen Dialogs während der Programmplanung für dieses Instrument.

3.3 Der EWSA unterstreicht. dass innerhalb der verschiedenen EU-Finanzierungsinstrumente für Maßnahmen im Außenbereich, z.B. des in dieser Stellungnahme untersuchten Instruments, des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit (geografische und thematische Programme) und des Europäischen Entwicklungsfonds, auf einen kohärenteren Rahmen für

([8]) COM(2011) 844.
([9]) Siehe die Verhandlungsposition des EP.
([10]) Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte. ABl. L 386/1, 29.12.2006.
([11]) Siehe EWSA-Stellungnahme: "Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)", ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 13.
([12]) Siehe Stellungnahme des EWSA, ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 13.
([13]) "Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – ein wirksamerer Ansatz" - gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2011) 886.
([14]) Der EWSA hat bereits erklärt, dass, "(…) der soziale Dialog ausdrücklich als vorrangig ausgewiesen werden (sollte), weil er ein vollwertiges Instrument der Teilnahme, Vertretung und auch des Interessenausgleichs, in diesem Fall zwischen den Sozialpartnern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), darstellt. Der soziale Dialog ist eine Form, bei der man sich über die Interessen der verschiedenen Seiten verständigt und anschließend eine Einigung erzielt. Dieser Prozess umfasst somit per se den Grundsatz der Gleichheit der Vertretung und bekräftigt die demokratischen Grundprinzipien. Der soziale Dialog stellt daher eine Nagelprobe für die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit dar, die, wie es in der EIDHR-Verordnung heißt, 'Voraussetzungen für politischen Pluralismus und demokratische Verfahren' sind." Stellungnahme des EWSA Nr. 53/2009, Ziffer 5.2, S. 9.
([15]) In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass der soziale Dialog bereits im EIHDR-Strategiepapier 2011-2013 wie auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechts, eine Gewerkschaft zu gründen oder ihr beizutreten, und des Rechts auf Kollektivverhandlungen, bereits im jährlichen EIDHR-Aktionsplan 2011 vorgesehen sind.
([16]) COM(2012) 492 final.

Programme zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen hingearbeitet werden muss. Er fordert deshalb verstärkte Verfahren zur internen Koordinierung zwischen den betreffenden Stellen (z.B. dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der GD Entwicklung und Zusammenarbeit) wie auch zwischen den Mitgliedstaaten selbst in den Programmplanungsphasen. Dies gilt insbesondere für die nationale Ebene, auf der die EU-Delegationen eine maßgebende Rolle bei der Gewährleistung von Kohärenz und Komplementarität zwischen den verschiedenen Förderprogrammen für zivilgesellschaftliche Organisationen spielen. Dementsprechend begrüßt der EWSA die Initiative zur Schaffung von EU-Fahrplänen für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ([17]) auf nationaler Ebene, die einen strukturierten Dialog und eine strategische Zusammenarbeit bewirken und gewährleisten und damit zur Kohärenz und Relevanz der EU-Maßnahmen beitragen sollten.

3.4 Vor diesem Hintergrund ist eine angemessene Kapazität auf Delegationsebene unbedingt erforderlich, um eine uneingeschränkte Interaktion mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen zu ermöglichen, die Vielfalt der Akteure und der spezifischen Rollen dieser Organisationen zu verstehen und damit ein strategischeres Engagement zu gewährleisten. In der Kommissionsmitteilung selbst wird empfohlen, "regelmäßig partizipative Bestandsaufnahmen vorzunehmen, um das gesamte Spektrum der Akteure abzudecken und dabei auch Netzwerke und Plattformen auf nationaler/sektoraler Ebene zu erfassen" ([18]). Der EWSA befürwortet diesen Ansatz voll und ganz und bekräftigt, dass integrative und transparente Mechanismen für den Dialog mit unabhängigen und repräsentativen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler Ebene unterstützt werden sollten.

3.5 Schließlich weist der EWSA erneut auf die Möglichkeit hin, auch in die Programmplanung für das Instrument einbezogen zu werden, insbesondere im Falle der jährlichen und mehrjährigen Strategieplanung, der Halbzeitbilanz sowie der Bewertungen. Auf diese Weise kann er die Ergebnisse der Arbeiten einfließen lassen, die er mit seinen Partnern der Zivilgesellschaft in den Drittländern durchführt, zu denen er privilegierte Beziehungen unterhält (Diskussionsforum mit Indien, Europa-Mittelmeer-Raum, AKP-Länder, Lateinamerika usw.). Er ersucht ferner darum, hinsichtlich der Halbzeitbilanz und der Bewertungen des Instruments konsultiert zu werden.

3.6 Der EWSA möchte auf der Grundlage seiner eigenen Erfahrungen und Konsultationsnetze (Wirtschafts- und Sozialpartner in der ganzen Welt und Wirtschafts- und Sozialräte dort, wo sie aktiv und repräsentativ sind) bei diesem Prozess eine aktive Rolle spielen.

3.7 Der EWSA kann ferner im Bereich der Wahlnachbereitung für die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen und so zur Konsolidierung der demokratischen Systeme beitragen.

3.8 Der EWSA schlug vor drei Jahren vor, einen EIDHR-Begleitausschuss einzusetzen und diesen damit zu beauftragen, 1. den dringlichen Konsultationsersuchen gemäß den für die Finanzinstrumente geschaffenen neuen Verfahren nachzukommen und 2. die Programmplanung und Umsetzung des EIDHR zu überwachen. Der Begleitausschuss wurde auch damit beauftragt, die anderen für Drittstaaten relevanten EU-Instrumente zu untersuchen. Er arbeitete mit der Kommission und dem Parlament wirksam zusammen. Der derzeitige Ausschuss könnte die Form eines stärker strukturierten Unterausschusses des EWSA annehmen, der mit den verschiedenen Förderprogrammen kooperieren kann, welche für die Organisationen der Zivilgesellschaft in den Drittstaaten im Rahmen der einschlägigen EU-Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Brüssel, den 15. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

([17]) "Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen", COM(2012) 492 final, S. 9.
([18]) COM(2012) 492 final, S. 9.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Steuerwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Fiscalis 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1482/2007/EG“

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD)

(2013/C 11/18)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. September bzw. am 18. Oktober 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 und 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Steuerwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Fiscalis 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1482/2007/EG“

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD).

Da der Ausschuss sich bereits in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2012 [1] zu dem Vorschlag geäußert hat, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 147 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 12 Enthaltungen, von der Ausarbeitung einer neuen Stellungnahme abzusehen und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in der oben genannten Stellungnahme vertreten hat.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

[1] Stellungnahme des EWSA zu dem *„Aktionsprogramm FISCUS 2014-2020“*, ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 48.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98“

COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD))

(2013/C 11/19)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 8. August 2012 bzw. am 10. September 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 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98*"

COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD).

Da der EWSA dem Vorschlag zustimmt, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 140 Ja-Stimmen bei 10 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (Neufassung)“

COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. September bzw. am 12. September 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 Absatz 1 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (Neufassung)“

COM(2012) 403 final — 2012/196 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 151 Stimmen bei 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- 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. 850/98 des Rates zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren“

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD)

(2013/C 11/21)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. September 2012 bzw. am 17. September 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 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 850/98 des Rates zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren*"

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 143 gegen 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 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. 1100/2007 des Rates mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Bestands des Europäischen Aals“

COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD)

(2013/C 11/22)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. September 2012 bzw. am 3. September 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 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1100/2007 des Rates mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Bestands des Europäischen Aals*"

COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 150 gegen 1 Stimme bei 6 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten“

COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD)

(2013/C 11/23)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen jeweils am 11. September 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 192 Absatz 1 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten*"

COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD).

Da der EWSA dem Vorschlag zustimmt, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 61 gegen 9 Stimmen bei 4 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 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 bestimmte technische Maßnahmen und Kontrollmaßnahmen im Skagerrak und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98 und (EG) Nr. 1342/2008 des Rates“

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. bzw. am 12. September 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 bestimmte technische Maßnahmen und Kontrollmaßnahmen im Skagerrak und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98 und (EG) Nr. 1342/2008 des Rates*"

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt, beschloss er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 157 gegen 2 Stimmen bei 9 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/110/EG des Rates über Honig“

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 22. Oktober 2012 bzw. am 4. Oktober 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/110/EG des Rates über Honig*"

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt, beschließt er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 150 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 8 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Änderung des Vorschlags COM(2011) 628 final/2 der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der gemeinsamen Agrarpolitik“

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 5. Oktober 2012 bzw. am 10. Oktober 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"*Änderung des Vorschlags COM(2011) 628 final/2 der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik*"

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD).

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt, beschließt er auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 149 gegen 3 Stimmen bei 9 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2013/C 11/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Basisinformationsblätter für Anlageprodukte“ *COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD)*	59
2013/C 11/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – ‚Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten‘ “ *COM(2012) 173 final*	65
2013/C 11/15	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 ‚Die externe Dimension der Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit in der EU‘ “ *COM(2012) 153 final*	71
2013/C 11/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den „Vorschlägen für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) und zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments“ *COM(2011) 838 final und COM(2011) 839 final*	77
2013/C 11/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte“ *COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD)*	81
2013/C 11/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Steuerwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Fiscalis 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1482/2007/EG“ *COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD)*	84
2013/C 11/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98“ *COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD))*	85
2013/C 11/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (Neufassung)“ *COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD)*	85
2013/C 11/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 850/98 des Rates zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren“ *COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD)*	86
2013/C 11/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1100/2007 des Rates mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Bestands des Europäischen Aals“ *COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD)*	86
2013/C 11/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Klarstellung der Bestimmungen über den zeitlichen Ablauf von Versteigerungen von Treibhausgasemissionszertifikaten“ *COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD)*	87

DE

(Fortsetzung dritte Umschlagseite)

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2013/C 11/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte technische Maßnahmen und Kontrollmaßnahmen im Skagerrak und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98 und (EG) Nr. 1342/2008 des Rates“ *COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD)*	87
2013/C 11/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/110/EG des Rates über Honig“ *COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD)*	88
2013/C 11/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Änderung des Vorschlags COM(2011) 628 final/2 der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der gemeinsamen Agrarpolitik“ *COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD)*	88

DE

Abonnementpreise 2013 (ohne MwSt., einschl. Portokosten für Normalversand)

Amtsblatt der EU, Reihen L + C, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	1 300 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihen L + C, Papierausgabe + jährliche DVD	22 EU-Amtssprachen	1 420 EUR pro Jahr
Amtsblatt der EU, Reihe L, nur Papierausgabe	22 EU-Amtssprachen	910 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

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

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE