

Amtsblatt der Europäischen Union

C 255

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

48. Jahrgang

14. Oktober 2005

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I Mitteilungen

.....

II Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

416. Plenartagung am 6./7. April 2005

2005/C 255/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die europäischen Industriecluster auf dem Weg zu neuen Wissensnetzwerken“	1
2005/C 255/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Tourismuspolitik für die erweiterte EU“	14
2005/C 255/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Prioritäten des Binnenmarkts 2005-2010“	22
2005/C 255/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Vertrauenswürdigkeit elektronischer B2B-Marktplätze“ (KOM(2004) 479 endg.)	29
2005/C 255/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur 29. Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (als krebserzeugend, erbgutverändernd bzw. fortpflanzungsgefährdend — k/e/f — eingestufte Stoffe)“ (KOM(2004) 638 endg. — 2004/0225 (COD))	33

DE

Preis:
18 EUR

(Fortsetzung umseitig)

2005/C 255/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Nennfüllmengen für Erzeugnisse in Fertigpackungen, zur Aufhebung der Richtlinien 75/106/EWG und 80/232/EWG des Rates und zur Änderung der Richtlinie 76/211/EWG des Rates“ (KOM(2004) 708 <i>endg.</i> — 2004/0248 (COD)) 36	36
2005/C 255/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDIA 2007)“ (KOM(2004) 470 <i>endg.</i> — 2004/0151 (COD)) 39	39
2005/C 255/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Große Einzelhandelsunternehmen — Tendenzen und Auswirkungen auf Landwirte und Verbraucher“ 44	44
2005/C 255/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates: über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+)“ (KOM(2004) 621 <i>endg.</i> — 2004/0218 (COD)) 52	52
2005/C 255/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung eines Europäischen Registers zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates“ (KOM(2004) 634 <i>endg.</i> — 2004/0231 (COD)) 55	55
2005/C 255/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/2/EG über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel sowie der Richtlinie 94/35/EG über Süßungsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen“ (KOM(2004) 650 <i>endg.</i> — 2004/0237 (COD)) 59	59
2005/C 255/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung von Schwarzarbeit“ 61	61
2005/C 255/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität — PROGRESS“ (KOM(2004) 488 <i>endg.</i>) 67	67
2005/C 255/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments betreffend die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung“ (KOM(2004) 642 <i>endg.</i> — 2004/0239 (COD)) 72	72
2005/C 255/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (KOM(2004) 496 <i>endg.</i> — 2004/0168 (COD)) 76	76
2005/C 255/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds“ (KOM(2004) 492 <i>endg.</i> — 2004/0163 (AVC)) 79	79
2005/C 255/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds“ (KOM(2004) 494 <i>endg.</i> — 2004/0166 (AVC)) 88	88
2005/C 255/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ KOM(2004) 495 <i>endg.</i> — 2004/0167 (COD) 91	91

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

416. PLENARTAGUNG AM 6./7. APRIL 2005

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die europäischen Industriecenter auf dem Weg zu neuen Wissensnetzwerken“

(2005/C 255/01)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. Juli 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die europäischen Industriecenter auf dem Weg zu neuen Wissensnetzwerken“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichterstatter war **Herr PEZZINI**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 127 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Über das Thema Industriecenter wurde — vor allem in den letzten fünfzehn Jahren — auf allen Ebenen und in allen Industrieländern viel nachgedacht. Auch die Entwicklungsländer und die Partnerländer im Mittelmeerraum haben versucht, diese Organisationsform nachzuahmen, die in vielen europäischen Ländern zwecks besserer Förderung ihrer Unternehmensstruktur etabliert worden war.

1.2 Darüber hinaus haben die über Industriecenter durchgeführten Studien deren positiven Beitrag zur Beschäftigungspolitik belegt und es ermöglicht, zahlreiche beispielhafte Praktiken⁽¹⁾ im Bereich der „sozialen Verantwortung der Unternehmen“ aufzuzeigen, und zwar bereits viele Jahre vor der Veröffentlichung des Grünbuchs der Kommission zu diesem Thema⁽²⁾.

1.3 Inzwischen haben neue wirtschaftliche und soziale Phänomene und die neuen Wissensnetzwerke die traditionellen Clusterbeziehungen verändert und zur Neuausrichtung der Produktionssysteme hin zu „Meta-Clustern“⁽³⁾ und zur notwendigen Vernetzung der Wirtschaftstätigkeiten geführt.

1.4 Da angesichts der komplexen Thematik eine Synthese erforderlich ist, wird in dieser Initiativstellungnahme auf folgende Einzelthemen eingegangen:

- Abschnitt 2. Definitionen und ungelöste Fragen;
- Abschnitt 3. Von den Industriecentern hin zu europäischen Meta-Wissensclustern;
- Abschnitt 4. Die Situation der Cluster in Amerika und auf internationaler Ebene;
- Abschnitt 5. Die derzeitige Situation und die vorhandenen Instrumente in der Europäischen Union;
- Abschnitt 6. Ein neuer strategischer Ansatz für die EU-Politik zur Förderung der Wissensnetzwerke;
- Abschnitt 7. Abschließende Empfehlungen.

1.5 Ziel dieser Initiativstellungnahme zu den neuen intelligenten Clusternetzwerken⁽⁴⁾ in Europa ist es:

- eine Bestandaufnahme für die bestehenden Industriecenter, Technologiecluster MetaCluster vorzunehmen;

⁽¹⁾ Vgl. Becchetti „I distretti industriali e le dinamiche sociali“, 1995.

⁽²⁾ KOM(2001) 366 endg. vom 18.7.2001

⁽³⁾ „Meta“ kommt aus dem Griechischen und drückt in Bildungen mit Substantiven aus, dass etwas hinter etwas steht bzw. übergeordnet ist. Ein Meta-Cluster geht über den herkömmlichen Bereich des Clusters hinaus und ist dem traditionellen Cluster übergeordnet.

⁽⁴⁾ Unter intelligenten Wissens-, Know-how- oder Technologienetzwerken sind die neuen Formen von Clustern zu verstehen, bei denen - anders als bei den traditionellen Industriecentern - in starkem Umfang die Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt werden.

- die Bedingungen für den Erfolg neuer Clusterentwicklungen zu prüfen und ihr Potenzial im Hinblick auf die Lissabon-Strategie in der derzeitigen EU-25 und der künftigen EU-28 zu analysieren;
- die Grundlagen für eine integrierte Gemeinschaftspolitik zur Förderung neuer europäischer Wissensnetzwerke und Meta-Cluster zu schaffen;
- die notwendigen Instrumente für eine derartige Politik zu ermitteln, die bestehenden Cluster zu bewerten und eventuell Änderungen und Innovationen vorzuschlagen;
- die Grundvoraussetzungen für das Entstehen einer echten und geeigneten europäischen Plattform⁽⁷⁾ für die neuen Wissensnetzwerke in der EU-25 zu bestimmen;
- zur Schaffung neuer und besserer Arbeitsplätze beizutragen.

1.6 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat mehrfach die vom Europäischen Rat eingegangene Verpflichtung herausgestellt, der sich im Rahmen der **Lissabon-Strategie** das zentrale Ziel gesetzt hat, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen — einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.

1.6.1 Die Wachstumsstrategien müssen daher immer stärker darauf ausgerichtet werden:

- die verschiedenen politischen Maßnahmen zur Entwicklungsförderung so gut wie möglich zu bündeln;
- die Sozialpartnerschaft zu intensivieren, um eine positivere Arbeitsentwicklung zu gewährleisten und dadurch die Clusterdynamik zu verbessern;
- die Wechselbeziehungen zwischen der Hochtechnologieforschung und der regionalen industriellen Entwicklung zu verstärken;
- eine hohe kritische Masse im Zusammenspiel zwischen Industrie, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, innovativen KMU, qualifizierten Fachkräften, Finanz- und Dienstleistungsunternehmen, *Wagniskapital* sowie öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern zu erreichen;
- die Weiterentwicklung der Produktions- und Vertriebssysteme zu festen europäischen Netzwerken voranzutreiben, deren Grundlage einerseits Wissen und die Fähigkeit zum Austausch von Information und Know-how und andererseits angemessene Kapazitäten für die Absorption, Erweiterung und Weitervermittlung dieser Kenntnisse bilden.

⁽⁷⁾ Laut Dokument KOM(2002) 714 endg. vom 11.12.2002 könnten technologische Plattformen eingerichtet werden, um „die Entstehung von Börsen für die Kooperation von Interessengruppen zu fördern und einen langfristigen strategischen Plan für F&E zu bestimmten Technologien auszuarbeiten (...). Solche Plattformen ermöglichen Synergieeffekte zwischen staatlichen Stellen, Anwendern, Regulierungsbehörden, Industrie, Verbrauchern und den Kompetenzzentren (...). Kohärenz ist notwendig zwischen Forschung, die neue Möglichkeiten eröffnen kann, und dem Regulierungsrahmen innerhalb dessen diese Technologien entwickelt und vermarktet werden können“.

1.7 Mehr als vier Jahre nach der Lancierung der Lissabon-Strategie ist allen klar, dass die bisherigen Fortschritte bei der Verwirklichung ihrer Ziele und bei den Maßnahmen zu ihrer vollen Umsetzung eher enttäuschend sind. So kommt die für die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie eingesetzte hochrangige Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok zu folgendem Schluss: „*Dass die Umsetzungsbilanz so enttäuschend ausfällt, hat verschiedene Gründe: eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, miteinander konfligierende Prioritäten. Vor allem aber mangelt es an einem entschlossenen politischen Handeln.*“⁽⁸⁾

1.8 Auf der Tagung des Europäischen Rates am 4./5. November 2004 in Brüssel bezeichnete der Präsident der Europäischen Kommission den Kok-Bericht als einen „*realistischen, aber Besorgnis erregenden Fortschrittsbericht*“, der zeige, dass nun gehandelt werden müsse, um die verlorene Zeit aufzuholen⁽⁹⁾. Insbesondere sei es notwendig, die Prioritäten neu auszurichten, die Fortschritte zu messen und mehr Verantwortung für ihre konsequente Umsetzung zu übernehmen⁽⁸⁾. Zu diesem Thema hat sich der Ausschuss auch in einer unlängst verabschiedeten Stellungnahme geäußert⁽⁹⁾.

1.9 Bei der Neuausrichtung der Prioritäten im Rahmen der Lissabon-Strategie sollten die Industriecluster und ihre Entwicklung nach Ansicht des Ausschusses als maßgebliche Faktoren für die Schaffung von neuem Wissen und vor allem auch für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen gesehen werden, indem das beachtliche Potenzial der Netzwerke genutzt wird, mit deren Hilfe zwischen dem expliziten Wissen der Forschung und dem impliziten Wissen („tacit knowledge“)⁽¹⁰⁾, das in den Produktions- und Vertriebssystemen vorhanden ist, vielfältige Wechselbeziehungen aufgebaut werden können.

1.10 **Die Förderung der Maßnahmen auf lokaler Ebene und die Fähigkeit zu ihrer Vernetzung zwecks Umsetzung der Lissabon-Strategie** sind von entscheidender Bedeutung, um zum einen die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen im gesamten Unionsgebiet und vor allem in den neuen Mitgliedstaaten zu unterstützen und zum andern bessere Rahmenbedingungen für den Austausch und die Zusammenarbeit dieser Unternehmen im Geiste eines stärkeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu schaffen.

1.11 Das neue „offene Technologienetzwerk“ ermöglicht die Integration und Vernetzung aller Akteure eines bestimmten Gebiets mit denen anderer Gebiete.

⁽⁸⁾ „Die Herausforderung annehmen“, der Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim KOK über die Lissabon-Strategie, der der Kommission am 3. November 2004 und dem Europäischen Rat auf seiner Tagung am 4./5. November 2004 in Brüssel vorgelegt wurde.

⁽⁹⁾ „It provides a realistic, but worrying, assessment of progress. It shows that **we must act now** to make up for lost time“. Rede des designierten Kommissionspräsidenten auf der Tagung des Europäischen Rates am 4./5. November 2004 in Brüssel.

⁽⁸⁾ „We will **need to refocus priorities**, measure progress and assume greater responsibility for following them through“, ebd., siehe vorhergehende Fußnote.

⁽⁹⁾ Stellungnahme ABL C 120 vom 20.5.2005, Berichterstatter: die Herren Vever, Ehnmark und Simpson.

⁽¹⁰⁾ R. Nelson und S.G. Winter (1982), „An evolutionary theory of economic change“. Das implizite Wissen ist im Gegensatz zum expliziten Wissen nicht formalisiert und kann nur mittels sozialer Interaktion weitergegeben werden.

1.12 Offene europäische Technologienetzwerke sind wichtig, um folgende Ziele zu verwirklichen:

- Verbesserung der Qualität der Arbeit und damit Selbstentfaltung des Menschen am Arbeitsplatz dank mehr Verantwortung, stärkerer Beteiligung und einer neuen kulturellen Reife;
- Verbreitung von Technologie und Wissen und deren beschleunigte Umsetzung in innovative, wirtschaftlich erfolgreiche Anwendungen;
- bessere und qualifiziertere Arbeit und Anreize für die Entwicklung neuer, diversifizierter Berufsprofile;
- stärkere Sensibilisierung für die Erhaltung und den Schutz der Umwelt und des Umfelds in dem Gebiet, in dem die Cluster ihre Tätigkeit ausüben, sowie die Festlegung angemessenerer Nachhaltigkeitsmaßnahmen im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich;
- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Verbesserung der *Governance* in dem betreffenden Gebiet: das Ziel ist die Festschreibung gemeinsamer Regeln und gemeinsamer Kommunikationsstrukturen und das Entstehen einer Gemeinschaft, die sich in einem kontinuierlichen Prozess des Voneinanderlernens weiterentwickelt;
- Konsolidierung und Entwicklung ständiger Netzwerke für Kommunikation und funktionale Kooperation, die Unternehmen, Arbeitnehmer, Forscher, Gemeinwesen, öffentliche und private Einrichtungen, Finanzinstitute, Hochschulen und andere Bildungseinrichtungen, Handels- und Vertriebssysteme und viele weitere Akteure der Regionalentwicklung miteinander verbinden;
- Förderung der Fähigkeit und Neigung junger Menschen zu Eigeninitiative und Unternehmertegeist;
- ausgewogene und wettbewerbsfähige Entwicklung des Wirtschafts- und Vertriebsgefüges der erweiterten Union und Beschleunigung ihres vollständigen Zusammenwachsens zu einem neuen großen Binnenmarkt.

1.13 Vor einem Hintergrund wie der derzeitigen zunehmenden Globalisierung der Weltwirtschaft hat die **Entwicklung des Europa des Wissens** deutliche Auswirkungen sowohl auf die nationalen, regionalen und lokalen Strukturen als auch auf die internationalen Gleichgewichte. Zu diesen Auswirkungen zählen der rasche Erwerb und Einsatz neuer Technologien, die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte auf internationaler Ebene sowie schließlich die Möglichkeit, den Produktions- und Vertriebsprozess dezentral, dabei aber straff zu organisieren und sowohl ein schnelles Reagieren als auch ein hohes Qualitätsniveau zu gewährleisten.

1.14 In der Produktion, und zwar insbesondere bei den Clustern, haben die **Globalisierung** und die fast zeitgleiche Entstehung und Entwicklung der **Netzwerktechnologien** kurz-, mittel- und langfristige Veränderungen bewirkt.

1.15 Bei den bestehenden Clustern wurde bereits die **dynamische Öffnung** für neue Märkte verstärkt und auf die jüngs-

ten politischen Veränderungen reagiert, die sich u.a. in immer häufigeren Produktionsverlagerungen niederschlagen; diese Verlagerungen werden durch die besonderen natürlichen Bedingungen einiger Länder begünstigt und durch die immer stärkere Informatisierung unterstützt.

1.16 Im Durchschnitt sind 50 % der Produktion der Cluster in der EU-25 für das Ausland bestimmt. Die industrielle Struktur der Cluster ist daher bereits internationalisiert und ihr Absatz immer stärker auf den internationalen Markt ausgerichtet.

1.17 Nun muss der Schritt von der Internationalisierung hin zur Globalisierung vollzogen werden:

- Der Prozess der **Globalisierung** muss sich neben der Ausrichtung des Absatzes auf ausländische Märkte auch auf die verschiedenen **Phasen des Produktionsprozesses** erstrecken.
- Zur Unterstützung der Maßnahmen für die Marktdurchdringung und den eventuellen Aufbau von *Partnerschaften* muss das **System für die Informationsgewinnung** auf den herkömmlichen und neuen Märkten auf die möglichen ausländischen Partner und das Potenzial der Gebiete jenseits der derzeitigen Grenzen **ausgeweitet** werden.
- Es ist eine Diversifizierung des „Auslands“ sowohl im Hinblick auf die Produktionsstätten als auch auf die Absatzmärkte notwendig, wobei auch **Networking- und Co-Business-Strategien** eingesetzt werden müssen, um die anderen operativen Bereiche einzubeziehen und ihren besonderen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Dies darf nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Verkaufszahlen geschehen, sondern vor allem unter dem Gesichtspunkt neuer Möglichkeiten der Innovation und Forschung und neuer Projekte und Konzepte, wobei stets die industriellen, finanziellen, organisatorischen und ausbildungsrelevanten Aspekte berücksichtigt werden müssen.
- Die **kulturbedingten spezifischen Vorteile** der einzelnen Standorte müssen **optimal eingesetzt werden**, damit aus ihrer Integration und Vernetzung auf europäischer Ebene der größtmögliche Nutzen gezogen werden kann.
- Um auf die neuen Herausforderungen für die Wettbewerbsfähigkeit reagieren zu können, müssen lebenslanges Lernen und der Erwerb neuer beruflicher Kompetenzen gefördert werden ⁽¹⁾.

1.18 Durch die Erweiterung der geographischen Grenzen, die wegen der wirtschaftlichen Vorteile interessant und durch die technischen Mittel möglich wird, wurden die Bindungen der räumlichen Nähe gelockert, die die industriellen Cluster ursprünglich geprägt und ihre Stärke ausgemacht hatten. Dadurch sind marktführende Unternehmen entstanden, die sich sowohl beim Absatz als auch bei der Zulieferung nicht mehr regional, sondern am virtuellen Markt orientieren, wobei die strategischen Entscheidungen im Wesentlichen nach Gesichtspunkten der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit gefällt werden.

⁽¹⁾ Vgl. KOM(2004) 474 endg. vom 14.7.2004 und Stellungnahme CESE 139/2005 vom 10.2.2005, Berichterstatter: Herr Koryfidis.

1.19 Derzeit wird den europäischen **Industrieclustern** besondere Aufmerksamkeit gewidmet, da sie eine sehr heikle Phase durchmachen. Sie müssen **zwei Arten von Problemen** bewältigen:

- die Öffnung und die Konkurrenz der neuen Märkte (von denen die asiatischen Länder die aggressivsten sind);
- die notwendige Umstrukturierung und Erneuerung der Beziehungen zwischen den Unternehmen, auch unter Einbeziehung der neuen Technologien und des neuen impliziten und expliziten Wissens.

1.20 Die **Neukonfigurierung der Wettbewerbsmodelle auf dem globalen Markt** erfordert drastische Veränderungen. Die neuen integrierten Plattformen und Netzwerke müssen die Herausforderungen in den Bereichen Forschung und Innovation, Entwicklung neuer Produkte und Produktionsprozesse, Bewirtschaftung neuer qualifizierterer Humanressourcen und neuen Materials, Absatzförderung und Vertrieb, Finanzen und Kredite, Logistik, Marktbeobachtung und Kundendienstorganisation bewältigen.

1.21 Die im **weltweiten Vergleich** größte Zahl von Industrieclustern hat **der nordamerikanische Kontinent** vorzuweisen, wo sie sich von der Pazifikküste über das „Silicon Valley“, die „San Diego Industrial Clusters“ und die „Route 128“ bis zur Ostküste ausgebreitet haben. In **Lateinamerika** existieren — in unterschiedlicher Ausprägung in Abhängigkeit vom jeweiligen industriellen Entwicklungsstand — Cluster in Mexiko (Guadalajara Cluster), Brasilien (Sinos Valley) und Uruguay (Meat Cluster). In **Asien** finden sie sich vor allem in Indien (Agra Cluster, Tiruppur Cluster, Ludhiana Cluster), Pakistan (Sialkot Cluster), Südkorea (Consumer Microelectronics Assembly Cluster) und Indonesien (Central Java Cluster). Das Phänomen hat mittlerweile selbst **Afrika** erreicht: auch in einigen schwarzafrikanischen Ländern gibt es eine Reihe von Clustern.

1.22 In **Europa** sind derartige Cluster neben Italien, wo sie mittlerweile einige Dutzende zählen, vor allem in folgenden Ländern vorhanden: In Frankreich wurde 1998 der „Club des Districts Industriels Français“ gegründet. In Deutschland entstanden derartige Strukturen in den über 50 „Raumordnungsregionen“, und Baden-Württemberg hat sich in diesem Zusammenhang besonders stark engagiert. Von großer Bedeutung sind Cluster auch im Vereinigten Königreich (insbesondere das Cambridge High-Tech Cluster, das Motor Sport Cluster in Birmingham sowie die Cluster in Schottland und anderen Regionen). In Skandinavien hat die nordische Schule zahlreiche positive Ergebnisse hervorgebracht, die sich dadurch auszeichnen, dass dem Lernen große Bedeutung als Grundvoraussetzung für eine durch Vernetzung geförderte Entwicklung beigemessen wird. In den neuen Mitgliedstaaten gibt es in den verschiedenen Regionen mehrerer Länder bedeutende Cluster, wie z.B. in der Tschechischen Republik, in Ungarn, Polen, Slowenien, Malta und den baltischen Staaten.

2. Definitionen und ungelöste Fragen

2.1 Es ist nicht einfach, eine **einheitliche Definition** für ein so facettenreiches und dynamisches weltweites Phänomen zu finden.

2.2 Cluster können generell definiert werden als **homogene regionale Produktionssysteme, die durch eine starke**

Konzentration von — hauptsächlich kleinen und mittleren — Industrieunternehmen und eine hohe Spezialisierung der Produktion gekennzeichnet sind.

2.3 Im Schlussbericht der Sachverständigengruppe der Kommission — Generaldirektion Unternehmen — zum Thema „Enterprise Clusters and Networks“⁽¹²⁾ werden diese wie folgt definiert:

„groups of independent companies and associated institutions that are:

- collaborating and competing,*
- geographically concentrated in one or several regions, even though the cluster may have global extensions,*
- specialized in a particular field, linked by common technologies and skills,*
- either science-based or traditional,*
- clusters can be either institutionalized (they have a proper cluster manager) or non-institutionalized,*
- the cluster has a positive influence on: innovation and competitiveness; skill formation and information; growth and long-term business dynamics“.*

2.3.1 Die Cluster, die in Gebieten mit bestimmten wirtschaftlichen Merkmalen zur Förderung der Schaffung und Entwicklung von Produktionstätigkeit in der Industrie und im Dienstleistungssektor entstanden waren, haben sich im Lauf der letzten Jahrzehnte **weitgehend autonom weiterentwickelt** und ihre Aktivitäten auf spezifische Sektoren konzentriert, in denen sie besonders relevante Wettbewerbsvorteile erreicht und weiter ausgebaut haben. Die Notwendigkeit, immer strengeren Qualitäts- und Sicherheitsstandards zu genügen, hat anschließend dazu geführt, dass die Unternehmen dieser Cluster ihre Aufmerksamkeit immer genauer abgegrenzten Marktnischen zugewandt haben, wie die hohe Qualität ihrer Produkte beweist.

2.4 Die **Cluster** sind nicht nur Konzentrationen von spezialisierten Unternehmen in einem bestimmten Gebiet, sondern **Gruppen von Unternehmen, die im Team zusammenarbeiten**: innerhalb dieser Gruppen wird bei den Projekten zusammengearbeitet und zugleich miteinander konkurriert. Unter dem Begriff „Gebiet“ ist dabei nicht einfach die geographische Umgebung zu verstehen, in der die Unternehmen operieren und produzieren, sondern eine Infrastruktur, wo soziale und wirtschaftliche Integration sowie eine Integration der Produktionszyklen stattfinden. Alles in allem das Umfeld, wo sich Produktionstraditionen und praktisches Wissen gesammelt haben.

⁽¹²⁾ Vgl. Europäische Kommission, GD Unternehmen, MAP Project 2002, „Final report of the expert group on enterprise clusters and networks“ [Schlussbericht der Sachverständigengruppe für Unternehmenscluster und -netzwerke], S. 9 [Text frei übersetzt]: „Gruppen von unabhängigen Unternehmen und verbundenen Einrichtungen, die: zusammenarbeiten und miteinander konkurrieren; geografisch auf ein oder mehrere Gebiete konzentriert sind, aber auch global expandieren können; auf eine bestimmte Branche spezialisiert und durch gemeinsame Technologien und Kompetenzen miteinander verbunden sind; entweder wissensbasiert oder herkömmlicher Art sein können; institutionalisiert (mit einem richtigen Clustermanagement) oder nicht-institutionalisiert sein können; positive Auswirkungen auf die Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, den Erwerb von Kompetenzen und Wissen, das Wachstum und die langfristige Unternehmensdynamik haben.“

2.5 Die **Beschleunigung** der Informationsübertragung und die Möglichkeit, binnen kürzester Zeit das gesamte Angebotspektrum zu prüfen, waren den Unternehmen einerseits nützlich, haben sie jedoch andererseits zur Anpassung gezwungen. **Die Clustergleichgewichte haben sich verändert.** Die Entstehung und Verbreitung **neuer technologischer Paradigmen** hat die gesamte Organisation der Produktion beeinflusst und Auswirkungen auf die Berufsprofile, die Arbeitsorganisation, die Aufwertung der Arbeitskräfte und die Expansionsbereiche gehabt.

2.6 Immer häufiger arbeiten die Cluster eng mit den in dem betreffenden Gebiet angesiedelten **Spezialdienstleistungszentren, Berufsbildungseinrichtungen, Hochschulen, Technologieparks und Forschungszentren** zusammen. Die Qualität des auf den Markt gebrachten Produkts als der entscheidende Faktor für das Überleben der einzelnen Unternehmen des Clusters hängt im Wesentlichen von der Fähigkeit dieser Unternehmen ab, die bereits konsolidierten Produktionstraditionen so gut wie möglich an den vom Markt diktierten bzw. identifizierten Innovations- und Spezialisierungsbedarf anzupassen.

2.7 Die **Internationalisierung der Produktion** zwingt die Unternehmen immer häufiger zu Investitionsanstrengungen, die die Form eines transnationalen Netzwerks annehmen. Auch die KMU müssen — wenn das Netzwerk, auf dem sie ihren Wettbewerbsvorteil aufbauen wollen, über den lokalen Rahmen hinausgehen soll — ebenso wie die großen multinationalen Unternehmen über geeignete technologische Strukturen für den Austausch und die Gewinnung von Know-how sowie engagierte und motivierte Arbeitskräfte verfügen.

2.8 Die **zunehmende Integration der Märkte** ist zwar von Nachteil für diejenigen Unternehmen, die gewohnheitsmäßig auf begrenzten Märkten operieren, eröffnet jedoch für andere, vor allem die dynamischeren KMU, enorme neue Absatzmöglichkeiten. Die **großen technologischen Veränderungen** kommen nicht notwendigerweise den Großunternehmen zugute. Häufig ermöglicht es die **vernetzte Wirtschaft**, Faktoren wie Standortverlagerungen oder die Verfügbarkeit eines autonomen Verteilernetzes zu neutralisieren und dadurch einige der traditionellen Schwächen der KMU ausmerzen. Die KMU müssen daher auch mit Hilfe von Betreuungs- und Dienstleistungszentren in die Lage versetzt werden, in vollem Umfang von den Chancen des technologischen Fortschritts zu profitieren.

2.9 Durch die Vernetzung sind die verschiedenen Gründe, die für die geographische Nähe sprachen, zum Teil hinfällig geworden. Einstmals wesentliche Aspekte wie der **schnelle Informationsaustausch** oder die **Kontrollmöglichkeit**, bei denen in der Vergangenheit möglichst kurze Laufzeiten erreicht werden mussten, werden heute durch Datenleitungen gewährleistet.

2.10 Wenn auch die wirtschaftlichen Chancen und Möglichkeiten stark zugenommen haben, kann die Vernetzung bislang noch nicht das Problem der zwischenmenschlichen Kontakte lösen. Der unmittelbare Kontakt, bei dem Wissen und Erfahrung weitergegeben werden, ist gegenwärtig durch nichts zu ersetzen. Das entstehende **Vertrauensverhältnis** ist weiterhin unverzichtbar, wenn auch durch die Vernetzung die räumlichen

Entfernungen zum Teil aufgehoben wurden, was zur Auflösung der Clusterstrukturen führt, deren Unternehmen immer häufiger **mit externen Partnern in verschiedenen Ländern** zusammenarbeiten.

3. Von den Industrieclustern hin zu europäischen Meta-Wissensclustern

3.1 Neben den traditionellen Industrieclustern entstehen zunehmend **Meta-Cluster**, die mitunter deren Stelle einnehmen: im Vergleich zu den herkömmlichen Industrieclustern können diese als **integrierte Industrieplattformen** definiert werden, **innerhalb derer die technologiegestützten Wirtschaftsgebilde ihre Tätigkeit auf neue Standorte für den Erwerb von Know-how und angewandte Forschung ausweiten und — unter Aufgabe des Konzepts der räumlichen Nähe — Produktions- und Vertriebssysteme aufbauen, die sich an gemeinsamen Werten und Strategien orientieren.**

3.2 Dank der **Meta-Cluster** ist es möglich, die verschiedenen Betriebsabläufe an geographisch weit voneinander entfernten, wegen ihrer Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausgewählten Standorten abzuwickeln, dabei jedoch ein unverändert hohes Produktivitätsniveau zu halten und — insbesondere im **Fertigungsprozess** — berufliche Kompetenz durch **interaktives Lernen** zu gewährleisten, damit ein Übergang von der Anpassung hin zu einem proaktiven Prozess vollzogen werden kann.

3.3 Bei der Weiterentwicklung in Richtung Meta-Cluster muss der Cluster immer mehr zu einem Labor des Wissens werden. Zur Unterstützung der **Neupositionierung des Clusters im globalen Gefüge** müssen sowohl die öffentlichen, vor allem die lokalen und regionalen Institutionen als auch insbesondere die Unternehmen in einem Prozess, dessen praktische Durchführung durch die Führungskräfte der betroffenen lokalen und regionalen Behörden gewährleistet werden kann, entsprechende strategische Maßnahmen im Bereich Humanressourcen und Innovation ergreifen.

3.4 Die Meta-Cluster vernetzen hauptsächlich kleine, mittlere und große Unternehmen, die untereinander interagieren und Kooperations- und Arbeitsbeziehungen zu den fortschrittlichsten wissenschaftlich-technologischen Forschungszentren aufbauen. Die hierbei relevantesten Elemente sind folgende:

- die Partner, die die Führungsrolle bei der Entwicklung des betreffenden Tätigkeitsbereichs übernehmen können;
- die Investitionen zur Erreichung eines technologischen Spitzenniveaus;
- die Zusammenarbeit der einzelnen Unternehmen sowohl untereinander als auch mit Forschungseinrichtungen;
- die Motivierung und entsprechende Vorbereitung der Arbeitskräfte auf sämtlichen Ebenen.

3.5 Meta-Cluster sind grundsätzlich an folgenden vier Merkmalen zu erkennen:

- **sektorübergreifende Aktivität** — eine Art Technologie-kette, deren Tätigkeit sich umfassend auf die Bereiche Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung erstreckt;

- **räumliche Ausdehnung** — das Konzept der räumlichen Nähe wird durch ein Konzept der Vernetzung und der Nutzung der spezifischen standortbedingten Vorteile der einzelnen Partner ersetzt;
- **Signifikanz** — die in den Meta-Clustern vertretenen Sektoren sind wirtschaftlich relevant und zeichnen sich durch eine signifikante Präsenz von „Wissen-schaffenden“ Einrichtungen aus;
- **Leadership** — es sind Unternehmen vorhanden, die eine Führungsrolle bei der Gesamtentwicklung des Meta-Clusters in einem stark KMU-lastigen Umfeld übernehmen können.

3.6 Das Verständnis dieses Phänomens mit dem Ziel, **Maßnahmen für die Meta-Cluster zu planen**, ist zweifelsohne noch komplexer und vielschichtiger, u.a. weil — wie bereits im Zusammenhang mit den besonderen Merkmalen von Meta-Clustern ausgeführt wurde — auf empirischem Weg die Bereiche ermittelt werden müssen, die Spitzenleistungen ermöglichen und in denen starke Beziehungen zu Forschung, Produktion und Innovation bereits bestehen oder aufgebaut werden können. Die Einordnung der Phänomene ist allerdings komplex; sie wurde bislang nur selten empirisch in Angriff genommen und statistisch dokumentiert.

3.7 Die Planung muss sich auf sämtliche Elemente erstrecken, die für eine immer genauere Analyse der **spezifischen Merkmale der Meta-Cluster** erforderlich sind:

- Identifizierung und Quantifizierung der **traditionellen Akteure**: Unternehmen, die in den Sektoren Spezialproduktionen, Rohstoffherzeugung und Herstellung von Halbfertigprodukten, Maschinenanlagen, Produktionsdienstleistungen tätig sind; Komponenten der Tätigkeitsbereiche; Ermittlung der für den wirtschaftlichen Erfolg der einzelnen Tätigkeitsbereiche entscheidenden Spezialisierungen; Modelle für den Technologietransfer zwischen den Unternehmen;
- Identifizierung und Quantifizierung der **neuen Akteure**: Universitäten; wissenschaftliche Forschungszentren; Technologiedienstleistungen zur Unterstützung der Unternehmen; Kommunikation und Vermarktung; Ermittlung der führenden Akteure; Beziehungen und Wechselwirkungen mit der Produktionskette; Modelle für den Technologietransfer und die technologische Zusammenarbeit;
- **Benchmarking auf nationaler und internationaler Ebene** mit folgenden Zielen: Ermittlung vergleichbarer Produktionsgebilde, Bewertung ihrer Makrodynamik in ihrem jeweiligen Umfeld, Bewertung der Förderstrategien der Behörden im jeweiligen Umfeld und Bewertung des Beziehungssystems zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie zwischen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen;
- Bewertung der **Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Tätigkeitsbereiche der Meta-Cluster sowie des Potenzials des Systems**; SWOT-Analysen (Stärken/Schwächen/Chancen/Risiken) der Meta-Cluster mit besonderem Augenmerk auf den Schwächen und Risiken;
- Festlegung der **Leitlinien für Interventionen**: Maßnahmen zur Förderung der Forschung, der Investitionstätigkeit, der Internationalisierung und der Wettbewerbsfähigkeit auf den Auslandsmärkten;
- Grad der Vorbereitung und Beteiligung der Arbeitnehmer auf den verschiedenen Ebenen in den Clustern.

3.8 Die Verlagerung hin zu einem wissensdominierten System bringt auch **Governance-Probleme** mit sich:

- die Entwicklung des Clusters in Richtung einer offenen Netzwerkkonfiguration — d.h. eines lokalen Gebildes, das in globale Produktions-, Vertriebs- und Know-how-Netzwerke eingebunden ist — bedeutet auch, dass sich die Unternehmen des alten **arbeitsteiligen Produktionssystems**, in dem sie sich bislang erfolgreich positionieren konnten, auf ein **neues, wissensbasiertes System umstellen müssen, das sich auf alle Beschäftigten, auf die Führungskräfte im öffentlichen und im privaten Sektor und auf alle Ebenen erstreckt**. Während im Mittelpunkt des alten Systems die Fähigkeit steht, den materiellen Fertigungsbetrieb zu verwalten, ist die entscheidende Ressource im neuen System die **Fähigkeit, globale Informationsflüsse zu verwalten**, wissenschaftlich-technische Kommunikationsstrukturen zu nutzen und **komplexe Organisationsmodule zu kontrollieren**, wobei neuerliche Investitionen der Cluster in die **Berufsbildung und strukturiertes Wissen** unverzichtbar sind;
- die zentralen interaktiven Prozesse sind die Nutzung der **Kooperations- und Vertrauensbeziehungen zwischen den Unternehmern des Clusters und zwischen den Unternehmern und den abhängig Beschäftigten** sowie die Nutzung der pluralistischen Organisation des Produktionsprozesses und der Kooperation zwischen den Unternehmen und zwischen diesen und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Schlüsselemente sind die Gültigkeit des Konzepts des **Sozialkapitals innerhalb derartiger Konglomerate** ⁽¹³⁾ sowie die Art und Weise, in der mit entsprechenden politischen Maßnahmen auf den fortschreitenden Verlust dieses Sozialkapitals und den Verfall des lebendigen und dynamischen lokalen Interaktionssystems reagiert wird;
- der Cluster ist ein Sammelbecken für die große Vielfalt von Ambitionen und Frustrationen sowie Konkurrenz, Nachahmung und Kooperation in ihren unterschiedlichsten Ausprägungen, die das gesamte **Gemeinwesen** kennzeichnet. Das System ist so angelegt, dass nachteilige Verhaltensweisen bestraft, für die Entwicklung des Clusters vorteilhafte Verhaltensweisen hingegen durch einen Vertrauensbonus belohnt werden.

3.9 An Bedeutung gewinnen schließlich auch **die neuen Dienstleistungsstrukturen, die die Funktion einer kognitiven Schnittstelle zwischen dem lokalen Kontext und den Netzwerken des globalen Kontextes** erfüllen. Es entstehen neue Agenturen, die auf die Bedürfnisse der örtlichen Unternehmen und die grundlegenden Wettbewerbs- und Kooperationsmechanismen zugeschnitten sind, die mit der Weiterentwicklung der Produktionsstrukturen einhergehen.

⁽¹³⁾ Umfragen unter den Beschäftigten der Cluster lassen ein starkes Gefühl der Beteiligung und Motivation der Mitarbeiter auch auf den unteren Ebenen erkennen (Region Lombardei, Präambel zu dem Gesetz über Meta-Cluster aus dem Jahr 2004).

4. Die Situation der Cluster in Amerika und auf internationaler Ebene

4.1 In den Vereinigten Staaten existieren einigen Schätzungen zufolge bereits seit Mitte der 90er Jahre rund 380 derartiger Cluster, die in einem breiten Spektrum von Fertigungs- und Dienstleistungssektoren operieren, 67 % der Erwerbsbevölkerung beschäftigen und 61 % der Produktion der Vereinigten Staaten ausmachen⁽¹⁴⁾. Diese häufig aufgrund von regionalen Produktionskrisen entstandenen Cluster — wie z.B. San Diego Clusters in Kalifornien infolge der Umstrukturierung des Verteidigungssektors — haben davon profitiert, dass die zentralstaatlichen und lokalen Behörden einen Prozess eingeleitet haben, der dann vom Privatsektor weitergeführt wurde. So hat z.B. in Arizona eine Regierungskommission in den örtlichen Hochschulen ein Projekt zur Erfassung der Cluster in dem betreffenden Gebiet lanciert, wobei die wichtigsten Akteure des Privatsektors zusammengebracht wurden und dadurch die Schaffung übergreifender Strukturen gefördert wurde, um die Chancen der einzelnen Industrieregionen zu nutzen und ihre Probleme zu bewältigen. Vergleichbare Initiativen wurden auch in anderen amerikanischen Bundesstaaten wie New York, Minnesota, Oklahoma und Oregon ergriffen.

4.2 In Kanada hat die Zentralregierung im Rahmen ihrer Innovationsstrategie den Schwerpunkt auf die Schaffung und Förderung von international anerkannten wissensbasierten Industrieclustern gelegt; hierzu haben die maßgeblichen zentralstaatlichen Agenturen (*Granting Agencies*) die Forschungsinvestitionen in 27 Regionen/Städten des Landes festgelegt. Bei der kanadischen Innovationsstrategie bestand eines der prioritären Ziele auf zentralstaatlicher Ebene darin, bis 2010 mindestens 10 international anerkannte „*technology clusters*“ aufzubauen. Große — vielfach universitäre — Forschungsinstitute bilden hier recht häufig das Kernstück von Industrieclustern⁽¹⁵⁾.

4.3 In Asien und Lateinamerika ist die Situation sehr uneinheitlich. Sowohl in Indien als auch in China gibt es Cluster. In Pakistan hat sich unter dem veränderten Wettbewerbsdruck infolge der Liberalisierung des Handels und der Globalisierung der Trend verstärkt, mit den Industrieverbänden zusammenzuarbeiten und die von ihnen erbrachten Dienstleistungen zu nutzen, um die Anforderungen im Hinblick auf international anerkannte Qualitätssicherungsstandards zu erfüllen. In Brasilien und Mexiko mussten sich die Cluster infolge einer starken Durchdringung des nordamerikanischen Marktes durch chinesische Unternehmen einem internationalen Wettbewerb bei den Preisen stellen, der den Anstoß zu einer verstärkten vertikalen Integration und zu einer Differenzierung der Cluster gab.

4.4 In Neuseeland haben die lokalen Behörden verschiedene Aktionen zur Förderung der Cluster durchgeführt, während sie in Australien — insbesondere auf Initiative der Kommunalbehörden Adelaide, Cairns und Hunter Valley — aus „Bottom-up“-Maßnahmen heraus entstanden sind; hierbei wurde zwischen Gruppen von Unternehmen eine auf ihre jeweiligen Bedürfnisse abgestimmte synergetische Dynamik entwickelt,

und in einigen Fällen wurden staatliche Gelder für Studien, Beratung sowie Sekretariatsdienste bereitgestellt.

5. Die derzeitige Lage und das in der Europäischen Union vorhandene Instrumentarium

5.1 In vielen Teilen Europas hat man bereits damit begonnen, in der bislang allgemein auf branchenspezifische Maßnahmen und Eingriffe ausgerichteten Industriepolitik auch die territoriale Komponente zu berücksichtigen und diejenigen Bedingungen zu fördern, die zum weltweiten Erfolg eines „*Made in ...*“ beigetragen haben. In zahlreichen Fällen jedoch konnten sich die lokalen Produktionssysteme unter organisatorisch-managementtechnischen Gesichtspunkten nicht adäquat auf die Herausforderungen einstellen. Dadurch wurde der Weg für neue Formen der Unterstützung geebnet, die nun nicht mehr auf das einzelne Unternehmen, sondern vielmehr auf das territoriale System in seiner Gesamtheit abzielen.

5.2 **Lokale Behörden** haben sich zusammen mit **Universitäten, Forschungseinrichtungen, Unternehmensverbänden und Kreditinstituten** für die Unterstützung von Maßnahmen zur Verbreitung von Innovationen, zur Qualitätssteigerung, zur verstärkten Vermarktung lokaler Erzeugnisse und schließlich zur Konzeption von Systemprojekten mittels Einwirkung auf die Unternehmensbeziehungen eingesetzt.

5.3 Industriecluster, die **bereits in verschiedenen europäischen Ländern rechtlich anerkannt** sind (z.B. in Italien durch das Gesetz Nr. 317/1999) werden für viele Volkswirtschaften — insbesondere für die italienische — einhellig als ein wirklicher Erfolg angesehen. Trotzdem ist ihre präzise Abgrenzung keine einfache Aufgabe: Sie werden von institutionellen Einrichtungen sowohl in quantitativer Hinsicht als auch bezüglich ihrer Spezialisierungsbereiche nicht deckungsgleich identifiziert.

5.4 Regionale Initiativen zur Förderung der Industriecluster sind in Italien (insbesondere in Piemont, der Lombardei, Venetien, der Emilia Romagna und der Toskana), in Spanien (vor allem in Katalonien und Valencia) und in Deutschland (siehe die Initiativen BioRegio, Exist und InnoRegio) zu verzeichnen. In Frankreich entwickelte die Raumordnungseinrichtung DATAR⁽¹⁶⁾ als beim Premierminister angesiedelte, die Fachministerien übergreifende Dienststelle besondere Maßnahmen zur Entwicklungsförderung lokaler Produktionssysteme, die sich im Bund der französischen Industriecluster zusammengeschlossen haben. In Schottland, Wales und Nordirland sind ebenfalls zahlreiche Industriecluster zu verzeichnen.

5.5 Die nordischen Staaten haben in puncto Industriecluster-Förderung eigene Ansätze entwickelt, wie dies in Dänemark (hier ist die Industriecluster-Methodologie von großer Auswirkung auf die Wirtschaftspolitik des Landes) oder in Finnland (die Förderung der Cluster hat hier nicht nur die Wirtschaftspolitik, sondern auch die Politikbereiche wissenschaftliche Forschung, Technologie und Bildung erfasst) der Fall ist.

⁽¹⁴⁾ Vgl. OECD „Unternehmerische Initiative und innovative KMU in einer globalen Wirtschaft fördern“ - Zweite OECD-Konferenz der für kleine und mittlere Unternehmen zuständigen Minister, Istanbul, 3.-5. Juni 2004.

⁽¹⁵⁾ Vgl. Canada Foundation for Innovation - J. Adam. „Research funding: key to clusters“, 2003.

⁽¹⁶⁾ DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

5.6 In den neuen Mitgliedstaaten wurden seit 2000/2001 verschiedene Industriecluster-Förderprogramme aufgelegt. In der Tschechischen Republik wurde das Programm „Zusammenarbeit“ gestartet, in Ungarn das Programm NFT-GVOP lanciert, das den Aufbau von Industrieparks⁽¹⁷⁾ vorsieht, die aus einer NRO⁽¹⁸⁾ — des Verbands der Industrieparks — hervorgegangen sind. Heute verfügt Ungarn über 165 Industrieparks, in denen 18 % der Arbeitnehmer in der Industrie beschäftigt sind und die für 28 % der Industrieexporte aufkommen. Zwischen 1997 und 2003 wurden 46.182.000 Euro in die ungarischen Industrieparks investiert⁽¹⁹⁾. Das PGK-Programm⁽²⁰⁾ ist in der ungarischen Region Westtransdanubien und das Programm KMU-Clustering/Networking in Polen entstanden. In Slowenien wurde im Jahr 2000 ein Dreijahresprogramm zur Entwicklung von Clustern gestartet, an dem über 500 Unternehmen und 50 Institutionen beteiligt sind. Über 130 Pilotprojekte u.ä. laufen derzeit in den baltischen Staaten. Auf Malta wurde von den lokalen Behörden eine Strategie zur Unterstützung von Clustern in Schlüsselbereichen wie Gesundheitswesen, Ozeanographie, Informationstechnologien, Luftfahrt sowie Dienstleistungen durchgeführt. In den Beitrittskandidatenländern konnten ebenfalls wichtige diesbezügliche Erfahrungen gesammelt werden, wie das Beispiel des Industrieclusters von Timisora in Rumänien verdeutlicht. In Bulgarien wurden 2001 im Bereich „Capacity building for accelerated growth of the SME sector in Bulgaria“ des PHARE-Programms fünf mögliche Cluster ausgemacht. Das Wirtschaftsministerium hielt es für angezeigt, zum Zweck der Förderung ihrer weiteren Entwicklung eine besondere nationale Agentur zu gründen.

5.7 In den Niederlande ist das Cluster-Konzept unmittelbarer Bestandteil der Politik und der Regierungsprogramme, wohingegen in Österreich besondere Maßnahmen zum Ausbau der Verbindungen zwischen den Forschungsinstituten und dem privaten Sektor, zur Verringerung gesetzlicher und verwaltungstechnischer Innovationshemmnisse, zur Förderung besonderer Cluster und zum Aufbau von Kompetenzzentren geschaffen wurden.

5.8 Eine Politik zur Förderung von Industrieclustern bedingt jedenfalls einen systematischen und integrierten Ansatz, welcher den Verbindungen zwischen den Unternehmen, zwischen den Industriebranchen und schließlich zwischen den Unternehmen und den Institutionen und lokalen Behörden Rechnung trägt: diesem Ansatz zufolge **müsste der Privatsektor die treibende Kraft sein, dem öffentlichen Sektor kommt eine unterstützende und katalysatorische Funktion zu.**

5.9 Dem „Cluster-System“ liegen verschiedene Formen der **horizontalen Integration von Unternehmen** zugrunde, die von den Beziehungen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen über Produktionsverbünde zu Phänomenen des „Outsourcing“ reichen. Diese Integrationsform ermöglicht **einen hohen Grad an Flexibilität**, aber ebenfalls das Erzielen — mittels produktionsspezifischer Integration — der für Großunternehmen typischen Skaleneffekte. Die das Cluster kennzeichnende Fähigkeit, in dem jeweiligen Arbeitssektor über alle Bereiche der

Produktionskette gemäß der produktionstechnischen Arbeitsteilung unabhängig zu entscheiden, ermöglicht eine flexible Gestaltung der Produktionskosten und eine leichtere Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes.

5.10 Der Erfolg, den die Erzeugnisse der Cluster auf den internationalen Märkten erzielen, ist auch das Ergebnis einer großen **Innovationsfähigkeit** und eines **ständigen Strebens nach Produktoptimierung**, die durch den Wettbewerb zwischen den Unternehmen des selben Clusters und der **Interaktion mit den vor Ort vorhandenen Universitäten und/oder Akademien** noch gesteigert werden. Dank dieser Synergien konnten auch gemeinhin als technologisch nicht besonders entwickelt erachtete Sektoren — wie z.B. der Textil- und Bekleidungssektor — internationale Wettbewerbsfähigkeit erlangen.

5.11 Bis heute wurden zur Bestimmung der **Indikatoren** für das mögliche Vorhandensein eines Clusters Faktoren wie Unternehmerdichte, Spezialisierungsgrad der Sektoren und Anteil der Arbeitnehmer im herstellenden Gewerbe herangezogen. Dabei handelte es sich folglich immer um quantitative Angaben, die „objektive“ Entscheidungen ermöglichen sollten. Hingegen müssen auch Faktoren wie wirtschaftliches Profil, Produktinnovationen oder Gesamtstrategie der Unternehmen sowie — und vor allem — die Vernetzung von Unternehmen untersucht werden. Letztere ist sowohl zur Bestimmung des Ursprungs der Clusterstruktur als auch zum Erkennen künftiger Stärken des Meta-Clusters mit Blick auf enge Kontakte zwischen Unternehmen und Forschung von ausschlaggebender Bedeutung.

5.12 Auf **Unionsebene** können verschiedene Initiativen zur Entwicklung europäischer Technologiecluster beitragen. Gleichwohl ist **noch keine veritable integrierte Politik** zur Entwicklungsförderung von Innovationsnetzwerken herangereift, die mit der auf der Tagung des Europäischen Rates vom 4./5. November 2004 beschlossenen Wiederankurbelung der Lissabon-Strategie in Einklang steht und der Verpflichtung Folge leistet, das wirtschaftliche und soziale Netz der KMU der alten und neuen Mitgliedstaaten im erweiterten Binnenmarkt so rasch wie möglich zu integrieren.

5.13 Die EU-15 hat eine **Reihe von Gemeinschaftsinstrumenten** entwickelt, die zur Entwicklungsförderung und zum Aufbau von Wissensnetzwerken eingesetzt werden können. Diese sind insbesondere der Regionalpolitik, der Forschungs- und Entwicklungsförderung, der Unternehmenspolitik und Innovationsförderung, den Maßnahmen zur Informationsgesellschaft sowie schließlich der Bildungspolitik zuzuordnen.

5.13.1 **Regionalpolitik.** Durch die Forschungs- und Innovationspolitik der Strukturfonds wird dank der besonders umfangreichen finanziellen Ausstattung mittels innovativer Maßnahmen im Rahmen des ehemaligen Artikels 10 EFSR, des RIS-Programms (Regionale Innovationsstrategie) sowie der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III Sektion C insbesondere die regionale Entwicklung gefördert. Der Europäische Investitionsfonds und die Europäische Investitionsbank stellen hingegen mit der „europäischen Wachstumsinitiative“ Instrumente zur Verfügung, die für vernetzte Innovationsinitiativen für KMU eingesetzt werden können.

⁽¹⁷⁾ Mit einer Fläche von mindestens 25.000 m² und einer Verwaltungsgesellschaft, die sich um die Infrastrukturen und die Unternehmen kümmert. Der private und der staatliche Sektor tragen gemeinsam zur Verwirklichung der Parks bei. Banken und Finanzinstitutionen sind leider nicht beteiligt.

⁽¹⁸⁾ Nichtregierungsorganisation.

⁽¹⁹⁾ Quelle: Janos Toth, Mitglied des EWSA.

⁽²⁰⁾ PGK: Pannon Gazdasági Kezdeményezés.

5.13.2 Europäische Politik der F&TE. Das sechste Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung (2002-2006) bietet bedeutsame Möglichkeiten zur Förderung der Entwicklung von Know-how-Clustern, insbesondere im Rahmen

- der neuen Instrumente der integrierten Projekte und der Exzellenznetze, die im Rahmen der für die horizontalen inhaltlichen Prioritäten angegebenen, den KMU gewidmeten Ziele eingesetzt werden können;
- des Aktionsbereichs „Forschung und Innovation“;
- der im zweiten spezifischen Programm vorgesehenen Marie-Curie-Stipendien für Unternehmen;
- des Koordinationsschemas ERA-NET;
- der Aktion Wissenschaft und Regieren zur Technologievorausplanung.

5.13.3 Außerdem sieht der Aktionsplan „Mehr Forschung für Europa — hin zu 3 % des BIP“ eine Reihe von Aktionen auf nationaler und auf europäischer Ebene vor. Auch im Bereich der Anwender-Dienstleistungen des GALILEO-Programms der Funknavigation und Satellitenpositionierung können Initiativen zur Förderung europäischer Wissensnetzwerke entwickelt werden.

Wie bereits in jüngsten Berichten, insbesondere zur Beteiligung der Kleinunternehmen an diesem Programm verdeutlicht wurde, stieß die Beteiligung von KMU vor allem in den neuen Mitgliedstaaten auf große Schwierigkeiten ⁽²¹⁾.

5.13.4 Unternehmenspolitik. Im Bereich der Unternehmenspolitik und der Industrieförderung sind insbesondere folgende Initiativen hervorzuheben:

- Das Programm Innovation und KMU;
- Das RITTS-Programm (Regionale Innovations- und Technologietransferstrategie);
- Die TRIP-Projekte (Transregionale Innovationsprojekte);
- Das Pilot-Programm PAXIS zu Aufbau und Weiterentwicklung innovativer Unternehmensnetzwerke sowie weitere bestehende Pilotprojekte zum Aufbau sektoraler Industriecluster;
- Das Netzwerk der Euro-Info-Zentren (EIZ).

5.13.5 Besonders hervorzuheben unter den von der GD Unternehmen verwalteten Programmen sind insbesondere diejenigen zur Entwicklung der Cluster-Netzwerke sowie die Maßnahme zur Förderung der Unternehmen und Unternehmensnetzwerke durch das IDAbc-Programm. Im Rahmen gemeinsamer Aktionen der GD Umwelt im Bereich nachhaltiger Entwicklung sind vor allem die auf regionaler Ebene finanzierten Initiativen

zur Zusammenarbeit zwischen Industrieclustern im Rahmen der EMS-EMAS Zertifizierung (System ökologischen Umwelt-Managements und Audit-System) zu nennen.

5.13.6 Maßnahmen im Bereich der Informationsgesellschaft. Das Programm eEUROPE 2005 und insbesondere die Initiativen eGovernment, eBusiness, eCommerce, eProcurement, Breitbanddienste, eInclusion und GO DIGITAL bieten zahlreiche Möglichkeiten für Projekte zur Unterstützung von Meta-Clustern.

5.13.7 Politik im Bereich Bildung und Ausbildung. Die Programme SOKRATES und LEONARDO sehen verschiedene Maßnahmen zur Ausbildungsförderung und zur Entstehung von Know-how-Clustern vor. Im Rahmen der Programme eLearning und eEurope 2005 können ebenfalls Initiativen konzipiert werden.

6. Hin zu einem strategischen Ansatz für die Gemeinschaftspolitik im Bereich Wissensnetzwerke

6.1 Auf der Frühjahrstagung 2004 des Europäischen Rates wurde betont, dass „die Maßnahmen auf der Ebene der Union nur einen Teil der Maßnahmen bilden, die erforderlich sind, um die Lissabonstrategie zum Erfolg zu führen. Außerdem wird hervorgehoben, dass viele der Reformen und Investitionen, die in der Verantwortung der Mitgliedstaaten stehen, noch umzusetzen sind“ ⁽²²⁾. Diese Ausrichtung wurde vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 4./5. November 2004, auf der auch der Wim KOK-Bericht ⁽²³⁾ vorgelegt wurde, bekräftigt.

6.2 Die wichtigsten Herausforderungen sind drei strategischen Bereichen zuzuordnen, die für das Wachstum von grundlegender Bedeutung sind:

6.2.1 Die Entwicklung transnationaler Wissensnetze, die u.a. mittels der Gemeinschaftsinitiative für Wachstum und vorrangige Investitionen im Bereich Forschung, Innovation und lebensbegleitenden Lernen zu realisieren ist. Ein weiteres wichtiges Element ist das Erkennen und das Herausbilden neuer Berufsprofile, wobei in stärkerem Maße auf die im Sechsten Rahmenprogramm vorgesehenen vernetzten Kooperationsinstrumente zurückzugreifen ist;

6.2.2 Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der umweltspezifischen Nachhaltigkeit: Dies ist u.a. durch die Entwicklung von Breitband-Kommunikationsdiensten und Hochgeschwindigkeitsnetze, die besonders für die Forschung und Innovation (GEANT) notwendig sind, durch den Einsatz der Pilot-Anwendungen des GALILEO-Programms sowie durch die Konzeption von Initiativen im Rahmen des Programms eEUROPE 2005 zu realisieren.

⁽²¹⁾ Vgl. CORDIS, Presseerklärung „EU möchte die Beteiligung von KMU am Sechsten Rahmenprogramm steigern“ (vom 14.1.2005), vgl. Ebenso: „Europäische Kommission, Fünfjahresbericht über Forschung und Entwicklung“ (vom 17.1.2005).

⁽²²⁾ Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: „Die Lissabon Strategie realisieren - Reformen für die erweiterte Union“, KOM(2004) 29 endg. vom 20. Februar 2004.

⁽²³⁾ Siehe Fußnote 2.

6.2.3 Die Stärkung der sogenannten „Nachbarschaftspolitik“⁽²⁴⁾ im erweiterten Europa: Diese muss auf die Entstehung organischer und umfassender Synergien mit den Nachbarn des neuen Europa abzielen, um einen Raum des Wohlstands und der Sicherheit zu schaffen und Kooperationsmechanismen für sensible Themen wie die Sicherung gemeinsamer Grenzen, die Kontrolle von Migrationsströmen und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu entwickeln.

6.3 In allen Ländern der Union und insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten entsteht zusehends das Bewusstsein, dass Wissensnetzwerke und Industriecluster ein wichtiges Element zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktion, zur Optimierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen, zur Steigerung der Qualität der Arbeit und zur Förderung der Entwicklung von KMU darstellen.

6.4 Nach Auffassung des Ausschusses muss auch auf Unionsebene eine integrierte Politik entwickelt werden, die zur Entstehung einer **europäischen Plattform** zur Schaffung neuer europäischer Know-how-Metacluster führt.

6.5 Der Ausschuss ist davon überzeugt, dass im Hinblick auf einen globalisierten Markt die neuen Know-how-Metacluster ein wahrhaft Erfolg versprechendes Instrument darstellen, das einerseits den KMU einen verbesserten Zugang zu Qualitätssicherungskompetenzen, zu modernen gemeinsamen Diensten sowie zu neuen wissensbasierten Infrastrukturen gewährleistet, zum anderen zu einer optimierten Unternehmensführung und zu einer selbstbewussteren und besser ausgebildeten Arbeitnehmerschaft führt.

6.6 Die Schaffung einer **europäischen Cluster-Plattform** könnte nach Auffassung des Ausschusses durch Kohärenz, Transparenz und erleichterten Zugang gekennzeichnete Rahmenbedingungen gewährleisten, die für die Welt der KMU, die alten und neuen Mitgliedstaaten sowie für die Beitrittsländer und die benachbarten Regionen Europas von großer Bedeutung sind.

6.7 Mithilfe dieser **europäischen Cluster-Plattform** könnten die zahlreichen, von den verschiedenen Generaldirektionen durchgeführten Maßnahmen und die heute zur Verfügung stehenden Instrumente und durchgeführten Gemeinschaftsaktionen koordiniert werden.

6.8 Nach Auffassung des Ausschusses müsste diese europäische Plattform mit entsprechenden Finanzmitteln ausgestattet werden, die das Erreichen der zur Unterstützung von Gemeinschaftsinterventionen notwendigen kritischen Masse ermöglichen. Die im Rahmen der Plattform koordinierten und im Bereich der Lissabon-Strategie durchgeführten Aktionen könnten zweifelsohne zur Entwicklung der KMU beitragen, die über ein besonders reichhaltiges stratifiziertes implizites Wissen verfügen. Die Gemeinschaft sollte die Kodifizierung dieses Wissens und die Umwandlung in Gemeingut — neben der Einspeisung in europäische Netzwerke — ermöglichen.

⁽²⁴⁾ Der Barcelona-Prozess für den Mittelmeerraum (1995); der Assoziierungs- und Stabilisierungsprozess für die westlichen Balkanstaaten; die Abkommen über Zusammenarbeit und Partnerschaft mit den Staaten der Gemeinschaft der unabhängigen Staaten (vormals UdSSR).

6.9 Die europäische Cluster-Plattform sollte einen programmatischen Rahmen bieten für:

- neue Initiativen zur Vernetzung von europäischen sektoralen Meta-Clustern, die diese Maßnahmen auch zur Schaffung technologischer Plattformen benötigen, wie z.B. im Bereich der Biochemie, der Luft- und Raumfahrttechnik, der Textilbranche oder der IKT;
- neue Initiativen zur gemeinsamen Entwicklung einer von allen Akteuren geteilten strategischen Vision, um künftige europäische Möglichkeiten in Bereichen mit Produkt- und Verfahrensinnovationen ausloten und zukunftssträchtige Entwicklungen vorwegnehmen zu können;
- Maßnahmen des „strategic capacity building“ im Bereich von Clustern in den alten und neuen Mitgliedstaaten, in den Beitrittsbewerberländern und in den Anrainerstaaten;
- die Überprüfung der Korrelation zwischen dem Ausmaß des Phänomens des MetaClusters und der Beschäftigungspolitik;
- Maßnahmen zur Entfaltung kultureller Kompetenzen der Angestellten im Bereich des Clusterumfelds;
- den Austausch empfehlenswerter Vernetzungsverfahren auf der Grundlage einheitlicher Bewertungs- und Handlungskriterien, wobei ein fester Rahmen für den Raum der Forschung und Innovation in der erweiterten Union geschaffen werden soll. Dabei sollen eindeutige und vergleichbare Verfahren zur Feststellung der Wirkung und des Feedback eingesetzt werden, damit ein angemessener Bestand kodifizierten und anwendbaren Wissens aufgebaut werden kann;
- gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen für das Cluster-Management, für die Verantwortlichen in den Unternehmen sowie das zuständige Personal in den Finanz- und Kreditinstituten, die zusammen mit den politischen Entscheidungsträgern und den Verantwortlichen des öffentlichen Sektors sowie der für diese Ausbildungsmaßnahmen mitverantwortlichen Führungskräfte lokaler und regionaler Behörden durchgeführt werden müssen;
- die Stiftung von Jean Monnet-Lehrstühlen⁽²⁵⁾ für die neuen Wissensnetzwerke sowie Verleihung europäischer Preise für die Erforschung der Dynamiken besonders erfolgreicher und übertragbarer europäischer Cluster;
- die Ausschreibung einer Reihe von Stipendien für Technologiebeauftragte der Cluster. Damit soll die Präsenz von Forschern und Sachverständigen im Bereich der Technologiekontrolle und -vermarktung finanziell abgesichert werden;
- die Entwicklung einer leistungsfähigen Informations- und Kommunikationsstruktur auf der Grundlage eines interaktiven Portals der Wissenscluster;

⁽²⁵⁾ Die GD Bildung und Kultur genehmigte zwischen Anfang 1990 und Oktober 2003 ca. 2 500 Unterrichtsprojekte zu europäischen Themen: darunter sind 82 europäische Zentren, 601 Lehrstühle und 1560 in der Studienordnung verankerte Kurse und Unterrichtseinheiten zu verzeichnen. Aufrufe zur Interessensbekundung bezüglich der Finanzierung sind jedes Jahr neu an folgender Stelle im Internet erhältlich: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index_en.html.

- einen erleichterten Zugang zu Fachwissen und Projekten mittels Unterstützung durch die Institute der Gemeinsamen Forschungsstelle, insbesondere des Instituts für technologische Zukunftsforschung in Sevilla;
- Aufnahme einer spezifischen Haushaltslinie für die Entwicklung von Wissensnetzwerken im Siebten Rahmenprogramm für FTE und Demonstration;
- Annahme eines Programms zur Anregung der Entwicklung von Clustern im Rahmen der Kohäsionspolitik für 2007-2013.

7. Abschließende Empfehlungen

7.1 In allen entwickelten Ländern findet gegenwärtig ein Deindustrialisierungsprozess statt. In der EU beträgt die Wertschöpfung des tertiären Sektors nunmehr 70 % des gesamten BIP (wobei 22 % auf die Industrie, 5 % auf das Bauwesen und 3 % auf die Landwirtschaft entfallen ⁽²⁶⁾). Diese Entwicklung sollte nicht weiter gefördert werden, denn ein Großteil der Wertschöpfung im Dienstleistungssektor bezieht sich auf Unternehmen bzw. wurde durch die Nachfrage seitens der Unternehmen generiert ⁽²⁷⁾: in Handel und Verkehr sind dies 21,6 %, in den Finanz- und Unternehmensdienstleistungen 27,2 % und in der öffentlichen Verwaltung 21,6 % ⁽²⁸⁾.

7.1.1 Eine Politik, die zur Verbreitung einer clusterorientierten Kultur und zur Belebung der Netzwerke beitragen kann, ist zweifelsohne dazu in der Lage, die Industriecluster des erweiterten Europa gegenüber Ländern konkurrenzfähig zu machen, die zwar heute über niedrigere Lohnkosten verfügen, in denen aber kein sozialer Dialog besteht und in denen Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz eine untergeordnete Rolle spielt.

7.1.2 Im Grunde geht es nach Auffassung des Ausschusses um eine bessere Ausschöpfung des Wettbewerbsspielraums, der eine korrekte Praxis sozialer Unternehmensverantwortung ⁽²⁹⁾ bietet. Dies führt dazu, dass die gesamte Arbeitswelt mit schärferem Bewusstsein und größerer Seriosität produziert, die Lieferzeiten einhält, einen „gerechten Preis“ ⁽³⁰⁾ festlegt und Garantien in puncto Kompetenz, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit des Kundendienstes erbringt.

⁽²⁶⁾ Quelle: Eurostat, Struktur der Bruttowertschöpfung, 2002.

⁽²⁷⁾ Laut dem „Bureau of Economic Analysis“ generiert jeder Dollar, den der Endverbraucher für Industriegüter ausgibt, 0,55 Dollar in Bezug auf das BIP im Fertigungssektor und 0,45 Dollar außerhalb des Fertigungssektors. Siehe: „Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to U.S. Manufacturers“, Department of Commerce, Januar 2004 (http://www.commerce.gov/DOC_MFG_Report_Complete.pdf), November 2004 - MANUFACTURE. EUROPÄISCHE KOMMISSION.“

⁽²⁸⁾ Quelle: Eurostat, ebenda.

⁽²⁹⁾ Siehe Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM(2001) 366 endg. vom 18.7.2001.

⁽³⁰⁾ Der Begriff des „gerechten Preises“ wurde von den Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat von Cardiff ausdrücklich bestätigt. „Umweltkosten müssen im Preis des Produkts berücksichtigt und dürfen nicht künftigen Generationen aufgebürdet werden!“. Eines der schnellsten Verfahren zur Berücksichtigung von ökologischen Gesichtspunkten besteht darin, einen Preis, der die Umweltkosten des Produkts sowie der Dienstleistungen mit einschließt festzulegen und anreizorientierte Marktinstrumente zur Verfolgung von Umweltzielen einzusetzen.

7.2 Der EWSA hofft, dass Mittel zur verstärkten Vernetzung neuer Cluster — insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten — bereitgestellt werden, um eine intelligente, marktgesteuerte Nachfrage zu stimulieren.

7.3 Es müssten degressiv gestaffelte Mittel (für einen Zeitraum von 3-4 Jahren) bereitgestellt werden zur Erstellung von Machbarkeitsstudien, zur Realisierung von Start-ups, zur Deckung der Kosten von Netzvermittlungsdiensten und zur Finanzierung umweltspezifischer Nachhaltigkeit und von Testversuchen zur Zertifizierung.

7.4 Die technologischen Rahmenbedingungen und die gesellschaftlichen Beziehungen verändern sich rasch und machen die unverzügliche Schaffung neuer Berufsbilder und folglich von Bildungsmaßnahmen im Bereich des lebensbegleitenden Lernens ⁽³¹⁾ für folgende Berufsgruppen erforderlich:

- Netzwerkvermittler,
- Fachleute für Technologievermarktung,
- Innovations- und Technologietransfer-Berater,
- Manager von Meta-Clustern.

7.5 Aufgrund seiner Erfahrungen hofft der EWSA, dass im Bereich der Meta-Cluster Kurse zur technologischen Innovation veranstaltet werden, an denen Vertreter des öffentlichen und des privaten Sektors, der Industrie, der Arbeitswelt, der Universitäten und der Banken beteiligt werden. Diese könnten flankiert werden durch reziproke Arbeitsaufenthalte des Personals des öffentlichen und des privaten Sektors, der Industrie und der Wissenschaft.

7.6 Die GD Innovation, der das Verdienst zukommt, europäische Erfahrungen im globalen Kontext zu fördern, müsste ihre Unterstützung für Verfahren zum Aufbau, zur Überwachung und zur Bewertung von Initiativen der Technologievoorausplanung und zum Benchmarking der verschiedenen Cluster — auch im länderübergreifenden Kontext — verstärken, um die kulturelle Basis und das Wissen über die laufenden Veränderungen und die Möglichkeiten zu ihrer Bewältigung stetig zu verbreitern und zu mehrern.

7.7 Zum Zwecke einer erleichterten Kreditvergabe, die in allen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere aber in den jüngst beigetretenen Ländern Probleme bereitet, könnte beim EIF ⁽³²⁾ eine Anlaufstelle eingerichtet werden. Dank ihrer Bürgschaftsinstrumente könnte sie zur Absicherung der von Banken, Finanzinstituten und genossenschaftlichen Vereinigungen, die mit den in den Meta-Clustern vertretenen Unternehmen zusammenarbeiten, gewährten Kredite beitragen.

⁽³¹⁾ Siehe Fußnote 11.

⁽³²⁾ Der im Jahr 1994 gegründete Europäische Investitionsfonds (EIF) verfolgt zwei Ziele: Unterstützung von Netzwerken und erleichteter Kreditzugang für KMU. Aktionäre des EIF sind die Europäische Investitionsbank, die Europäische Kommission und zahlreiche europäische Banken. In den letzten Jahren setzte sich der EIF insbesondere für Kredithilfen für Kleinst- und Kleinunternehmen ein.

7.8 Das neue Wissenscluster ist nach Auffassung des Ausschusses auch der ideale Ort für die Erprobung ausgereifter Formen der sozialen Verantwortung der Unternehmen mittels der Möglichkeiten des eGovernments, des eBusiness sowie der neuen elektronischen Unternehmensbeziehungen. Diese sind für die transnationale Vernetzung der Cluster von grundlegender Bedeutung, werden durch die gemeinsamen interaktiven Netze im Rahmen von IDABC⁽³³⁾ unterstützt und sind eng an das Programm eEurope 2005⁽³⁴⁾ angebunden.

7.9 Der Ausschuss erachtet es auch für wichtig, dass die Kommission eine gemeinsame, von allen an Gemeinschaftsprogrammen beteiligten Clustern verwandte Begriffssammlung sowie eine interaktive europäische Datenbank erstellt, die alle Cluster — nach Sektoren und Tätigkeitsbereichen unterschieden — umfasst.

7.10 Ebenso wäre die Schaffung einer gemeinschaftlichen Zentrale im Rahmen der DG Unternehmen zur Koordinierung der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Cluster und der verschiedenen beteiligten Institutionen zu begrüßen. Eine solche Zentrale könnte u.a. einen auf regionaler Ebene zu verteilenden Leitfadens bezüglich vorbildlicher Verfahren erstellen und laufend aktualisieren.

7.11 Kulturelle Aspekte, die der sozialen Verantwortung der Unternehmen zugrunde liegen und das Unternehmen zu einer Ressource der Gemeinschaft werden lassen, sprechen gegen ein Ausufern der Bürokratie, das zu erhöhten Kosten und Lähmung der Eigeninitiative führt. Eine „SLID“-Initiative wäre deshalb ein geeignetes Mittel zur Übertragung der im Rahmen des SLIM-Programms⁽³⁵⁾ gemachten Erfahrungen auf die Cluster.

⁽³³⁾ Stellungnahme des Ausschusses, CESE 1610/2003 vom 10.12.2003, Berichterstatter: Herr Pezzini (ABl. C 80 vom 30.3.2004). Die transnationale Vernetzung auf der Grundlage der Informationstechnologien wurde zum wichtigsten Instrument der Zusammenarbeit öffentlicher Verwaltungen zur Schaffung eines modernen und vitalen erweiterten Europa. Andererseits deuten die von der Kommission durchgeführten Untersuchungen darauf hin, dass Investitionen in diesem Bereich eine besonders positive wirtschaftliche Dynamik (mit hohen Amortisationsraten) auslösten. Eine Gemeinschaftsinitiative in diesem Bereich stellt das Programm „Interchange of Data between Administrations (IDA)“ dar, das von der Kommission in den Jahren 1993-1995 unter der Bezeichnung IDA I (Laufzeit von 1995-1999) gestartet wurde und dem IDA II für den Zeitraum von 1999-2004 mit einer Mittelausstattung von 127 Mio. Euro folgte. 60 % der Mittel wurden für sektorale Programme allgemeinen Interesses verwandt, der Rest wurde für horizontale Maßnahmen zur Gewährleistung der Interoperabilität und des uneingeschränkten Zugangs zu den transeuropäischen Netzen aufgewandt.

⁽³⁴⁾ eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle. Auf dem Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002 angenommener Aktionsplan. Zusammenfassung: Der Aktionsplan zielt ab auf ein verbessertes Klima für private Investitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, für Produktivitätszuwächse, für die Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungen und die Gewährleistung des Zugangs aller zur globalen Informationsgesellschaft. Mittels eEurope sollen sichere Dienste, Anwendungen und Inhalte gefördert werden, die sich auf in großem Umfang zur Verfügung stehende Breitband-Infrastrukturen stützen.

⁽³⁵⁾ Das SLIM-Programm wurde zu Beginn der Neunzigerjahre auf Initiative der DG XXIII lanciert und verfolgte das Ziel, der Verringerung des bürokratischen Aufwands, der gestern wie heute vor allem Kleinst- und Kleinunternehmen belastet. Aus den mit SLIM gemachten Erfahrungen ging das mittlerweile konsolidierte BEST-Programm hervor.

7.12 Nach Auffassung des Ausschusses wäre es ebenso nützlich, ein Help-Desk einzurichten, das in puncto geistiges Eigentum mit Rat und Tat zu Seite stehen und eine Reihe von Dienstleistungen für Cluster, die sich zusehends an den europäischen Netzwerken und am Weltmarkt beteiligen, anbieten könnte.

7.13 Die Akteure der Cluster müssen erleichterten Zugang zu pränormativen und konnormativen Projekten der technologischen Entwicklung im Bereich von CEN, CENELEC, ETSI und NORMAPME bekommen⁽³⁶⁾.

7.14 Der Ausschuss betont, dass im Zusammenhang mit dem kommenden 5. Mehrjahresprogramm für Unternehmen und unternehmerische Initiative (für den Zeitraum von 2007-2013)⁽³⁷⁾ der Lage und den Bedürfnissen der Industriecluster mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

7.15 Nach Auffassung des EWSA, die u.a. auf den in den letzten Jahren — insbesondere nach den Tagungen des Europäischen Rates in Barcelona und Sevilla — gesammelten Erfahrungen fußt, wäre die Schaffung einer nach Sektoren und Aktivitäten gegliederten europäischen Plattform für den ständigen Dialog von besonderem Nutzen. Diese müsste von den Verantwortlichen der Cluster, der Behörden, den Sozialpartnern, den Vertretern der Finanzinstitute, der Forschungszentren und der NRO gebildet werden.

7.15.1 Der Ausschuss erachtet es für erforderlich, über die Anerkennung der europäischen Netzwerke der Meta-Cluster des Wissens durch die Gemeinschaft mit folgender Zielsetzung nachzudenken:

- Erleichterung des wirtschaftlichen Austausches innerhalb und außerhalb des Binnenmarkts;
- Möglichkeit zur Ressourcenvernetzung für Unternehmen verschiedener Länder;
- Umfassende europäische Anerkennung des Clusterprojekts und unmittelbarer Zugang zu den europäischen Programmen und Initiativen;
- Bewertung, Überwachung und Benchmarking der europäischen Cluster-Netzwerke.

7.15.2 Der EWSA hält es in diesem Zusammenhang für sinnvoll, auf der Grundlage der vorliegenden Stellungnahme eine öffentliche Anhörung zu veranstalten, an der die Akteure der diversen Industriecluster sowie die betroffenen Organisationen der verschiedenen staatlichen Ebenen beteiligt werden, wobei die grenzübergreifende Zusammenarbeit angeregt und folgende Punkte verdeutlicht werden sollen:

- Politische Vorteile: die Entwicklung der transnationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit fördert die europäische Integration und die Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auf den internationalen Märkten;

⁽³⁶⁾ Europäisches Komitee für Normung (CEN); Europäisches Komitee für elektronische Normung (CENELEC); Europäisches Telekommunikationsstandardinstitut (ETSI); Europäische Büro des Handwerks und der KMU für Normung (NORMAPME).

⁽³⁷⁾ Vgl. KOM(2004) 781 endg. vom 7.12.2004 und CESE 245/2005.

- Vorteile bezüglich der Vereinfachung: es können neue Zugangsformalitäten zu kognitiven, finanziellen und produktiven Ressourcen ausgemacht werden;
- wirtschaftliche Vorteile unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit: die europäischen Wissensnetzwerke (EWN) könnten sich für ein mit einem europäischen Kennzeichen versehenes europäisches Netzkonsortium entscheiden;
- die Vorteile des weiten und interessanten Felds der öffentlich/privaten Partnerschaft: im Rahmen der neuen Cluster könnten private Unternehmensverbände mit Behörden und Institutionen vor Ort verbunden werden, zumal letztere eine wichtige Rolle als aktive Katalysatoren spielen und Anstöße geben können;
- die Vorteile der Integration von Unternehmen, Universitäten und Forschung, um auf systematische Art und Weise auf neue technologische und innovative Entwicklungen zurückgreifen zu können.

7.15.3 Das europäische Konsortium der EWN könnte den Unternehmergeist, die soziale Verantwortung, den Aufbau neuer Aktivitäten sowie die Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens fördern und grenzübergreifende Partnerschaften anregen. Das Konsortium müsste:

- sowohl für natürliche Personen wie für (öffentliche und private) Rechtspersonlichkeiten uneingeschränkt und leicht zugänglich sein;
- in Abhängigkeit von den Bedürfnissen der verschiedenen Partner über eine einfache, flexible und anpassungsfähige Struktur verfügen;
- elastisch und entwicklungsfähig sein, um sich an die Entwicklungen des Marktes anpassen zu können;
- eine europaweit präsente Struktur sein, an der viele Mitgliedstaaten oder assoziierte Länder beteiligt sind ⁽³⁸⁾.

7.15.4 Charakteristik: Die EWN müssten privater Natur sein und folglich nicht auf öffentliche Mittel zurückgreifen müssen.

7.15.5 Konzeption: Die EWN sollten über Kriterien verfügen, die die Zusammensetzung der Konsortien, die am Sechsten FTE-Rahmenprogramm teilnehmen können, regeln. Diese sollten über eine Laufzeit von fünf Jahren mit der Möglichkeit der Verlängerung ⁽³⁹⁾ verfügen und in ein spezielles Verzeichnis eingetragen sein, das auf einer bei der Kommission angesiedelten EWN-Plattform hinterlegt wird.

7.15.6 Rechtsnatur: Analog zur Regelung für die integrierten Projekte und die Exzellenznetze im Rahmen des gemeinschaftlichen FTE-Rahmenprogramms sollte der EWN-Koordinator der einzige offizielle Ansprechpartner für die Gemeinschaftsinstitutionen sein.

7.16 Der EWSA ist schließlich der Auffassung, dass die in den Industrieclustern gereiften Erfahrungen nun den Meta-Clustern des Wissens zugute kommen. Dies bietet vielversprechende Möglichkeiten in puncto:

- Beschäftigungszuwachs;
- verbesserte soziale Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt;
- gestiegene berufliche Kompetenzen der Arbeitnehmer auf allen Ebenen;
- Verbesserung von Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz;
- Entwicklung und Ausdehnung ethischer und ökologischer Zertifizierung (ISO 14000 und EMAS);
- bessere Bewältigung der Probleme des Kreditzugangs und der Auswirkungen von Basel II;
- Verbesserung von Qualität und Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Erzeugnissen;
- Förderung und Ausbau der Exportmöglichkeiten;
- Stärkung der Arbeit, der Arbeitnehmer und der Unternehmen gegenüber der Bürokratie.

7.17 Aus all diesen Gründen muss die Entwicklung des Meta-Clusters auf lokaler, einzelstaatlicher und europäischer Ebene gefördert werden.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁸⁾ Vgl. FTE-Rahmenprogramm.

⁽³⁹⁾ Die begrenzte Gültigkeitsdauer ist notwendig, um jedwede Verkrustung von etwaigen nicht veränderungsfähigen Clustern zu verhindern.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Tourismuspolitik für die erweiterte EU“

(2005/C 255/02)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. Juli 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Tourismuspolitik für die erweiterte EU“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichtersteller war Herr MENDOZA.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 83 gegen 4 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Problemstellung

1.1 Im Rahmen der Aufgaben, die der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits in Angriff genommen hat, um seine Position festzulegen und dem Tourismussektor Vorschläge zu unterbreiten, soll nun eine Stellungnahme erarbeitet werden, die der neuen Realität der erweiterten EU Rechnung trägt, und zwar sowohl im Rahmen des bereits vollendeten als auch des in den nächsten Jahren bevorstehenden Prozesses.

1.2 Der EWSA hat bereits Stellungnahmen zu verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit dem Tourismus erarbeitet, untersucht hier jedoch erstmals die Auswirkungen und Perspektiven, die sich für den Tourismussektor im neuen europäischen Kontext ergeben, und dies — was am wichtigsten ist — unter Teilnahme der Mitglieder aus den neuen Mitgliedstaaten.

1.3 Ohne die Arbeiten früherer Stellungnahmen in Frage stellen zu wollen, wird diese neue Realität neben neuen Perspektiven sicherlich auch Gefährdungen und Chancen mit sich bringen, sei es für Europa als Ganzes oder für die speziell berücksichtigten bisherigen und neuen Mitgliedstaaten.

1.4 Mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme wurde das Ziel verfolgt, für Informationen, Überlegungen und Vorschläge der neuen Mitgliedstaaten grundsätzlich offen zu sein, und dabei gleichzeitig die vom Ausschuss bereits festgelegten Standpunkte einzubeziehen. Bei der Anhörung im polnischen Katowice (Katowitz) konnte der Ausschuss auf zahlreiche und sehr wertvolle Beiträge sowohl der bisherigen als auch der neuen Mitgliedstaaten zählen, die den Tourismus übereinstimmend als Quelle wirtschaftlicher, kultureller und gesellschaftlicher Wertschöpfung und als Beitrag zum Europa der Bürger und somit zur europäischen Integration erachten. Dies ist umso wichtiger und notwendiger, als sich ein Erweiterungsprozess vollzogen hat und weiter vollzieht, der größere Bemühungen um Bürgernähe und gegenseitiges Verständnis der Kulturen und Völker erfordert. In naher Zukunft werden diese Bemühungen um europäische Integration allmählich beschleunigt, da sie für die neuen EU-Mitgliedstaaten ein unabdingbares Erfordernis sind. Die Menschen, die als Touristen an andere Orte reisen, sind zweifellos die besten Protagonisten und Akteure dieser europäischen Integration.

1.5 Ziel dieser Stellungnahme ist es nicht, auf die heutige Realität und die Zukunftsaussichten der Tourismusindustrie in den einzelnen Ländern einzugehen, sondern die gemeinsamen Elemente zu analysieren, die eine europäische Tourismuspolitik

künftig ausmachen könnten, sowie Maßnahmen zu prüfen und vorzuschlagen, die dazu beitragen, dass der Tourismus unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit für alle Länder zu einem starken Motor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird.

1.6 Die Europäische Verfassung ist eine neue Realität, die in allen Untersuchungen über die Beziehungen zwischen den Ländern untereinander und mit den EU-Institutionen berücksichtigt werden muss. Mit dieser Stellungnahme soll herausgearbeitet werden, wie die Erweiterung den Tourismus als Ganzes beeinflusst und inwiefern der neue, durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa abgesteckte Rahmen das Vorankommen dieses einzigartigen Entwicklungskatalysators, der der Tourismus in Europa und der ganzen Welt ist, positiv beeinflussen oder aber behindern kann. Schließlich erscheint es auch zweckmäßig, die Elemente zu durchleuchten, die in die Gestaltung einer europäischen Tourismuspolitik einfließen können.

1.7 Gerade auf dem Gebiet der Beziehungen zwischen den verschiedenen Völkern Europas, zwischen den Bürgern dieser politischen, wirtschaftlichen und sozialen Realität, zu der Europa geworden ist, lässt sich eine der besten Leistungen des Tourismus finden, mit deren Hilfe er zu einem besseren Verständnis aller Völker und somit zum Aufbau, zum Zusammenhalt und zur Festigung des neuen Europa beitragen kann.

1.8 Wir müssen uns auch vor Augen halten, dass der Tourismus momentan eine schwierige Phase durchläuft, was auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist, wie den internationalen Terrorismus und die damit zusammenhängende Sicherheitsfrage und das Erfordernis, Sicherheit mit Freiheit zu vereinbaren sowie die weltweite Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Reisebereitschaft, zumindest für Fernreisen. Der Tourismus ist ein Instrument des Friedens auf der Welt und kann dies auch in Zukunft sein.

1.9 Der Tourismus muss sich weltweit und insbesondere in Europa auf die Entwicklung wirklicher kultureller Werte der Länder stützen und diese mitgestalten, und zwar sowohl in den Entsende- als auch Empfängerländern. Die Rolle des Austauschs von Gepflogenheiten und Kulturen, des gegenseitigen Respekts, der Wertschätzung des lokalen Umfelds in seinen verschiedenen ökologischen, patrimonialem und sozialen Ausprägungen kann und muss zum Aufbau eines vereinten Europa in einer Welt der Solidarität mit und der Achtung vor anderen Ländern beitragen.

2. Tourismuspolitik in der Europäischen Union

2.1 Elemente für eine allgemeine Debatte über eine künftige Tourismuspolitik in der erweiterten EU

2.1.1 Tourismuspolitik in der Europäischen Union und Europäische Verfassung. Auch wenn der Tourismus nicht unmittelbar unter die gemeinsamen Politikbereiche der Europäischen Union fällt, so führen verschiedene EU-Institutionen dennoch Maßnahmen und Aktionen durch, die sich aufgrund ihres Querschnittscharakters auf den Tourismus auswirken oder ihn als Werkzeug einsetzen, um verschiedene wichtige Ziele der EU wie nachhaltige Entwicklung, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu erreichen — und letzten Endes eine bessere Lebensqualität für die EU-Bürger zu erzielen.

2.1.2 Im Vertrag über eine Verfassung für Europa wird in Abschnitt 4 „Tourismus“ Artikel III-281 zum Thema Tourismus folgendermaßen Stellung genommen:

- „1. Die Union ergänzt die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor, insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Union in diesem Sektor.

Die Union verfolgt zu diesem Zweck mit ihrer Tätigkeit das Ziel,

- a) die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Entwicklung der Unternehmen in diesem Sektor anzuregen;
- b) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere durch den Austausch bewährter Praktiken zu unterstützen.

2. Durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz werden unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten die spezifischen Maßnahmen zur Ergänzung der Maßnahmen festgelegt, die die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der in diesem Artikel genannten Ziele durchführen.“

2.1.2.1 In Artikel I-17 wird der Tourismus zu den Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen hinzugenommen:

„Die Union ist für die Durchführung von Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen zuständig. Diese Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung können in folgenden Bereichen getroffen werden:

- a) Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit,
- b) Industrie,
- c) Kultur,
- d) Tourismus,
- e) allgemeine Bildung, Jugend, Sport und berufliche Bildung,
- f) Katastrophenschutz,
- g) Verwaltungszusammenarbeit.“

2.1.3 Wie sich an diesen Vertragsartikeln ablesen lässt, wird der wirtschaftliche Charakter des Tourismus und seine Fähigkeit, über die Unternehmen in diesem Sektor Wohlstand zu schaffen, zwar anerkannt, eine diesbezügliche EU-weite Harmonisierung jedoch keineswegs angestrebt, sondern lediglich eine Ergänzungs- und Koordinierungsfunktion der nationalen Poli-

ken zuerkannt. Andererseits offenbart sich deutlich der Wunsch nach Ausschluss jeglicher Regelungstätigkeit, die der Harmonisierung dieser Maßnahmen dienen könnte. Nach Auffassung des EWSA werden Vereinbarungen zur Festlegung der Werte, die ein europäisches Tourismusmodell ausmachen, dadurch nicht ausgeschlossen, sondern womöglich erleichtert.

2.1.3.1 Wenngleich der Vertrag vielleicht auf stärker interventionistisch geprägte Modelle im Tourismusbereich hätte zurückgreifen können, ergibt sich doch aus der Lektüre und Analyse des vorgeschlagenen Wortlauts eine insgesamt positive, mit dem gesamten Verfassungstext im Einklang stehende Bewertung. Der Vertragstext über den Tourismus gestattet es, weiterhin die wichtigsten Ziele hinsichtlich der Rolle und der Verbesserung des Tourismus zu verfolgen, und auf dieser Grundlage wird der EWSA künftig mit anderen Institutionen und Akteuren in diesem Sektor zusammenarbeiten.

2.1.4 In dieser Stellungnahme geht es nicht darum, jeden einzelnen Politikbereich der verschiedenen Mitgliedstaaten der Union zu analysieren und Modelle gegenüberzustellen: mehr oder weniger stark in eine europäische Vereinbarung eingebunden; mehr oder weniger „nationalistisch“ in Bezug auf das jeweilige Tourismusmodell: die touristische Vielfalt Europas usw. Wie dies in früheren Stellungnahmen des Ausschusses bereits zum Ausdruck gekommen ist, fußt der Tourismus in der lokalen und regionalen Dimension und orientiert sich von dort aus auf die nationale und internationale Ebene. Auf der wichtigen und inhaltsreichen Anhörung von Katowice konnte nicht nur festgestellt werden, auf welcher vielfältige Weise jeder Mitgliedstaat der touristischen Aktivität begegnet, sondern auch, wie viele strategische Wahlmöglichkeiten es bezüglich des Schwerpunkts gibt, den jeder Staat, jede Region und jede Kommune heute und in Zukunft ihrem Tourismusmodell verleiht.

2.1.5 Ebenso wenig ist es Gegenstand dieser Stellungnahme, Werturteile über diese Vielfalt an Handlungsmodellen zu fällen, wobei jedoch festzustellen ist, dass sich diese Vielfalt in manchen Fällen sogar darauf erstreckt, ob eine größere oder geringere Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf jeder Ebene vorhanden ist, während andere Modelle ausschließlich auf die von der Marktkonkurrenz vorgegebene Realität setzen.

2.2 „Die touristische Erweiterung“: Einfluss der Erweiterung der Europäischen Union auf den Wirtschaftszweig

2.2.1 Die Erweiterung der Europäischen Union ist eine neue Realität, die mit großer Sicherheit neue Chancen für das gesamte Europa und natürlich auch für jeden ihrer bisherigen, neuen und künftigen Mitgliedstaaten mit sich bringen wird.

Diese Chance lässt sich unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten:

2.2.1.1 Angebot: Es liegt auf der Hand, dass die Erweiterung der EU zu einem gewaltigen Anstieg des schon jetzt umfangreichen touristischen Angebots in Europa führen wird, und zwar nicht nur im Sinne einer rein quantitativen Zunahme von Reisezielen, sondern auch — was vielleicht noch wichtiger ist — im Sinne eines Wertgewinns durch die Beiträge in den Bereichen Kultur, Kulturerbe und Umwelt. Hier sei erneut auf die Anhörung von Katowice verwiesen, wo sich die durch die neuen Mitgliedstaaten entstandene Zunahme des Angebots an den verschiedenen Initiativen im Bereich des Naturtourismus,

des Kulturtourismus und den Erfahrungen im Bereich der Tourismus-„Industrie“ zeigte. Dieser Anstieg des Angebots wird das europäische Fremdenverkehrsgewerbe intern und extern gegenüber anderen Ländern in Amerika, Asien und der übrigen Welt sicherlich wettbewerbsfähiger machen. Die neuen Mitgliedstaaten sind sogar bestrebt, ihr touristisches Angebot, ein wesentliches Element ihrer touristischen und letztendlich auch wirtschaftlichen Entwicklung, zu erweitern. Wenn dieser Wunsch nach Wachstum auch durchaus legitim und erstrebenswert ist, so darf nicht vergessen werden, dass das Wachstum Grenzen hat und der Wachstumsrhythmus nachhaltig sein muss, wenn die Wahrung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Werte auch in Zukunft gewährleistet sein soll. Die Erfahrung anderer Länder mit der touristischen Entwicklung — samt ihrer Erfolge und Misserfolge — muss in dem Entwicklungsmodell der neuen touristischen Reiseziele als positives wie negatives Beispiel dienen.

2.2.1.2 Nachfrage: Der mit der Erweiterung einhergehende Anstieg der touristischen Nachfrage wird eindeutig durch drei wesentliche Faktoren bestimmt sein. Zum einen die größere Zahl von EU-Bürgern, die den Wunsch und das Bedürfnis haben, andere Orte und Länder der EU kennen zu lernen, die bisher wenig zugänglich waren, weil sie entweder außerhalb der Gemeinschaft lagen und die Reise sich schwierig gestaltete oder es Probleme mit der Reise in Drittstaaten gab. Zum zweiten der höhere Lebensstandard, der in den neuen Ländern mit Sicherheit erreicht wird und durch den sich die Reisebereitschaft der dortigen Bürger verstärken wird. Und schließlich die Hoffnung, dass die neuen und besseren Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen einen Anreiz für Freizeitreisen und Tourismus, für Geschäfts- oder Sportreisen bieten werden und die Reisetätigkeit und die damit zusammenhängende Tourismusindustrie letztendlich zunehmen werden.

2.2.1.3 Markt: Infolge des Anstiegs von Angebot und Nachfrage wird der Tourismusmarkt nach der EU-Erweiterung eine starke positive Ausweitung erfahren. Dies wird sich auf die gesamte Wirtschaftstätigkeit der EU, in der der Tourismus ein Sektor mit großem Potenzial ist, sicherlich positiv auswirken. Es ist zwar schwierig vorauszusagen, wie sich die Erweiterung des Marktes auf die Preise der Tourismusprodukte, das geschaffene Produkt oder die Gewinne der Unternehmen auswirken wird; alles deutet jedoch darauf hin, dass die positiven Folgen überwiegen werden. In dem erweiterten Markt wird die Konkurrenz zwar zunehmen, doch muss sich diese Zunahme — wenn die positiven Auswirkungen spürbar werden und sich vervielfältigen sollen — auf Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Reiseziele der EU stützen.

2.2.2 Doch damit die neuen und großen Chancen, die die Erweiterung bietet, sich in eine eindrucksvolle Realität verwandeln, müssen verschiedene Grundsätze, Kriterien und gemeinsame Regeln erfüllt sein, die sowohl die allgemeine Machbarkeit der touristischen Aktivität als auch ihre sozial verträgliche Zukunft gewährleisten. Derartige Kriterien gibt es schon seit dem Gipfeltreffen von Lissabon, wo die Strategie auf der Grundlage der Ziele Nachhaltigkeit, Wissensgesellschaft, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt abgesteckt wurde.

2.2.2.1 Nachhaltigkeit: Der EWSA hat in seiner früheren Stellungnahme zum Thema „Ein für alle zugänglicher und sozial nachhaltiger Tourismus“⁽¹⁾ ebenso wie andere Institutionen auf weltweiter und europäischer Ebene wie Kommission,

Parlament usw. die allgemeinen Bedingungen für eine Nachhaltigkeit des europäischen Tourismus als wichtiges Element für seine ausgewogene Entwicklung und seine Fähigkeit, auf lange Sicht Wohlstand zu generieren, dargelegt. Die 100 in diesem Dokument aufgeführten Aktionsvorschläge sind eine Palette konkreter Elemente, die zur Erreichung der Nachhaltigkeit beitragen.

Die Nutzung der für die neuen Länder verlockenden Möglichkeit, die Quoten ihrer touristischen Aktivität durch den Anstieg des touristischen Angebots zu erhöhen, muss in Bezug auf ihre absoluten Dimensionen und den Wachstumsrhythmus so gesteuert werden, dass sie wirtschaftlich, sozial und ökologisch akzeptabel ist. Das Erfordernis der Nachhaltigkeit in der touristischen Aktivität ist nicht leicht zu erfüllen, da sich ständig Widersprüche auftun und die Kriterien für die Erreichung von Nachhaltigkeit je nach den an der Ausgestaltung des Tourismus beteiligten Akteuren auseinanderlaufen.

2.2.2.2 Wissensgesellschaft: Der Tourismus kann aufgrund der Wesensart seiner Aktivität, die sich auf den Austausch zwischen Kulturen, Reisen zur Erkundung anderer Orte sowie das Kennenlernen anderer sozialer und kultureller Lebensgewohnheiten und Realitäten stützt, auf sehr positive Weise zur Erfüllung dieses Ziels der Lissabon-Strategie beitragen. So wird insbesondere der Kenntniserwerb bei jungen Menschen erheblich gestärkt, wenn sie als Touristen verreisen, mit Menschen aus einem anderen Lebensumfeld zusammentreffen und offener, toleranter und solidarischer werden. Beim Erwerb von Wissen geht es nicht nur um eine geistige Anstrengung, sondern die Integration von Erfahrungen, und die ist in allen Lebensumständen und jedem Alter möglich, und der Tourismus ist eine große Chance, um weiter zu wachsen.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien steuern wesentlich sowohl zur Herstellung als auch zum Konsum der Tourismusprodukte bei und werden mit Sicherheit dazu beitragen, dass der Tourismus eine wettbewerbsfähige und für alle zugängliche Industrie wird.

2.2.2.3 Beschäftigung: Gemäß der Lissabon-Strategie wird Europa in den kommenden Jahren nach Plan das Beschäftigungswachstum qualitativ und quantitativ anführen. Der Tourismus, der auf europäischer Ebene ca. 5 % — in einigen Mitgliedstaaten sogar bis zu 10 % — des BIP und der Arbeitsplätze ausmacht, kann für die erweiterte EU eine Quelle der Beschäftigung in quantitativer und qualitativer Hinsicht sein. Damit die soziale Nachhaltigkeit gewährleistet ist, müssten die um den Tourismus entstandenen und entstehenden Arbeitsplätze den grundlegenden Anforderungen an Qualität, Ausbildung am Arbeitsplatz, Stabilität und insbesondere der Anerkennung der Rechte der Teilzeit- oder Saisonarbeitnehmer genügen.

2.2.2.4 Sozialer Zusammenhalt: Der Tourismus ist ein wichtiges Instrument des sozialen Zusammenhalts, das die Kenntnis andersartiger Gegebenheiten ermöglicht, und trägt damit zur Ausgestaltung des Konzepts und zur Verwirklichung der Unionsbürgerschaft in der erweiterten EU bei. Um sich bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele mit anderen verbunden zu fühlen, ist gegenseitiges Kennenlernen unerlässlich, und der Tourismus bietet das geeignete Umfeld hierfür. Der touristische Austausch wird, indem er für einen stärkeren Zusammenhalt zwischen allen Völkern Europas sorgt, zu einem Element des sozialen Fortschritts für Europa.

⁽¹⁾ ABl. C 32 vom 5.2.2004.

3. Allgemeine Untersuchung der Tourismuspolitik für die erweiterte EU

3.1 Die Kernfrage, die wir uns stellen können und müssen, ist die: Ist es möglich, die Tourismuspolitik in die allgemeine Entwicklung einer globalen Industrie- und Wirtschaftspolitik für die Europäische Union einzubetten? Wir gehen davon aus, dass dies bejaht werden muss und wird, wenn wir unter Tourismuspolitik die Gesamtheit aller Kriterien, Ziele und Instrumente verstehen, die geeignet sind, den europäischen Tourismus in punkto Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung von Wohlstand und Nachhaltigkeit auf ein angemessenes Niveau zu heben. Wie im Vertrag über eine Verfassung für Europa definiert, sind dies Aktionen zur Unterstützung, Koordination und Ergänzung der übrigen Maßnahmen auf europäischer Ebene.

3.2 Elemente einer Industriepolitik, die auf den Tourismussektor anwendbar sind. Einige der Elemente der Tourismuspolitik, die von allgemeinen industrie- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der EU abgeleitet werden können, sind nachstehend aufgeführt:

3.2.1 Beschäftigung und Sozialpolitik: Unabhängig von den besonderen Eigenheiten, die die Arbeitsplätze im Tourismussektor aufgrund ihres stark saisonalen Charakters aufweisen, sind alle Maßnahmen der EU im Bereich der Beschäftigung vollständig auf die Arbeitsplätze im Tourismussektor anwendbar. Daher werden alle zusätzlichen Initiativen zur Entschärfung der Saisonabhängigkeit seitens der EU-Institutionen nicht nur begrüßt, sondern ermutigt und gefördert. Auf diesem Gebiet gibt es noch einiges zu tun, denn in den wichtigsten touristischen Bereichen ist die saisonale Beschäftigung praktisch die Norm. Eine Entzerrung der Ferienordnungen könnte einen positiven Beitrag zur Verlängerung der Saison leisten, wodurch eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung der touristischen Infrastruktur erreicht werden könnte.

3.2.2 Qualität: Desgleichen müssen auch die Bemühungen im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung der Qualität und ihrer Verankerung in den Unternehmen auf die Qualität des Tourismus angewandt werden, der aufgrund des ihm innewohnenden Dienstleistungscharakters und seiner Grundkomponente der individuellen Betreuung stark von dieser Variablen abhängt. Die Anstrengungen aller europaweit im Tourismussektor tätigen Akteure in Richtung einer solchen Qualitätspolitik müssen im Sinne des Verfassungsvertrags unterstützt, koordiniert und ergänzt werden.

3.2.3 Forschung und Entwicklung: Insbesondere der Tourismussektor durchläuft zurzeit wesentliche Veränderungen in Bezug auf seine Struktur sowie die Erbringung der Dienstleistungen und ihre Bereitstellung über das Internet, und die positiven Auswirkungen, die dies auf den Tourismus haben wird, müssen untersucht und gefördert werden. Die F&E-Anstrengungen im Tourismusbereich müssen von allen Institutionen auf allen Ebenen und von sämtlichen Unternehmen getragen werden.

3.2.4 Verbraucherschutz: Der Tourismus ist eine Wirtschaftstätigkeit, die von einer starken wechselseitigen Beziehung zwischen Dienstleistungserbringern und Verbrauchern gekennzeichnet ist. Jede allgemeine Strategie der EU zum Schutz der

Verbraucher muss unmittelbar und sektorspezifisch für den Tourismus gelten und die Verantwortung von Unternehmen und Verbrauchern fördern. Die Förderung und Verbreitung von Qualitäts- und Umweltzeichen im Tourismusbereich muss unterstützt und angeregt werden.

3.2.5 Umweltschutz: Jede Strategie zum Schutz der Umwelt auf europäischer Ebene ist auf die Tourismusindustrie anwendbar und wirkt sich positiv auf diese aus. Wenn sich die Tourismusindustrie grundsätzlich auf die rationale Nutzung der natürlichen Ressourcen stützen soll, dann kann jede Initiative, Aktion oder Vorschrift die touristische Aktivität heute wie auch mittel- und langfristig nur verbessern.

3.2.6 Andere Politikbereiche der EU: Die Tourismusindustrie wird aufgrund ihres Querschnittscharakters von allen wirtschafts- und industriepolitischen Maßnahmen der EU beeinflusst; in den EU-Institutionen sollten die strategische Bedeutung des Tourismus für die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt jedoch wahrgenommen und die Maßnahmen im Tourismusbereich mithilfe von Studien und Pilotvorhaben sachgerecht umgesetzt werden.

3.2.6.1 Letztendlich muss die Tourismuspolitik der erweiterten EU zum gegebenen Zeitpunkt — sobald die Europäische Verfassung in Kraft getreten ist — eine Politik der Unterstützung, Koordination und Ergänzung aller politischen Maßnahmen der EU im Zusammenhang mit dem Tourismus sein. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die Nachhaltigkeit im weitesten Sinne, die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen, die Infrastrukturpolitik u.a. müssen dazu beitragen, den Tourismus als eine für die Entwicklung der gesamten EU grundlegende Aktivität in den Mittelpunkt zu rücken.

3.2.7 Verhältnis zu anderen Aktivitäten: Der Tourismus ist ein Katalysator, der dazu beiträgt, die Auswirkungen anderer Aktivitäten wie des Sports zu verstärken, wie der EWSA dies in seiner Stellungnahme zum Thema „Tourismus und Sport: künftige Herausforderungen für Europa“^(?) untersucht hat.

3.3 *Realität der Tourismuspolitik in der EU:* Die Frage, ob der Tourismus innerhalb der EU und in der europäischen Politik auch wirklich den Platz, die Bedeutung und den strategischen Charakter hat, die ihm als menschliche, wirtschaftliche und soziale Tätigkeit zukommen, müssen wir unter verschiedenen Gesichtspunkten beantworten.

3.3.1 Die EU, ihre Länder, Regionen und Städte sind weltweite touristische Ziele: Die neue Realität der EU nach der Erweiterung setzt die Gestaltung eines breit gefächerten, mannigfaltigen und kontrastreichen Angebots voraus, wenn sich die EU als einflussreiches touristisches Ursprungsgebiet und Reiseziel für die übrige Welt weiterentwickeln soll. Die künftigen Erwartungen gehen in Richtung eines weiteren, zwar gemäßigteren, aber über den Erwartungen anderer Industriezweige liegenden Wachstums. Die Politik der Qualität, Grundlage von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit, muss diesem Angebot zu Grunde liegen, und die Entwicklung des bzw. der europäischen Gütezeichen(s) für Tourismusqualität ihr Werkzeug und Ausdruck sein.

^(?) ABL C 157 vom 28.6.2005.

3.3.2 Institutionelle Maßnahmen, die mit Blick auf die Entwicklung einer Tourismuspolitik für die gesamte EU zu erlassen sind

3.3.2.1 Es wird anerkannt, dass die EU-Institutionen, darunter die Kommission und das Parlament, kontinuierliche Anstrengungen zur Koordinierung von Aktionen unternehmen, die Auswirkungen auf den Tourismus haben. Hier ist insbesondere die bereits konsolidierte Initiative des EUROPÄISCHEN TOURISMUSFORUMS zu nennen, eines jährlichen Treffens aller Akteure im Tourismussektor, das für die Verbesserung des europäischen Tourismus von großem wissenschaftlichen, programmatischen und kooperationspolitischen Wert ist.

3.3.2.2 Diese und andere Bemühungen, mit denen die Schaffung eines Bewusstseins für den Tourismus in Europa unter Teilhabe aller Gesprächspartner des Sektors angeregt werden soll, bewertet der Ausschuss als äußerst positiv. In Anhang 1 sind die Schlussfolgerungen des Forums enthalten, das 2004 in Budapest stattfand.

3.3.2.3 Es ist hier erneut auf die Initiative des EWSA hinzuweisen, die in der Stellungnahme zum Thema „Tourismuspolitik und Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor“⁽³⁾ ihren Niederschlag gefunden hat, nämlich der Kommission vorzuschlagen, mittel- oder langfristig die Möglichkeit der Einsetzung eines Europäischen Tourismusrats zu prüfen.

3.3.2.4 Dieser Tourismusrat könnte von seiner Zusammensetzung her eine breite Vertretung der institutionellen und privaten Akteure, insbesondere der Sozialpartner und beteiligter Organisationen der Zivilgesellschaft, ins Auge fassen und hätte zur Aufgabe, Tourismusdaten zu analysieren, Fördermöglichkeiten vorzuschlagen und die Folgemaßnahmen zu den Abkommen des Europäischen Tourismusforums durchzuführen. Der EWSA würde aktiv an der Einsetzung des Tourismusrates mitwirken.

3.3.2.5 Der EWSA möchte sich dafür einsetzen, weiterhin sowohl selbstständig als auch zusammen mit der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und anderen EU-Institutionen daran zu arbeiten, der Präsenz und der Entwicklung des Tourismus in Europa wichtige Impulse zu verleihen.

3.3.2.6 Um auf diesem Weg voranzukommen, wird eine Verstärkung der institutionellen Treffen vorgeschlagen, mit dem Ziel, die Anwendung der Entschlüsse der EUROPÄISCHEN TOURISMUSFOREN zu untersuchen, zu koordinieren und zu fördern.

3.4 Elemente einer Tourismuspolitik für die erweiterte EU

3.4.1 Ziel dieser Stellungnahme ist es, die Kohärenz mit der früheren Stellungnahme des EWSA zum Thema „Ein für alle zugänglicher und sozial nachhaltiger Tourismus“⁽⁴⁾ zu wahren und im Lichte der EU-Erweiterung die Eckpunkte einer

Tourismuspolitik abzustecken. In diesem Fall ist die „Tourismuspolitik“ nicht im Sinne von Regelungsbefugnissen der EU, sondern von Grundsätzen und Werten zu verstehen, die vorhanden sein und die touristische Aktivität sämtlicher öffentlichen Institutionen auf allen Ebenen sowie den privaten Sektor in seiner unternehmerischen Tätigkeit durchdringen müssen. Diese Elemente, die in ihrer Gesamtheit ein Wertesystem für die Maßnahmen ausmachen, die zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der touristischen Aktivität beitragen können, werden im Folgenden aufgeführt.

3.4.2 Die Definition des Tourismus für die erweiterte EU muss sich ebenso wie die des derzeitigen europäischen Tourismus auf Werte stützen, die mit der europäischen Tradition und Kultur einhergehen, wobei als wichtigster Faktor der Tourist als solcher zu betrachten ist. Das Bild des Touristen als Verbraucher von komplexen, vielfältigen und von ihren Merkmalen und ihrer Zusammensetzung her sehr persönlichen Dienstleistungen kann nicht aufgegeben werden. Dennoch darf die von Grund auf wirtschaftliche und unternehmerische Wesensart des Tourismus, die in dieser Industrie mit großem Wirtschaftsvolumen und hoher gesamteuropäischer Wertschöpfung zur Anwendung von Rentabilitäts- und Wettbewerbsfähigkeitskriterien zwingt, nicht außer Acht gelassen werden.

3.4.3 Die Tourismuspolitik in der erweiterten EU muss auf Nachhaltigkeit abstellen, wobei diese in ihrer weiter gefassten Bedeutung als wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung unter Anwendung strengerer Kriterien zu verstehen ist. Eine der wichtigsten Fragen, die diesbezüglich diskutiert werden müssen, ist die der Wachstumsgrenzen: Gibt es objektive und quantifizierbare Grenzen der touristischen Aktivität? Ist der Entwicklungsrhythmus der Reiseziele in der ganzen Welt wirtschaftlichen Begrenzungen unterworfen?

3.4.3.1 Die Beantwortung dieser Fragen ist nicht einfach, doch scheint sich zunehmend die Auffassung durchzusetzen, dass zwar Grenzen des Wachstums, nicht aber der Entwicklung existieren, sofern diese in einem ausgewogenen, nachhaltigen Rahmen stattfindet. Als Beispiel ist der Mittelmeerraum zu nennen, wo die Zahl der touristischen Stätten erhöht wird, was die gesamte Tourismusindustrie und ihre Rentabilität mittelfristig schwerwiegend gefährden könnte. Initiativen im Bereich der Tourismusinvestitionen in Zusammenarbeit mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums unter Bedingungen der nachhaltigen Entwicklung müssen als Instrumente des wirtschaftlichen und sozialen Wachstums eines derzeit wenig entwickelten, breiten geografischen Raumes begrüßt werden.

3.4.4 Eine Voraussetzung für alle europäischen Unternehmen, insbesondere jedoch für diejenigen, die in der erweiterten EU eine Nische finden wollen, besteht darin, die Tourismusunternehmen an eine sich ändernde Realität anzupassen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit in den Bereichen F&E, neue Technologien, Investitionen, Öffentlichkeitswerbung, Design, Vermarktung, Netze und unternehmerische Zusammenschlüsse zu gewährleisten. Die Rolle, die das Internet heute spielt und künftig voraussichtlich spielen wird, muss alle Sektoren dazu veranlassen, an seiner Entwicklung mitzuwirken und dieses Instrument zu Zwecken der Produktivitätssteigerung, der Forschung und letztlich einer ausgewogeneren Entwicklung der Tourismusindustrie zu nutzen.

⁽³⁾ ABl. C 74 vom 23.3.2005.

⁽⁴⁾ ABl. C 32 vom 5.2.2004.

3.4.5 **Tourismus und Beschäftigung:** Arbeitsbeziehungen, berufliche Ausbildung und Laufbahn, Spezialisierung, Sozialschutz, Freizügigkeit der Arbeitnehmer — dies alles sind Schlüsselemente im Rahmen der Gestaltung einer Tourismuspolitik für die erweiterte EU. Besondere Aufmerksamkeit muss auch der Schaffung von und der Ausbildung in neuen Berufen im Tourismusbereich geschenkt werden, in die die Institutionen eingebunden werden müssen, um sicherzustellen, dass die Kriterien für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze erfüllt werden. Darüber hinaus muss auch die Bandbreite der touristischen Qualifikationen erweitert und verbessert werden.

3.4.6 **Tourismus im Zusammenhang mit der Förderung der europäischen Kultur und des europäischen Kulturerbes:** Sitten und Gebräuche, Kunst, Architektur, Geschichte, Folklore und Gastronomie sind Elemente, die im Rahmen einer angemessenen Tourismuspolitik in der EU eine sehr wichtige Rolle spielen müssen. Die neuen Mitgliedstaaten mit ihrem reichen Kulturerbe, das als Tourismusprodukt zur Geltung gebracht werden kann, müssen sich auf diese Werte stützen, um ihren Tourismus zu entwickeln. Erfahrungen wie u.a. mit den *Paradores* in Spanien, den *Pousadas* in Portugal und den *Ville e Castelli* in Italien können gute Beispiele dafür sein, wie das Kulturerbe auf der Grundlage seiner wirtschaftlichen Nutzung mit dem Tourismus verzahnt werden kann.

3.4.7 **Der Zugang aller zum Tourismus ist eine Herausforderung, der nicht ausgewichen werden darf.** Der Tourismus ist ein Menschenrecht — ein Recht aller Menschen, auch derjenigen mit Behinderungen: Für die erweiterte EU wird eine Motivationskampagne zum Thema Tourismus vorgeschlagen, die insbesondere an Kinder und Jugendliche in den Schulen sowie an ältere Menschen, Rentner und Pensionäre gerichtet ist.

3.4.8 **Das Wachstum des Tourismusmarktes infolge der Erweiterung muss dazu beitragen, dem europäischen Binnentourismus größere Dynamik zu verleihen und dadurch die Handlungsgrundlage für eine umfassende Förderpolitik zu schaffen.**

3.4.8.1 **Aufgrund der besonderen Bedeutung des Binnentourismus und seiner Auswirkungen auf Nachfrage und Verbrauch innerhalb der EU sowie insbesondere der tatsächlichen und möglichen Dimension des Sozialtourismus wird der EWSA eine Stellungnahme zum Thema „Soziale Tourismuspolitik für Europa“ erarbeiten.**

3.4.9 **Die Mitwirkung der Akteure dieses Sektors an der Untersuchung, Konzipierung, Durchführung und Bewertung der touristischen Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen muss für die gesamte Tourismuspolitik stets ein Vorgehen, ein Prinzip darstellen, das es unbedingt zu befolgen gilt.** Zwischen den einzelnen Beteiligten müssen Kooperationsstrategien vereinbart und die Instrumente der Teilhabe abgestimmt werden.

3.4.10 **Auch wenn die Saisonabhängigkeit des Tourismus womöglich dessen größtes Handicap darstellt, muss das Streben nach Stabilität der Arbeitsplätze und der Aktivität als solcher die Grundlage einer Tourismuspolitik für die erweiterte EU bilden.** Mithilfe von Pilotvorhaben muss untersucht werden, wie die mangelnde Nutzung von Human- und Kapitalressourcen, die die Saisonabhängigkeit mit sich bringt, ausgeglichen werden kann. Bei dieser Untersuchung muss eingehend auf die sich

wandelnden Tourismusmodelle eingegangen und die Frage erörtert werden, wie sich erreichen lässt, dass der Tourismus auf Dauer ein einzigartiges Entwicklungsinstrument bleibt.

3.4.11 **Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die spezifischen Gegebenheiten der europäischen Inseln, die im Zusammenhang mit dem Tourismus einige Merkmale aufweisen, aufgrund deren die Umstände, unter denen sich der Tourismus dort entwickelt, eine sehr wichtige Auswirkung haben.** So haben die Politiken in den Bereichen Kommunikation, Verkehr und regionale Entwicklung strategische Bedeutung nicht nur für die Inseln, sondern auch für die Bergregionen aufgrund ihrer spezifischen Merkmale in Bezug auf den Tourismus.

3.4.12 **Hier sei erneut hervorgehoben, dass die Sicherheits- und Präventionspolitik in der heutigen Welt das Fundament der Tourismusentwicklung bilden muss.** Sowohl für den Fall von Naturkatastrophen als auch für den Fall durch Menschen hervorgerufener Katastrophen muss die Prävention im Mittelpunkt der touristischen Entwicklung stehen, und zwar unter Zuhilfenahme von Regeln, die die Reise- und Bewegungsfreiheit der Menschen gewährleisten.

3.4.13 **Es darf nicht vergessen werden, dass eine Tourismuspolitik für die erweiterte EU dazu beitragen muss, die Rolle, die der Tourismus im Rahmen der Beschleunigung des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhalts der EU spielen kann, effizient durchzusetzen, und zwar mithilfe verschiedener Maßnahmen:**

- Vertiefung der Kenntnisse über Länder, Menschen und Kulturen,
- Zusammenarbeit bei der Schaffung eines europäischen Modells des Zusammenlebens, Friedens und Fortschritts,
- Vermittlung eines positiven Bilds von Europa in der Welt.

3.5 *Rolle der öffentlich-privaten Partnerschaft bei der Entwicklung des Tourismus*

Diese Stellungnahme möchte die Kohärenz mit der früheren Stellungnahme des EWSA zum Thema „Tourismuspolitik und Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor“⁽⁵⁾ beibehalten und effiziente Formen für die Entstehung eines Klimas der Zusammenarbeit untersuchen.

3.5.1 **Im Rahmen der Untersuchung des Themas Tourismus in der erweiterten EU darf die Frage einer geeigneten Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor nicht nur auf lokaler oder nationaler Ebene betrachtet werden; vielmehr können und sollten diese Schranken überwunden werden, damit die Zusammenarbeit zu einem Vektor für nachhaltige politische Maßnahmen und Aktionen zur Verbesserung der Investitionen und der Wettbewerbsfähigkeit zwischen Nationen wird.** Es liegt auf der Hand, dass die Länder und Bereiche mit der größten touristischen Tradition ihre Erfahrung den neuen Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung stellen können, um ihnen dabei zu helfen, Fehler im touristischen Entwicklungsmodell zu vermeiden, und empirische Erkenntnisse über Erfolge und Misserfolge einzubringen, ja letztendlich an diesem neuen Modell des wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Tourismus mitzuarbeiten.

⁽⁵⁾ ABl C 74 vom 23.3.2005.

3.5.2 Die Ausbildung muss eine der Stützen zur Verbesserung der Qualität des Tourismus bilden; es ist jedoch ratsam, dass sie inhaltlich auf einer tatsächlichen Nachfrage seitens verschiedener Tourismusakteure basiert, um eine bessere Effizienz des Einsatzes der Institutionen zu gewährleisten. Die öffentlich-private Zusammenarbeit kann und muss in dieser Frage eine wesentliche Rolle spielen.

3.5.2.1 Der EWSA möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass er die Initiative zur Schaffung eines europäischen Masterabschlusses im Bereich Tourismus, mit dem das europäische Tourismusmodell, das auf den Werten der Europäischen Union als Raum des Zusammenlebens und der wirtschaftlichen Entwicklung gründet, ausgestaltet, ausgebaut und angewendet werden könnte, durchaus unterstützen würde.

3.5.3 Die europäische Tourismuspolitik muss dafür sorgen, dass die Netze der Tourismusakteure sowie die Zusammenschlüsse der Unternehmen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene gefördert werden.

3.5.4 Die Verkehrsinfrastrukturen in der erweiterten EU sind wesentlich, wenn sich Tourismus in allen Ländern auf wettbewerbsfähige Weise entwickeln soll. Die Anstrengungen, die die EU auf diesem Gebiet zu unternehmen hat, müssen einen sicheren, raschen und hochwertigen Zugang zu allen Gebieten und die Intermodalität der Verkehrsmittel gewährleisten, in dem Wissen, dass die touristische Nutzung der Infrastrukturen große wirtschaftliche und soziale Auswirkungen hat. Diesbezüglich muss der Zugang zu den Inseln der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein besonders vorrangiges Ziel für die Maßnahmen zur Verbesserung der internen und externen Verkehrswege sein.

3.6 Europäische institutionelle Zusammenarbeit

3.6.1 Die europäische institutionelle Zusammenarbeit kann die unterschiedlichsten Formen annehmen:

3.6.1.1 *Pilotprojekte:* z.B. das Projekt für europäischen Sozialtourismus, das erheblich zum Wachstum des Binnentourismus, zur Saisonunabhängigkeit des Tourismus und zur Erleichterung des Zugangs aller Bürger zum Tourismus beitragen kann. Dieses Projekt sollte von verschiedenen Ländern mit ähnlich erfolgreichen Erfahrungen gemeinsam mit der Kommission gefördert werden und die langfristige Machbarkeit eines globalen Projekts des europäischen Sozialtourismus bis hin zu seiner Realisierung untersuchen. Es wird die Untersuchung der möglichen Auswirkungen eines Programms für europäischen Sozialtourismus auf die europäische Tourismusindustrie vonseiten der Europäischen Kommission vorgeschlagen.

3.6.1.2 *Zusammenarbeit bei der Forschung:* z.B. im Bereich der neuen Formen des Tourismus, bei denen von der Erweiterung neue Impulse zur Stärkung nachhaltigkeitskompatibler Formen des Tourismus ausgehen. Der Kommission wird die Erarbeitung einer diesbezüglichen Studie vorgeschlagen, zu der auch der EWSA beitragen wird.

3.6.1.3 Zusammenarbeit und Austausch mit anderen Gebieten auf europäischer und weltweiter Ebene

Das europäische Tourismusmodell, dessen wesentliche Merkmale und Bedingungen im Laufe dieser Stellungnahme zum

Ausdruck gekommen sind, muss einen Einfluss auf die Definition anderer Angebote außerhalb des europäischen Kontexts haben, vor allem um zu vermeiden, dass diese unter unlauteren Wettbewerbsbedingungen operieren und die touristischen Handlungsnormen verletzen, insbesondere die Achtung der internationalen Normen, der Normen des vorschriftsmäßigen Finanzgebarens, der Menschenrechte, insbesondere der Arbeitnehmer- und Sozialrechte, sowie der ökologischen Nachhaltigkeit. Der EWSA schlägt vor, dass die EU das europäische Tourismusmodell weltweit in verschiedenen Institutionen vorantreibt: der ILO und dem Internationalen Büro für Sozialtourismus (BITS).

3.6.2 Die Rolle der Strukturfonds und anderer Formen der Solidarität im Rahmen des Tourismus für die erweiterte EU

3.6.2.1 Der größte wirtschaftliche Ausdruck der Solidarität der EU ist die mithilfe der Strukturfonds angewandte Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Diese Politik, die sich als effiziente Hilfe beim Vorankommen mancher Länder erwiesen hat, wird insbesondere mit der Erweiterung an Bedeutung gewinnen. Daher müssen Aktionen unterstützt werden, die positive Auswirkungen auf die Entwicklung der kohäsionspolitischen Maßnahmen haben, die wiederum der touristischen Aktivität in allen Ländern neue Impulse verleihen können, so dass der Tourismus über die Entwicklung der Tourismuspolitik einen Multiplikatoreffekt auf diese Aktionen ausüben kann. In diesem Sinn können grenzüberschreitende Maßnahmen dazu beitragen, durch gemeinsame Aktionen und Offerten Angebote festzulegen, die von verschiedenen Ländern getragen werden.

3.6.2.2 Zur Vertiefung dieses Aspekts wird der Kommission vorgeschlagen, eine Studie über die Auswirkungen der Strukturfonds im Tourismussektor auszuarbeiten.

4. Schlussfolgerungen

4.1 Der Tourismus ist ein Wirtschaftssektor und eine für den effektiven Aufbau eines erweiterten Europa überaus wichtige Industrie, die sich anhand von Kriterien der Nachhaltigkeit im weitesten Sinne entwickeln und effizient zum sozialen Zusammenhalt in Europa beitragen muss und kann.

4.2 Die neuen Mitgliedstaaten sehen den Tourismus als große Chance für ihre wirtschaftliche Entwicklung, die ihnen dabei helfen kann, das Einkommensgefälle gegenüber den bisherigen Mitgliedstaaten der Union zu verringern. Die große Vielfalt, die sie im Bereich der Kultur, des Kulturerbes und der Natur beisteuern, wird sowohl zu einem Anstieg des Angebots als auch der internen und externen touristischen Nachfrage führen.

4.3 Die Auswirkungen, die der Beitritt weiterer Länder künftig auf den Tourismussektor zeitigen wird — insbesondere bei einer Anwendung des europäischen Tourismusmodells auf der Grundlage von Nachhaltigkeitskriterien — bewertet der EWSA als sehr positiv.

4.4 Einer der Vorschläge, die der Ausschuss zur Genehmigung vorlegen wird und der auf sämtliche Institutionen in allen Mitgliedstaaten angewandt werden soll, betrifft die Durchführung einer breit angelegten **„Aufklärungs- und Motivationskampagne“** zum Thema Tourismus als strategische Industrie für Europa. Diese Kampagne würde sich hauptsächlich an Schüler richten mit dem Ziel, ihnen den Tourismus als eine Aktivität von Menschen zum Kennenlernen von Menschen, Orten und Kulturen zu vermitteln, die von entscheidender Bedeutung für ihre persönliche Entwicklung und Entfaltung sein kann. Diese Kampagne sollte Institutionen auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie Unternehmerorganisationen und Gewerkschaften aller Bereiche einbeziehen und die Schüler dazu ermutigen, ihr unmittelbares touristisches Umfeld (Stadt, Provinz, Region) kennen zu lernen, als eine Form der Motivation, ihr Land zu erkunden und ganz Europa zu bereisen.

4.5 Die Einrichtung einer Datenbank mit bewährten Praktiken des Tourismusgewerbes sowohl unter dem Aspekt der Reiseziele als auch der privaten Akteure — Hoteliers, Reiseveranstalter, zusätzliches Angebot usw. — kann als Instrument zur Kanalisierung des Austauschs positiver Erfahrungen dienen, von denen die neuen und künftigen Mitgliedstaaten umfassend profitieren könnten.

4.6 Ebenso ist die Schaffung und Stärkung verschiedener Netze von Reisezielen, die auf die Förderung höchster Nachhaltigkeits- und Qualitätswerte ausgerichtet sind, Garant dafür, dass die touristische Entwicklung nach Kriterien erfolgt, die auf ein neues Modell des europäischen Tourismus mit besseren Garantien für Kontinuität konzentriert sind.

4.7 Der Schutz der Verbraucher muss die Grundlage eines europäischen Tourismusmodells sein, das bestrebt ist, auch weiterhin für eine nachhaltige Wirtschaftsaktivität zu sorgen. Aufgrund der starken gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Verbrauchern und Dienstleistern im Tourismusbereich muss jede allgemeine Strategie zum Schutz der Verbraucher auf den Tourismus angewandt werden.

4.8 Der Ausschuss begrüßt die Initiative der Kommission, auf der Grundlage der Stellungnahme des EWSA zum Thema **„Tourismus und Sport: künftige Herausforderungen für Europa“** eine Studie über die Auswirkungen von Sportveranstaltungen auf den Tourismus zu erarbeiten.

4.9 Um über Bezugsgrößen zu verfügen und die Grundlagen für künftige Maßnahmen zur Unterstützung des europäischen Tourismus zu schaffen, empfiehlt der EWSA der Kommission, so bald wie möglich Studien über den Tourismus und die Realität des Sozialtourismus durchzuführen und den Tourismus der Menschen mit Behinderungen zu untersuchen, um seiner sozialen Bedeutung und seinen möglichen positiven Auswirkungen auf das Tourismusgewerbe Rechnung zu tragen.

4.10 Der EWSA möchte insbesondere zwei in dieser Stellungnahme zum Ausdruck gekommene Vorschläge wiederholen:

- erstens — da er die Einsetzung der Gruppe „Nachhaltigkeit im Tourismus“ der Kommission, in der der EWSA vertreten ist, positiv bewertet — auch weiterhin die Schaffung des Europäischen Tourismusrates anzuregen und das Zusammentreffen der europäischen Institutionen, der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft zu fördern. Beide Initiativen werden unserer Meinung nach zur Erreichung von Zielen beitragen, auf die der Europäische Verfassungsvertrag einen Einfluss hat;
- zweitens den Wunsch des EWSA zum Ausdruck zu bringen, mit anderen weltweiten Institutionen im Tourismusbereich wie der ILO und dem BITS zusammenzuarbeiten.

5. Der EWSA befürwortet, diese Stellungnahme als **„ERKLÄRUNG VON KATOWICE ÜBER DIE TOURISMUSPOLITIK FÜR DIE ERWEITERTE EU“** zu bezeichnen, herauszugeben und zu verbreiten und sie als Beitrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem von der Weltorganisation für Tourismus geschaffenen Welttag des Tourismus zu verwenden.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Prioritäten des Binnenmarkts 2005-2010“

(2005/C 255/03)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 29. Juni 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die Prioritäten des Binnenmarkts 2005-2010“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichtersteller war Herr CASSIDY.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 7. April) mit 97 Stimmen gegen 58 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Gemäß dem Arbeitsprogramm der Binnenmarktbeobachtungsstelle (BBS) ⁽¹⁾ schlägt die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch vor, eine ergänzende Stellungnahme zum Thema „Die Prioritäten des Binnenmarkts für die Amtszeit der Europäischen Kommission 2005-2010“ zu erarbeiten. Wie bereits in der Vergangenheit leistet die BBS damit einen Beitrag zur Neufestlegung der Ziele und Methoden für die Vollendung des Binnenmarkts.

1.2 Was die Europäische Union 2004 erreicht hat, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden: Nach der historischen Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten haben die Bürgerinnen und Bürger von 25 Mitgliedstaaten ein neues Europäisches Parlament gewählt, und Ende 2004 haben die 25 Mitglieder der neuen Europäischen Kommission ihr Amt für die nächsten fünf Jahre angetreten.

1.3 Inzwischen liegen der Kok-Bericht ⁽²⁾ und die Stellungnahme des Ausschusses ⁽³⁾ zur Umsetzung der Lissabon-Strategie vor, die beide auf Ersuchen des Europäischen Rates vom März 2004 erstellt wurden. Die Initiativstellungnahme des Ausschusses zu den Prioritäten des Binnenmarkts für genau den Zeitraum, der mit den Mandatsperioden des neu gewählten Parlaments und der neuen Kommission zusammenfällt, könnte idealerweise dieses Unterfangen ergänzen und einen pragmatischen Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft einbringen.

1.4 Es ist folglich wichtig, das Fundament für eine Beteiligung des Ausschusses an den von der neuen Kommission geplanten Konsultationen zu legen.

1.5 Diese Stellungnahme knüpft an die Stellungnahme des Ausschusses zur „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Binnenmarktstrategie — Vorrangige Aufgaben 2003-2006“ (KOM(2003) 238 endg.) an. In dieser von Herrn CASSIDY erarbeiteten Stellungnahme ⁽⁴⁾ hob der Ausschuss Aspekte hervor,

die für das Funktionieren des Binnenmarkts von zentraler Bedeutung sind: Abbau steuerlicher Hindernisse, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen ein solides Rechtssystem, hohe und transparente Qualitätsstandards vor allem auch bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, bessere und umfangreichere Information der Bürger etc.

1.5.1 Gleichzeitig betonte der Ausschuss in dieser Stellungnahme grundsätzlich, dass weitere Wohlfahrtsgewinne sich nicht ausschließlich durch Maßnahmen der Liberalisierung und der Förderung des Wettbewerbs erreichen lassen, sondern dass eine flankierende wachstums- und beschäftigungsorientierte makroökonomische Politik wesentlich zum Gelingen der Vollendung des Binnenmarktes beitragen wird. Auch die Diskussion um die künftige Gestaltung der Sozialsysteme darf nicht nur unter dem Aspekt des Binnenmarkts und der Budgeterfordernisse erfolgen, sondern muss die Systeme in ihrer Gesamtheit betrachten und ihren Zielsetzungen Rechnung tragen.

1.6 Diese Stellungnahme stützt sich auch auf die „25 Feststellungen“ der Binnenmarktbeobachtungsstelle, die anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens veröffentlicht wurden, und zwar in der im Oktober 2004 herausgegebenen Broschüre „What is the state of the enlarged Single Market? 25 findings by the Single Market Observatory“ (nur in englischer und französischer Fassung verfügbar). Darin wies die BBS nachdrücklich darauf hin, dass trotz der erheblichen Fortschritte der letzten Jahre nach wie vor viel zu viele Verzögerungen und Störungen im Binnenmarkt zu beobachten sind, die den Marktteilnehmern in Europa schaden und die Leistung der EU in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Innovation und Beschäftigung gegenüber ihren wichtigsten Partnern in der Welt beeinträchtigen.

1.7 Das von den sechs Ratsvorsitzen ⁽⁵⁾ ausgearbeitete mehrjährige Strategieprogramm 2004-2006 bildet die Grundlage für eine Überprüfung und für die Formulierung von Empfehlungen für den entscheidenden Zeitraum 2005-2010, in den nicht nur der Prozess der Integration der neuen Mitgliedstaaten, sondern auch das Mandat der neuen Kommission und des neuen Europäischen Parlaments fallen. Dabei sollen die Prioritäten der EU in einen größeren Zusammenhang gestellt und seit langem offene praktische Probleme geklärt werden. Das Programm der sechs Ratsvorsitze ermöglicht eine willkommene politische Kontinuität. Allzu oft haben nämlich die neuen Ratsvorsitze in der Vergangenheit versucht, ihre eigene Agenda durchzusetzen, was für Unklarheit sorgte und den Eindruck verstärkte, die EU habe keine eindeutigen politischen Ziele.

⁽¹⁾ Die Binnenmarktbeobachtungsstelle ist in die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch (INT) eingegliedert und setzt sich aus 30 Mitgliedern, darunter einem Vorsitzenden und zwei stellvertretenden Vorsitzenden, mit zweijähriger Amtszeit zusammen.

⁽²⁾ Auf dem Frühjahrsgipfel 2004 hat der Rat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Wim Kok eingesetzt, die eine Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie vornehmen und bis zum 1. November 2004 einen Bericht darüber vorlegen sollte.

⁽³⁾ ABl. C 120 vom 20.5.2005, Berichtersteller: Herr Vever.

⁽⁴⁾ ABl. C 234/15 vom 30.9.2003.

⁽⁵⁾ Irland, Niederlande, Luxemburg, Vereinigtes Königreich, Österreich und Finnland.

2. Eine längst überfällige Vereinfachung des Regelungsumfelds

2.1 Im Bereich des Binnenmarkts sind die Prioritäten der sechs Ratsvorsitze auf die Lissabon-Strategie konzentriert. Diese hat zum Ziel, „Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen — einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Die Kommission hat einen Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ ⁽⁶⁾ erarbeitet, der seit dem 1. Mai 2004 einen riesigen Markt mit 25 Mitgliedstaaten betrifft. Der Ausschuss weist im Sinn der Lissabon-Strategie erneut darauf hin, dass auf den Unterschied zwischen unnötigem Rechts- und Verwaltungsaufwand und den für die Gewährleistung und den Ausbau der Lebens- und Arbeitsbedingungen erforderlichen Standards und Regelungen im Sinne der gemeinsamen Ziele der EU sorgfältig geachtet werden muss.

2.2 Ein häufiger Anlass zur Besorgnis ist die Art und Weise, wie einige Mitgliedstaaten die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht unnötig verkomplizieren. Für die Betroffenen frustrierend ist das undurchsichtige Komitologieverfahren, bei dem detaillierte Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Rahmenrichtlinien hinter verschlossenen Türen ohne jegliche Kontrolle durch das Europäische Parlament oder die nationalen Parlamente diskutiert werden.

2.3 Eines der gravierendsten Probleme ist auch der zeitliche Abstand zwischen dem Erlass einer Richtlinie durch den Rat und das Parlament und ihrer Umsetzung in nationales Recht.

2.4 Nicht selten vernachlässigen die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften in nationales Recht und schaffen dadurch eine Reihe von Hemmnissen mit negativen Folgen vor allem für die Wirtschaft. Die Beseitigung dieser Hemmnisse erfordert einen sorgfältig austarierten Einsatz von Harmonisierung, gegenseitiger Anerkennung und Vereinfachung.

2.5 Die Komplexität der Bedingungen für das Tätigsein im Binnenmarkt wird von den Marktteilnehmern als Hindernis empfunden. Auch wenn die Vereinfachung vielfach nur eine Frage der guten Praxis und der Umsetzung ist, fehlen noch immer die unerlässlichen vereinfachenden Bestimmungen, vor allem in Bezug auf das Gemeinschaftspatent, den Wegfall der Doppelbesteuerung, ein europäisches Rechtsstatut auch für KMU, eine einheitliche europäische Regelung für Unternehmenszusammenschlüsse und ein vereinfachtes innergemeinschaftliches Mehrwertsteuersystem.

2.6 Aber auch die Kommission selbst ist zu kritisieren. Manche Initiativen für Gemeinschaftsvorschriften sind nicht immer hinreichend gerechtfertigt, den vorab zu erstellenden Folgenabschätzungen mangelt es an Exaktheit und Transparenz, wie beispielsweise dem Vorschlag für eine zweite Richtlinie über Hafendienste ⁽⁷⁾. Europäische Richtlinien beruhen in vielen Fällen auf komplexen politischen Kompromissen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, was die Sache für die von diesen Vorschriften Betroffenen nicht gerade erleichtert.

⁽⁶⁾ KOM(2002) 278 endg.

⁽⁷⁾ KOM(2004) 654 endg.

3. Selbstregulierung und Koregulierung für einen partizipativen Binnenmarkt

3.1 Gerade in den Prozess der Vereinfachung des Regelungsumfelds müssen die Akteure des Binnenmarkts eingebunden werden. Ursprünglich ließen die gemeinschaftlichen Binnenmarktvorschriften in zwei Bereichen Raum für Selbst- und Koregulierung: der Verweisung auf Normen zur Präzisierung von Richtlinien betreffend technische Hemmnisse und die durch den Maastrichter Vertrag anerkannte Autonomie des sozialen Dialogs.

3.2 Schrittweise wurden solche Ansätze, vor allem in Form von Verhaltenskodizes und freiwilligen Vereinbarungen, auch in anderen Bereichen entwickelt: Verbraucherrechte — insbesondere im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs (betr. Information, Etikettierung, Gütezeichen, Zahlungssicherheit), Liberalisierung des (Finanz-)Dienstleistungssektors (betr. gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen) und Umweltschutz (betr. Normenkonformität).

3.3 In einem interinstitutionellen Abkommen ⁽⁸⁾ zwischen Parlament, Rat und Kommission vom 16. Dezember 2003 werden Selbst- und Koregulierung im Binnenmarkt erstmalig definiert und systematisiert. Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang mit Befremden darauf hin, dass die Sozialpartner, die einen wesentlichen Anteil im Rahmen der Erarbeitung von rechtlichen Regelungen inne haben, hierbei nicht konsultiert wurden.

3.4 Die PRISM-Datenbank ⁽⁹⁾ des EWSA zeigt, dass die branchenspezifische Selbst- und Koregulierung auf europäischer Ebene in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren erhebliche Fortschritte gemacht hat. Die BBS hat u.a. folgende Initiativen ermittelt:

- Selbstregulierung in den Bereichen Werbung, Gastronomie und Fremdenverkehr;
- Berufskodizes für Ingenieure, Anwälte, Unternehmensberater, Notare, Vermögens- und Immobilienverwalter;
- branchenübergreifende Sozialabkommen über Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und Telearbeit;
- Initiativen und Sozialabkommen in den Bereichen Bauwesen, Hotelgewerbe, Frisörhandwerk, Landwirtschaft, Zuckerindustrie und Flugpersonal;
- Verwaltung der sozialwirtschaftlichen Pensionsfonds;
- Verbraucherkodizes betreffend die Sicherheit des elektronischen Geschäftsverkehrs, Internetdiensteanbieter, Internetversicherungen, grenzüberschreitender Versandhandel und Fernverkauf, Wohnungsdarlehen;
- Umweltabkommen zur Reduzierung des Schadstoffausstoßes und des Energieverbrauchs;
- alternative Streitbeilegungsverfahren, vor allem in Verbraucherfragen.

3.5 Bei genauerer Betrachtung dieser Selbst- und Koregulierungsansätze zeigt sich, dass ihr Erfolg vornehmlich von folgenden Faktoren abhängt:

- ausreichende Freiräume für wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure;
- offene, möglichst partnerschaftliche Einstellung der Behörden;
- Repräsentativität der Akteure der Selbstregulierung;

⁽⁸⁾ ABl. C 321 vom 31.12.2003.

⁽⁹⁾ PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market).

- Transparenz der Verfahren und Effizienz der Umsetzung;
- strenge Kontrolle der Auswirkungen und der weiteren Durchführung, ggf. auch sanktionsbewehrt.

3.6 Selbst- und Koregulierung können nur punktuelle und ergänzende Lösungen für den Gesetzgeber sein, der seine zentralen Rechte im Gemeinwohlaufrag immer wahren wird. Um zur Vereinfachung des Regelungsumfelds in bestimmten Bereichen beizutragen, wäre es wünschenswert, wenn Selbstregulierungsinitiativen im Rahmen der europäischen Verbände mehr Verbreitung fänden.

3.7 In dem am 10. Februar 2005 vom EWSA angenommenen Informationsbericht zum aktuellen Stand der Koregulierung und der Selbstregulierung im Binnenmarkt werden diese Analysen und Ergebnisse entwickelt (CESE 1182/2004) ⁽¹⁰⁾.

4. Geeignete Zollregelungen für ein erweitertes Europa

4.1 Der Vorschlag der Kommission zur Änderung des Zollkodex' der Gemeinschaft zielt auf eine Vereinfachung der geltenden Rechtsvorschriften sowie auf eine verstärkte Harmonisierung und Integration ab. Die Erweiterung wird Neuerungen sowohl im Zollrecht als auch in der Zollpraxis der EU auslösen. Offenkundig werden die Zollbestimmungen an den Außengrenzen der EU von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich gehandhabt, vor allem was das Personal und die Mittel, aber auch was die Anforderungen betrifft. Die Frage der Wirksamkeit dieser Systeme auf europäischer Ebene stellt sich erst recht nach der Erweiterung — also die Frage des Schutzes des Binnenmarkts vor unlauterem Wettbewerb, Schmuggel und Fälschungen. Es wäre zu erwägen, ein mit OLAF vergleichbares Amt für den Zollbereich einzurichten, um die Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen sicherzustellen. Es besteht die Gefahr, dass mangelndes gegenseitiges Vertrauen der Zollbehörden der Mitgliedstaaten untereinander zur Wiederherstellung innergemeinschaftlicher Kontrollen führt und damit die Ungeteiltheit des Binnenmarkts und seiner Grundfreiheiten in Frage stellt.

4.2 Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erfordert eine effizientere, homogenere Organisation der Zolldienststellen der EU. Am besten wäre sicher die Einrichtung einer EU-Zollbehörde. Allerdings konnten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten für diesen Vorschlag bisher nur wenig begeistern — vornehmlich, weil sie nicht genügend Vertrauen in die Effizienz der Zollbehörden der anderen Länder haben. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss tritt deshalb für eine schrittweise Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den 25 nationalen Zolldiensten ein. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen und Austauschprogramme für Zollbeamte verstärkt werden — offenbar mangelt es hier aber am politischen Willen seitens der Mitgliedstaaten.

5. Binnenmarkthemmnisse

5.1 Die Hemmnisse, die dem Grundsatz des Binnenmarkts widersprechen, müssen klar benannt und vorrangig beseitigt werden (z.B. die Blockade des Gemeinschaftspatents, Doppelbesteuerung, die Begünstigung einheimischer „Platzhirsche“ durch den Zuschnitt öffentlicher Ausschreibungen oder die Abschottung durch Regelungen betreffend das geistige Eigentum). Ebenfalls klar zu benennen sind die Hemmnisse, die aufgrund der

Eigenheiten der Mitgliedstaaten auch künftig bestehen bleiben und denen sich die Marktteilnehmer anpassen müssen (z.B. kulturelle und sprachliche, aber auch steuerliche Unterschiede). Das noch nicht hinreichend bekannte SOLVIT-Netz der Kommission hat bereits erste Ergebnisse gezeitigt und sollte ausgebaut werden.

6. Unternehmen und Binnenmarkt

6.1 Kleinunternehmen sind durch die aufwändigen Verwaltungsverfahren und die fortbestehenden Handelshemmnisse besonders benachteiligt. Viele wünschen einen leichteren Zugang zum Binnenmarkt, vor allem in Grenzregionen. Sie vermissen deshalb die Möglichkeit eines einfacheren europäischen Rechtstatuts.

6.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits die Schaffung eines vereinfachten Statuts der Europäischen Gesellschaft ⁽¹¹⁾ gefordert, das allen Unternehmen gleich welcher Größe offen stehen und ihre Tätigkeiten im Binnenmarkt erleichtern soll. Derzeit wird eine Machbarkeitsstudie erstellt, auf deren Grundlage die Kommission entscheiden wird, ob ein Vorschlag zur Erreichung dieses Ziels zweckdienlich wäre, und wenn ja, wie dieser Vorschlag aussehen soll. (Die Studie wird voraussichtlich im Juni 2005 abgeschlossen sein).

6.3 Der EWSA erwartet ferner die Ergebnisse der Untersuchung der vielfältigen Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten ⁽¹²⁾, die die Kommission durchführt. Derzeit ist eine Untersuchung in Arbeit, deren Ergebnisse zusammen mit Lösungsmöglichkeiten im Verlauf des Jahres vorgelegt werden.

7. Verbraucher und Arbeitnehmer — die Nutznießer des Binnenmarkts

7.1 In allen Ländern der EU ist festzustellen, dass die Fortschritte des Binnenmarkts für die Verbraucher eine erhebliche Verbesserung der Produktauswahl (Angebotspalette, Preis-Leistungs-Verhältnis) bewirkt haben. Neben den Gemeinschaftsvorschriften zum Schutz der Verbraucherinteressen sind in den letzten zehn Jahren freiwillige und vertragliche Formen der Selbstregulierung entwickelt worden. Dies gilt insbesondere für den elektronischen Geschäftsverkehr, z.B. in Bezug auf Zahlungssicherheit, Garantien, Kundendienst und alternative Streitbeilegungsverfahren. Dringender Verbesserungsbedarf besteht jedoch vor allem in folgenden Punkten: Folgenabschätzung für Regelungsvorhaben, realistische, aber unbürokratische Umsetzung des Vorsorgeprinzips, wirksamer Schutz der grenzüberschreitenden Verbraucherrechte, wirkungsvolle alternative Streitbeilegungsverfahren.

7.2 Es ist stets mitzubedenken, dass der Binnenmarkt auch der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen muss. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn entschlossen gegen die bestehenden Hemmnisse vorgegangen wird. Darüber hinaus erscheint dem EWSA eine proaktive Informationspolitik, an der die Behörden der Mitgliedstaaten als Multiplikatoren beteiligt werden, sowie ein Einbeziehen der Mitgliedstaaten in diese Pflicht nach der Erweiterung wichtiger denn je. Zwar existieren bereits Informationsnetze (wie insbesondere EURES und Problemlösungsnetze wie SOLVIT), doch werden sie wegen mangelnder Unterstützung und Bekanntmachung nicht ausreichend genutzt.

⁽¹⁰⁾ Berichterstatter: Herr Vever.

⁽¹¹⁾ ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 100, Stellungnahme zum Thema „Ein europäisches Rechtsstatut für KMU“, Berichterstatter: Herr Malosse).

⁽¹²⁾ ABl. C 117/10 vom 30.4.2004.

7.3 Die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Mobilität von Arbeitnehmern sind weitere Ziele des Binnenmarkts. Programme der allgemeinen und beruflichen Bildung sollten verstärkt der Vorbereitung auf die „wissensbasierte Wirtschaft“ dienen. Wie bereits in der unter Ziffer 1.5 erwähnten Stellungnahme des EWSA macht der Ausschuss aber auch hier wieder darauf aufmerksam, dass die Schaffung des Binnenmarktes allein nicht die Probleme am europäischen Arbeitsmarkt beheben wird, sondern dass auch zusätzliche aktive Maßnahmen nötig sein werden.

7.4 Der EWSA unterstützt die Kommission uneingeschränkt in ihren Bemühungen, Fortschritte auf diesen wichtigen Politikfeldern zu erreichen, und hofft, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten daran mitwirken, indem sie alles tun, was ihnen zu tun obliegt, um ihren Worten möglichst rasch Taten folgen zu lassen. Er bedauert gleichzeitig, dass einige der „alten“ Mitgliedstaaten die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den „neuen“ Mitgliedstaaten beschränkt haben, und drängt auf eine baldige Überprüfung der „Übergangszeiträume“.

8. Rückstände im Dienstleistungsmarkt

8.1 Die Beseitigung der Hemmnisse erfordert ein dynamisches Gleichgewicht zwischen Marktdruck, gegenseitiger Anerkennung und Harmonisierung. Dies impliziert eine neue Partnerschaft zwischen europäischen Institutionen, Regierungen, Erbringern und Nutzern von Dienstleistungen, um die Hindernisse besser beurteilen, neue Hürden vermeiden, Ansätze koordinieren, Vorschriften vereinfachen, etwaige Übergangsregelungen vorsehen und der Globalisierung des Handelsverkehrs Rechnung tragen zu können.

8.2 Im Allgemeinen liegt das Potenzial des Dienstleistungsbinnenmarkts wegen der Unvereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem freien Dienstleistungsverkehr noch weitgehend brach. Die Verwirklichung des Dienstleistungsbinnenmarkts ist inzwischen unabdingbar wegen a) der Internationalisierung des Handels und der laufenden WTO-Verhandlungen zum Dienstleistungssektor und b) der Euro-Einführung und dem damit verbundenen schärferen Wettbewerb und der gestiegenen Erfordernisse eines Dienstleistungsbinnenmarkts.

8.3 Im besonderen Fall des Finanzdienstleistungssektors (wie Versicherungen und Banken) sind die geringen Fortschritte bei der Verwirklichung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen und seine langsame Durchführung zur Umsetzung der Lissabon-Agenda auf das schleppende Vorgehen einiger Mitgliedstaaten zurückzuführen. Allzu oft einigen sich einige Regierungschefs auf europäischen Gipfeltreffen auf politische Erklärungen, in denen sie die Kommission auffordern, tätig zu werden — doch kaum zurück in ihrem Land, schlagen sie wieder andere Töne an.

8.4 In Bezug auf die Finanzdienstleistungen geht die legislative Phase des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen nun zu Ende, und die konsequente Umsetzung der legislativen Maßnahmen auf nationaler Ebene ist jetzt von ausschlaggebender Bedeutung.

8.5 Die von der Kommission vorgeschlagene Ankurbelungsstrategie ist notwendig. Allerdings muss die Vielfalt der betroffenen Wirtschaftssektoren Berücksichtigung finden. Eine Möglichkeit, der Vielfalt Rechnung zu tragen, ist ein verstärkter Rückgriff auf die branchenspezifische Ko- und Selbstregulierung auf europäischer Ebene. Die betroffenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen müssen neue Initiativen ergreifen, um diese Öffnung voll mitzugestalten.

8.6 In einer am 10. Februar 2005 verabschiedeten Stellungnahme sind die Bemerkungen des Ausschusses zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Dienstleistungen im Binnenmarkt (CESE 137/2005) ⁽¹³⁾ dargelegt.

9. Schlussfolgerungen

9.1 Der Binnenmarkt — und mit ihm der Beschäftigungsmarkt — ist ständigen Veränderungen unterworfen. Die Bewältigung des Wandels ist und bleibt somit eine wesentliche Herausforderung für die Kommission und insbesondere für die Sozialpartner.

9.1.1 Die Kommission sollte ihre Arbeit darauf konzentrieren, bestehende europäische Rechtsvorschriften zu vereinfachen, zu konsolidieren und deren Kohärenz zu verbessern, damit das Potenzial des Binnenmarktes sowohl seitens der Anbieter als auch seitens der Verbraucher ausgeschöpft werden kann.

9.2 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten ferner auf, ihren politischen Willen zu bekunden, indem sie Mechanismen für eine engere Zollzusammenarbeit einrichten.

9.3 Nach Ansicht des EWSA sind die Mitgliedstaaten das größte Hindernis für die Vollendung des Binnenmarkts. Einige lassen sich mit der Umsetzung Zeit, andere gehen bei der Umsetzung zu akribisch vor und schaffen so eine Abwehrhaltung gegenüber dem Binnenmarkt und der EU. Wieder andere behindern ihn z.B. durch den Erlass einzelstaatlicher Rechtsvorschriften, die grenzüberschreitende Übernahmen von Finanzinstitutionen wie z.B. Banken verbieten. Wieder andere schließlich erlauben ihren staatlichen Unternehmen, grenzüberschreitende Übernahmen zu tätigen, ohne Gegenseitigkeit zuzulassen. Die Verfügbarkeit unbegrenzter Mittel für die staatlichen Unternehmen einiger Länder stellt eine Wettbewerbsverzerrung dar, die die Kommission bisher versäumt hat anzugehen.

Brüssel, den 7. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹³⁾ Berichterstatter: Herr Metzler und Herr Ehnmark.

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

- A. Folgende Änderungsanträge wurden im Verlauf der Debatte abgelehnt, hatten jedoch jeweils mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich vereinigt:

Neue Ziffer 7.4

Eine neue Ziffer mit folgendem Wortlaut einfügen und gleichzeitig den letzten Satz in der alten Ziffer 7.4 (neue Ziffer 7.5) streichen:

„Im Bereich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern verweist der Ausschuss erneut darauf, dass die vereinbarten Übergangsregelungen durch aktive Maßnahmen zur Anhebung der wirtschaftlichen und sozialen Standards in den neuen Mitgliedsländern begleitet werden müssen, um so zu einem für alle Mitgliedstaaten funktionierenden gemeinsamen Arbeitsmarkt zu gelangen. Alle Politiken der Union sind hier gefordert, um bestehende Unterschiede im Wege des Fortschritts zu beseitigen und die Voraussetzungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer rasch zu erreichen.“

Begründung

Der Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede ist Priorität einzuräumen, damit sich der Binnenmarkt zum Nutzen der Bürger — also auch der Arbeitnehmer — entfalten kann und Sozialdumping vermieden wird.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 67

Nein-Stimmen: 68

Stimmenthaltungen: 9

Ziffer 8.2 wie folgt ändern:

„Im Allgemeinen liegt das Potenzial des Dienstleistungsbinnenmarkts wegen der Unvereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem freien Dienstleistungsverkehr noch weitgehend brach. Die Verwirklichung des Dienstleistungsbinnenmarkts kann dieses Potenzial heben. In seiner Stellungnahme⁽¹⁾ zur Dienstleistungsrichtlinie⁽²⁾ plädiert der Ausschuss allerdings für eine umfassende Überarbeitung des derzeit vorliegenden Entwurfs und gegen eine generelle Einführung des Herkunftslandprinzips, weil der daraus resultierende Systemwettbewerb eine Nivellierung nach unten von Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltstandards bewirken würde. ~~ist inzwischen unabdingbar wegen a) der Internationalisierung des Handels und der laufenden WTO-Verhandlungen zum Dienstleistungssektor und b) der Euro-Einführung und dem damit verbundenen schärferen Wettbewerb und der gestiegenen Erfordernisse eines Dienstleistungsbinnenmarkts.~~“

Begründung

Die hier angegebenen Begründungen zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes (Internationalisierung, Wettbewerb durch Euro-Einführung und Erweiterung) sind nicht schlüssig, und waren auch in den Diskussionen rund um die Erarbeitung der Stellungnahme des EWSA zum Richtlinienvorschlag für Dienstleistungen im Binnenmarkt so wie hier beschrieben kein Thema. Ziffer 8.2 würde in ihrer ursprünglichen Form die umfangreiche Diskussion im EWSA zu den EU-Dienstleistungen sehr irreführend „wiedergeben“. Die Nivellierung nach unten widerspricht auch den Zielen der EU, wie sie in den Verträgen bzw. dem Entwurf der Verfassung festgelegt sind.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 76

Nein-Stimmen: 77

Stimmenthaltungen: 9

⁽¹⁾ CESE 137/2005.

⁽²⁾ „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ (KOM(2004) 2 endg.

Ziffer 8.7 — Satz hinzufügen:

„In einer am 10. Februar 2005 verabschiedeten Stellungnahme sind die Bemerkungen des Ausschusses zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zu Dienstleistungen im Binnenmarkt (CESE 137/2005) ⁽³⁾ dargelegt. Diese Stellungnahme enthält einen Anhang I mit einer Vielzahl von Änderungsanträgen, die jeweils mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigten, jedoch abgelehnt wurden.“

Begründung

Eine Stellungnahme zu einer so komplizierten und kontrovers diskutierten Richtlinie kann nicht eindeutig sein, wie die Aussage in Ziffer 8.7 zu verstehen geben würde. Daher wäre es nur recht und billig zu erwähnen, dass sie noch einen Anhang mit Änderungsanträgen enthält, die zwar mehr als 25 % der Stimmen erhielten, aber nicht angenommen wurden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 58

Nein-Stimmen: 114

Stimmenthaltungen: 4

Neue Ziffer 9.4 einfügen:

„Zwar müssen die echten Anliegen des Umwelt- und Verbraucherschutzes berücksichtigt und voll unterstützt werden, doch möchte der Ausschuss darauf hinweisen, dass diese Erwägungen von einigen Mitgliedstaaten als Argument vorgeschoben werden könnten, um die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu hintertreiben oder auf der Beibehaltung der nationalen Gesetzgebung zu beharren, was im Widerspruch zu den Prinzipien des Binnenmarkts steht.“

Begründung

Mitgliedstaaten haben das Recht, Vorschläge, die negative Auswirkungen auf den Umwelt- oder Verbraucherschutz nach sich ziehen, abzulehnen. Es hat jedoch Fälle des Missbrauchs dieses Rechts zum Zwecke der Vermeidung von Änderungen gegeben, bei denen dieser Ablehnung in Wirklichkeit die Wahrung nationaler Interessen zugrunde lag.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 80

Nein-Stimmen: 83

Stimmenthaltungen: 10

- B. Die folgenden Textstellen der Fachgruppenstellungnahme wurden zugunsten von im Plenum angenommenen Änderungsanträgen abgelehnt, hatten jedoch jeweils mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich vereinigt:

- 2.1 Im Bereich des Binnenmarkts sind die Prioritäten der sechs Ratsvorsitze auf die Lissabon-Strategie konzentriert. Um die Verwirklichung der Ziele von Lissabon — im Wesentlichen die dauerhafte Stärkung der europäischen Wirtschaft — zu erleichtern, hat die Kommission einen Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ ⁽⁴⁾ erarbeitet, der seit dem 1. Mai 2004 einen riesigen Markt mit 25 Mitgliedstaaten betrifft.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 53

Nein-Stimmen: 72

Stimmenthaltungen: 3

⁽³⁾ Berichterstatter: Herr Metzler und Herr Ehnmark.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 278 endg.

- 3.3 In einem interinstitutionellen Abkommen ⁽⁹⁾ zwischen Parlament, Rat und Kommission vom 16. Dezember 2003 werden Selbst- und Koregulierung im Binnenmarkt erstmalig definiert und systematisiert.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 50

Nein-Stimmen: 83

Stimmenthaltungen: 3

- 8.6 Die Vollendung des Binnenmarkts bleibt vorrangiges Ziel, zu dem das begrüßenswerte Bestreben hinzutritt, den EU-Markt im Rahmen der Doha-Runde der WTO-Verhandlungen stärker dem internationalen Wettbewerb zu öffnen. Dazu sind mehr Flexibilität und höhere Wettbewerbsfähigkeit erforderlich, damit die EU ihr Potenzial ganz ausschöpfen kann. Die zehn neuen Mitgliedstaaten werden darauf achten, dass dieses Resultat erreicht wird — schließlich haben sie von der Liberalisierung am meisten zu profitieren.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 68

Nein-Stimmen: 85

Stimmenthaltungen: 10

- 9.1.1 Nach Auffassung des EWSA sollte die Europäische Kommission eine gesetzgeberische Pause einlegen, um so den Mitgliedstaaten ausreichend Zeit einzuräumen, insbesondere die Maßnahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen in nationales Recht umzusetzen und deren Wirksamkeit zu überprüfen. Diese Atempause könnte die Kommission nutzen, bestehende europäische Rechtsvorschriften zu vereinfachen, zu konsolidieren und deren Kohärenz zu verbessern, damit das Potenzial des Binnenmarktes sowohl seitens der Anbieter als auch seitens der Verbraucher ausgeschöpft werden kann. Neue Initiativen sollten hingegen nur in Ausnahmefällen und nach Durchführung einer rigorosen Kosten-Nutzen-Analyse, die die Erforderlichkeit neuer Rechtsakte nachweist, ergriffen werden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 76

Nein-Stimmen: 94

Stimmenthaltungen: 5

⁽⁹⁾ ABl. C 321 vom 31.12.2003.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Vertrauenswürdigkeit elektronischer B2B-Marktplätze“

(KOM(2004) 479 endg.)

(2005/C 255/04)

Die Europäische Kommission beschloss am 14. Juli 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichterstatter war Herr LAGERHOLM.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 131 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Die Kommission hat eine Mitteilung vorgelegt, die sich mit der Notwendigkeit befasst, die Vertrauensbildung auf elektronischen B2B-Märkten voranzutreiben. Der Ausschuss ist folgender Ansicht:

- Insgesamt werden in dem Bericht wichtige Fragen zur Akzeptanz der e-Märkte ausgewogen behandelt;
- der Ausschuss möchte jedoch betonen, dass es weiterer Aktionen bedarf. Bis zu einem gewissen Grad ist die Zurückhaltung des Marktes auch verständlich. Besonders die fortgeschritteneren e-Märkte unterscheiden sich von den traditionellen Geschäftsmodellen der KMU;
- hinsichtlich des grenzüberschreitenden Handels gibt es viel schwerwiegendere Hindernisse.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1 Die Mitteilung der Kommission basiert hauptsächlich auf der Arbeit einer Sachverständigengruppe mit Vertretern der Industrie und auf elektronischen Märkten tätigen Anbietern („die Sachverständigengruppe“) ⁽¹⁾. Die Mitteilung befasst sich mit der Notwendigkeit, die Vertrauensbildung auf elektronischen B2B-Märkten voranzutreiben, um die wirtschaftlichen Risiken zu reduzieren, die sich aus unlauteren und illegalen Geschäftspraktiken auf solchen Märkten ergeben. Elektronische B2B-Märkte können durch die Senkung der Transaktionskosten und die Stärkung des Wettbewerbs zur Effizienzsteigerung beitragen, doch hängen diese Effizienzgewinne weitgehend von der Bereitschaft der Unternehmen ab, an diesen Märkten teilzunehmen. Um die potenziellen Hindernisse für die Nutzung elektronischer B2B-Märkte zu beseitigen, die auf mangelndes Vertrauen zurückzuführen sind, will die Kommission folgende Maßnahmen ergreifen:

⁽¹⁾ Abschließender Bericht der Sachverständigengruppe über B2B-Internet-Handelsplattformen:
<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b/wshop/fin-report.pdf>

- Analyse der bestehenden nationalen Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken auf B2B-Marktplätzen. Die Analyse wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführt werden.
- Aufforderung an die beteiligten Interessengruppen, Verhaltenskodizes zu entwickeln oder diese zu überarbeiten, um lautere Geschäftspraktiken auf elektronischen B2B-Märkten zu fördern, wie in dieser Mitteilung dargelegt.
- Erstellung einer Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen elektronischer B2B-Märkte auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität europäischer Unternehmen. Im Rahmen dieser Studie sollen vor allem die direkten und indirekten Kosten und der Nutzen für die E-Marktteilnehmer analysiert werden. Die Ergebnisse sollen mit den beteiligten Gruppen diskutiert werden.
- Bereitstellung kohärenter Informationen über die Anwendung der geltenden kartellrechtlichen Regelungen auf B2B-Marktplätze, um den Beteiligten Leitlinien für ein wettbewerbskonformes Verhalten an die Hand zu geben.

2.2 Diese Mitteilung dient dazu, den Dialog zwischen den an elektronischen B2B-Märkten interessierten Kreisen zu intensivieren, damit die Grundsätze des fairen Wettbewerbs und des Schutzes individueller Interessen Beachtung finden. Potenzielle Hindernisse für eine Beteiligung an elektronischen B2B-Marktplätzen sollen beseitigt werden. Die Kommission wird über das europäische B2B-Marktplatz-Portal regelmäßig über Fortschritte in diesem Bereich berichten.

3. Definition von elektronischen B2B-Marktplätzen

3.1 Elektronische B2B-Marktplätze werden definiert als internetgestützte Handelsplattformen, auf denen Unternehmen Waren und Dienstleistungen austauschen. Anhand ihrer verschiedenen Transaktionsfunktionen lassen sie sich in folgende Kategorien einteilen:

- Elektronische „Pinnwände“ bzw. Nachrichtenbretter bilden die einfachste Form der B2B-Marktplätze und bieten lediglich eingeschränkte Transaktionsfunktionen. Sie ermöglichen die Anbahnung von Transaktionen, indem bestimmte Einkaufs- oder Verkaufswünsche platziert werden können.

- Austauschbörsen stellen eine Erweiterung der Pinnwände dar. Sie verfügen in der Regel über Instrumente, die Käufer und Verkäufer zusammen bringen, ihre Interaktionen steuern und die Abwicklung von Vertragsverhandlungen über den B2B-Marktplatz ermöglichen.
- Kataloggestützte B2B-Marktplätze stellen lediglich einen kombinierten Produktkatalog zur Verfügung, der sich aus den Katalogen verschiedener Verkäufer zusammensetzt.
- Auktionsplattformen ermöglichen formalisierte, elektronische Preisermittlungsverfahren für Produkte und Dienstleistungen B2B-Marktplätzen. Verkäufer können Verkaufsauktionen mit dem Ziel in Gang setzen, Produkte oder Dienstleistungen zum höchstmöglichen Preis abzusetzen. „Umgekehrte Auktionen“ (oder „Beschaffungsauktionen“) werden von Käufern mit dem Ziel initiiert, Waren oder Dienstleistungen zum niedrigstmöglichen Preis zu erwerben.

Die Zahl der aktiven B2B-Marktplätze hat sich in den letzten Jahren ständig geändert. Man geht davon aus, dass weltweit derzeit etwa 1000 B2B-Marktplätze in Betrieb sind, 20 % weniger als vor zwei Jahren (SEK(2004) 930).

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die Mitteilung der Kommission setzt sich mit dem Thema der Vertrauensbildung auf elektronischen B2B-Marktplätzen auseinander. Die elektronischen Märkte machen einen wichtigen Teil des übergeordneten Bereichs des e-business aus. Hierzu können einige allgemeine Bemerkungen vorgetragen werden.

4.1.1 Grundsätzlich tragen gut funktionierende elektronische Märkte zu einem effizienteren Geschäftsumfeld bei. Auf lange Sicht ist dies der europäischen Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt zuträglich. Mehr Wettbewerb wird die europäischen Unternehmen anspornen, ihre Effizienz zu steigern. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt daher Maßnahmen zur Entwicklungsförderung von elektronischem Geschäftsverkehr. Diesen Standpunkt hat er bereits in früheren Stellungnahmen vertreten.

4.1.2 In seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs⁽²⁾ stellt der Ausschuss fest, dass ein unsicherer Rechtsrahmen den elektronischen Geschäftsverkehr beeinträchtigt. Die Mitteilung zielt nun darauf ab, diese Unsicherheit zu verringern, was der EWSA begrüßt.

4.1.3 Der EWSA hat sich in seinen Stellungnahmen zu den Mitteilungen der Kommission „Den KMU den Weg zum elektronischen Handel ebnen“⁽³⁾ und „Anpassung der Politik im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs an ein sich wandelndes Umfeld: Die Lehren aus der Initiative 'GoDigital' und die künftigen Herausforderungen“⁽⁴⁾ zu den Bemühungen der Kommission, den e-Handel zu fördern, geäußert. Seine Bemerkungen haben im Prinzip nach wie vor Gültigkeit.

4.1.4 Für die Geschäftswelt und den öffentlichen Sektor ist e-business von großer Bedeutung. E-business eröffnet Möglichkeiten für größere Wettbewerbsfähigkeit, für Geschäftsverkehr im gesamten Binnenmarkt und für Chancengleichheit der KMU. Es ist wichtig, die Nutzung dieser neuen Technologie, insbesondere durch die KMU, zu fördern. Der Ausschuss begrüßt und unterstützt die Arbeit der Kommission in diesem Bereich.

4.1.5 Der Ausschuss begrüßt auch die Schlussfolgerungen der Sachverständigengruppe über B2B-Internet-Handelsplattformen. Die Gruppe hat umfassende Arbeit geleistet, um die bestehenden Probleme zu ermitteln. Dem Bericht ist jedoch nicht eindeutig zu entnehmen, ob die KMU sich über die Vorteile im Klaren sind. Auf Seite 10 heißt es, dass die KMU im Allgemeinen die Vorzüge des e-business kennen und nutzen; auf Seite 11 wird hingegen festgestellt, dass die KMU aufgrund mangelnder Kenntnisse der Risiken und Vorteile noch zögern, sich im elektronischen Handel zu engagieren. Allerdings wird dabei zwischen e-business und elektronischem Handel unterschieden. Möglicherweise wäre daraus zu schließen, dass KMU sich zwar der allgemeinen Möglichkeiten in Verbindung mit der Nutzung von Informationstechnologien bewusst sind, der spezifische elektronische Handel ihnen jedoch noch weniger vertraut ist.

4.1.6 Auch wenn die Möglichkeiten von e-business bekannt sind und zahlreiche KMU zu den ersten gehören, die den elektronischen Handel nutzen, gibt es immer noch Probleme, die eine uneingeschränkte Teilnahme der Mehrheit der KMU an der „e-business-Gesellschaft“ verhindern. Diese Probleme sind allgemeinerer Art und nicht nur auf den elektronischen Handel bezogen, sind für diesen Bereich jedoch auch relevant.

- KMU konzentrieren sich eher auf die unmittelbaren Probleme. Sie zögern, in Technologien und Verfahren zu investieren, die sich nicht umgehend auszahlen;
- Es mangelt an speziell auf die KMU zugeschnittenen Lösungen. KMU haben andere Bedürfnisse als größere Unternehmen und, was erschwerend hinzukommt, Beratungsdienste sind für sie meist nicht erschwinglich, so dass sie vorhandene Lösungen nicht ohne Weiteres übernehmen können;
- KMU haben meist keine Fachkräfte, die für den Umgang mit einem Großteil der Software-Pakete oder für die Herstellung eigener Interfaces für die Standardsoftware benötigt werden;
- viele große Unternehmen verlangen von ihren Zulieferern als Voraussetzung dafür, dass sie Zulieferer werden bzw. bleiben können, den Einsatz einer bestimmten Software. Wenn nun mehrere Kunden jeweils ein individuelles Konzept verlangen, führt dies zu einer sog. „Lock-in-Situation“, da KMU die daraus entstehende komplexe Lage weder finanziell noch technisch bewältigen können. Als Problemursache ließe sich auch das Fehlen von allgemeinen Standards anführen.
- e-business schafft Größenvorteile für Großunternehmen, führt für KMU jedoch eventuell zu der oben angedeuteten Regressionswirkung. KMU können keine eigenen Vorgaben machen, die Installationskosten sind mehr oder weniger unabhängig von der Größe des Unternehmens. KMU müssen unter Umständen verschiedene Programmlösungen installieren, größere Unternehmen jedoch nur eine.

⁽²⁾ ABl. C 169 vom 16.6.1999.

⁽³⁾ ABl. C 80 vom 3.4.2002.

⁽⁴⁾ ABl. C 108 vom 30.4.2004.

4.1.6.1 Die Kommission hat verschiedene Initiativen ins Leben gerufen, um die Nutzung von e-business seitens der KMU zu fördern. Der Ausschuss unterstützt dies und möchte die Kommission darin bestärken, weitere Initiativen zu ergreifen bzw. auszubauen, die dem speziellen Bedarf der KMU an angepasster Software und Standards Rechnung tragen.

4.1.7 Der EWSA möchte insbesondere darauf hinweisen, dass die KMU motiviert werden müssen, sich mit den Verfahrenswegen des elektronischen Geschäftsverkehrs vertraut zu machen. Der Bereich des elektronischen Handels und Geschäftsverkehrs entwickelt sich rasch weiter. Anreize für KMU im Kontext des lebenslangen Lernens wären diesbezüglich interessant.

4.1.7.1 Dies steht auch im Einklang mit den Empfehlungen in der vom Ausschuss jüngst verabschiedeten Stellungnahme zum lebenslangen Lernen.⁽⁵⁾ In dieser Stellungnahme schlägt der EWSA einen Ausbau der Programme im Bereich des lebenslangen Lernens vor, die auf die Bürger ausgerichtet sind, die jetzt im Arbeitsleben stehen, und außerdem zugleich auf eine nachhaltige Entwicklung und die Verwirklichung der wissensbasierten Wirtschaft abzielen. Der EWSA misst der Möglichkeit des Zugangs von KMU zu den Programmverfahren besondere Bedeutung bei.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 B2B-Internet-Handelsplattformen

5.1.1 In ihrem abschließenden Bericht unterscheidet die Sachverständigengruppe zwischen verschiedenen Formen von Handelsplattformen. Der Ausschuss unterstützt die Sachverständigen in ihrer Aussage, dass es nicht angebracht sei, sich nur auf elektronische Marktplätze zu konzentrieren. Es gibt viele verschiedene Arten der Teilnahme an der „e-business-Gesellschaft“. Unterschiedliche Unternehmen haben unterschiedliche Bedürfnisse und unternehmerische Grundsätze. Der Sachverständigengruppe zufolge stehen die meisten Probleme der KMU im Zusammenhang mit elektronischen Marktplätzen, insbesondere mit den umgekehrten Auktionen, und deshalb müsse das Augenmerk gezielt auf diese Art der B2B-Internet-Handelsplattform gerichtet werden.

5.1.2 Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auch auf die beiden EU-Vergaberichtlinien, die nun auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen. Die beiden Richtlinien eröffnen neue Möglichkeiten für elektronische Beschaffungsverfahren, und auch wenn bei der einzelstaatlichen Umsetzung Unterschiede zu erwarten sind, ist es für den Geschäftsverkehr äußerst günstig, dass das öffentliche Beschaffungswesen den Einsatz neuer elektronischer Mittel fördern kann. Die Kommission hat auch einen „Aktionsplan zur Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften über die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge“ lanciert, der maßgeblich dazu beitragen soll, die KMU mit dem elektronischen Geschäftsverkehr vertraut zu machen.

5.1.3 Der Ausschuss schließt sich der Meinung an, dass es unklug wäre, das spezifische Potenzial der elektronischen Marktplätze brach liegen zu lassen. Die Mitteilung wird begrüßt. Nach Ansicht des Ausschusses ist der Vertrauensmangel zwar ein wichtiger, nicht aber der einzige Grund für die

Zurückhaltung der KMU gegenüber den elektronischen Marktplätzen bzw. den B2B-Internet-Handelsplattformen im Allgemeinen.

5.1.3.1 Wie die Sachverständigengruppe feststellt, kann Unternehmenspolitik durch die Förderung von Markttransparenz, Interoperabilität und Fairness die KMU dabei unterstützen, die neuen Herausforderungen der Internet-Handelsplattformen zu meistern. Die Behörden sollten keine spezifische Form des elektronischen Handels fördern, sondern in Bezug auf die verschiedenen Verkaufskanäle und Funktionalität in Internet-Handelsplattformen neutral bleiben. Weiterer Handlungsbedarf wurde besonders in den Bereichen Sensibilisierung, Markttransparenz, Standardisierung und Vertrauensbildung ausgemacht.

5.1.3.2 Im Allgemeinen müssen die B2B-Internet-Handelsplattformen von den KMU mit Informationen versorgt werden. Je weiter die Entwicklung fortschreitet, desto größer ist der Normungsbedarf. Wenn diese Normen dann endlich vorliegen, ist hierfür eine an die Bedürfnisse der KMU angepasste Software notwendig.

5.1.3.3 Der Mangel an Normen betrifft nicht nur den technischen Bereich, sondern auch die Schnittstelle zwischen Mensch und Maschine. Angesichts der Anzahl Handelsplattformen und der komplexen Sprachenproblematik kann die Zurückhaltung der KMU kaum verwundern. Damit müssten sich sowohl die Normungsgremien als auch die Kommission eingehender befassen, besonders wenn der grenzüberschreitende Handel gefördert werden soll. Dies gilt auch für die Normung der Klassifizierungen und Bezeichnungen von Produkten und Dienstleistungen. Die noch andauernden diesbezüglichen Bemühungen von CEN/ISSS werden vom EWSA unterstützt.

5.1.3.4 Es kann für KMU auf Grund des potenziellen Auftragsvolumens problematisch sein, sich an elektronischen Auktionen und anderen elektronischen Marktplätzen zu beteiligen. KMU haben nur begrenzte Möglichkeiten, ein großes Auftragsvolumen zu bewältigen. Besonders bei öffentlichen Ausschreibungen sollte dieser Aspekt berücksichtigt werden.

5.1.3.5 Auch unterschiedliche einzelstaatliche Rechtsvorschriften und die unterschiedliche Umsetzung von EU-Richtlinien können die Nutzung von Internet-Handelsplattformen verhindern. Unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung ist es bedauerlich, dass viele Richtlinien nationale Optionen zulassen. In diesem Zusammenhang stellt die elektronische Unterschrift ein besonderes Problem dar. Der Ausschuss begrüßt und unterstützt nachdrücklich die Initiative der Kommission, die gelten den Rechtsvorschriften zu analysieren.

5.2 Elektronische Märkte und elektronische Auktionen

5.2.1 Für unterschiedliche Vorhaben gibt es verschiedene B2B-Handelsplattformen. Auf elektronischen Märkten geht es meist um das niedrigste Preisgebot. Dies ist jedoch häufig nicht der wichtigste Faktor. Die Auslieferung „just-in-time“, Servicekosten und Kosten für kundenspezifische Lösungen sind mindestens genauso wichtig. Diese Faktoren lassen sich schwer in mehr oder weniger stark automatisierte elektronische Märkte integrieren, was vielleicht zum Teil die relativ geringe Akzeptanz von weitgehend automatisierten elektronischen Märkten erklärt.

⁽⁵⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

5.2.2 KMU stehen oft nicht nur mit Niedrigpreisen in Wettbewerb, sondern auch mit Flexibilität und kundenspezifischer Auftragsfertigung. Für KMU sind persönliche Beziehungen wichtig. Auf elektronischen Märkten herrscht eine neue „Geschäftskultur“, mit der die KMU nicht immer zurechtkommen. Die Anonymität des Internets schreckt die KMU ab. Die Zurückhaltung gegenüber fortgeschritteneren elektronischen Märkten kann durchaus auch psychologische Ursachen haben. Verhaltenskodizes müssen diesen Umständen Rechnung tragen.

5.2.3 In dem Abschnitt über die kartellrechtlichen Regeln für B2B-e-Märkte wird darauf hingewiesen, dass „so genannte Netzwerkeffekte“ zu einer marktbeherrschenden Stellung eines Netzbetreibers führen könnten. Es ist fraglich, ob dies wirklich ein Grund zur Beunruhigung ist. Die Gefahr des Missbrauchs einer solchen Marktbeherrschung dürfte in den meisten Fällen eher begrenzt sein. Die Kommission sollte dieses Thema zwar weiter verfolgen, um einen eventuellen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu erkennen, doch spricht sich der Ausschuss mit Nachdruck dagegen aus, für elektronische Märkte diesbezüglich besondere Regelungen einzuführen. Für elektronische Märkte sollten so weit wie möglich die gleichen Vorschriften gelten wie für die herkömmlichen Märkte, ungeachtet der verwendeten Technologie und der Verfahren zur Dienstleistungserbringung.

5.3 Vertrauensbildung

5.3.1 Der Ausschuss befürwortet die Absicht der Kommission, die beteiligten Interessengruppen zur Entwicklung oder Überarbeitung von Verhaltenskodizes zu bewegen. Auch hält er die von der Sachverständigengruppe vorgeschlagene Checkliste für hilfreich.

5.3.2 Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung (Seite 4) fest, dass es offensichtlich „als schwierig empfunden wird, zwischen einer Verlagerung der Marktmacht aus wirtschaftlichen Gründen und unlauteren oder rechtswidrigen Geschäftspraktiken zu unterscheiden.“ Bei der Einführung neuer Geschäftsmodelle dauert es oft länger, bis sich der Markt angepasst hat. Die Feststellung der Kommission ist sicherlich richtig und es sollte mit mehr Nachdruck daran gearbeitet werden, die neuen Marktmechanismen verständlich zu machen.

5.3.3 Selbst wenn einige Zulieferer umgekehrte Auktionen ablehnen, so sind sie sicherlich doch ein Instrument mit großem Potenzial für Bedarfsgüter (eine ganz klar umrissene Produktpalette mit einem niedrigen Dienstleistungsanteil und einer geringen Möglichkeit zur Markenbildung). Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darin überein, dass es noch strengere Vorschriften für diese Auktionen bedarf, seien sie nun elektronischer oder anderer Art.

5.3.4 Das Thema Vertrauensbildung ist sehr vielschichtig:

- Vertrauen, dass das Konzept des Marktplatzes für das jeweilige Geschäft vorteilhaft ist;
- Vertrauen, dass der spezifische Marktplatz als solcher, der für das jeweilige Vorhaben am besten geeignet ist;
- Vertrauen, dass es keine kleingedruckten (versteckten) Bestimmungen gibt;
- Vertrauen in die Regeln des Marktplatzes — und dass diese von allen Teilnehmern eingehalten werden;
- Vertrauen in die unterstützende Technologie, insbesondere die Sicherheit;
- Vertrauen auf den Zugang zu den relevanten Informationen über den Käufer oder den Verkäufer;
- Vertrauen darauf, dass die relevanten Dimensionen auch genau die für das Ergebnis maßgeblichen sind.

Diesen und weiteren Aspekten der Vertrauensbildung sollte Rechnung getragen werden.

5.4 *Zusammenfassend* stimmt der Ausschuss den in der Mitteilung enthaltenen Schlussfolgerungen im Großen und Ganzen zu. Allerdings weist er darauf hin, dass die Mitteilung zwar ein wichtiger und sogar notwendiger Schritt ist, um die Nutzung von B2B-Internet-Handelsplattformen und speziell von elektronischen Märkten zu fördern, dass es aber weiterer Maßnahmen bedarf — auch in den Bereichen Normung, angepasster Software, Bewusstseinsbildung und der einzelstaatlichen und europäischen Rechtsvorschriften.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur 29. Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (als krebserzeugend, erbgutverändernd bzw. fortpflanzungsgefährdend — k/e/f — eingestufte Stoffe)“

(KOM(2004) 638 endg. — 2004/0225 (COD))

(2005/C 255/05)

Der Rat beschloss am 28. Oktober 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichtersteller war Herr SEARS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung (Sitzung vom 6. April 2005) mit 126 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Vorschläge der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt beziehen sich derzeit insbesondere auf drei seit langem bestehende Rechtsinstrumente, die Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung *gefährlicher Stoffe*; die Richtlinie 88/379/EWG des Rates vom 7. Juni 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung *gefährlicher Zubereitungen*, ersetzt durch die Richtlinie 99/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 1999, sowie die Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser *gefährlicher Stoffe und Zubereitungen*.

1.2 Jedes dieser Rechtsinstrumente wurde über die Jahre beibehalten, ihr Geltungsumfang jedoch sukzessive durch weitere EWG- und EG-Richtlinien zur Änderung der darin vorgesehen Bestimmungen erweitert. Ferner wurden die einzelnen Anhänge, in denen neben anderen technischen Fragen auch die Art der durchzuführenden Labortests, Details zu den anzuwendenden Risiko- und Sicherheitssätzen sowie die chemische Identität, die CAS-, EG- und Indexnummern und die Anwendungsbereiche der betroffenen Stoffe festgelegt sind, *an den technischen Fortschritt angepasst*.

1.3 Zweck der geänderten Richtlinien ist auch die Bewahrung des Binnenmarktes für die betroffenen Stoffe und Zubereitungen. Es muss daher gewährleistet werden, dass die Bestimmungen der einzelnen Richtlinien übereinstimmen und auch im Einklang mit anderen sektorspezifischen Rechtsinstrumenten (z.B. im Bereich Pestizide oder Kosmetika) und bestimmten Aktionsplänen (z.B. dem Aktionsplan zur Krebsbekämpfung) stehen.

1.4 Im Rahmen des vorliegenden Kommissionsdokuments erfolgt die 29. Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates. Diese ergibt sich aus der (zufälligerweise mit der gleichen Nummerierung versehenen) 29. *Anpassung an den technischen Fortschritt* der Richtlinie 67/548/EWG des Rates durch die Richt-

linie 2004/73/EG der Kommission vom 29. April 2004 und dient deren Umsetzung.

1.5 Im Zuge der in Richtlinie 2004/73/EG der Kommission vorgenommenen *Anpassung an den technischen Fortschritt* wurde Anhang I der Richtlinie 67/548/EWG des Rates aktualisiert, wobei neueste toxikologische Daten bezüglich der Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung einer Reihe von Stoffen berücksichtigt wurden. Gleichzeitig wurden die in Anhang V der Richtlinie 67/548/EWG festgelegten Methoden zur Bestimmung der physikalisch-chemischen Eigenschaften, der Toxizität und der Ökotoxizität von Stoffen und Zubereitungen geändert, um die Zahl der für Versuche verwendeten Tiere auf ein Minimum zu beschränken.

1.6 Die Richtlinie 2004/73/EG der Kommission, mit der diese Änderungen eingeführt wurden, wurde im April 2004 (Amtsblatt Nr. L 152 vom 30.4.2004 S. 0001 — 0311) veröffentlicht. Darin wurde eine neue oder geänderte Einstufung einer Reihe von Stoffen als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsverändernd (k/e/f-Stoffe) vorgenommen. Die Kommission befand, dass die im Rahmen dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen der Stellungnahme des Ausschusses zur Anpassung der Richtlinien zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse für gefährliche Stoffe und Zubereitungen an den technischen Fortschritt entsprechen. In derartigen Fällen ist die Kommission nicht verpflichtet, zu ihrem Vorschlag vorab die Stellungnahme des Europäischen Parlaments oder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einzuholen.

1.7 Gemäß einer anderen, bereits früher verabschiedeten Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie 94/60/EG zur 14. Änderung der Richtlinie 76/769/EWG) dürfen als k/e/f eingestufte Stoffe in Stoffen oder Zubereitungen, die für den Verkauf an die Allgemeinheit in Verkehr gebracht werden, nicht verwendet werden. Damit diese Stoffe in Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG eingefügt werden können, bedarf es einer entsprechenden Durchführungsmaßnahme, die von der Kommission hiermit vorlegt wird. In Übereinstimmung mit Artikel 95 EG-Vertrag ist in diesem Fall das Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament anzuwenden und die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einzuholen.

1.8 Im Jahr 2004 hat die Kommission eine Reihe von Organisationen angehört, die interessierte Kreise vertreten, unter anderem CEFIC (Europäischer Rat der Verbände der Chemischen Industrie), CONCAWE (Conservation of Clean Air and Water in Europe — Internationale Studiengruppe der Ölgesellschaften zur Erhaltung der Sauberkeit von Luft und Wasser in Europa), Eurometaux (Association Européenne des Métaux — Europäischer Metallverband), BLIC (Verbindungsbüro der europäischen Chemie-, Öl-, Metall- und Kautschukindustrie), BEUC (Büro der europäischen Verbraucherverbände) sowie Sachverständige aus den Mitgliedstaaten.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1 Mit dem Vorschlag werden in die Anlage zu Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG des Rates 346 Einträge für Stoffe eingefügt, die durch die Richtlinie 2004/73/EG der Kommission eine neue oder geänderte Einstufung erfahren haben. Allerdings betreffen 304 dieser 346 Einträge Stoffe, deren Verkauf an die Allgemeinheit wegen einer früheren Einstufung als k/e/f-Stoffe in Kategorie 1 oder 2 bereits zuvor einer Einschränkung unterlag. Von einer erstmaligen Beschränkung des Verkaufs an die Allgemeinheit sind somit nur 42 Stoffe betroffen.

2.2 Viele dieser 42 Stoffe, die jetzt erstmals einer Beschränkung des Verkaufs an die Allgemeinheit unterliegen, werden als Rohstoffe, Zwischenerzeugnisse bei organischen Synthesen oder für besondere berufliche Anwendungen verwendet. Die Anhörungen ergaben keinerlei Hinweis darauf, dass diese Stoffe in Stoffen oder Zubereitungen verwendet werden, die für den Verkauf an die Allgemeinheit in Verkehr gebracht werden, oder dass besondere Ausnahmeregelungen erforderlich sind.

2.3 Von den 304 Einträgen für Stoffe, deren Einstufung geändert wurde, werden 145 bislang als krebserzeugend in die Kategorie 2 eingestufte Stoffe neu in die Kategorie 1 eingestuft. Dies erfordert zwei Änderungen pro Eintrag: Erstens muss der Stoff in die neue Kategorie eingefügt und zweitens aus der alten Kategorie gestrichen werden. Darüber hinaus sind einige Änderungen in der Rubrik „Anmerkungen“ der einzelnen Einträge notwendig.

2.4 Mit diesem Vorschlag soll der Binnenmarkt bewahrt und gleichzeitig ein hohes Maß an Gesundheitsschutz für die Verbraucher und an Umweltschutz sichergestellt werden. Aufgrund der begrenzten Verwendung der Stoffe durch die Allgemeinheit werden die Kosten niedrig geschätzt. Da die Verwendung von k/e/f-Stoffen durch Verbraucher nicht anhand anderer Maßnahmen überwacht werden kann, stellt die vorgeschlagene Beschränkung des Verkaufs dieser Stoffe den einzig möglichen Regelungsansatz dar.

2.5 Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb von zwölf Monaten nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen und amtlich veröffentlichen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Wie im Falle früherer Änderungen der Richtlinie 76/769/EWG des Rates geht es auch im vorliegenden

Kommissionsdokument um eine große — und in diesem Fall sogar sehr große — Zahl nicht miteinander in Beziehung stehender Stoffe, u.a. Erdöl-Kohlenwasserstoffläufe, Pestizide, Fungizide, allgemeine Industriechemikalien sowie anorganische und organische Rohstoffe und Zwischenprodukte.

3.2 Im Gegensatz zu anderen, kürzlich erfolgten Änderungen schlägt die Kommission in dem nun von ihr vorgelegten Dokument keine Änderung der primären Rechtsvorschriften bezüglich dieser Stoffe vor. Sie zieht damit lediglich die notwendigen Konsequenzen aus der bereits im Rahmen der Richtlinie 2004/73/EG des Rates vorgeschlagenen und erfolgten geänderten Einstufung und Kennzeichnung dieser Stoffe. Sämtliche Fragen hinsichtlich der Richtigkeit der Einstufung hätten daher bereits zu einem früheren Zeitpunkt erörtert werden sollen und können in dieser Phase nicht mehr berücksichtigt werden.

3.3 Die Kommission hat allerdings nach Maßgabe der Möglichkeiten versucht, die Kosten ihres Vorschlags zu bewerten und kommt dabei zu dem Schluss, dass sich aufgrund der neuen oder geänderten Einstufung der Stoffe als k/e/f-Stoffe und der daraus resultierenden Einschränkung des Verkaufs an die Allgemeinheit keine bedeutenden Mehrkosten für die Hersteller ergeben. Anfragen hinsichtlich der neu eingefügten Erdöl-Kohlenwasserstoffläufe bei CONCAWE als Vertreter der Ölindustrie sowie hinsichtlich der beiden neu eingefügten Phthalate (BBP und DIPP) bei CEFIC als Vertreter der Chemieindustrie bestätigen diese Schlussfolgerung.

3.4 Das Fehlen von Auswirkungen auf die Hersteller von Pestiziden und Fungiziden, die hier unter ihrem Markennamen (Benomyl, Azafenidin, Dinocap und Linuron) bzw. als anorganische Chemikalien (Cadmiumchlorid) angeführt werden, kann in Ermangelung von Informationen über europäische Hersteller dieser Stoffe — sollte es solche derzeit geben — nicht eindeutig bestätigt werden. Internet-Recherchen haben ergeben, dass die von diesen Stoffen ausgehende Gesundheitsgefahr bereits allgemein bekannt ist, sodass davon ausgegangen werden kann, dass ein Verkaufsstopp an die Allgemeinheit keine negativen Auswirkungen für die Verbraucher haben wird, da bereits entsprechende Ersatzstoffe verfügbar sind.

3.5 Der Vorschlag verdeutlicht ferner, dass die derzeit geltenden Gemeinschaftsvorschriften für so genannte „Stoffe“ allgemein schwer verständlich und umsetzbar sind. Zahlreiche der hier angeführten und auch im EINECS-Verzeichnis der „Altstoffe“ enthaltenen „Stoffe“ wurden korrekt als „UVCB-Stoffe“ eingestuft, d.h. als komplexe Gemische mit unbekannter oder variabler Zusammensetzung laut der in einem 1999 veröffentlichten wissenschaftlichen Artikel vorgenommenen Definition, auf die auch in einer Fußnote auf Seite 18 des im Jahre 2002 vom Europäischen Chemikalien Büro herausgegebenen Handbuchs „Manual of Decisions for Implementation of the Sixth and Seventh Amendments to Directive 67/548/EEC“ Bezug genommen wird. Diese Stoffe sind zweifellos keine gesonderten Stoffe im allgemeinen Sinne des Wortes; darüber hinaus werden nur einige wenige tatsächlich in Verkehr gebracht, was die Richtigkeit der anlässlich der erstmaligen Veröffentlichung des EINECS-Verzeichnisses geäußerten Einschätzung der Kommission bestätigt, dass „EINECS die Zahl der kommerziell nennenswerten Stoffe um das Vierfache überschätzt habe“. Demzufolge befanden sich zu diesem Zeitpunkt ca. 25 000 „Stoffe“ in nennenswerter Menge auf dem Markt. Vermutlich wurden einige

davon durch die annähernd 5 000 im ELINCS-Verzeichnis angeführten „neuen Stoffe“ ersetzt, wobei die gleichen Schwierigkeiten bei der Definition und Identifikation dieser Stoffe bestehen. Im Jahre 2005 dürften sich also rund 30 000 Stoffe auf dem Markt befinden, eine Zahl, die der Wirklichkeit eher zu entsprechen scheint als die oftmals kolportierten 100 000 Stoffe. Die Frage des Zugangs der Öffentlichkeit und der einschlägigen Unternehmen zu den bereits gesammelten, aber nicht regelmäßig aktualisierten Daten bezüglich mindestens der Hälfte dieser Stoffe stellt sich jedoch nach wie vor, und die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten haben weiterhin Schwierigkeiten bei der korrekten Einstufung dieser Stoffe als „Altstoffe“ bzw. „neue Stoffe“ und der Festlegung des entsprechenden Regelungsverfahrens.

3.6 Da das unter der Bezeichnung „REACH“ bekannte Kommissionsdokument auf Grundlage der vorgenannten Rechtsvorschriften erarbeitet wurde, diese teilweise in dieses Dokument eingegangen sind und hier somit enge Berührungspunkte existieren, sollten diese Fragen so schnell wie möglich geklärt werden. Dazu bedarf es voraussichtlich zusätzlicher Mittel, die raschest möglich zur Verfügung gestellt werden sollten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet die im Kommissionsdokument vorgeschlagenen Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen. Diese ergeben sich notwendigerweise aus den von der Kommission gemeinsam mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und nach Absprache mit Herstellern und anderen interessierten Kreisen getroffenen Entscheidungen über die Verpackung und Kenn-

zeichnung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen und sind daher positiv zu bewerten.

4.2 Er bedauert jedoch, dass wie im Zuge vorangegangener Änderungen der Richtlinie 76/769/EWG des Rates nicht miteinander in Beziehung stehende Stoffe erneut im Rahmen eines einzigen Dokuments behandelt werden. Um die tatsächlichen Gegebenheiten widerzuspiegeln, müssten für jeden einzelnen dieser Stoffe laufend gesonderte Änderungen der Richtlinie vorgenommen werden. Dies steht jedoch im Widerspruch zu einer guten, termingerechten, leistungsfähigen und vor allem transparenten Handhabung der Richtlinie.

4.3 Die Zusammenstellung der Verzeichnisse der Stoffe im Anhang zu dem vorliegenden Kommissionsdokument und zur Richtlinie 2004/73/EG des Rates scheint willkürlich erfolgt zu sein und ist unübersichtlich. Dies sollte zum Anlass genommen werden, künftig die Qualität und die Verfügbarkeit der vorhandenen Daten zu verbessern, bevor große Mengen neuer Daten hinzugefügt werden. Gelingt unter Zuhilfenahme modernster Technologien und Verfahren der Aufbau eines optimierten Systems zur Datenverbreitung, kann der Nutzen von REACH im Bereich der Speicherung und Weiterleitung von Daten, die für den Gesundheits- und Umweltschutz relevant sind, stärker zum Tragen kommen.

4.4 Mit REACH ist ferner eine Vereinfachung des bestehenden Systems beabsichtigt, was allen interessierten Kreisen zugute kommen würde. Hier besteht ohne Zweifel ein gewisser Handlungsspielraum. Unabhängig von der genauen Ausformulierung darf REACH jedoch nicht dazu führen, dass ein bereits vielschichtiger, wenn nicht gar undurchschaubarer Prozess noch komplizierter wird.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Nennfüllmengen für Erzeugnisse in Fertigpackungen, zur Aufhebung der Richtlinien 75/106/EWG und 80/232/EWG des Rates und zur Änderung der Richtlinie 76/211/EWG des Rates“

(KOM(2004) 708 endg. — 2004/0248 (COD))

(2005/C 255/06)

Der Rat beschloss am 20. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 16. März 2005 an. Berichterstatterin war Frau SHARMA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 104 Stimmen gegen 1 Stimme bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die erste Gemeinschaftsvorschrift über erzeugnispezifische Größenreihen für Fertigpackungen ⁽¹⁾ stammt aus dem Jahr 1975. Darin sind sowohl die messtechnischen Anforderungen ⁽²⁾ als auch die Größenreihen für Flüssigkeiten enthaltende Fertigpackungen geregelt. Zwanzig Jahre später empfahl eine im Rahmen der Initiative SLIM-IV (Simpler Legislation for the Internal Market: Vereinfachung der Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt) eingesetzte Gruppe aus von den Mitgliedstaaten benannten Personen und Vertretern der betroffenen Kreise zu den Rechtsvorschriften über Packungsgrößen ⁽³⁾:

„wegen ihrer Komplexität (etwa 40 anvisierte Erzeugnisse, Komplexität bestimmter Wertereien usw.), der Entwicklung des Verbraucherverhaltens und der Verbraucherpräferenzen im Verlaufe des Übergangszeitraumes sowie aufgrund von Bedenken bezüglich der Zweckmäßigkeit, diese Art von Rechtsvorschriften beizubehalten. Dazu kommt, dass mehrere aufeinander folgende Änderungen der Richtlinien und eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über Fertigpackungen von 1975 die Anwendung dieser Rechtsvorschriften problematisch gemacht haben ... Die Anwendung der Richtlinien hat sich vor allem durch die Vielfalt der Vorschriften und Verfahrensweisen in Bezug auf die Reihen als schwierig erwiesen: Bestimmte Reihen wurden für obligatorisch erklärt (z. B. bei Wein), während andere fakultativ blieben. Darüber hinaus behielten die Mitgliedstaaten das Recht auf die Einführung von Reihen auf nationaler Ebene, da die Gemeinschaftsvorschriften fakultativer Natur sind. In der Praxis führte die Vielfalt der Vorschriften zu einer Zersplitterung in unterschiedliche, voneinander abgeschottete nationale Märkte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Diese an sich schon konfuse Situation wurde schließlich durch das Aufkommen neuer Verpackungsformate und neuer Erzeugnisse und deren Einstufung innerhalb des bestehenden Reihensystems noch weiter zugespitzt.“

2. Hintergrund

2.1 In den 60er Jahren, der Anfangsphase der Europäischen Gemeinschaft, wurden die unterschiedlichen einzelstaatlichen

Regelungen über Nennfüllmengen ⁽⁴⁾ für Erzeugnisse in Fertigpackungen (Packungs-/Flaschengrößen) als ein großes Hindernis für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten angesehen. Daher wurden diese Größen im Wege von Gemeinschaftsvorschriften harmonisiert.

2.2 Andererseits sollten diese neuen Gemeinschaftsvorschriften nicht für Unternehmen gelten, die ausschließlich auf dem nationalen Markt tätig waren und nicht die Absicht hatten, ihre Erzeugnisse in die anderen Mitgliedstaaten zu exportieren. Die Bestimmungen zur Harmonisierung haben daher bis heute „fakultativen Charakter“. Die Mitgliedstaaten mussten die Gemeinschaftsvorschriften zwar übernehmen, durften für den heimischen Markt allerdings ihre einzelstaatliche Regelungen beibehalten. Dabei gilt das Prinzip des freien Warenverkehrs nur für diejenigen Erzeugnisse, die den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen.

2.3 Für bestimmte Erzeugnisse (z.B. Wein und Spirituosen) wurde jedoch eine vollständige Harmonisierung eingeführt: In diesen Fällen sind die von der Gemeinschaft festgelegten Größen für alle Marktteilnehmer verbindlich, und es gibt daneben keine einzelstaatlich vorgegebenen Größen mehr.

2.4 In den vergangenen Jahrzehnten ist es im Verpackungsbereich zu großen Veränderungen gekommen — demographische Veränderungen haben zu einer Verkleinerung der durchschnittlichen Personenanzahl pro Haushalt geführt, der Verbrauch von Einzelportionen ist gestiegen und wachsender Wohlstand sowie wachsende Ansprüche der Verbraucher haben zu erhöhter Nachfrage nach einer riesigen Vielfalt von Verpackungen und Produkten geführt. Außerdem sind inzwischen Supermärkte und große Einkaufszentren die wichtigsten Verkaufsstellen für den Endverbraucher, und die Hersteller stehen auf dem globalen Markt aufgrund der veränderten Verbraucherverwünsche unter einem zunehmenden Innovations- und Wettbewerbsdruck.

⁽¹⁾ Fertigpackungen: Packung für den Verkauf an den Endverbraucher.
⁽²⁾ Messtechnische Anforderungen dienen der Kontrolle der in einer Fertigpackung enthaltenen Menge, damit gewährleistet werden kann, dass der Verbraucher auch tatsächlich die auf der Packung angegebene Menge erhält.
⁽³⁾ KOM(2000) 56 endg., S. 9-11 und 21-22.

⁽⁴⁾ Unter der Nennfüllmenge (Nennfüllgewicht oder -volumen) von Fertigpackungen versteht man das auf der Fertigpackung angegebene Gewicht oder Volumen, d.h. die Menge des Erzeugnisses, die die Fertigpackung enthalten soll. Der tatsächliche Inhalt der Fertigpackung ist die Menge (Gewicht oder Volumen) des Erzeugnisses, die tatsächlich enthalten ist. (Richtlinie 76/211/EWG des Rates; ABl. L 46 vom 21.2.1976).

2.5 Bereiche, die früher von den Rechtsvorschriften über die Größe von Fertigpackungen geregelt waren, sind jetzt in neuen Rechtsinstrumenten zum Verbraucherschutz konsolidiert worden. Diese Verbraucherschutzvorschriften sind so angelegt, dass sie zum einen unlautere Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern verbieten, zum anderen wird dort vor allem mit der Etikettierung und der Vergleichsmöglichkeit des Preises pro Verpackungseinheit ein einheitliches und angemessenes Informationssystem für Verbraucher geschaffen. Daher werden die bestehenden Rechtsvorschriften zur Größe von Fertigpackungen als störend angesehen.

2.6 Im Rahmen der Initiative SLIM-IV (Simpler Legislation for the Internal Market: Vereinfachung der Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt) wurde eine Gruppe aus von den Mitgliedstaaten benannten Personen und von der Kommission eingesetzten Vertretern der betroffenen Kreise aufgefordert, die Rechtsvorschriften über Packungsgrößen zu überprüfen und Ratschläge auszusprechen. Dass eine Überprüfung erforderlich war, wurde in der Folge noch deutlicher, als der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache Cidre Ruwet⁽⁷⁾ entschied, dass die „Cassis-de-Dijon“-Rechtsprechung auch für nationale Packungsgrößen gilt, was bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihren Markt für in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnisse öffnen müssen, es sei denn, zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses sprechen dagegen. Der Gerichtshof vertrat jedoch die Ansicht, dass dies bei Packungsgrößen kaum der Fall sein dürfte.

2.7 In der Zeit vom 8. November 2002 bis zum 31. Januar 2003 hat die GD Unternehmen per Internet eine öffentliche Konsultation in elf Sprachen mit Verbrauchern, Herstellern und Einzelhändlern durchgeführt. In der Folge wurde eine Folgenabschätzung vorgelegt und eine neue Richtlinie vorgelegt, mit der die Richtlinien 75/106/EWG⁽⁶⁾ und 80/232/EWG⁽⁷⁾ aufgehoben werden und die Richtlinie 76/211/EEC⁽⁸⁾ des Rates geändert wird.

2.8 Die wichtigsten Instrumente des Verbraucherschutzes sind:

die Richtlinie 2000/13/EG über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln (Artikel 2), die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung (zur Einbeziehung von Bestimmungen über die vergleichende Werbung geändert durch die Richtlinie 97/55/EG), die durch das Dokument KOM(2003) 356 endg. vom 18.6.2003 (Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern) geändert wird, die Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse (Preise je Kilogramm/Liter): obligatorische Angabe der Preise je Maßeinheit für alle Erzeugnisse in Supermärkten.

⁽⁷⁾ Rechtssache C-3/99, Urteil vom 12. Oktober 2000, Cidre Ruwet SA gegen Cidre Stassen SA und HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Richtlinie 75/106/EWG des Rates vom 19. Dezember 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Flüssigkeiten nach Volumen in Fertigpackungen.

⁽⁷⁾ Richtlinie 80/232/EWG des Rates vom 15. Januar 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die zulässigen Reihen von Nennfüllmengen und Nennvolumen von Behältnissen für bestimmte Erzeugnisse in Fertigpackungen.

⁽⁸⁾ Richtlinie 76/211/EWG des Rates vom 20. Januar 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Abfüllung bestimmter Erzeugnisse nach Gewicht oder Volumen in Fertigpackungen.

3. Zielsetzung

3.1 Die neue Richtlinie hebt die Vorschriften zu den Größen auf und hindert die Mitgliedstaaten daran, sich von den Gemeinschaftsbestimmungen unterscheidende eigene Rechtsvorschriften für ihre heimischen Märkte zu erlassen. Die einzigen Ausnahmen hierzu sind — neben sehr kleinen Packungsgrößen und Massengut — die Gemeinschaftsvorschriften, die jetzt für Wein und Spirituosen, Weißzucker und löslichen Kaffee erlassen wurden. Aerosole stellen eine zusätzliche Ausnahme dar und werden weiterhin den gegenwärtigen Rechtsvorschriften für Verbraucherschutz innerhalb der Verordnungen zu Gesundheit und Sicherheit unterworfen bleiben. Jedoch werden Aerosole einer neuen Richtlinie unterliegen, die zur Zeit geprüft wird und der zufolge sie nicht mehr der eigentlichen Verpackungsrichtlinie unterworfen sein werden.

3.2 Das vorliegende Dokument befasst sich nur mit den Bestimmungen in Bezug auf „Reihen von Größen/Mengen“ und nicht mit den messtechnischen Erfordernissen, die Gegenstand eines späteren Vorschlags sein werden.

3.3 Der Vorschlag zielt darauf ab:

- im Einklang mit der Unternehmenspolitik Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, indem unternehmerische Initiative sowie Innovation bei Produkten und Herstellungsprozessen gefördert werden;
- den Zugang zu den Märkten zu erleichtern, indem potenzielle Hindernisse für die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt beseitigt werden;
- durch national geltende Packungsgrößen bedingte Diskriminierung inländischer Verpackungsbetriebe zu beseitigen, die auf dem heimischen Markt einer Konkurrenz durch andere Größen ausgesetzt sind, in denen sie nicht verpacken dürfen;
- kleine und mittlere Betriebe zu unterstützen (Kostensenkung durch die Schaffung von Größenvorteilen in der Produktion, sowohl für den inländischen Verkauf als für den Export);
- das hohe Niveau der gesetzlichen Bestimmungen über den Verbraucherschutz beizubehalten, die unlautere Geschäftspraktiken verhindern;
- bessere Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher zu schaffen, da die Hersteller sofort auf Veränderungen von Verbrauchergeschmack und -nachfrage reagieren und den Bedürfnissen der Einzelhändler nach einer Optimierung der Regalflächennutzung entgegenkommen können;
- ein kohärentes und hinreichendes System der Verbraucherinformation durch Warenkennzeichnung zu gewährleisten: Die Angabe von Kilo- bzw. Literpreisen macht es den Verbrauchern möglich, in unterschiedlichen Mengen abgepackte Waren schnell zu vergleichen. Dieser Ansatz steht in Einklang mit den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs, dem zufolge auf den „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher“ Bezug zu nehmen ist.

3.4 Weder hat das gegenwärtige Umweltrecht Auswirkungen auf die Größen, noch haben die Größen Auswirkungen auf das Umweltrecht. Bestehende Umweltvorschriften sollten weiterhin gelten; der Vorschlag sollte die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung des Umweltrechts nicht behindern, vor allem nicht die Müllvermeidung, die eine Minimalisierung des Verpackungsaufwands erforderlich macht.

3.5 Um der Industrie ausreichend Zeit zur Anpassung an die Deregulierung zu lassen und den durchschnittlichen Investitionszyklen für Verpackungsanlagen Rechnung zu tragen, wurde für das Inkrafttreten der Deregulierung eine Frist von 20 Jahren gesetzt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Nennfüllmengen für Fertigpackungen — wobei die Nennfüllmenge das gekennzeichnete Volumen angibt und die Packungsgröße die tatsächlich abgefüllte Menge bezeichnet — sind Füllmengen, die nur durch die Größen (Fassungsvermögen) der jeweiligen Behälter/Verpackungen vorgegeben sind. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die angekündigte Überprüfung der messtechnisch bestimmten Menge (Kontrolle des abgepackten Inhalts) als eine wichtige Priorität für den Schutz der Verbraucher und der europäischen Hersteller.

4.2 Der EWSA begrüßt ferner die öffentliche Konsultation und den Dialog mit den Betroffenen durch die Kommission und stellt fest, dass unterschiedliche Sektoren berücksichtigt wurden, u.a. Weine und Spirituosen, Zucker und Kaffee. Die Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der europäischen Industrie ist für die Erzielung von Wachstum unerlässlich und wird von der Initiative SLIM-IV unterstützt.

4.2.1 Der Europäische Verband der Spirituosenhersteller CEPS hat sich der Kommission gegenüber gesondert geäußert und dabei zusätzliche Themen im Bereich Verbraucherschutz und Angabe des Preises nach Maßeinheit sowie in Bezug auf die etwaige Abschaffung von Rechtsvorschriften für alkoholische Getränke innerhalb von 20 Jahren ausgesprochen. Er hat zu Recht darauf hingewiesen, dass letztere vor Ablauf der 20 Jahre überprüft werden sollten.

4.3 In der Richtlinie sollte eine eindeutige Festlegung der höchstzulässigen Verpackungsgröße für Mineralwasser von zehn Liter erfolgen. Bei größeren Verpackungen besteht die begründete Annahme, dass sich die Qualität des Mineralwassers allmählich verschlechtern und dadurch für die Verbraucher ein Gesundheitsrisiko entstehen könnte.

4.4 Die neue Richtlinie lässt einen größeren Spielraum für Innovationen, Marktstudien und Entwicklungen, die eine

größere Produktauswahl und -vielfalt für die Verbraucher bewirken.

4.5 Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Angabe des Preises nach Maßeinheit offensichtlich nicht in ganz Europa verbreitet und häufig klein gedruckt auf den Preisschildern am Regal zu finden ist. Die Schriftgröße für die Angabe des Preises nach Maßeinheit wird auf nationaler Ebene festgelegt und ist sehr oft noch ungünstig für die Verbraucher. Dies macht Blinden und Sehbehinderten, Leseunkundigen oder Nichtmuttersprachlern das Leben schwer, vor allem, wenn diese daran gewöhnt sind, Produkte in bestimmten Standardgrößen zu kaufen.

4.6 Verbraucherorganisationen haben darauf aufmerksam gemacht, dass einige Verbraucher durch eine zu große Vielfalt an Verpackungsgrößen und durch Verpackungen, die zwar nicht als Mogelpackungen eingestuft werden können, aber doch den Eindruck eines größeren Inhalts erwecken, verwirrt werden könnten. Dem wird durch klare und lesbare Etikettierung, auch bei der Angabe des Preises nach Maßeinheit sowie der Verpackungsgröße auf dem Regal, und durch fortgesetzte Überwachung der Rechtsvorschriften über Mogelpackungen entgegen gewirkt werden. Auch sollte größerer Wert auf sofortige Maßnahmen bei der Verletzung oder dem Fehlen von Verbraucherschutzgesetzen gelegt werden. All dies sollte in der Richtlinie deutlicher zum Ausdruck kommen und bei der messtechnischen Überprüfung berücksichtigt werden.

4.7 Seitens der Verbraucherorganisationen besteht große Besorgnis, dass eine Freigabe der Gestaltung der Packungsgrößen unter dem Deckmantel ihrer Neugestaltung Preisanhebungen Vorschub leisten könnte, wie dies bei der Einführung des Euro und in Großbritannien beim Übergang zum metrischen System der Fall war. Der Ausschuss spricht sich daher dafür aus, dass als Teil des internen Kontrollverfahrens bei der Erhebung statistischer Daten Veränderungen von Produktgrößen mit Veränderungen des Preises pro Maßeinheit in Bezug gesetzt werden.

4.8 Zwar hat das bestehende Umweltrecht keinen Einfluss auf die Richtlinie, doch ist es wahrscheinlich, dass mit einer Zunahme kleinerer Packungsgrößen das Verpackungsvolumen insgesamt ansteigt und mithin mehr Verpackungsmüll anfällt.

4.9 Die Ziele der EU-Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle müssen unbedingt erreicht werden, unabhängig davon, ob Größen reguliert werden oder nicht. Dies muss allen Mitgliedstaaten und der Industrie noch einmal klar gemacht werden, und zwar im Verbund mit einer deutlichen Aufforderung an die Verbraucher, vom Einzelhandel weniger Verpackungsaufwand zu verlangen.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung eines Förderprogramms für den europäischen audiovisuellen Sektor (MEDIA 2007)“

(KOM(2004) 470 endg. — 2004/0151 (COD))

(2005/C 255/07)

Der Rat beschloss am 9. September 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 157 Absatz 3 und Artikel 150 Absatz 4 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 21. März 2005 an. Berichterstatter war Herr PEGADO LIZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 133 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung: Zusammenfassung des Vorschlags

1.1 Der hier erörterte Kommissionsvorschlag (KOM(2004) 470 endg. vom 14.7.2004) zielt darauf ab, die Programme MEDIA Plus ⁽¹⁾ und MEDIA-Fortbildung ⁽²⁾ weiterzuführen, wobei die Ergebnisse der jeweiligen Halbzeitbewertung dieser Programme in Verbindung mit der vorbereitenden Maßnahme „Wachstum und audiovisuelle Medien: i2i Audiovisual“ ⁽³⁾ ebenso berücksichtigt werden wie die Ergebnisse der umfassenden öffentlichen Konsultation, die von Mai bis August 2003 durchgeführt wurde, und die Wirkungsanalyse mit Ex-ante-Bewertung vom Juli 2004. ⁽⁴⁾

1.2 Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der audiovisuelle Sektor ein tragendes Element der europäischen Bürgerschaft und der europäischen Kultur ist und für die Herausbildung einer europäischen kulturellen Identität eine bedeutende Rolle spielen kann. Sie stellt jedoch auch die Zersplitterung des AV-Sektors fest, die zwar die wichtige kulturelle Vielfalt widerspiegelt, die europäische Industrie jedoch daran gehindert hat, innerhalb der Union und weltweit wirklich mit der nicht-europäischen Produktion konkurrieren zu können.

1.3 Mit dem Programm MEDIA 2007 will die Kommission — unter Nutzung der im Rahmen der früheren Programme gesammelten Erfahrungen — die private Investitionstätigkeit im AV-Sektor stimulieren, damit die in diesem Sektor tätigen Unternehmen, insbesondere die KMU, ihre Wettbewerbsfähigkeit und finanzielle Solidität verbessern können.

1.4 Um Synergien zu entwickeln und Mehrfachaufwand und bürokratische Hemmnisse zu vermeiden, schlägt die Kommission ein einziges Programm vor, das an der Vorproduktions- und Postproduktionsphase ansetzt und dessen besonderer Schwerpunkt auf der europaweiten Verbreitung von AV-Werken liegt.

1.5 Die spezifischen Ziele des Programms lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A) Vorproduktionsphase

I- Erwerb und Vertiefung von Kompetenzen im AV-Bereich:

- a) Stärkung der Kompetenzen europäischer AV-Fachleute;
- b) Stärkung der europäischen Dimension der Aus- und Weiterbildung.

II- Entwicklung:

- a) Unterstützung der Entwicklung von unabhängigen Produktionsvorhaben;
- b) Unterstützung für die Ausarbeitung von Finanzplänen für europäische Produktionsgesellschaften und -projekte.

B) Postproduktionsphase

I- Vertrieb und Ausstrahlung:

- a) Stärkung des europäischen Vertriebssektors, indem die Verleihfirmen angeregt werden, in die Koproduktion, den Erwerb und die Promotion nicht-nationaler europäischer Filme zu investieren und koordinierte Vermarktungsstrategien zu verfolgen;
- b) Verbesserung der Verbreitung nicht-nationaler europäischer Filme auf dem europäischen und internationalen Markt;
- c) Förderung der transnationalen Ausstrahlung von europäischen AV-Werken, die von unabhängigen Produktionsfirmen hergestellt wurden;
- d) Förderung der Digitalisierung europäischer AV-Werke;
- e) Anreize für Kinos, die Möglichkeiten des digitalen Vertriebs zu nutzen.

⁽¹⁾ Beschluss Nr. 2000/821/EG des Rates vom 20.12.2000, ABl. L 13 vom 13.1.2001.

⁽²⁾ Beschluss Nr. 163/2001/EG des EP und des Rates vom 19.1.2001, ABl. L 26 vom 27.1.2001.

⁽³⁾ KOM(2003) 725 endg. vom 24.11.2003 und KOM(2003) 802 endg. vom 18.12.2003.

⁽⁴⁾ SEK(2004) 955 vom 14.7.2004.

II- Werbemaßnahmen („Promotion“):

- a) intensivere Verbreitung europäischer AV-Werke;
- b) besserer Zugang zu europäischen AV-Werken für das europäische und internationale Publikum;
- c) Förderung gemeinsamer Aktionen nationaler Einrichtungen zur Werbung für Filme und AV-Programme;
- d) Unterstützung von Werbemaßnahmen für das europäische kinematografische und audiovisuelle Erbe.

C) Unterstützung von Pilotprojekten in den Bereichen, die von der Einführung und Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien betroffen sein werden.

1.6 Im Anhang zu dem Vorschlag hat die Kommission die operationellen Ziele aufgeschlüsselt und ausführlich erläutert. Für jedes einzelne dieser Ziele sind die zu ergreifenden Maßnahmen, die Modalitäten und Instrumentarien für ihre Durchführung sowie die jeweils zugewiesenen Finanzmittel aufgeführt. Als eine der verschiedenen Durchführungsmaßnahmen ist die Einrichtung eines neuartigen europäischen Netzes von MEDIA-Desks und MEDIA-Antennen mit einer langen Liste von Zuständigkeiten und Aufgaben hervorzuheben.

1.7 Den letzten Teil des Vorschlags bildet ein detaillierter, über die siebenjährige Laufzeit des Programms gestaffelter Finanzierungsplan, in dem die Mittelausstattung für die Durchführung des Programms auf 1,055 Mrd. € festgelegt wird und sämtliche für die einzelnen Aktionen und Maßnahmen zugewiesenen Mittel aufgeführt werden.

2. Hintergrund

2.1 Wie dargelegt baut der hier erörterte Vorschlag auf den Programmen MEDIA (1991-1995) ⁽⁵⁾, MEDIA II — Projektentwicklung und Vertrieb (1996-2000) ⁽⁶⁾, MEDIA PLUS ⁽⁷⁾, MEDIA II — Fortbildung ⁽⁸⁾, und MEDIA — Fortbildung (2001-2005) ⁽⁹⁾ auf, die jetzt zu einem einzigen Programm zusammengefasst werden.

2.2 In diesem Zusammenhang ist auf die wichtigsten Schlussfolgerungen der Stellungnahmen zu verweisen, die der EWSA zu diesen Programmen verabschiedet hat.

2.2.1 In seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen MEDIA II — Fortbildung (1996-2000) und MEDIA II — Projektentwicklung und Vertrieb (1996-2000) ⁽¹⁰⁾ (KOM(1994) 523 endg.) wies der EWSA zum Schluss seiner Ausführungen darauf hin, dass „die Gefahr einer Vergeudung der Mittel verringert“ werden müsse und die Festlegung von Durchführungskriterien wünschenswert wäre, mit denen „die optimale Gestaltung der Programme und ihrer Finanzierung begünstigt würde“, außerdem vertrat er die Auffassung, dass „all jene Kriterien und Instrumente

klarer definiert werden sollten, mit denen eine genaue Ermittlung der potenziellen Empfänger einer finanziellen Unterstützung sowie ein Höchstmaß an Transparenz der Aktionen gewährleistet werden kann“.

2.2.2 In seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen MEDIA-Fortbildung (2001-2005) und MEDIA Plus — Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit (2001-2005) ⁽¹¹⁾ (KOM(1999) 658 endg.) unterstützte der Ausschuss die Vorschläge der Kommission, bedauerte aber, dass in diesen „nicht berücksichtigt wurde, dass die europäische audiovisuelle Industrie ihre Bedeutung nicht allein ihren Unternehmen verdankt, sondern auch ihrer Funktion als Vehikel zur Förderung der europäischen Kultur und der demokratischen Werte“.

2.2.3 Er unterstrich darüber hinaus, dass der Vorschlag „eine Bewertung der im Zuge seiner Umsetzung entstehenden Arbeitsplätze vornehmen“ sollte und empfahl, dass die Kommission Maßnahmen einbeziehen sollte, die „aktiv eine stärkere Beteiligung von Frauen an der Umsetzung dieses Ausbildungsprogramms fördern und für die Zukunft eine wachsende weibliche Präsenz in diesem Sektor gewährleisten“.

2.2.4 Der EWSA bemängelte außerdem das Fehlen von Maßnahmen, durch die „insbesondere unabhängigen europäischen Unternehmen der Zugang zum Markt erleichtert“ wird und der „Zugang der Öffentlichkeit zum europäischen audiovisuellen Kulturgut“ vor allem im Zuge der Digitalisierung verbessert wird; er wies auf die Zweckmäßigkeit der „Entwicklung von Pilotprojekten im Rahmen von e-Europa“ hin, sprach sich für die „Förderung der Untertitelung“ aus und bemängelte das geringe Mittelvolumen; er schlug erneut vor, eine Europäische Agentur für die Informationsgesellschaft zu errichten, „die zur Koordinierung der einzelnen Initiativen im Bereich der Multimedia-Konvergenz beiträgt“, und bezeichnete es als sinnvoll, einen Garantiefonds als Förderinstrument für den audiovisuellen Sektor vorzusehen. ⁽¹²⁾

2.2.5 In seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen für Entscheidungen zur Verlängerung der Programme MEDIA-Fortbildung und MEDIA-Plus bis 2006 ⁽¹³⁾ (KOM(2003) 188 endg. und KOM(2003) 191 endg.) schließlich kritisierte der EWSA, dass die Kommission nicht in der Lage war, die neuen Mehrjahresprogramme für den audiovisuellen Sektor rechtzeitig vorzulegen, und:

- i. unterstrich, dass der Finanzbetrag ganz offensichtlich zu niedrig angesetzt wurde, um den vorgeschlagenen Zielen Rechnung zu tragen, zumal in Anbetracht der Erweiterung;
- ii. empfahl, die verschiedenen im Programm vorgesehenen Finanzierungsmöglichkeiten stärker auf die Unterstützung der KMU, insbesondere der zahlreichen Kleinunternehmen dieses Sektors, auszurichten, auch durch private Finanzierungsmechanismen und die Unterstützung der EIB nach dem Vorbild der Initiative „Wachstum und audiovisuelle Medien: i2i Audiovisual“;
- iii. hob die Bedeutung der „MEDIA Desks“ als Schnittstelle zu den Nutzern des Programms auf nationaler Ebene hervor;
- iv. bekräftigte einige strategische Erwägungen, die er bereits in seiner Stellungnahme vom 27. April 2000 dargelegt hatte.

⁽⁵⁾ Beschluss 90/685/EWG des Rates vom 21. Dezember 1990, ABl. L 380 vom 31.12.1990.

⁽⁶⁾ Beschluss 95/563/EG des Rates vom 10. Juli 1995, ABl. L 321 vom 30.12.1995.

⁽⁷⁾ Beschluss 2000/821/EG des Rates vom 20. Dezember 2000, ABl. L 13 vom 17.1.2001.

⁽⁸⁾ Beschluss 95/564/EG des Rates vom 22. Dezember 1995, ABl. L 321 vom 30.12.1995.

⁽⁹⁾ Beschluss 163/2001/EG des EP und des Rates vom 19. Januar 2001, ABl. L 26 vom 27.1.2001.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 256 vom 2.10.1995.

⁽¹¹⁾ ABl. C 168 vom 16.6.2000.

⁽¹²⁾ ABl. C 204 vom 15.7.1996.

⁽¹³⁾ ABl. C 10 vom 14.1.2004.

2.3 Im Rahmen der Bewertung des hier erörterten Vorschlags wird auch überprüft, in wie weit die oben angeführten Bemerkungen und Empfehlungen inhaltlich berücksichtigt wurden bzw. ob sie nach wie vor Gültigkeit haben.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Ausschuss begrüßt die Initiative der Kommission, die verschiedene Anregungen und Empfehlungen aus seinen früheren Stellungnahmen in erheblichem Umfang aufgreift.

3.2 Dies gilt insbesondere für die mit dem neuen Programm angestrebte strukturelle Vereinfachung der Gemeinschaftsinterventionen für den audiovisuellen Sektor: es wird ein einziges integriertes Programm (MEDIA 2007) geschaffen, das an der Vorproduktions- und der Postproduktionsphase ansetzt und an die Stelle der beiden derzeitigen Programme (MEDIA-Plus und MEDIA-Fortbildung) tritt.

3.3 Außerdem werden in dem neuen Programm auch die Querschnittsprioritäten berücksichtigt, die der EWSA in früheren Stellungnahmen hervorgehoben hat, wie z.B.:

- i. Berücksichtigung der kulturellen Bedeutung des europäischen kinematografischen und audiovisuellen Erbes im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahmen;
- ii. Stärkung der Produktionsstrukturen der KMU;
- iii. Verringerung des Gefälles zwischen den Ländern mit großen Produktionskapazitäten und denjenigen mit geringen Produktionskapazitäten oder einem kleinen Sprachgebiet;
- iv. Berücksichtigung der Marktentwicklungen hinsichtlich der Verwendung der Digitaltechnik;
- v. Förderung der Synchronisierung oder Untertitelung im Rahmen des Vertriebs und der Verbreitung europäischer audiovisueller Werke.

3.4 Der EWSA nimmt auch mit Befriedigung die intelligente und wohlgedachte Konzipierung des Programms zur Kenntnis, insbesondere was die Gestaltung des Anhangs betreffend die Mittelausstattung und die finanziellen Auswirkungen angeht.

3.5 Der Kommission ist es wohl nicht — wie sie dies vermutlich gewünscht hätte — gelungen, deutlicher die Rolle herauszuarbeiten, die der Branche bei der nachhaltigen Entwicklung des europäischen audiovisuellen und kinematografischen Sektors zukommt, der ein wichtiges Instrument ist, um der europäischen Bürgerschaft und der europäischen Kultur Ausdruck zu verleihen. Nach Auffassung des EWSA müssen jedoch die europäischen kulturellen Werte stets gewahrt sowie die Vielfalt und der Pluralismus in allen audiovisuellen Medien gewährleistet sein. Diesem Anliegen ist bei sämtlichen Maßnahmen der Kommission im Rahmen des Programms Rechnung zu tragen.

3.5.1 In diesem Zusammenhang weist der EWSA die Kommission insbesondere darauf hin, dass wirkungsvollere Maßnahmen gegen die — durch die Einführung der neuen Technologien möglicherweise noch verstärkten — Konzentrationen erforderlich sind, die dem Pluralismus und der Vielfalt abträglich sind und sich auf die Produktion und den Vertrieb nachteilig auswirken. Außerdem ist es notwendig, die Urheberrechte zu schützen und die widerrechtliche Verwertung von audiovisuellem Material zu bekämpfen, gleichzeitig aber auch verbesserte Instrumentarien zur Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender Praktiken zu schaffen.

3.5.2 Der Ausschuss begrüßt daher die Kommissionsmitteilung über Folgemaßnahmen zur Mitteilung der Kommission zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken ⁽¹⁴⁾ und spricht sich, wie in seiner früheren Stellungnahme dargelegt ⁽¹⁵⁾, für die Annahme der auf dieser Grundlage vorgeschlagenen Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates aus.

3.6 Nach Auffassung des Ausschusses würde es das Verständnis des Programms MEDIA 2007 erleichtern, wenn im Text des Beschlusses auch die wesentlichen Querschnittskonzepte des Programms definiert würden, insbesondere wenn diese — wie das Konzept der unabhängigen Produktionsfirma — für das Programm von besonderer Bedeutung sind. Er räumt allerdings ein, dass derartige Konzeptdefinitionen auch in anderen Gemeinschaftsdokumenten zu finden sind und zudem üblicherweise im Rahmen von „Leitlinien“ für die Programmdurchführung erläutert werden.

3.7 Der EWSA hat Unterschiede zwischen den verschiedenen Sprachfassungen des Kommissionsvorschlags festgestellt und empfiehlt nachdrücklich, durch eine eingehende Prüfung sämtliche Abweichungen festzustellen und in den endgültigen Texten zu beheben.

3.8 Zu der Mittelausstattung für die geplanten Aktionen und ihrer Staffelung ist grundsätzlich nichts weiter anzumerken, aber nach Auffassung des Ausschusses müssten die eventuellen Auswirkungen berücksichtigt werden müssten, die seine besonderen Bemerkungen in dieser Hinsicht haben könnten. Er empfiehlt daher, bei der Zwischenbewertung nach Möglichkeit mit der gebührenden Sorgfalt zu prüfen, ob die zugewiesenen Mittel für die effiziente Verwirklichung der Programmziele ausreichend sind.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der EWSA bekräftigt einige strategische Erwägungen, die er bereits in seiner Stellungnahme vom 24. September 2003 ⁽¹⁶⁾ dargelegt hatte, da seines Erachtens im Kommissionsvorschlag einige Aspekte im Hinblick auf das neue Programm noch nicht ausreichend berücksichtigt wurden, das folgendem Anforderungsprofil genügen muss:

— Gewährleistung der Komplementarität und Kohärenz mit den anderen Gemeinschaftsmaßnahmen durch ihre Eingliederung in eine gemeinsame Strategie;

⁽¹⁴⁾ KOM(2004) 171 endg. vom 16.3.2004, veröffentlicht in ABl. C 123 vom 30.4.2004.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 74 vom 23.3.2005, Berichterstatter: Herr BRAGHIN.

⁽¹⁶⁾ Vgl. Referenz in Ziffer 2.2.5.

- Vorrang für technologische Entwicklung und Innovation sowie transnationalen Austausch;
- maßgebliche Impulse für die Schaffung eines Informations- und Monitoringsystems für die neuen Erfordernisse und Entwicklungen des audiovisuellen Marktes;
- Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zum europäischen audiovisuellen Erbe durch dessen Digitalisierung und Vernetzung auf europäischer Ebene, vor allem zu Bildungs- und Ausbildungszwecken;
- angemessene und systematische Bewertung der Programmdurchführung zwecks optimaler Nutzung der verfügbaren Finanzmittel und Erfüllung der Erfordernisse der audiovisuellen Industrie;
- konsequente Förderung der Entwicklung von Pilotprojekten, die auch auf die Inhalte und nicht nur auf die technologische Komponente ausgerichtet werden sollten;
- effiziente Förderung europäischer Filme auf dem europäischen und internationalen Markt mit Hilfe systematischer Informationskampagnen für Filmfestspiele.

4.2 Der EWSA wiederholt auch nochmals die bereits in seiner Stellungnahme vom 15. September 2004⁽¹⁷⁾ abgegebene Empfehlung, dass Ausbildungsmaßnahmen im Bereich der neuen Technologien und im Zusammenhang mit den neuen Erfordernissen auf dem Gebiet der Erfassung, Katalogisierung, Bewahrung und Restaurierung von Kino- und Fernsehfilmen sowie der Verwaltung der Datenbanken und der Standardmethoden für die digitale Aufbewahrung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

4.3 Nach Auffassung des EWSA wäre es begrüßenswert, wenn die Aufnahme spezieller Anreize für KMU in die Programmziele bei der Mittelausstattung stärker berücksichtigt würde, um eine effizientere und konsistentere Unterstützung zu ermöglichen; desgleichen sollten auch für die Unterstützung bei der Einführung der neuen Digitaltechnik in Kinos und bei Online-Diensten sowie für die neuen Initiativen im Bereich der technologischen Innovation umfangreichere Mittel zugewiesen werden.

4.4 Bezüglich der Verwaltung des Programms MEDIA 2007 stellt der EWSA fest, dass die Kommission für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2008 eine Exekutivagentur für die Verwaltung der Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Audiovisuelles und Kultur⁽¹⁸⁾ eingerichtet hat. In dem betreffenden Beschluss ist die Möglichkeit vorgesehen, die dieser Agentur übertragenen Aufgaben im Zusammenhang mit der neuen Generation von Programmen zu ändern oder zu erweitern, was mithin auch die Verwaltung des Programms Media 2007 betreffen würde.

⁽¹⁷⁾ Vgl. Referenz in Ziffer 3.5.2.

⁽¹⁸⁾ Beschluss vom 14. Januar 2005 zur Einrichtung der „Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ für die Verwaltung der Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Audiovisuelles und Kultur gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates (2005/56/EG), ABl. L 24 vom 27.1.2005, S. 35-38.

4.4.1 Gemäß Punkt 7 der Begründung „betraut die Kommission [...] eine Exekutivagentur mit der Verwaltung des Programms“, und diese Aussage wird in Ziffer 5.3 des Anhangs wiederholt und in „6.1.1 Financial intervention“ unter Angabe der Mittelzuweisungen für diese Exekutivagentur bestätigt. Angesichts dessen fordert der EWSA nach Prüfung der in Artikel 4 des genannten Beschlusses aufgeführten Ziele und Aufgaben dieser Agentur die Kommission auf, unmissverständlich und transparent klarzustellen, welche Aufgaben gemäß den Bestimmungen der Absätze 2, 3 und 4 von Artikel 4 dieser Agentur bei der Verwaltung des Programms Media 2007 konkret übertragen werden, und in welcher Weise ihre Befugnisse und die anderer Gemeinschaftsgremien, die Durchführungs-, Beratungs- und Bewertungsaufgaben im Zusammenhang mit dem Programm MEDIA 2007 wahrnehmen, miteinander verzahnt sind bzw. ineinander übergehen.

4.4.2 Es ist besonders zu berücksichtigen, dass für die Exekutivagentur Personal bereitgestellt werden muss, das über Fachkenntnisse im audiovisuellen Sektor verfügt; der Beschluss sagt hierzu nichts aus.

4.4.3 Außerdem muss sichergestellt werden, dass die integrierte Verwaltung des Programms umfassend von der Agentur wahrgenommen wird, um insbesondere Kompetenzstreitigkeiten — über mehr oder weniger Zuständigkeiten — zwischen den an der Festlegung der strategischen Ziele und der Durchführung des Programms beteiligten Stellen zu vermeiden.

4.4.4 Es sollte auch klargestellt werden, auf welche Stelle bzw. welche Stellen die Zuständigkeiten dieser Agentur übertragen werden, falls zur Halbzeit des Programms ihr Auftrag nicht verlängert werden sollte, damit die einwandfreie Durchführung und effiziente Abwicklung des Programms ohne Unterbrechung gewährleistet wird.

4.5 Da der audiovisuelle Markt in Europa nach wie vor zersplittert ist und sich seine kulturelle Heterogenität immer noch in einer Zerteilung zwischen den Ländern mit einer geringen audiovisuellen Produktionskapazität bzw. einem kleinen Sprachgebiet und den Ländern mit einer größeren audiovisuellen Produktionskapazität⁽¹⁹⁾ niederschlägt, ist der Ausschuss im Hinblick auf die Finanzbestimmungen der Ansicht, dass die Kommission innerhalb der durch das Wettbewerbsrecht abgesteckten Grenzen bei der Festlegung der Leitlinien für das Programm die tatsächliche Situation einiger Mitgliedstaaten und Regionen berücksichtigen könnte, die im audiovisuellen Sektor nachweislich noch nicht den vollen Entwicklungsstand erreicht haben.

⁽¹⁹⁾ Laut Bericht der Kommission über die Durchführung und die Ergebnisse nach Ablauf der ersten Hälfte der Laufzeit der Programme MEDIA Plus und MEDIA Fortbildung (2001-2005), gestützt auf die Schlussfolgerungen des Berichts zur Halbzeitbewertung, der der Europäischen Kommission vorgelegt wurde (Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Bericht über die Durchführung und die Ergebnisse nach Ablauf der ersten Hälfte der Laufzeit der Programme MEDIA Plus und MEDIA Fortbildung (2001-2005) sowie die Ergebnisse der vorbereitenden Maßnahme „Wachstum und audiovisuelle Medien: i2iAudiovisual“, KOM(2003) 725 endg. vom 24.11.2003); Bericht „Mid-Term evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training Programmes“, erstellt von den Firmen APRIL/Media Consulting Group/SECOR. Bezüglich der Frage der positiven Diskriminierung wird insbesondere auf Ziffer 4.7 der Zusammenfassung hingewiesen: The European added value of MEDIA for countries with a low production capacity and a restricted linguistic area).

4.6 Hinsichtlich der Kommunikationsmaßnahmen unterstützt der EWSA uneingeschränkt die strategische Entscheidung der Kommission, den MEDIA-Desks und MEDIA-Antennen gemäß der betreffenden Ziffer 2.2 „MEDIA-Desks und MEDIA-Antennen“ des Anhangs zu dem hier erörterten Beschluss erhebliche Zuständigkeiten zu übertragen. Der EWSA schlägt daher vor, dass die Kommission den Wortlaut von Artikel 12 des Beschlusses an die umfassendere Aufgabenbeschreibung in der vorgenannten Ziffer des Anhangs anpassen⁽²⁰⁾ und die MEDIA-Desks mit ausreichenden Mitteln ausstatten sollte, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen können.

4.7 Der Ausschuss weist außerdem darauf hin, dass — analog zu Artikel 9 Absatz 2 des Beschlusses des Rates vom 20. Dezember 2000 zu dem Programm MEDIA Plus⁽²¹⁾ — in Artikel 13 Absatz 2 des Vorschlags klar ausgesagt werden

muss, dass es Aufgabe der Kommission ist, die Kohärenz und Komplementarität zwischen dem Programm MEDIA 2007 und den Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der kulturellen Zusammenarbeit mit Drittstaaten und den zuständigen internationalen Organisationen zu gewährleisten.

4.8 Nach Auffassung des EWSA wäre es angesichts der geplanten Laufzeit des Programms (7 Jahre) und der natürlichen Entwicklung des Marktes und der Technologie ratsam, den Zeitplan für die Evaluierung in Artikel 14 Absatz 3 des Beschlusses zu ändern und insbesondere den ersten Zwischenbericht über die Evaluierung der erzielten Ergebnisse und die qualitativen und quantitativen Aspekte der Umsetzung des Programms vorzuziehen. Auf diese Weise könnten die Schlussfolgerungen dieser Evaluierung gegebenenfalls als Grundlage für eine Neuformulierung der konkreten Ziele und der umzusetzenden Maßnahmen genutzt werden.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁰⁾ Nach Auffassung des EWSA würde der hier erörterte Vorschlag für einen Beschluss durch diese Änderung an Transparenz und Rechtssicherheit gewinnen.

⁽²¹⁾ ABl. L 13 vom 17.1.2001, S. 34.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Große Einzelhandelsunternehmen — Tendenzen und Auswirkungen auf Landwirte und Verbraucher“

(2005/C 255/08)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. Juli 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Große Einzelhandelsunternehmen — Tendenzen und Auswirkungen auf Landwirte und Verbraucher“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 17. März 2005 an. Berichterstatter war **Herr Allen**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 7. April) mit 115 gegen 71 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Reaktion der europäischen Einzelhändler auf die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen der vergangenen zwanzig Jahre, insbesondere auf die Veränderung des Verbraucherbedarfs, führte zur Gründung von großen Einzelhandelsunternehmen. Ausgangspunkt war, durch das Angebot eines breiten Sortiments an Lebensmitteln und anderen Waren unter einem Dach den Einkauf für den Kunden bequemer zu gestalten. Marketingtechnisch wollen große Einzelhandelsunternehmen durch die attraktive Präsentation ihrer Ware zu wettbewerbsfähigen Preisen immer mehr Kunden anlocken. Der Lebensmitteleinzelhandel hat die tiefgreifendsten Veränderungen erlebt, und allein aufgrund seiner Größe und Bedeutung haben sich diese Entwicklungen sehr stark auf die Verbraucher ausgewirkt. Im Vereinigten Königreich werden 80 % der Lebensmittel in großen Einzelhandelsunternehmen eingekauft. Dieser prozentuale Anteil zählt zu den höchsten in der EU. Supermärkte und Hypermärkte können den Verbrauchern sage und schreibe 20.000 Produktlinien anbieten.

1.2 Im Laufe der Zeit haben die großen Einzelhandelsunternehmen den Käufern durch ihre Produktauswahl und wettbewerbsfähige Preise erhebliche Vorteile gebracht. Vor allem boten große Einzelhandelsunternehmen den Kunden eine große Auswahl unterschiedlicher Lebensmittel unter einem Dach, dazu auch noch kostenlose und umfangreiche Parkmöglichkeiten. Sie sind sowohl kinder- als auch behindertenfreundlich. Einige bieten Bankdienste, Erfrischungsmöglichkeiten und Recyclingeinrichtungen. Viele bieten die Möglichkeit zum Online-Einkauf sowie Lieferdienste im Nahbereich. Die Attraktivität von Supermärkten für Kunden liegt darin, dass der wöchentliche Großeinkauf zu wettbewerbsfähigen Preisen an einem Ort stattfinden kann, was auch das Wachstum des Marktanteils der großen Einzelhandelsunternehmen am gesamten Nahrungsmittelmarkt erklärt.

1.3 In den meisten neuen Mitgliedstaaten haben die großen Einzelhandelsunternehmen einen kleineren Marktanteil als in der EU-15, doch wächst dieser Anteil rasant.

Die großen Einzelhandelsunternehmen arbeiten mit unterschiedlichen Ladenstrukturen:

- Hypermarkt: große Einzelhandelsgeschäfte, vorwiegend mit Selbstbedienung, mit bis zu 10 000 m² Verkaufsfläche, die einen großen Anteil an Non-food-Artikeln anbieten.
- Supermarkt: Einzelhandelsgeschäfte mit Selbstbedienung mit einer Verkaufsfläche von bis zu 3 500 m², bei denen Non-food-Artikel weniger als 25 % des Umsatzes ausmachen.
- Discounter: minimal ausgestattete Selbstbedienungsläden mit einem begrenzten Sortiment mit hohem Warendurchsatz — niedrige Preise sind ihr Hauptanziehungsfaktor. Dieser Sektor weist hohe Wachstumsraten auf.

1.4 Der Marktanteil der großen Einzelhandelsunternehmen schwankt jedoch stark zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. In Ungarn machen die drei größten Einzelhändler 29 % des Lebensmitteleinzelhandels aus, im Vereinigten Königreich kontrollieren die drei größten Einzelhandelsunternehmen 60 % dieses Marktes, während die drei größten in Irland 66 % des Marktes kontrollieren. Die drei größten Einzelhandelsunternehmen haben in folgenden Mitgliedstaaten folgende Anteile am Lebensmitteleinzelhandel: Polen 14,2 %, Tschechische Republik 25,4 %, Slowakei 42,6 %, Slowenien 77,3 %. In den vergangenen zehn Jahren zeigte sich im Einzelhandel die Tendenz zu einer marktbeherrschenden Stellung von wenigen sehr großen Unternehmen. Durchschnittlich macht der Verkauf von Nahrungsmitteln 70 % des Lebensmitteleinzelhandels aus. (Quelle: GfK ConsumerScan/Household Panel)

2. Einzelhandelspreise in der EU und der Binnenmarkt

2.1 Die GD Binnenmarkt der Europäischen Kommission untersuchte auf der Grundlage von Daten des Marktforschungsinstituts A.C. Nielsen einen Warenkorb mit paneuropäischen Markenartikeln⁽¹⁾, die in der EU-15 im Zeitraum von September 2002 bis Oktober 2003 erhältlich waren, und nahm einen Preisvergleich vor. Der folgende Preisindex zeigt, dass die Preise in der EU-15 sehr stark variieren. Nimmt man den EU-Medianpreis = 100, so erhält man die folgenden höchsten und niedrigsten Preise in den genannten Mitgliedstaaten:

⁽¹⁾ Paneuropäische Marken sind Marken, die in vier der fünf großen Länder sowie in fünf weiteren Ländern erhältlich sind; generische Marken erfüllen dieses Kriterium nicht. Die hier zitierte Analyse bezieht sich auf Euro-Preise ohne MwSt.

Artikel	Land	Niedrigster Preis	Land	Höchster Preis
Kerrygold Butter	Irland	90	Deutschland	150
Red Bull	Österreich	79	Finnland	134
Fanta	Spanien	70	Finnland	148
Evian	Frankreich	62	Finnland	204
Twix	Belgien	74	Dänemark	131
Haägen Dazs	Italien	60	Griechenland	117
Nescafé Instantkaffee	Griechenland	64	Österreich	137
Kellogg's Cornflakes	Vereinigtes Königreich	75	Frankreich	144
Uncle Ben's Reis	Finnland	81	Vereinigtes Königreich	161
Barilla-Nudeln	Italien	55	Irland	114

2.2 Paneuropäische Markenartikel wie die oben genannten verfügen in der gesamten EU über eine hohe Akzeptanz bei den Verbrauchern.

Bei generischen Marken und Nichtmarkenartikeln fallen die Preisunterschiede höher aus. Auch hier lässt sich kein Muster für die Preisunterschiede ausmachen.

Produkt	Land	Niedrigster Preis	Land	Höchster Preis
Reis	Portugal	45	Schweden	182
Weizenmehl	Portugal	45	Schweden	182
Gemahlener Kaffee	Finnland	71	Irland	298
Löslicher Kaffee	Belgien	40	Irland	127
Fettarme H-Milch	Deutschland	71	Finnland	140
Tütensuppen	Spanien	43	Belgien	256
Tiefkühlfish	Finnland	65	Frankreich	118
Eiskrem	Finnland	40	Vereinigtes Königreich	214
Mineralwasser	Italien	47	Finnland	168
Babynahrung	Spanien	66	Italien	173
Dosenananas	Niederlande	53	Finnland	181
Zucker	Portugal	93	Schweden	286

2.3 Diese Preisunterschiede bei Marken- und Nichtmarkenartikeln liefern zwar eine Momentaufnahme der derzeitigen Lage, doch könnte ein regelmäßiger Preisvergleich bei der Bestimmung helfen, ob sich diese Preise im Laufe der Zeit annähern, wie von einem voll funktionstüchtigen Binnenmarkt zu erwarten wäre. Nach Auffassung der GD Binnenmarkt dürften die Preisunterschiede in einem funktionsfähigen Binnenmarkt nicht so groß wie die dargestellten sein. Aus einer vergleichbaren Untersuchung in den Vereinigten Staaten geht hervor, dass die Preisunterschiede dort geringer als in der EU-15 ausfielen.

2.4 Preisschwankungen haben eine Reihe von Gründen — unterschiedliche Betriebskosten wie Arbeitskosten, Transportkosten, Abfallentsorgungskosten, Geschäftsgröße und Umsatzvolumen, Kommunalsteuern und das Ausmaß des Preiswettbewerbs auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite. Unterschiedliche Vorlieben und Geschmäcker der Verbraucher, die in hohem Maße von kulturellen Gewohnheiten abhängig sind, können ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Überdies müssen auch die lokalen Marktbedingungen wie Klima und Zustand der Lieferkette berücksichtigt werden.

3. Preispolitik der großen Einzelhandelsunternehmen

3.1 In den vergangenen fünf Jahren haben die großen Lebensmitteleinzelhändler mit Slogans wie „Große Auswahl — kleine Preise“ — „Mehr Ware für Ihr Geld“ — „Wir helfen Ihnen sparen“ geworben. Immer wieder wird behauptet, dass große Einzelhandelsunternehmen dafür sorgen, dass ungerechtfertigt hohe Preise für den Verbraucher gesenkt werden. Dies liegt natürlich daran, dass die Verbraucher dem Preis große Bedeutung beimessen. Theoretisch sollten das gute Nachrichten für die Verbraucher sein, doch müssen auch die langfristigen Auswirkungen bedacht werden. Den Landwirten müssen vernünftige Preise gezahlt werden, um eine ständige Versorgung mit hochwertigen Nahrungsmitteln, die unter guten ökologischen Bedingungen erzeugt werden, sicherzustellen. Alle an Verarbeitung und Vertrieb Beteiligten müssen ebenfalls einen angemessenen Gewinn erzielen.

3.2 Die britische Supermarktkette ASDA (im Besitz des US-amerikanischen Riesen Wal-Mart) hat sich den Preiskrieg auf die Fahnen geschrieben und sich zur erklärten philanthropischen Aufgabe gemacht: „Unser Ziel ist es, Waren und Dienstleistungen für alle erschwinglicher zu machen“. Die neue Philosophie scheint darin zu bestehen, für Nahrungsmittel möglichst wenig Geld auszugeben. Die großen Einzelhandelsunternehmen wollen uns in ihrer Werbung häufig die Botschaft vermitteln, dass wir beim Lebensmitteleinkauf zuallererst auf den Preis achten sollen. Der Anteil des Haushaltseinkommens, der für Lebensmittel aufgewandt wird, geht in ganz Europa zurück (siehe Anhang 1).

3.3 Früher trugen britische und irische Einzelhandelsunternehmen die größten Preiskämpfe hauptsächlich um Grundnahrungsmittel aus, die für Laufkundschaft sorgen, da sie häufig eingekauft werden müssen, während dann, ohne dass es den Kunden bewusst ist, die Gewinnmarge bei anderen Artikeln erhöht wird. In einigen Mitgliedstaaten werden diese Artikel häufig unter dem Selbstkostenpreis verkauft, in anderen Mitgliedstaaten ist der Verkauf von Nahrungsmitteln unter dem Selbstkostenpreis verboten, z.B. in Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg und Portugal, wie auch in Spanien und Griechenland unter besonderen Bedingungen.

3.4 Der Verkauf unter Selbstkosten und eine aggressive Preiskalkulation können letztlich wettbewerbsschädigend sein.

4. Beschäftigte im Lebensmitteleinzelhandel

4.1 Durch das Wachstum der großen Einzelhandelsunternehmen sind in der ganzen EU viele tausend Arbeitsplätze, darunter zahlreiche gering bezahlte Teilzeitarbeitsplätze, geschaffen worden. Einer unlängst durchgeführten und auf der Website der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Oktober 2004 veröffentlichten vergleichenden Studie zu Arbeitsbedingungen in der Lebensmittelmittelbranche (*Industrial Relations in the Retail Sector*) zufolge sind ca. 60 % der Beschäftigten im Einzelhandel Frauen, außerdem sind die meisten Arbeitnehmer jung und gering qualifiziert. Ihre Bezahlung ist relativ niedrig, und viele arbeiten Teilzeit und am Wochenende. Die Branche ist einem starken Strukturwandel unterworfen, der mit Konzentrations- und Diversifizierungsprozessen sowie dem Druck zur Umstrukturierung, Deregulierung und zum Abbau von Arbeitsplätzen einhergeht. Ein weiteres typisches Merkmal ist gewöhnlich das

starke Lohngefälle zwischen Männern und Frauen, das auf den hohen Anteil weiblicher Teilzeitbeschäftigter und ihre verstärkte Präsenz in wenig prestigeträchtigen Berufen zurückzuführen ist.

4.2 In großen Einzelhandelsunternehmen gibt es eine große Bandbreite an Beschäftigungsmöglichkeiten, doch stehen die Kassiererinnen und Kassierer und die Regalbestücker häufig am unteren Ende der Lohnlisten; je nach Beschäftigungslage in den Mitgliedstaaten erreicht ihre Bezahlung den Mindestlohn oder liegt knapp darüber.

4.3 Flexible Arbeitszeiten können für Studenten und Teilzeitbeschäftigte, Zeitarbeitskräfte und Arbeitnehmer mit familiären Verpflichtungen oder einer weiteren Arbeitstätigkeit von Vorteil sein. Vor allem ist wichtig, dass Teilzeitbeschäftigte nicht diskriminiert werden.

4.4 Die großen europäischen Einzelhandelsunternehmen müssen sich in die Richtung eines hochwertigen Diensts am Kunden durch qualifiziertes Personal mit sicheren und guten Arbeitsbedingungen entwickeln. Die fortschreitende Konzentration der großen Einzelhandelsunternehmen führt zu neuen Wettbewerbsstrategien (z.B. Preiskriegen), starkem Druck zur Kostenkontrolle, auch in puncto Arbeitskosten, Deregulierung der Öffnungszeiten, verstärkter Öffnung der Geschäfte am Abend und Wochenendarbeit.

4.5 „Während die Preise für Lebensmittel durch den Wettbewerb in der Preisgestaltung sowie durch mehr Effizienz in Verkauf, Verwaltung, Marketing, Lagerung und Qualitätsmanagement gesenkt werden konnten, bleibt es dennoch eine Tatsache, dass billige Lebensmittel billige Arbeitskräfte bedeuten; dies müssen wir viel stärker berücksichtigen, wenn wir Supermärkte zu Preiskämpfen anstacheln“, so Professor Tim Long von der Thames Valley University.

4.6 Außerdem dürfen wir, wenn wir aus Ländern der Dritten Welt importieren, die Arbeitsbedingungen nicht vergessen, unter denen diese Nahrungsmittel hergestellt wurden.

5. Konzentration von Einzelhandelsgroßunternehmen

5.1 Die Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel hat in ganz Europa stark zugenommen. Zwischen 1993 und 2002 wuchs der Anteil der fünf größten Lebensmitteleinzelhändler um durchschnittlich 21,7 % und erreichte so einen Durchschnitt von 69,2 % in der EU-15. 2002 reichte ihr Anteil von 37 % in Italien, 52,7 % in Griechenland bis zu 94,7 % in Schweden. (Quelle: London Economics Report 2003 an das britische Umweltministerium)

5.2 In einigen Mitgliedstaaten treten sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite ähnlich stark konzentriert auf. In anderen Mitgliedstaaten gibt es Einkäufergruppen, die (theoretisch) unabhängige Einzelhändler vertreten (z.B. Einzelhandelsverbund), so dass die Einkäufer auf nationaler Ebene stärker konzentriert sind als die Anbieter.

5.3 Hypermärkte bauen ihr Angebot und ihren Warenmix aus, während sich Discounter insbesondere im Lebensmittelbereich weiter ausdehnen, sich auf niedrige Preise konzentrieren und sich um ein größeres Angebot einiger hochwertiger Artikel zu niedrigen Preisen bemühen können.

5.4 Der jüngste Trend bei Obst und Gemüse bewegte sich weg vom Ansatz eines Gütermarktes. Die großen Einzelhandelsunternehmen wollen ihren Einkauf bei einer kleinen Anzahl bevorzugter Lieferanten tätigen, mit denen sie das ganze Jahr über zusammenarbeiten können. Der EWSA betonte in einer früheren Stellungnahme (?): „Als Vorteil der Verbrauchermärkte wird die große Auswahl an frischem Obst und Gemüse besonders herausgehoben. Der Markt wird dagegen mit besserer Qualität, Frische, großer Auswahl, Vertrauen und menschlichen Kontakten in Zusammenhang gebracht“.

5.5 Die großen Einzelhandelsunternehmen haben bei ihren Produktlieferanten und insbesondere bei ihren Lebensmittellieferanten eine Konsolidierung bewirkt, beispielsweise für Brotlieferungen. In Irland und vor allem im Vereinigten Königreich hat der Preiswettbewerb um die Verkaufszahlen von Brot zur Schließung vieler Bäckereien geführt, so dass der Markt nun von wenigen Großbäckereien beherrscht wird. Die Supermärkte konnten so den Kunden nährstoffarmes Brot zu niedrigen Preisen anbieten. Brot mit höherem Nährwert ist nach wie vor erhältlich, jedoch zu einem höheren Preis.

5.6 Daneben haben viele Supermärkte Backshops in ihre Läden aufgenommen. Tiefgekühlte Teigrohlinge werden in einer Fabrik hergestellt, eingekauft und im Laden fertiggebacken.

6. Ab-Hof-Preise und Verbraucherpreise

6.1 In dem Bericht von London Economics aus dem Jahr 2003 wurde ausgesagt, dass offenbar kein Mitgliedstaat im Jahr 2001 systematisch die höchste Preisspanne zwischen dem Ab-Hof-Preisen und dem Einzelhandelspreis aufwies. Im Allgemeinen liegt die Preisspanne zwischen dem ein- bis fünffachen des Ab-Hof-Preises. Im Fall von Brot mit Weizen als Hauptinhaltsstoff kann die Spanne zwischen dem Ab-Hof-Preis und dem Einzelhandelspreis bis zu dreißigmal höher als der Ab-Hof-Preis sein, die damit den großen Anteil nichtlandwirtschaftlicher Kosten an der Brotproduktion widerspiegelt.

6.2 2001 stieg die Preisspanne zwischen dem Ab-Hof-Preis und dem Einzelhandelspreis für Lammfleisch im Vereinigten Königreich und Irland an, während sie sich in Frankreich und Deutschland verringerte. Bei Obst und Gemüse zeigt die Preisspanne zwischen dem Ab-Hof-Preis und dem Einzelhandelspreis entweder keinen deutlichen Trend oder nur eine minimale Verringerung. Seit geraumer Zeit gibt es weniger Obst- und Gemüselokomärkte als früher, während der Lokomarkt für Frischprodukte nach wie vor wichtig ist, was mitunter zu starken Preisfluktuationen infolge der Wetter- und Angebotslage führt. Die Einkäufer der großen Einzelhandelsunternehmen wollen nunmehr Saison- oder Jahresverträge mit einigen wenigen Lieferanten abschließen, um den Frischproduktsektor zu stabilisieren und Kosten zu senken. Auf diese Weise wird sich die Preisspanne zwischen dem Ab-Hof-Preis und dem Einzelhandelspreis stabilisieren. Im Falle von Preiskriegen kann dies für die Primärerzeuger bedeuten, dass ihre Gewinnspannen sinken, ihre Kosten hingegen steigen.

6.3 Wenn die Kaufkraft der großen Einzelhandelsunternehmen zu niedrigeren Preisen für ihre Lieferanten führt, und wenn diese niedrigeren Preise an die Verbraucher weitergegeben werden, wird der prozentuale Anteil für die Landwirte nicht unbedingt sinken, doch wird der tatsächliche Ab-Hof-Preis geringer, und der Landwirt erzielt so einen geringen bis gar keinen Gewinn.

6.4 Einer im Jahr 2002 von der National Farmers Union im Vereinigten Königreich durchgeführten Studie zufolge kostete ein Einkaufskorb mit Rindfleisch, Eiern, Milch, Brot, Tomaten und Äpfeln im Supermarkt durchschnittlich 55 €, von denen der Landwirt ca. 16 €, also weniger als ein Drittel des Einzelhandelswertes, erhielt. Bei einzelnen Artikeln erhielt der Landwirt 26 % des Einzelhandelsverkaufspreises für Rindfleisch, 8 % des Preises für Brot und 14 % des Preises für Frühstücksspeck.

6.5 Der Erzeugerpreisindex (in realen Preisen) für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der EU-15 fiel im Zeitraum von 1990 bis 2002 um 27 %. Nominal blieben die Erzeugerpreise im gleichen Zeitraum relativ stabil. Der krasse Unterschied bei den Trends der Ab-Hof-Preise und den Verbraucherpreisen für Lebensmittel hat viel Aufmerksamkeit hervorgerufen, doch wurde kein allgemeiner Konsens über die diesen unterschiedlichen Preistrends zugrunde liegenden Ursachen erzielt (London Economics Report 2003).

6.6 Es ist festzustellen, dass die großen Einzelhandelsunternehmen immer mehr Produkte mit dem Fair-Trade-Siegel im Sortiment führen; dies ist eine begrüßenswerte Entwicklung. In einem Artikel von Steve Steckton und Erin White im Wall Street Journal vom 8. Juni 2004 schreiben die beiden Autoren Folgendes in Bezug auf Supermärkte, die mit Fair-Trade-Produkten handeln: Der britische Supermarkt Sainsbury's hat Fair-Trade-Bananen zum vierfachen Preis herkömmlicher Bananen verkauft — und für ein sechzehnfaches des Preises, den die Anbauer erhalten. Tesco schlug vor kurzem 3,46 \$ auf jedes Pfund Fair-Trade-Kaffee auf, während der Anbauer 44 Cent mehr als den Weltmarktpreis erhält. „Supermärkte nutzen das Fair-Trade-Siegel aus, um mehr Gewinn zu machen, da sie wissen, dass die Verbraucher bereit sind, ein wenig mehr zu zahlen, weil es sich um Fair Trade handelt“, so Emily Dardaine, die in der Dachorganisation Fair-Trade Labelling Organizations International (FLO) mit Sitz in Deutschland für Obsterzeugnisse zuständig ist.

7. Bedingungen für Lieferanten

7.1 Der unterschiedliche Grad und Charakter der Marktkonzentration in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist ein Aspekt, der bei der Untersuchung der Geschäftspraktiken großer Einzelhandelsunternehmen gegenüber Lieferanten berücksichtigt werden muss. Da die Verbraucher, wie bereits erwähnt, sehr preisbewusst sind und die Nachfrage der Verbraucher auch das Angebot beeinflusst, geraten Lieferanten massiv unter Druck, ihre Preise zu senken. Durch ihre Entschlossenheit, den Kunden niedrige Preise zu bieten, setzen die Einzelhandelsunternehmen ihre Lieferanten unter Druck, ihre Preise zu senken. Dies gilt für den Nahrungsmittelbereich und überwiegend für Märkte mit hoher Konzentration. Das Einzelhandelsunternehmen hält die konstante Drohung in der Hinterhand, das Produkt aus dem Sortiment zu streichen, um immer bessere Lieferbedingungen des Lieferanten zu erzwingen. Dazu kommt, dass viele der sehr großen Einzelhandelsunternehmen ihre Einkäufer häufig in andere Abteilungen versetzen, damit keine persönlichen Bindungen zwischen den Einkäufern und den Lieferanten aufgebaut werden können. Die Einkäufer müssen dafür sorgen, immer günstigere Nahrungsmittel von den Lieferanten zu erhalten. Sie können über das Schicksal von Unternehmen entscheiden, indem sie Waren aus dem Sortiment nehmen oder zu einem anderen Lieferanten wechseln — insbesondere, wenn der Lieferant hohe Investitionen vorgenommen hat, um einem Einzelhandelsunternehmen eine bestimmte Artikelserie zu liefern.

(?) ABl. C 95 vom 30.3.98, S.36.

Häufig verfügen insbesondere kleinere Lieferanten nicht über die finanziellen Mittel, um die Ansprüche der großen Einzelhandelsunternehmen zu erfüllen. Wie kann ein Landwirt einen vernünftigen Preis auf Märkten erzielen, in denen die großen Einzelhandelsunternehmen über eine derartige Einkaufsmacht verfügen?

7.2 Neben der Möglichkeit, von den Lieferanten Rabatte auf Geschäftsabschlüsse zu verlangen, kann sich die Macht des Einkäufers in vertraglichen Verpflichtungen äußern, die die Einzelhändler den Lieferanten auferlegen können, zum Beispiel Berechnung von Produkten im Sortiment, Regalflächennutzungsgebühren, nachträgliche Rabatte auf bereits verkaufte Waren, ein ungerechtfertigt hoher Beitrag zu Werbeausgaben des Einzelhändlers und ein Exklusivlieferrecht.

7.3 Die Nahrungsmittellieferanten großer Einzelhandelsunternehmen werden durch lange Fristen bei der Begleichung ihrer Rechnungen häufig finanziell stark unter Druck gesetzt — gelegentlich erfolgt die Zahlung erst bis zu 120 Tage (in seltenen Fällen 180 Tage) nach Lieferung der Nahrungsmittel. Im Gegensatz dazu zahlt der Verbraucher sofort beim Kauf. Lange Zahlungsfristen machen einen wesentlichen Teil des Gewinns der großen Einzelhandelsunternehmen aus, da sie so zinslose Darlehen der Lieferanten erhalten.

7.4 Gelegentlich zwingen Supermärkte ihre Lieferanten, ihre Produkte eine Zeitlang unter dem Selbstkostenpreis zu liefern, um so ihr Produkt im Sortiment zu halten. Diese Taktik kann den Lieferanten und Landwirten schwere finanzielle Einbußen bescheren.

7.4.1 Die Stellung der großen Einzelhandelsunternehmen wurde auch durch die Einführung der Online-Auktion gestärkt, da so preiswerte Produkte für Hausmarken akquiriert werden können. Bei diesem System schreiben die großen Einzelhandelsunternehmen Warenlieferungen (vor allem für die Eigen-/Hausmarke) über das Internet aus. Die Anbieter konkurrieren gegeneinander um den niedrigsten Preis.

7.5 Alle großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen haben inzwischen eine Hausmarke/Eigenmarke entwickelt. Sie sind vor allem in Irland und Großbritannien sowie auf aufstrebenden Märkten präsent. „Das starke Wachstum der Hausmarken ist direkt mit der Expansion international tätiger Einzelhandelsunternehmen über ihre traditionellen geografischen Grenzen hinaus verknüpft“, so Jane Perrin von A.C. Nielsen. Da sich das Qualitätsniveau einiger Hausmarken gesteigert hat, konnten die Einzelhändler mit geringen Werbekosten auch ihre Gewinnerträge steigern.

7.6 Das Hausmarkensystem bedeutet eine größere Macht für den Supermarkt im Umgang mit seinen Lieferanten.

7.7 Da sich erfolgreiche Einzelhandelskonzepte rasch nachahmen lassen, ist die Hausmarken/Eigenmarkenstrategie der Einzelhändler immer wichtiger für ihr Abgrenzen von ihren Konkurrenten geworden.

7.8 Dieser Übergang der Macht vom Lieferanten zum Einzelhändler geht weit über die Vorteile hinaus, die aus dem Eigentum an der Regalfläche und der Gewinne durch die Hausmarke (Eigenmarke) entstehen. Über Kundenkarten verfügen Einzelhändler heute über mehr Informationen über die Identität, das Profil und das Ausgabeverhalten der Kunden als jeder Anbieter. Diese Informationen werden dadurch noch verbessert, dass der Einzelhändler jede Woche Zugang zum Kunden hat.

7.9 Zwar bevorzugen die großen Einzelhandelsunternehmen ihre Hausmarke/Eigenmarke, doch verlangt die Verbrauchernachfrage auch bekannte Markenartikel im Sortiment. Die großen Einzelhandelsunternehmen möchten jedoch die Anzahl ihrer Markenartikellieferanten in ihrem Sortiment verringern und haben daher ein Category-Management-System eingeführt. Die großen Einzelhandelsunternehmen nutzen das Category Management, um die Anzahl ihrer einzelnen Lieferanten zu verringern und so ihre Kosten zu reduzieren und Gewinnspannen zu verbessern. In jeder Produktlinienkategorie wählt das große Einzelhandelsunternehmen einen führenden Lieferanten aus, der alle in dieser Kategorie erforderlichen Produktlinien beschaffen und liefern soll. Bei diesem System wird gewöhnlich ein Unternehmen mit einer führenden Marke ausgewählt, dem Einzelhandelsunternehmen auch weitere, produktverwandte Waren zu liefern, damit die Marke im Sortiment gehalten wird. So könnte z.B. ein Unternehmen, das einen Marken-Cheddar-Käse liefert, aufgefordert werden, dem Einzelhandelsunternehmen auch alle anderen Käsesorten in seinem Angebot zu liefern, die sonst von anderen Anbietern eingekauft werden müssten. Dieses System favorisiert die größten Anbieter, wodurch sich die Chancen der kleineren oder lokalen Anbieter verringern, in das Sortiment aufgenommen zu werden. Ferner kann es auch die Auswahl für den Verbraucher reduzieren.

7.10 Viele mittelständische Lebensmittelunternehmen sind in einer äußerst prekären Lage, insbesondere wenn sie stark von einem der großen Einzelhandelsunternehmen abhängen. Die großen Einzelhandelsunternehmen können eine jährliche 2 %-ige Kürzung für die kommenden drei Jahre verlangen. Wenn ein Lieferant diese Ziele verfehlt, dann geht das Geschäft an einen anderen Lieferanten über. Um im Geschäft zu bleiben, müssen die mittelständischen Unternehmen ihre Kosten und Gewinnspannen reduzieren — die Folgen sind geringere Preise für Landwirte, weniger Beschäftigte und eine verminderte Produktqualität für den Verbraucher.

8. Verbraucher

8.1 Die Verbraucher werden auch weiterhin wettbewerbsfähige Preise, ein ständiges Angebot hochwertiger und sicherer Nahrungsmittel, einen guten Service und ein angenehmes Einkaufsumfeld von Supermärkten verlangen.

8.2 Die Verbraucher sollten einen Dialog mit den Primärerzeugern und Nahrungsmittelanbietern eingehen, um so ein differenzierteres bzw. ausgewogeneres Bild der vom Lebensmittel-einzelhandel verfolgten Strategie zu erhalten.

8.3 Die Verbraucher sollten auch darauf aufmerksam gemacht werden, wenn ein Lieferant und nicht der Supermarkt selbst Sonderangebote finanziert.

8.4 Die Verbraucher müssen besser über alle Aspekte des Nahrungsmittelmarkts und die langfristigen Konsequenzen ihrer Forderungen informiert werden. Außerhalb der Stadt gelegene Hypermärkte mit niedrigen Lebensmittelpreisen sind für einkommensschwache Familien oftmals wenig nützlich, wenn ihnen für den Einkauf günstiger Lebensmittel keine passende Verkehrsanbindung zur Verfügung steht.

8.5 Themen wie Übergewicht und nachhaltiger Konsum sind wichtige Fragen für die Verbraucher, zu denen die Einzelhändler einen eigenen Standpunkt entwickeln müssen.

9. Landwirte

9.1 Aufgrund der GAP-Reform (Entkoppelung) wird die Entscheidung der Landwirte darüber, was sie erzeugen wollen, stärker von Angebot und Nachfrage im Lebensmitteleinzelhandel beeinflusst werden. Das Beihilfesystem, das Teil der GAP war, wird nicht länger den gleichen Mindestpreis für landwirtschaftliche Erzeugnisse bieten. Dadurch erhalten die großen Einzelhandelsunternehmen eine sehr viel größere Preisgestaltungsmacht bei Lebensmitteln als früher. Durch mehr Nahrungsmittelimporte in die EU werden die Ab-Hof-Preise noch weiter sinken, wenn die Weltmarktpreise niedrig sind. Letztlich werden die Preise für Lebensmittel je nach Angebot und Nachfrage vermutlich stärker schwanken.

9.2 Wenn das Einkommen der Landwirte eine Zeit lang immer weiter sinkt und ihre Kosten zugleich immer weiter steigen, dann werden sich immer mehr Landwirte aus dem Geschäft zurückziehen. Eine solche Entwicklung könnte zu einer reduzierten Lebensmittelproduktion in Europa führen, würde folglich den Ausbau einer multifunktionalen Landwirtschaft in der EU hemmen und liefe auch dem Ziel der Wahrung und Entwicklung eines dynamischen ländlichen Raums zuwider. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, müssen auch die Landwirte in puncto Anbaumethoden und Wahl ihrer Erzeugnisse umdenken. Eine Alternative wäre es, neue Nischen aufzuspüren und z.B. auf den Anbau hochwertigerer Lebensmittel oder auf ganz neue Erzeugnisse zu setzen, neue Vermarktungswege zu gehen und neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln (z.B. Einkaufsgenossenschaften, Bauernläden in den Städten), Urlaub auf dem Bauernhof anzubieten u.a.m., um ihre Position zu festigen.

9.3 Es ist schwer, die Unterschiede zwischen dem Ab-Hof-Preis und dem Einzelhandelspreis für den gesamten EU-Markt zu vergleichen, da es unmöglich ist, die Kosten und Spannen für den Verarbeitungs- und den Einzelhandelssektor zu berechnen. Fest steht jedoch, dass die Landwirte als letztes Glied in der Kette einen niedrigeren Preis für ihre Erzeugnisse erzielen werden, wenn die großen Einzelhandelsunternehmen die Produkte unter dem Selbstkostenpreis anbieten, da der Supermarkt auch weiterhin eine Gewinnspanne aufschlagen wird, um im Geschäft zu bleiben.

10. Weitere Fragen

Zwar sind die Preise ein wichtiger Bestandteil des Einzelhandelssektors, doch müssen auch andere Fragen berücksichtigt werden:

- a) Von den großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen wird erwartet, dass sie sichere Nahrungsmittel anbieten.
- b) Die großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen stehen in regelmäßigem Kontakt zu den Kunden, da diese hier ihren Wocheneinkauf tätigen.

- c) Kundenkarten liefern ein genaues Profil der Einkaufsgewohnheiten der Kunden und bieten dem Unternehmen so wichtige Daten und Marktinformationen.
- d) Sie ermitteln über die Marktforschung den Kundenbedarf.
- e) Sie beeinflussen das Kaufverhalten durch Sonderangebote, Rabatte, Kundendienst sowie durch die architektonische und innenarchitektonische Gestaltung ihrer Läden. Hierdurch können die großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen die Ausrichtung des Marktes beeinflussen.

11. Schlussfolgerungen

11.1 Über die Preisstruktur und die Gewinnmargen zwischen Einzelhändlern, Anbietern (Nahrungsmittelverarbeitern) und Primärerzeugern werden mehr Informationen und Transparenz gebraucht.

11.2 Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass in den Regionen der Mitgliedstaaten ein ausreichender Wettbewerb besteht, und die Zusammenschlüsse von kleinen landwirtschaftlichen Erzeugern, Verarbeitern und Händlern fördern und auf diese Weise deren Konkurrenzfähigkeit zu den landwirtschaftlichen Großerzeugern, Verarbeitern sowie den Handelsketten aufrechterhalten. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen müssen für die Existenz unterschiedlicher Handelsformen Sorge tragen und eine völlige Liberalisierung des Marktes, die zu einer noch stärkeren Konzentration des Marktes führen würde, verhindern.

11.3 Die GD Binnenmarkt muss die Verbraucherpreise in der EU regelmäßig ermitteln und bewerten, um sicherzustellen, dass in der gesamten EU ein ausreichender Wettbewerb besteht.

11.4 Ein zu untersuchender Bereich des Wettbewerbsrechts ist die Definition des „öffentlichen Interesses“, das sich nicht nur auf Preise und Marktkräfte beschränken sollte.

11.5 Die Wettbewerbsbehörden müssen auch weiterhin ein Auge auf die Einkaufsmacht der großen Einzelhandelsunternehmen auf dem Nahrungsmittelmarkt haben.

11.6 Die Gefahr besteht, dass der Lebensmitteleinzelhandel in Zukunft in den Händen einer kleinen Zahl von Akteuren ist, was eine geringere Auswahl für die Verbraucher und höhere Preise zur Folge haben würde. Die Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten sich dieser Gefahr bewusst sein.

11.7 Die EU muss die dauerhafte Produktion ausreichender Lebensmittel für ihre eigenen Bürger gewährleisten und darf nicht von Lebensmittellieferungen aus Drittländern abhängig werden.

11.8 Es bedarf einer eingehenden Untersuchung und Analyse der Preisweitergabe und der Preisspannen zwischen dem Ab-Hof-Preis und dem Preis, den der Kunde eines großen Einzelhandelsunternehmens für das Nahrungsmittel zahlt.

Brüssel, den 7. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge wurden auf der Plenartagung abgelehnt, vereinigten jedoch mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich:

Ziffer 3.1

Folgenden Wortlaut streichen:

~~„In den vergangenen fünf Jahren haben die großen Lebensmitteleinzelhändler mit Slogans wie ‚Große Auswahl — kleine Preise‘ — ‚Mehr Ware für Ihr Geld‘ — ‚Wir helfen Ihnen sparen‘ geworben. Immer wieder wird behauptet, dass große Einzelhandelsunternehmen dafür sorgen, dass ungerechtfertigt hohe Preise für den Verbraucher gesenkt werden. Dies liegt natürlich daran, dass die Verbraucher dem Preis große Bedeutung beimessen. Theoretisch sollten das gute Nachrichten für die Verbraucher sein, doch müssen auch die langfristigen Auswirkungen bedacht werden. Den Landwirten müssen vernünftige Preise gezahlt werden, um eine ständige Versorgung mit hochwertigen Nahrungsmitteln, die unter guten ökologischen Bedingungen erzeugt werden, sicherzustellen. Alle an Verarbeitung und Vertrieb Beteiligten müssen ebenfalls einen angemessenen Gewinn erzielen.“~~

Begründung

Diese allgemeine Feststellung lässt unklar, was unter „vernünftigen Preisen“ zu verstehen ist, im Text wird dieser Begriff nicht definiert. Es werden keine Angaben darüber gemacht, wie der Gewinn der Landwirte berechnet wird, es fehlt eine Untersuchung darüber, wie sich die Agrarsubventionen auf die Einnahmen der Landwirte auswirken, ferner wird nicht begründet, warum es notwendig ist, landwirtschaftliche Erzeuger zu schützen, die nicht in der Lage sind, mit anderen Landwirten zu konkurrieren (oder muss allen Landwirten ein hoher Gewinn auf Kosten des Verbrauchers garantiert werden?).

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 38

Nein-Stimmen: 75

Stimmenthaltungen: 17

Ziffer 4.5 streichen

~~„Während die Preise für Lebensmittel durch den Wettbewerb in der Preisgestaltung sowie durch mehr Effizienz in Verkauf, Verwaltung, Marketing, Lagerung und Qualitätsmanagement gesenkt werden konnten, bleibt es dennoch eine Tatsache, dass billige Lebensmittel billige Arbeitskräfte bedeuten; dies müssen wir viel stärker berücksichtigen, wenn wir Supermärkte zu Preiskämpfen anstacheln“, so Professor Tim Long von der Thames Valley University.~~

Begründung

Dem Leser wird nicht klar, worin die Aussage dieses Satzes besteht. Bedeutet er, dass wir zum Beispiel keine polnischen Äpfel kaufen werden, weil sie billiger sind als die in Lettland oder Finnland erzeugten?

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 56

Nein-Stimmen: 92

Stimmenthaltungen: 12

Ziffer 4.6 streichen

~~„Außerdem dürfen wir, wenn wir aus Ländern der Dritten Welt importieren, die Arbeitsbedingungen nicht vergessen, unter denen diese Nahrungsmittel hergestellt wurden.“~~

Begründung

Dem Leser wird die Bedeutung dieses Satzes nicht klar. Bedeutet er, dass man auf einen bestimmten Mindestverdienst in den Ländern der Dritten Welt achten muss? Wer legt fest und auf welche Art soll festgelegt werden, welche Produkte aus welchen Ländern unter „angemessener“ Entlohnung der Arbeiter hergestellt wurden? Sind wir wirklich der Ansicht, dass die Verbraucher in der EU den Arbeitnehmern in der Dritten Welt geregelte Einkünfte sichern müssen?

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 49

Nein-Stimmen: 104

Stimmenthaltungen: 7

Ziffer 7.1

Den letzten Satz streichen:

„Durch ihre Entschlossenheit, den Kunden niedrige Preise zu bieten, setzen die Einzelhandelsunternehmen ihre Lieferanten unter starken Druck, ihre Preise zu senken. Dies gilt insbesondere für den Nahrungsmittelbereich. Das Einzelhandelsunternehmen hält die konstante Drohung in der Hinterhand, das Produkt aus dem Sortiment zu streichen, um immer bessere Lieferbedingungen des Lieferanten zu erzwingen. Dazu kommt, dass viele der sehr großen Einzelhandelsunternehmen ihre Einkäufer häufig in andere Abteilungen versetzen, damit keine persönlichen Bindungen zwischen den Einkäufern und den Lieferanten aufgebaut werden können. Die Einkäufer müssen dafür sorgen, immer günstigere Nahrungsmittel von den Lieferanten zu erhalten. Sie können über das Schicksal von Unternehmen entscheiden, indem sie Waren aus dem Sortiment nehmen oder zu einem anderen Lieferanten wechseln — insbesondere, wenn der Lieferant hohe Investitionen vorgenommen hat, um einem Einzelhandelsunternehmen eine bestimmte Artikelserie zu liefern. Häufig verfügen insbesondere kleinere Lieferanten nicht über die finanziellen Mittel, um die Ansprüche der großen Einzelhandelsunternehmen zu erfüllen. ~~Wie kann ein Landwirt einen vernünftigen Preis erzielen, wenn die großen Einzelhandelsunternehmen über eine derartige Einkaufsmacht verfügen?~~“

Begründung

Aus diesem allgemeinen Wortlaut geht nicht hervor, was für die Landwirte ein „vernünftiger Preis“ ist und wie er festgelegt werden soll. Genauso gut könnte man fordern, dass der Landwirt dem Verbraucher vernünftige Preise garantiert. Der Agrarsektor der EU wird von einem Subventionssystem bestimmt. Man kann nicht zusätzlich noch feste Verkaufspreise für landwirtschaftliche Produkte einführen (wer legt sie fest und wie?), sonst kann von einer Regulierung des freien Marktes nicht die Rede sein.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 42

Nein-Stimmen: 114

Stimmenthaltungen: 7

Ziffer 8.2

Wortlaut wie folgt ändern:

~~„Die Verbraucher sollten einen Dialog mit den Primärerzeugern und Nahrungsmittelanbietern eingehen, um so ein differenzierteres bzw. ausgewogeneres Bild der vom Lebensmitteleinzelhandel verfolgten Strategie zu erhalten. Den Verbrauchern muss Hilfestellung geboten werden, damit sie sich ein differenziertes Bild über die Fülle der von den Nahrungsmittelerzeugern angebotenen Produkte machen können und objektive Informationen über die Qualitätsunterschiede bei den Nahrungsmitteln erhalten.“~~

Begründung

Die Verbraucher verfügen zur Zeit über sehr eingeschränkte Möglichkeiten, sich über die Qualitätsunterschiede bei den Nahrungsmitteln zu informieren. In erster Linie bestimmt die Reklame, für welche Produkte sich der Verbraucher entscheidet. Dadurch wird gleichzeitig sein Wunsch eingeschränkt, andere Qualitätsprodukte zu kaufen, für die weniger geworben wird und die vor allem von kleinen und mittleren Nahrungsmittelerzeugern angeboten werden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 43

Nein-Stimmen: 112

Stimmenthaltungen: 14

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates: über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+)“

(KOM(2004) 621 endg. — 2004/0218 (COD))

(2005/C 255/09)

Der Rat beschloss am 16. November 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 17. März 2005 an. Berichterstatter war Herr RIBBE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 7. April) mit 128 Ja-Stimmen, gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Vorbemerkung

1.1 Die derzeit in Vorbereitung befindliche finanzielle Vorausschau der EU 2007 — 2013 sieht auch im Bereich der Umweltförderung Veränderungen vor.

1.2 Das wichtigste Umweltfinanzierungsinstrument der EU war bislang eindeutig das sog. LIFE-Programm, das im Mai 1992 mit der Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 „Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“ ins Leben gerufen wurde. Ziel von LIFE war und ist es, einen Beitrag zur Anwendung und Entwicklung von Umweltpolitik und Umweltrecht der Gemeinschaft zu leisten.

1.3 LIFE I lief von 1992 bis 1995 und war mit einem Budget von 400 Mio. € ausgestattet (100 Mio. € pro Jahr). Aufgrund des Erfolgs wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1404/96 eine 2. Phase (LIFE II) gestartet, die von 1996 bis 1999 lief und für die insgesamt 450 Mio. € zur Verfügung standen (112,5 Mio. € pro Jahr). Derzeit läuft LIFE III, dessen Laufzeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 von 2000 bis 2004 (128 Mio. € pro Jahr) festgeschrieben war und mit der Verordnung (EG) Nr. 1682/2004 bis Ende 2006 verlängert wurde.

1.4 LIFE bestand bislang aus drei Teilen: LIFE-Umwelt, LIFE-Natur sowie LIFE-Drittländer. Es wurden sowohl innovative Investitionsvorhaben als auch die Unterstützung der Entwicklung und des Vollzugs der Umweltpolitik und des Umweltrechts der EU unterstützt. LIFE-Natur war maßgeblich an der Etablierung des Netzwerkes NATURA 2000 beteiligt.

1.5 Aus dem Umweltetat der Kommission (Haushaltstitel B 4-3; Titel 07 seit 2004)) wurden in der Vergangenheit aber noch weitere umweltrelevante Programme finanziert: so z.B. ein Programm für die nachhaltige Stadtentwicklung, ein NRO-Programm, Forest Focus, eine allgemeine Fazilität für die Entwicklung und Durchführung der Politik (mit interner und externer Dimension) und eine Haushaltsmittelübertragung an die Europäische Umweltagentur.

1.6 Mit dem vorgeschlagenen neuen Umweltfinanzierungsinstrument LIFE+ soll die bisherige Förderung völlig neu strukturiert werden: Es soll einerseits Teile der bisherigen Förderprogramme aus dem Haushaltstitel 07 zusammenfassen (Forest Focus, NGO Förderung, URBAN, Entwicklung neuer Politikinitiativen, Teile aus „Umsetzung von Umweltpolitik“, Teile von

LIFE-Umwelt und LIFE-Natur), andererseits sollen keine klassischen, physisch greifbaren Umweltinvestitionsvorhaben mehr gefördert werden; hierzu soll für LIFE-Umwelt zukünftig die Rubrik 1a, für LIFE-Natur die Rubriken 1b sowie Teile der Rubrik 2 dienen. Die bisherige Förderung der internationalen Aktivitäten soll zukünftig aus der Rubrik 4, Zivilschutz aus den Rubriken 3 und 4 und die Meeresumwelt aus der Rubrik 3 finanziert werden.

1.7 LIFE+ will sich folglich darauf konzentrieren, die Umweltpolitik unterstützende Maßnahmen (mit ausschließlich europäischer Dimension) wie beispielsweise den Austausch vorbildlicher Praktiken, den Aufbau von Kapazitäten bei lokalen und regionalen Behörden und die Unterstützung von NRO, die europaweit tätig sind, zu fördern.

1.8 Für die investiven Vorhaben sieht die Kommission somit zukünftig vornehmlich die neuen Rubriken 1A, 1B, 2 und 4 in der Verantwortung. Sie argumentiert, dass beschlossen wurde, den Umweltschutz in alle Politikbereiche zu integrieren, und dass folglich im Rahmen der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie wie auch der Strategie von Lissabon — die einen engen Umweltbezug haben soll — mit dem Umweltschutz abgestimmte bzw. kohärente Investitionshilfen aus den genannten, finanzstarken Rubriken zu unterstützen sind.

1.9 LIFE + soll sich zukünftig auf zwei Schwerpunkte konzentrieren, nämlich

a) **LIFE+-Umsetzung und gute Verwaltungspraxis**, mit folgenden Zielen:

- Beitrag zur Entwicklung und Demonstration innovativer Strategien und Instrumente, einschließlich der Förderung erfolgreicher Forschungsergebnisse;
- Beitrag zur Konsolidierung der Wissensbasis für Entwicklung, Bewertung, Überwachung und Evaluierung, einschließlich der nachträglichen Evaluierung von Umweltpolitik und Umweltrecht (z.B. Studien, Modelle, Entwicklung von Szenarien);
- Unterstützung von Entwicklung und Umsetzung von Strategien für die Überwachung und Bewertung des Zustands der Umwelt sowie darin aktiver Kräfte, Belastungen und Reaktionen mit Umweltauswirkungen;

- Erleichterung der Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik mit besonderem Nachdruck auf der Durchführung auf lokaler und regionaler Ebene durch u.a. den Aufbau von Kapazitäten, den Austausch vorbildlicher Praktiken, Vernetzung und die Entwicklung von Ausbildungsmodulen und/oder -programmen;
- Unterstützung einer guten Verwaltungspraxis, stärkere Einbeziehung der Beteiligten, z.B. Nichtregierungsorganisationen, in Konsultation und Durchführung.

und

b) **LIFE+-Information und Kommunikation**, mit folgenden Zielen:

- Verbreitung von Informationen und Sensibilisierung für Umweltfragen;
- Förderung von Begleitmaßnahmen (Veröffentlichungen, Veranstaltungen, Kampagnen, Konferenzen usw.).

1.10 Für den Schwerpunkt „**Umsetzung und gute Verwaltungspraxis**“ sollen 75 — 80 % der geplanten Mittel, für den Schwerpunkt „**Information und Kommunikation**“ 20 — 25 % der geplanten Mittel eingesetzt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die bisherigen LIFE-Programme waren finanziell alles andere als üppig ausgestattet. Die Bedeutung des Programms für die Situation der Umwelt und die Entwicklung der Umweltpolitik muss vor dem Hintergrund dieser vergleichsweise bescheidenen Finanzmittelausstattung gesehen werden; sie darf deshalb nicht über-, aber auch nicht unterschätzt werden. Mit rund 150 Mio. € jährlich — für mittlerweile insgesamt 25 Mitgliedstaaten (jeweils etwas mehr als 71 Mio. € im Jahr 2005 für die Programmteile „Umwelt“ und „Natur“ sowie ca. 7,5 Mio. € für „LIFE-Drittländer“) — konnten zumindest einige wichtige europäische „Leuchtturmprojekte“ finanziert werden, die für den Umwelt- und Naturschutz in der EU wichtig waren und ihn voran gebracht haben. Besonders hervorzuheben ist dabei sicherlich die Konzentration von LIFE-Natur auf die Schaffung des Netzwerkes „NATURA 2000“, das ohne die LIFE-Förderung noch weiter hinter den 1992 festgelegten Zeitplan zurückgefallen wäre. Daher besteht ein Interesse daran, die Möglichkeit zur teilweisen Mitfinanzierung der Funktionsweise des Netzwerkes „NATURA 2000“ auch innerhalb des LIFE+-Programms beizubehalten. Ferner sind hier die Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sowohl im Umwelt- wie auch im Naturschutzbereich zu erwähnen.

2.2 Die bisherigen LIFE-Programme können eindeutig als sehr erfolgreiche, steuernde Politikinstrumente der Kommission bezeichnet werden. Verantwortlich dafür, dass mit bescheidenen Mitteln durchaus beachtenswerte Erfolge errungen wurden, war die Tatsache, dass es zwischen den Mitgliedstaaten zu einem gewissen „Wettbewerb“ um LIFE-Gelder kam: Die Mitgliedstaaten (besser: private und öffentliche Projektträger in den Mitgliedstaaten) mussten sich innovative Projekte, die in die LIFE-Programmatik passten, ausdenken und entwickeln. Diese wurden dann innerhalb eines festgelegten Auswahlverfahrens einer kritischen Prüfung unterzogen, bevor sie bewilligt oder aber aufgrund mangelnder Qualität bzw. unzureichender Haushaltsmittel abgelehnt wurden. Es gab somit, was die Mittelvergabe anging, eine europäische Transparenz.

2.3 Mit dem vorgelegten Entwurf will die Kommission von diesem bewährten Verfahren weitgehend Abstand nehmen. Nur

noch ein geringer Teil der vorgesehenen Mittel sollen in der direkten Verantwortung der Kommission verteilt werden (besonders in den Förderbereichen Wald, URBAN, NGO-Förderung), speziell bei den Themen, die sich aus dem 6. Umweltaktionsprogramm ergeben (Klima, Biodiversität, Umwelt und Gesundheit sowie Abfall) ist vorgesehen, eine Aufteilung der Budgetmittel auf die Mitgliedstaaten vorzunehmen, die dann für die Auswahl und die Abwicklung des LIFE+-Programms hauptverantwortlich sein werden. Klare Kriterien für die Mittelverteilung auf die Länder und die Aufteilung auf die Programmschwerpunkte sind bisher nicht erkennbar.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Im Grundsatz scheint der Vorschlag zunächst in sich logisch und stimmig: Integration der Umweltpolitik in alle anderen Politikbereiche heißt, z.B. Umweltinvestitionen auch in den allgemeinen Fördertiteln, im Forschungsetat bzw. in der Rubrik „EU als globaler Partner“ bereit zu stellen. Der EWSA begrüßt diesen Ansatz, denn allein mit den bescheidenen Mittel aus dem LIFE-Programm könnte der Umweltschutz in der EU nicht voran gebracht werden.

3.2 Der EWSA sieht jedoch in dem Entwurf der Kommission und allgemein in der derzeit geführten Diskussion um die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 — 2013, in deren Rahmen dieser Vorschlag der Kommission gesehen werden muss, potenziell sehr große Gefahren für den zukünftigen Erfolg des LIFE-Programms.

3.2.1 Zum einen gibt es keine wie auch immer geartete „Garantie“, dass z.B. Maßnahmen, die bislang z.B. aus LIFE-Umwelt finanziert wurden, nun in der Rubrik 1a tatsächlich eine Finanzierung finden. Dort entscheiden andere Stellen über Art und Umfang von Förderungen, und die Motivation, mit der dort entschieden wird, kann politisch gesehen durchaus eine andere sein. So wird bekanntlich von durchaus einflussreichen Personen und Organisationen ab und an die These vertreten, man müsse erst einmal wieder für Wirtschaftswachstum sorgen, ehe man sich wieder verstärkt dem Umweltschutz widmen könne; dies geht hinein bis in die Diskussionen um den bisher bescheidenen Erfolg der Lissabon-Strategie. Alle bislang ausgesprochenen Appelle an die anderen Kommissionsdienststellen, den Umweltschutz ausreichend zu berücksichtigen, waren zwar wohlgemeint, aber bislang nur von wenig Erfolg geprägt. Ob also überhaupt noch innovative, modellhafte Umweltprojekte Berücksichtigung finden, liegt dann nicht mehr in der Entscheidungskompetenz der GD Umwelt, die bislang mit ihrer fachlichen Kompetenz und einer eigenen Budgetlinie europaweit modellhafte Projekte auswählen konnte.

3.2.2 Gleiches gilt auch für LIFE-Natur, wobei der EWSA natürlich die Notwendigkeit anerkennt, dass ein großer Teil der Finanzmittel, die für die Umsetzung aller relevanten Naturschutzrichtlinien der EU vonnöten sind, aus den Mitgliedstaaten selbst als auch aus anderen EU-Finanzquellen, wie der 2. Säule der GAP und den Strukturfonds, kommen müssen. Mit großer Sorge sieht der EWSA allerdings, dass schon in den Entwürfen der neuen Strukturfonds die notwendigen Hinweise auf die Möglichkeit einer NATURA-2000-Förderung nicht aufgenommen wurden. Bestimmte Aktionen allerdings, die aus LIFE-Natur in der Vergangenheit finanziert wurden, sollen zukünftig nicht mehr finanzierbar sein, etwa von Nichtlandwirten durchgeführte Maßnahmen. Dies ist für den EWSA inakzeptabel.

3.2.3 Richtig ist, dass im Verordnungsentwurf zur „ländlichen Entwicklung“ explizit ein NATURA-2000-Bezug hergestellt wird. Dies wird vom EWSA eindeutig begrüßt. Hier allerdings besteht die Gefahr, dass im Rahmen der Diskussion um die finanzielle Obergrenze von 1,24 % gerade in diesem für den Naturschutz so exorbitant wichtigen Politikinstrument Einsparungen vorgenommen werden; und wenn kein Geld vorhanden ist, nützen auch die schönsten politischen Querverweise nichts⁽¹⁾.

3.2.4 Es ist absehbar, dass es sich bei den Maßnahmen, die zukünftig aus den Mitteln der ländlichen Entwicklung über die Mitgliedstaaten finanziert werden, hauptsächlich um laufende Kosten (wie Ausgleichsmaßnahmen) handeln wird. Der EWSA hält solche Zahlungen für die ländliche Entwicklung generell, für die bäuerlichen Einkommen, aber auch für den Erfolg des NATURA 2000 Netzes für unverzichtbar⁽²⁾. LIFE-Natur hat darüber hinaus aber auch naturschutzpolitisch hoch innovative Maßnahmen gefördert und hat beispielsweise in besonderen Projekten Landwirte und Naturschützer zusammen gebracht. Diese Elemente von LIFE-Natur drohen nun verloren zu gehen.

3.2.5 Ein weiteres Problemfeld, dass mit der Verlagerung der Projektgestaltung und –entscheidung verbunden sein kann, liegt im jeweiligen umweltpolitischen Interesse bzw. Desinteresse des Mitgliedstaates begründet. Es kann zum Beispiel im EU-Interesse sein, dass im Mitgliedstaat X schwerpunktmäßig EU-Geld für bestimmte Naturschutzvorhaben (z.B. NATURA 2000) zur Auszahlung kommt, z.B. weil dort reiche Naturschätze zu bewahren sind. Es kann gleichzeitig aber der Fall sein, dass dieser Mitgliedstaat ganz andere (umwelt)politische Prioritäten setzt und schwerpunktmäßig darauf drängt, andere Politikbereiche vorrangig zu entwickeln oder aber innerhalb des Umweltschutzes sich lieber klimarelevanten oder abfallpolitischen Fragen zu widmen und diese über LIFE+ finanzieren zu lassen.

3.2.6 Die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten die künftig in ihrer Entscheidungs- und Verfügungsgewalt stehenden LIFE+-Mittel nutzen, um damit eigene, bisher selbst finanzierte Umweltschutzausgaben zu substituieren, darf angesichts der Haushaltsnöte vieler Mitgliedstaaten keinesfalls als gering eingestuft werden.

3.3 Gerade in der jetzigen, umweltpolitisch durchaus schwierigen Phase der EU (erfolgte und anstehende Erweiterung, Probleme in der Wirtschaftspolitik und bei der Umsetzung des Lissabon-Prozesses, endgültige Etablierung des NATURA-2000-Netzes), in der es einerseits darum geht, alle Umweltstandards — auch und besonders in den neuen Mitgliedstaaten — umzusetzen, in der andererseits die Abkopplung des Wirtschaftswachstums von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung organisiert werden muss, muss die Kommission genügend eigene politikgestaltende Finanzierungsinstrumente in der Hand behalten.

3.4 Mit der geplanten Verlagerung auf die Ebene der Mitgliedstaaten gibt die EU aber ein bislang zwar bescheidenes, aber durchaus wirksames Steuerinstrument aus der Hand. Ein Politikinstrument wird zu einer Haushaltslinie degradiert, derer sich die Mitgliedstaaten bedienen. Für den EWSA ist bislang nicht im Ansatz erkennbar, wie die Kommission dabei die europäischen Interessen wahren kann, die gegeben sein müssen, damit aus dem EU-Etat Gelder fließen können. Mit anderen Worten: es muss verhindert werden, dass der europäische Mehrwert und der innovative Charakter, der bislang beim LIFE-Programm klar erkennbar war, verloren geht. Der EWSA kann nach Lektüre des zu bewertenden Dokuments nicht erkennen, wie die Kommission dies sicherstellen will. Er fordert daher, die innovativen Elemente von LIFE-Umwelt und LIFE-Natur weiterhin in einem von der Kommission selbst geführten Förderfonds zu belassen; er schließt sich hier einer entsprechenden, mittlerweile von einigen Mitgliedstaaten im Rat erhobenen Forderung an.

3.5 Die mit LIFE+ zu fördernde Unterstützung der Vermittlung, der Umsetzung und Fortentwicklung der europäischen Umwelt- und der Nachhaltigkeitspolitik — als integrierter Bestandteil der EU-weiten Wachstums- und sozial und ökologisch ausgerichteten Kohäsionsstrategie — ist extrem wichtig und wird vom EWSA begrüßt. Dazu gehört auch eindeutig die Förderung der Umwelt-NGOs, die sich europaweit organisiert haben bzw. — dies sollte im Kommissionspapier deutlicher werden — europäischen Themen widmen. Die Förderung sollte möglichst immer projektbezogen sein.

4. Zusammenfassung

4.1 Der EWSA begrüßt grundsätzlich den Ansatz der Integration der Umweltpolitik in alle anderen Politikbereiche, denn allein mit den bescheidenen Mitteln aus dem LIFE-Programm könnte der Umweltschutz in der EU nicht voran gebracht werden.

4.2 Der EWSA sieht jedoch in dem Entwurf der Kommission und allgemein in der derzeit geführten Diskussion um die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007-2013 potenziell sehr große Gefahren für den zukünftigen Erfolg des LIFE-Programms. Zum einen gibt es keine wie auch immer geartete „Garantie“, dass Umweltbelange in anderen Haushaltsrubriken tatsächlich eine Finanzierung finden und zum anderen gibt die EU mit der geplanten Verlagerung auf die Ebene der Mitgliedstaaten ein bislang zwar bescheidenes, aber durchaus wirksames Steuerinstrument aus der Hand. Der EWSA fordert daher, die innovativen Elemente von LIFE-Umwelt und LIFE-Natur weiterhin in einem von der Kommission selbst geführten Förderfonds zu belassen.

Brüssel, den 7. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zur „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Finanzierung von NATURA 2000“.

⁽²⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA zur „Entwicklung des ländlichen Raums – ELER“.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schaffung eines Europäischen Registers zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates“

(KOM(2004) 634 endg. — 2004/0231 (COD))

(2005/C 255/10)

Der Rat beschloss am 4. Februar 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 17. März 2005 an. Berichterstatterin war Frau SÁNCHEZ MIGUEL.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 131 Ja-Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Das Århus-Übereinkommen⁽¹⁾, in dem das Recht auf Information, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten anerkannt wurde, eröffnet eine neue Etappe der Schaffung von Instrumenten innerhalb der Europäischen Union, die den Bürgern und den Beteiligten im Umweltbereich die notwendigen Mittel für eine zuverlässige Information an die Hand geben, aus der sich Präventivwirkungen ableiten und die vor allem positive Ergebnisse zeitigen, mit denen die Umweltverschmutzung allmählich verringert werden kann.

1.2 Aus Artikel 5 Absatz 9 und Artikel 10 Absatz 2 des Århus-Übereinkommens geht die Möglichkeit der Schaffung von Instrumenten hervor, die eine Aufklärung und Beteiligung der Bürger ermöglichen können; die Register sind dabei eines der wertvollsten Mittel, insofern sie zuverlässige und mit den von den Betreibern und den zuständigen Behörden gelieferten Angaben vergleichbare Daten enthalten. Hierbei ist anzumerken, dass der Einsatz von Datenregistern in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft die Information und Rechtssicherheit bezüglich der in ihnen enthaltenen Daten ermöglicht hat.

1.3 Speziell im Bereich der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen wurden weitere internationale Instrumente vereinbart, darunter das zwischenstaatliche Forum von Bahía (2000) über die Chemikaliensicherheit, auf dem vorrangige Maßnahmen vereinbart wurden, die es ab 2000 umzusetzen galt, um die festgelegten Ziele zu erreichen; das Übereinkommen von Stockholm aus dem Jahr 2001 über persistente organische Schadstoffe und die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung sowie die Arbeiten der OECD (2002) über die Kosten-Nutzen-Analyse der Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister.

1.4 Das wichtigste internationale Instrument im Bereich der Schadstofffreisetzungs- und -übertragungsregister ist jedoch das

2003 von der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE) unterzeichnete Protokoll von Kiew⁽²⁾, dessen Hauptziel es ist, die Information über diese Materien mithilfe nationaler Register zu fördern, die die von den Beteiligten gelieferten Daten enthalten und darüber hinaus zur Vermeidung und Verringerung der Umweltverschmutzung beitragen sollen, und in dem empfohlen wird, seine Umsetzung auch auf internationaler Ebene zu gewährleisten, um die Vergleichbarkeit der Daten auf einer der nationalen Ebene übergeordneten Ebene verbessern zu können.

1.5 Das Protokoll von Kiew kann als Modell für den vorliegenden Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches Register zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen (European Pollutant Release and Transfer Register, E-PRTR) erachtet werden, insbesondere der Inhalt der Anhänge, mit denen das Erreichen des angestrebten Ziels ermöglicht werden soll, d.h. eine Harmonisierung der in den nationalen, europäischen oder internationalen Registern enthaltenen Daten. Der Verordnungsvorschlag unterscheidet sich hiervon allerdings in zweierlei Hinsicht: erstens bezüglich der Liste von prioritären Stoffen in der Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL), zu der neue Stoffe hinzukommen⁽³⁾, und zweitens, dass das Inkrafttreten auf 2007 vorgezogen wird, damit die Berichterstattung entsprechend der neuen Vorgehensweise zeitlich mit dem letzten Bericht des Europäischen Schadstoffemissionsregisters (EPER) zusammenfällt.

1.6 Zu diesen internationalen Übereinkünften sind auch die derzeit geltenden europäischen Normen zu zählen, die bereits die Forderung nach einem Europäischen Schadstoffemissionsregister (EPER)⁽⁴⁾ im Sinne von Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie 96/61/EG (IPPC)⁽⁵⁾ beinhalten, das seit dem 23. Februar

⁽¹⁾ Århus-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das am 25. Juni 1998 von den meisten Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wurde, sowie Stellungnahmen zu den entsprechenden Legislativvorschlägen (ABl. C 117 vom 30.4.2004).

⁽²⁾ Auf der 5. Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ wurde das Protokoll über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister der Konvention über den Zugang zu Information, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten am 21. Mai 2003 in Kiew unterzeichnet.

⁽³⁾ In Anhang IX und X der Richtlinie 2000/60/EG (Wasser-Rahmenrichtlinie - WRRL) ist die Liste der prioritären Stoffe enthalten, zu denen entsprechend dem PRTR-Protokoll der UN-ECE drei neue Stoffe hinzukommen und zusätzliche Informationen zu fünf weiteren gefordert werden.

⁽⁴⁾ Entscheidung der Kommission 2000/479/EG vom 17. Juli 2000, ABl. L 192 vom 28.7.2000.

⁽⁵⁾ Vgl. Stellungnahme (ABl. C 80 vom 30.3.2004).

2004 in Kraft ist. Bislang wurden die ersten Berichte für Daten aus dem Jahr 2001 von den Mitgliedstaaten vorgelegt, während das zweite Berichtsjahr 2004 von den Mitgliedstaaten bis Juni 2006 eingereicht werden soll und das dritte Berichtsjahr für 2007 geplant war und 2008 öffentlich gemacht werden soll. Das EPER, dessen Umfang im Hinblick auf die Erfüllung des Protokolls von Kiew erweitert werden soll, ist eine gute Basis für das vorgeschlagene E-PRTR.

2. Zusammenfassung des Verordnungsvorschlags

2.1 Ziel der Verordnung ist die Schaffung eines Gemeinschaftsregisters, das in Erfüllung des Protokolls von Kiew sämtliche Daten zu spezifischen Freisetzungen und Übertragungen von Schadstoffen in unbehandelte Abwässer außerhalb des Standortes der jeweiligen Anlage enthält. Zu diesem Zweck umfasst das Register eine ausführliche Liste mit Definitionen von Begriffen, die sich an einigen Stellen von denen in der IPPC-Richtlinie unterscheiden können, und bezieht sich sowohl auf die Schadstoffe (Stoffe) als auch die Tätigkeiten (Anlagen), auf die die Richtlinie anzuwenden ist, sei es im öffentlichen oder im privaten Sektor. Gleichzeitig wird zwischen drei Gruppen von Informationen unterschieden, die das E-PRTR enthalten soll (Artikel 3):

- Freisetzungen der in Artikel 5 a) genannten Schadstoffe aus den in Anhang I genannten Tätigkeiten.
- Verbringung außerhalb des Standortes von in Artikel 5 Absatz 1 b) und c) genannten Abfällen und unbehandelten Abwässern aus den in Anhang I genannten Tätigkeiten.
- Freisetzungen von Schadstoffen aus diffusen Quellen.

2.2 Das E-PRTR (Artikel 4 Absatz 1) wird auf der Grundlage einer Pflichtberichterstattung seitens der Betreiber erstellt, die aufgrund ihrer Tätigkeit einer Kontrolle von Stoffen und Abfällen im Sinne der geltenden europäischen Normen, insbesondere der in Anhang I aufgeführten, unterliegen. Basiert die Berichterstattung auf einer Messung, Berechnung oder Schätzung dieser Stoffe, ist die jeweilige Analyse- oder Berechnungsmethode unter Verwendung der in Anhang II aufgeführten Messgrößen anzugeben.

2.3 Die Struktur für den Transfer der Daten ist in den Mitgliedstaaten konzentriert, und ihre Übermittlung an die Kommission erfolgt auf elektronischem Wege gemäß dem Zeitplan nach Artikel 7 (mit der Berechnung wird 2007 begonnen). Der Datentransfer erfolgt in zwei Abschnitten: die Daten über Freisetzungen in den Boden (Artikel 6) einerseits und über Freisetzungen aus diffusen Quellen (Artikel 8) andererseits.

2.4 Die erforderlichen Vorschriften werden genauestens festgelegt, damit der Inhalt des Registers die Bedingungen aller öffentlichen Informationssysteme erfüllt, und zwar in Bezug auf:

- die Qualität der mitgeteilten Daten, die vom Betreiber gewährleistet wird und der Bewertung durch die zuständigen Behörden im Hinblick auf Aktualität, Vollständigkeit,

Unsicherheitsgrad, Vergleichbarkeit und Transparenz unterliegen;

- den problemlosen, von der Kommission gewährleisteten Zugang zu den in ihnen enthaltenen Informationen für die Öffentlichkeit, wobei auf die Unterstützung der Europäischen Umweltagentur gezählt wird;
- die Vertraulichkeit der Daten, die von den Betrieben als solche eingestuft wurden, gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2003/4/EG.

2.5 Weitere Normen der Verordnung über das E-PRTR beziehen sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung (Artikel 12) und den Zugang zu Gerichten (Artikel 13), wie diese im Aarhus-Übereinkommen und der Richtlinie 2003/4/EG anerkannt werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission die geeigneten Systeme einrichten, die es zur Auflage machen, regelmäßig Berichte vorzulegen, aus denen das Ergebnis dieser Beteiligung hervorgeht (Artikel 12 Absatz 2).

2.6 Die Mitgliedstaaten erhalten die Auflage, alle drei Jahre (Artikel 16) nach Inkrafttreten der Richtlinie zusätzliche Informationen zu liefern, anhand derer die durchgeführten Maßnahmen bewertet werden und festgestellt wird, ob die Übermittlung der mitzuteilenden Daten seitens der betroffenen Betriebe erfüllt wurde. Darüber hinaus müssen die bei Nichterfüllung der vorgesehenen Verpflichtungen zu verhängenden Sanktionen festgelegt werden, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen (Artikel 20).

2.7 Zuletzt ist hervorzuheben, dass die Kommission gemäß Beschluss 1999/468/EG durch einen Ausschuss unterstützt wird (Artikel 19).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Das Ziel der Schaffung eines Europäischen Registers zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen, das mit den internationalen, von der Europäischen Gemeinschaft vereinbarten Normen in Einklang steht und somit das derzeitige EPER ersetzt, wird vom EWSA grundsätzlich begrüßt, da es keine Zunahme der Verpflichtungen der Beteiligten entsprechend den geltenden Gemeinschaftsvorschriften darstellt. Durch die Harmonisierung der Datenerhebung und des Informationstransfers werden die Qualität und die Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet, so dass der Zugang zu den Daten wirksamer und vor allem einfacher wird.

3.2 Die Rechtsgrundlage, auf die sich der Verordnungsvorschlag der Kommission stützt, ist Artikel 174 Absatz 1 EGV in Verbindung mit Artikel 300 EGV, der es ihr gestattet, Normen für die Erfüllung internationaler Abkommen zwischen der EG und internationalen Organisationen vorzuschlagen. In diesem Fall sind dies nicht nur Abkommen über Normen zum Schutz gegen die Umweltverschmutzung, sondern auch zur Erleichterung der Information, der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Zugangs zu Gerichten.

3.2.1 Die Kommission untersuchte verschiedene Modalitäten der Anwendung des UN-ECE-Protokolls; so prüfte sie zunächst die Möglichkeit, das derzeitige EPER zu reformieren, ohne eine neue Verordnung vorzuschlagen; da eine Reform der IPPC-Richtlinie jedoch ohnehin erforderlich ist — und zwar nicht nur dieses eine Mal, sondern bei jeder Änderung des diesem Vorschlag zu Grunde liegenden Protokolls von Kiew — hielt sie es für zweckmäßiger, ein neues Rechtsinstrument vorzuschlagen, um eine große rechtliche Unsicherheit der Beteiligten angesichts ständiger Reformen zu vermeiden. Daher wurde der vorliegende Verordnungsvorschlag auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 1 EGV als das Rechtsinstrument erstellt, das den Forderungen einer harmonisierten Anwendung der internationalen Abkommen am besten entspricht.

3.2.2 Im Ergebnis gewährleistet der Verordnungsvorschlag die Anwendung des Protokolls von Kiew durch alle Mitgliedstaaten mithilfe einer Gemeinschaftsnorm, die zudem die inhaltliche Kohärenz mit den geltenden einschlägigen Gemeinschaftsnormen und seine Geltung für alle Mitgliedstaaten garantiert, ohne auf seine spätere Ratifizierung zu warten, wodurch die gemeinsame Position gewahrt bleibt, die die nationalen Vertreter bei der Aushandlung und Unterzeichnung innehatten.

3.3 Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Erfüllung der vom EPER auferlegten Verpflichtungen in den Mitgliedstaaten — einschließlich der neuen — unterschiedlich gehandhabt wird. Die Bandbreite reicht heute von Mitgliedstaaten, die ein umfangreicheres Register führen (Vereinigtes Königreich), bis hin zu Mitgliedstaaten, die bereits vor ihrem Beitritt freiwillig eingebunden werden wollten (Ungarn). Auch bei der Erfüllung der Verpflichtungen durch die Beteiligten gibt es Unterschiede; während die großen Körperschaften und Konzerne sowie Anlagen, auf die die IPPC-Richtlinie Anwendung findet, ihren Verpflichtungen nachkommen (und jährlich den Umweltbericht ausarbeiten), fehlt es den KMU und kleineren Betreibern, auf die die IPPC-Richtlinie keine Anwendung findet, sowie bestimmten lokalen Gebietskörperschaften, die kommunale Kläranlagen betreiben, an den Mitteln, um den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand bewältigen zu können.

3.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass sowohl der Zugang zur Information als auch die Öffentlichkeitsbeteiligung richtig behandelt werden und den Zielen der Richtlinie 2003/4/EG entsprechen. Er begrüßt ferner die Verpflichtung, die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Einbindung zu unterrichten, so dass die Bürgerbeteiligung bewertet werden kann. Es müssen jedoch Anstrengungen unternommen werden, um die Zahl der Abfragesprachen bis hin zu sämtlichen Amtssprachen zu erhöhen, wenn möglichst vielen Menschen der Internetzugang ermöglicht werden soll.

3.5 Eine so wichtige Frage wie die der wirtschaftlichen Auswirkungen scheint von den Dienststellen der Kommission⁽⁶⁾ sorgfältig geprüft worden zu sein. Diese kamen zu dem Schluss, dass — da die betroffenen Staaten und Beteiligten bereits zur Erfüllung des EPER und zur Übermittlung aller darin geforderten Daten verpflichtet waren — Kosten nur für die neuen Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten

ten im Rahmen der Übertragung der gespeicherten Daten anfallen würden, wobei die Kommission einen Großteil dieser Kosten, insbesondere für die Konzeption und Pflege des Internetauftritts, tragen und nur ein Bruchteil auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfallen soll. Es sollte jedoch auch erwähnt werden, dass für Betreiber, auf die die IPPC-Richtlinie keine Anwendung findet, die Überwachung und Berichterstattung ihrer Freisetzungen und Übertragungen zusätzliche Kosten und einen größeren Verwaltungsaufwand verursachen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches PRTR einen deutlichen Schritt vorwärts auf dem Weg darstellt, der bereits mit dem EPER beschritten wurde, und zwar zum einen, weil neben Informationen über Freisetzungen in Luft und Wasser nun auch Freisetzungen in den Boden und Freisetzungen aus diffusen Quellen mitteilungsspflichtig werden, und zum anderen wegen der Anpassung der europäischen Rechtsvorschriften an internationale Regelungen wie das Århus-Übereinkommen und insbesondere das UN-ECE-Protokoll von Kiew.

4.2 Der EWSA möchte jedoch darauf aufmerksam machen, dass das derzeitige EPER erst noch weiter konsolidiert werden muss, um den Beteiligten die Erfüllung der Berichterstattungspflicht entsprechend den neuen Bestimmungen so einfach wie möglich zu machen. Sicher wird es in der Zeit bis zum Inkrafttreten des E-PRTR (2007, obwohl es erst 2009 voll einsatzfähig sein wird) möglich sein, das derzeitige Register zu vervollständigen und zu korrigieren und die neuen Berichte und Berichterstattungspflichtigen schrittweise aufzunehmen. Mit dem inhaltlichen Abschluss des EPER und seiner Veröffentlichung im Internet wird sich der Kostenaufwand verringern, und vor allem entsteht kein Wirrwarr zwischen aktuellen und neuen Informationen.

4.3 Was die Zunahme der Berichterstattung über weitere Schadstoffe betrifft (36 zusätzliche Stoffe im Rahmen des UN-ECE), ist zweierlei zu bemerken: erstens sind viele dieser Stoffe Schädlingsbekämpfungsmittel, die in der EU nicht mehr verwendet und verkauft werden, und zweitens ist die Berichterstattungspflicht an die Erfüllung der Schwellenwerte geknüpft, die in Anhang I für Tätigkeiten und Anhang II für Schadstoffe aufgeführt sind.

4.4 Nach dem Dafürhalten des EWSA wäre es zweckmäßig, die von den Beteiligten abzugebenden Meldungen so weit wie möglich zu standardisieren (Anhang III) und für berichtspflichtige KMU und Landwirte zu vereinfachen, damit sich der Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Beteiligten nicht erhöhen. Dementsprechend wäre es zu Zwecken der Vergleichbarkeit der Registerdaten erforderlich, für die Bestimmung der jährlichen Mengen die neueste Technik zu verwenden. Ein weiteres Erfordernis wäre auch die Kohärenz zwischen den verschiedenen nationalen Registern und dem europäischen Register, um die Standardisierung und Vergleichbarkeit zwischen den Daten zu gewährleisten.

⁽⁶⁾ Vgl. das 2002 von der Abteilung für Wirtschaftsanalyse des Wirtschafts- und Sozialrats der VN erstellte Dokument „Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs“, CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 Der EWSA misst der Vertraulichkeit der Daten, die in den Meldungen der Beteiligten enthalten sein müssen, besonderen Stellenwert bei. Laut Artikel 11 obliegt es den Mitgliedstaaten mitzuteilen, dass bestimmte Daten auf Anfrage der Beteiligten, die dies wünschen, vertraulich behandelt werden, sofern dies mit den Ausnahmen in Artikel 4 der Richtlinie 2003/4/EG übereinstimmt, wobei laut dem letzten Satz angegeben werden muss, „aus welchem Grund“ die Informationen zurückgehalten werden; in Erwägungsgrund 14 der Verordnung heißt es jedoch, dass der Zugang zu Informationen des E-PRTR uneingeschränkt möglich sein soll und Ausnahmen von dieser Regel nur möglich sein sollten, wenn dies in bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ausdrücklich vorgesehen ist. Diese Diskrepanz zwischen beiden Bestimmungen muss geklärt werden, denn so, wie der letzte Satz von Artikel 11 gegenwärtig formuliert ist, ist eine Begründung der Beteiligten zur Inanspruchnahme der Vertraulichkeit für bestimmte Daten erforderlich; dadurch könnte fälschlicherweise der Eindruck entstehen, es handele sich um andere als in Artikel 4 der Richtlinie 2003/4/EG vorgesehene Ausnahmetatbestände, denn die dort genannten Ausnahmen sind gesetzlich vorgesehen und bedürfen keiner Begründung.

4.6 Der EWSA befürwortet die in dem Vorschlag über das E-PRTR unternommenen Anstrengungen, die mitgeteilten Daten in ihrem eigentlichen Kontext zu sehen und die Gefahr einer Fehlinterpretation dieser Daten allmählich zu verringern. Weitere Verbesserungen in dieser Hinsicht wären sehr zu begrüßen.

Brüssel, den 6. April 2005

5. Fazit

Als FAZIT lässt sich sagen, dass die Transparenz in der Berichterstattung über die Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen entsprechend der Konfiguration des E-PRTR, für die die Beteiligten — Betreiber, Landwirte und öffentliche Stellen — sorgen müssen, eine zweifache Funktion erfüllt:

- im Binnenmarkt die Umweltgewohnheiten und –praktiken sowie die Erfüllung der einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften aller Beteiligten bekannt zu machen, damit Mitbewerber, Verbraucher und Bürger diese Praktiken problemlos bewerten und dementsprechend handeln können;
- sowohl auf dem europäischen als auch auf dem Weltmarkt die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen unabhängig von ihrer Aktivität durch dieses zusätzliche Leistungsmerkmal zu verbessern, sofern die Bedingungen der Standardisierung und Vergleichbarkeit der Daten, wie in den besonderen Bemerkungen dargelegt, beibehalten werden. Nach Auffassung des Ausschusses wird die Transparenz bei der Information, die durch das E-PRTR erreicht werden kann, helfen, mithilfe der Offenlegung der Register das Wissen der Öffentlichkeit über konkurrierende Anlagen zu verbessern, das Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen unter den Betreibern zu verstärken und die Vertrauensbildung unter den Akteuren der Zivilgesellschaft zu erleichtern.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/2/EG über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel sowie der Richtlinie 94/35/EG über Süßungsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen“

(KOM(2004) 650 endg. — 2004/0237 (COD))

(2005/C 255/11)

Der Rat beschloss am 16. November 2004 gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 17. März 2005 an. Berichtstersterin war Frau DAVISON.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 136 gegen 2 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Hintergrund

1.1 Der oben genannte Richtlinienvorschlag enthält die sechste Änderung der Richtlinie über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel und die dritte Änderung der Richtlinie über Süßungsmittel in den letzten 10 Jahren.

1.2 Die Änderungen der Richtlinie 95/2/EG, die auf dem Prinzip der Positivliste beruhte, betreffen „andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel“. Demnach liegt der Schwerpunkt in erster Linie auf Emulgatoren, Stabilisatoren und Konservierungsmitteln.

1.3 Die Änderungen dienen entweder der Streichung, der Einschränkung der Verwendung, der Zulassung, der Genehmigung der erweiterten Verwendung, der Klärung oder der Umbenennung bestimmter Lebensmittelzusatzstoffe der einschlägigen Kategorien. Dabei werden die Standpunkte des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses (SCF) und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) zu Vorschlägen für neue Zusatzstoffe berücksichtigt, und es wird auf die erweiterte Verwendung bestimmter bereits eingesetzter Zusatzstoffe eingegangen. Zudem werden mit den Änderungen harmonisierte Kontrollen für Zusatzstoffe eingeführt, die zur Lagerung und Verwendung von Aromen notwendig sind. (Derzeit gelten in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen.)

1.4 Durch die neuen Bestimmungen soll gewährleistet werden, dass Zusatzstoffe nur dann zugelassen werden, wenn ihre Sicherheit überprüft wurde, ihre Verwendung technisch gerechtfertigt und ihr Verzehr (ihre Aufnahme) erwiesenermaßen unbedenklich ist.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Ausschuss schlug die Einrichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) vor und begrüßt die sich hieraus ergebende Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement. Er stellt ferner mit Befriedigung fest, dass die EBLS der Tatsache Rechnung zu tragen scheint, dass es bestimmter neuer Produkte bedarf. Er hofft, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Mittel für die Umsetzung des neuen Ansatzes der EBLS bereitstellen. Der EWSA begrüßt diese Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften und möchte einige Bemerkungen zu deren Einzelheiten äußern.

3. Besondere Bemerkungen

Im Interesse der Klarheit sollte die Kommission neben den in ihren Dokumenten genannten Zusatzstoffen systematisch die in der Etikettierung angegebenen E-Nummern nennen.

3.1 Natrium-Verbindungen

In dem Text wird auf eine Reihe von Natrium-Verbindungen eingegangen. Der EWSA befürchtet, dass die Verbraucher aus den Angaben in der Etikettierung nicht schließen, dass es sich hierbei um Salze handelt, deren Verzehr somit zum Erreichen der 6 g Kochsalz beitragen kann, die als maximale durchschnittliche Gesamtaufnahmemenge pro Tag empfohlen werden. Daher sind die Verbraucher nicht in der Lage, einer angeratenen Reduzierung der Kochsalzaufnahme angemessen nachzukommen.

3.2 Nitrite und Nitrate

Entsprechend der Empfehlung der EBLS strebt die Kommission an, die zugelassenen Werte so weit wie möglich zu senken, ohne dabei die Lebensmittelsicherheit zu gefährden. Nitrite und Nitrate sind nützliche Konservierungsmittel, doch birgt eine zu hohe Aufnahme dieser Stoffe spezifische Risiken. Daher schlägt die Kommission vor, so vorzugehen, dass ein Höchstgehalt festgelegt wird. Im Interesse der Verbrauchersicherheit würde es der EWSA begrüßen, wenn die Grenze so niedrig wie möglich angesetzt würde, was nötigenfalls durch Festlegung unterschiedlicher Grenzwerte für unterschiedliche Produkte geschehen könnte.

3.3 Entwöhnungsnahrung, Nahrungsergänzungsmittel und Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke

Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, den Wortlaut dahingehend anzupassen, dass der Begriff „Entwöhnungsnahrung“ in sämtlichen Rechtsakten durch den Begriff „Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder“ ersetzt wird; außerdem befürwortet er die vorgeschlagenen begrifflichen Klarstellungen und Vereinheitlichungen was die Nahrungsergänzungsmittel und die Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke anbelangt.

3.4 p-Hydroxybenzoate

3.4.1 Diese Stoffe mussten erneut überprüft werden, und die EBLS legte für die gesamte Gruppe eine annehmbare tägliche Aufnahmemenge (ADI) von 0-10 mg/kg Kg für die Summe an Methyl- und Ethyl-p-Hydroxybenzoesäureester und deren Natriumsalze fest. Es wird jedoch empfohlen, die Zulassung von Propylparaben zurückzuziehen, da es Auswirkungen auf die Sexualhormone und -organe bei jungen Ratten hat. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Verwendung von p-Hydroxybenzoaten in flüssigen diätetischen Nahrungsmittelergänzungen zu verbieten.

3.4.2 Wie dem Ausschuss bekannt ist, enthält eine von der EBLs berechnete ADI einen Sicherheitsspielraum für Kinder und andere besonders gefährdete Personengruppen. Deshalb teilt er die Auffassung, dass die Zulassung wieder entzogen werden sollte, wenn kein Schwellenwert (NOAEL), d.h. eine Konzentration, bei der keine schädlichen Wirkungen mehr beobachtet werden, ermittelt werden konnte.

3.5 Geliermittel in Gelee-Süßwaren in Minibechern

Angesichts der gut belegten Erstickungsgefahr, die von einigen Gel bildenden Lebensmittelzusatzstoffen ausgeht, wird vorgeschlagen, deren Verwendung zu verbieten. Der EWSA befürwortet ein solches Verbot, weist jedoch darauf hin, dass die Gefahr eher von der Form, Gestalt und Beschaffenheit dieser Süßwaren ausgeht, als von den in ihnen enthaltenen Zusatzstoffen. Ein weiter gehendes Verbot ist erforderlich, um zu verhindern, dass solche Produkte überhaupt in den Verkehr gebracht werden. Da weder das allgemeine Lebensmittelrecht noch die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit Bestimmungen vorsehen, durch die solch ein Produkt an sich verboten werden kann, wird es lediglich indirekt durch das Verbot der darin enthaltenen Lebensmittelzusätze verboten. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Gemeinschaft die Möglichkeit haben sollte, ein bedenkliches Lebensmittel zu verbieten.

3.6 Erythrit

Hierbei handelt es sich um ein Süßungsmittel, das als natürliche Süße in einigen Obstsorten, Pilzen, fermentierten Lebensmitteln und Käse vorkommt, aber auch für andere Zwecke genutzt werden kann. Es wird vorgeschlagen, die Verwendung von Erythrit für verschiedene Verwendungszwecke zuzulassen. Der EWSA ist mit dieser Entscheidung einverstanden, hegt jedoch Bedenken gegenüber der Formulierung „Überdeckung unerwünschter Fremdparfömen“, da dadurch suggeriert wird, dass die mangelnde Frische von Lebensmitteln überdeckt werden könnte. Der EWSA nimmt die Vorteile zur Kenntnis, die sich aus der Einführung eines neuen Süßungsmittels für besondere Personengruppen ergeben würden, die — wie beispielsweise Diabetiker — häufig darauf zurückgreifen. Durch die Zulassung von Erythrit steht ihnen eine größere Auswahl an Produkten zur Verfügung, die künstliche Süßungsmittel enthalten; zudem ist die abführende Wirkung dieses Stoffes geringer und muss in diesem Fall nicht in der Etikettierung angegeben werden.

3.7 4-Hexylresorcin

3.7.1 Dieser Stoff wird als Alternative zu Sulfiten zur Verhinderung der Braunfärbung von Krebstieren vorgeschlagen, wobei der Einsatz von Sulfiten jedoch weiterhin erlaubt bleibt. Der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuss kam zu dem Schluss, dass die Verwendung von 4-Hexylresorcin annehmbar ist, sofern seine Rückstände in Krebstierfleisch höchstens 2 mg/kg betragen.

3.7.2 Der EWSA ist um Menschen besorgt, die ungewöhnlich große Mengen an Krebstierfleisch zu sich nehmen, wie beispielsweise Küstenbewohner. Die EBLs sollte untersuchen, ob der Einsatz von 4-Hexylresorcin oder von Sulfiten oder aber

eine kombinierte Verwendung beider Stoffe mehr Sicherheit für den Verbraucher bringt.

3.8 Sojabohnen-Polyose

Sojabohnen-Polyose wird aus Fasern von (herkömmlichen) Sojabohnen hergestellt und wurde vom SCF zugelassen. Alle aus Sojabohnen hergestellten Erzeugnisse, einschließlich Sojabohnen-Polyose, müssen aufgrund ihres allergenen Potenzials als solche gekennzeichnet werden.

3.8.1 Der EWSA ist mit dem Umschwenken auf die Verwendung von Sojabohnen-Polyose einverstanden, da sich diese — beschränkte — Verwendung als erforderlich erwiesen hat.

3.9 Ethylcellulose

Ethylcellulose wird aus Zellstoff oder Baumwolle gewonnen und im Arzneimittelbereich häufig als Füllstoff in Tabletten verwendet. Die EBLs hielt die Festlegung einer ADI nicht für erforderlich. Der EWSA ist mit dem Vorschlag, die Verwendung von Ethylcellulose genauso wie den Einsatz anderer Cellulosen zu erweitern, einverstanden.

3.10 Erweiterte Verwendung bereits zugelassener Lebensmittelzusatzstoffe

Die Kommission schlägt vor, die Verwendung von drei Zusatzstoffen zu erweitern. Hierbei handelt es sich um Natriumhydrogencarbonat, Sorbate und Benzoate sowie Silicindioxid.

— Natriumhydrogencarbonat

Dieser Zusatzstoff wurde ursprünglich als Verarbeitungshilfsstoff definiert und fiel somit nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Er ist nun neu definiert worden, doch wurde seine Verwendung von der Kommission nicht in Frage gestellt, da er bereits in ökologischen Lebensmitteln zugelassen ist.

— Sorbate und Benzoate in Krebstieren

Es wird vorgeschlagen, die Verwendung dieser Stoffe zu erweitern, da davon ausgegangen wird, dass ein erheblicher Anstieg ihres Verzehrs unwahrscheinlich ist. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Durchschnittswerte für den Verzehr solcher Produkte über erhebliche Schwankungen hinwegtäuschen könnten und fragt sich, ob Verbraucher, die größere Mengen verzehren, hinreichend geschützt sind. Er begrüßt es, dass die Kommission dabei ist, weitere Informationen über Benzoate einzuholen.

— Silicindioxid

Die Kommission muss ihre Auffassung, dass eine höhere Dosierung von Silicindioxid der Beibehaltung eines hohen Verbrauchs an organischen Farbstoffen vorzuziehen wäre, klar zum Ausdruck bringen.

3.11 Zeitplan

Das zeitweilige Verbot des Inverkehrbringens von Gelee-Süßwaren in Bechern muss so lange bestehen bleiben bis etwaige neue Rechtsvorschriften mit gleicher Wirkung in Kraft treten.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung von Schwarzarbeit“

(2005/C 255/12)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 28. Januar 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgender Vorlage zu erarbeiten: „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung von Schwarzarbeit“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 15. März 2005 an. Berichterstatter war Herr HAHR.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 7. April) mit 112 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der EntschlieÙung des Rates

1.1 Der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) nahm am 20. Oktober 2003 eine EntschlieÙung über nicht angemeldete Erwerbstätigkeit an ⁽¹⁾. Mit dieser EntschlieÙung will der Rat die Mitgliedstaaten für eine durchdachte Strategie zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Arbeit in der Union gewinnen. Die Strategie ist als fester Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie gedacht. Leitlinie 9 der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 beschäftigt sich ausschließlich mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ⁽²⁾.

1.2 In seinem Aufruf an die Mitgliedstaaten empfiehlt der Rat, dass diese die EntschlieÙung als einen Bezugsrahmen betrachten, innerhalb dessen sie im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie unter Berücksichtigung ihrer nationalen Prioritäten und Gegebenheiten Maßnahmen entwickeln und durchführen können. Die EntschlieÙung baut in weiten Teilen auf der Mitteilung der Kommission von 1998 ⁽³⁾ zu diesem Thema auf.

1.3 Ferner werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihren künftigen einzelstaatlichen Aktionsplänen bei der Berichterstattung über die wichtigsten Maßnahmen, die sie zur Durchführung ihrer Beschäftigungspolitik im Lichte der spezifischen beschäftigungspolitischen Leitlinie zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit getroffen haben, auf die in dieser EntschlieÙung genannten Maßnahmen einzugehen.

1.4 Es wird für eine Zusammenarbeit plädiert, um die in den Mitgliedstaaten bestehenden gemeinsamen Merkmale der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu untersuchen. Die beste Herangehensweise wäre ein gemeinsames Konzept im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie.

1.5 In Sachen Vorbeugungsmaßnahmen und Sanktionen empfiehlt der Rat, ein umfassendes Konzept im Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie zu entwickeln, das sich auf Vorbeugemaßnahmen stützt und alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu anregt, im Rahmen der offiziellen Wirtschaft und der regulären Beschäftigung tätig zu sein; diese Maßnahmen, in deren Rahmen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Sozialschutzsysteme beachtet werden soll, können Folgendes einschließen:

- Schaffung eines der Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung zuträglichen rechtlichen und administrativen Umfelds durch Vereinfachung der Verfahren und den Abbau der Kosten und Zwänge, die die Gründung und den Ausbau von Unternehmen — insbesondere Jungunternehmen und Kleinbetrieben — einschränken;
- Stärkung der Anreize und Beseitigung der Hürden für die Regularisierung von Beschäftigung sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite, indem
- die Steuer- und Sozialleistungssysteme sowie ihre Wechselwirkungen überprüft und falls erforderlich einer Reform unterzogen werden, damit die hohen effektiven Grenssteuersätze und gegebenenfalls die Steuer- und Abgabenbelastung des Arbeitsentgelts von Niedriglohnbeziehern reduziert werden,
- angemessene Beschäftigungsmaßnahmen ausgearbeitet werden, die den Empfängern von Sozialleistungen bessere Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt bieten,
- durch Unterbindung unerwünschter Wechselwirkungen zwischen dem Steuer- und dem Sozialleistungssystem das Risiko von Arbeitslosigkeit und Armutsfällen verringert wird.

1.6 Die Überwachung — erforderlichenfalls mit aktiver Unterstützung durch die Sozialpartner — der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und die Sanktionen insbesondere gegen Organisatoren oder Nutznießer der illegalen Beschäftigung müssen verstärkt werden. Das soziale Bewusstsein für die negativen Auswirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auf die soziale Sicherheit und in Bezug auf Solidarität und Fairness ist zu stärken, um die Wirksamkeit dieses Maßnahmenpakets zu erhöhen. Der Kenntnisstand in Bezug auf die negativen Folgen der Schwarzarbeit muss verbessert werden.

⁽¹⁾ Ratsdokument Nr. 13538/1/03.

⁽²⁾ Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Leitlinie 9: „Die Mitgliedstaaten sollten umfassende Aktionen und Maßnahmen zur Beseitigung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ausarbeiten und durchführen, die die Vereinfachung des Unternehmensumfelds, die Beseitigung von Hemmnissen und die Schaffung geeigneter Anreize in den Steuer- und Sozialleistungssystemen, den Ausbau der Strafverfolgungskapazitäten und die Anwendung von Sanktionen verknüpfen. Sie sollten die erforderlichen Anstrengungen auf nationaler und auf Ebene der Europäischen Union unternehmen, um das Ausmaß des Problems und die auf nationaler Ebene erzielten Fortschritte erfassen zu können“.

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (KOM(1998) 219).

1.7 Um ein genaueres Bild der Schwarzarbeit zu erhalten, muss auf einzelstaatlicher Ebene eine Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit vorgenommen werden. Dies kann anhand von Daten, auf die Einrichtungen der sozialen Sicherheit, Finanzämter, Ministerien oder einzelstaatliche Statistikämter Zugriff haben, geschehen. Wichtig ist auch, dass die Mitgliedstaaten gegebenenfalls bei der Entwicklung von Verfahren zur Erfassung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf EU-Ebene mit dem Ziel mitwirken, Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels der Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung zu messen. Die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Statistikämtern im Bereich der Methodik und die Intensivierung des Wissens- und Erfahrungsaustauschs in diesem Bereich ist anzustreben.

1.8 Schließlich ersucht der Rat die Sozialpartner auf europäischer Ebene, das Problem der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit im Kontext ihrer gemeinsam festgelegten mehrjährigen Arbeitsprogramme konsequent anzugehen und sich mit der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit weiterhin auf sektorieller Ebene im Kontext der jeweiligen Ausschüsse für den sozialen Dialog zu befassen. Auf nationaler Ebene sollten die Sozialpartner darauf hinarbeiten, die Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung zu fördern und das Ausmaß nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verringern. Dies soll durch Sensibilisierungsaktionen und andere Maßnahmen (wie gegebenenfalls Kollektivverhandlungen im Einklang mit den nationalen Traditionen und Gepflogenheiten) erreicht werden, so dass unter anderem zu einer Vereinfachung des Geschäftsumfelds insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen beigetragen wird.

2. Einleitung

2.1 Durch Schwarzarbeit werden der Allgemeinheit Steuern und Sozialabgaben vorenthalten. Die Einkünfte werden in den Geschäftsunterlagen nicht ausgewiesen und dadurch auch nicht besteuert. Die Mehrwertsteuer wird weder ausgewiesen noch entrichtet. Die Arbeit wird „schwarz“ erledigt. Auf Schwarzarbeit werden auch keine Arbeitgeberabgaben entrichtet. Auch die Arbeitnehmer geben diese Einkommen nicht steuerlich an — damit unterbleibt die Zahlung der Einkommensteuer.

2.2 Folglich entgehen der Allgemeinheit Mittel, aus denen unter anderem die Systeme der sozialen Sicherung finanziert werden. Dabei handelt es sich alljährlich um Milliardenbeträge.

2.3 Erfolgreiche, seriöse Unternehmen werden durch diese Praktiken aus dem Rennen geworfen oder sehr stark in Bedrängnis gebracht, während sich die „schwarzen Schafe“ auf dem Markt behaupten oder sogar noch expandieren. Der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft droht durch Schwarzarbeit Schaden. Auch die Produktivitätssteigerung, die Voraussetzung für den Fortbestand des Sozialstaates, bleibt aus.

2.4 Nicht angemeldete Arbeit ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite anzutreffen ist. Es lassen sich in der Hauptsache drei Gruppen ausmachen:

2.5 Zur ersten Gruppe gehören Unternehmen, die systematisch der organisierten Schwarzarbeit nachgehen — oftmals betreiben sie diese neben einer angemeldeten Tätigkeit. Ihre Beschäftigten bezahlen sie oft „schwarz“ mit nicht angemeldeten Löhnen.

2.6 Die zweite Gruppe bilden Personen, die zwei oder mehrere Beschäftigungen haben, von denen eine nicht angemeldet ist. In dieser Gruppe finden sich nicht selten gut ausgebildete Arbeitnehmer, die ihr Einkommen aus der regulären Arbeit mit „Schwarzgeld“ aufbessern wollen.

2.7 Die dritte Gruppe sind erwerbslose Arbeitnehmer, die aus verschiedenen Gründen genötigt sind, schwarz zu arbeiten, da ihnen der reguläre Arbeitsmarkt keine Beschäftigung bietet. Diese Gruppe ist besonders exponiert: Die Arbeitnehmer arbeiten oft unter schlechten Bedingungen und zu niedrigen Löhnen. Für gewöhnlich stehen sie außerhalb der Systeme der sozialen Sicherheit.

2.8 Neben diesen drei unterscheidbaren Hauptgruppen tritt die nicht angemeldete Arbeit auch in anderen Formen auf:

2.9 Bezug von Leistungen von zum Beispiel der Arbeitslosenversicherung oder der Krankenkasse bei gleichzeitigen nicht angemeldeten Einkünften.

2.10 Haus- bzw. Wohnungsbesitzer beauftragen mit der Durchführung kleinerer Reparaturarbeiten Arbeitskräfte, die ihre hierbei verdienten Einkünfte nicht anmelden. Dasselbe gilt beispielsweise auch für Umzüge. Die Ursache für diese Art der Schwarzarbeit ist vielfach darin zu suchen, dass die jeweiligen Unternehmen die Arbeitsaufträge als nicht lukrativ genug betrachten. Statt dessen verweisen sie auf Arbeitnehmer, die bereit sind, die Arbeit in ihrer Freizeit schwarz auszuführen.

2.11 Die Situation in den neuen Mitgliedstaaten der EU stellt sich ähnlich wie in der EU-15 dar. In dem im Mai 2004 veröffentlichten Bericht wird jedoch besonders auf ein Phänomen aufmerksam gemacht: Bei den Behörden geben die Arbeitgeber nur einen bestimmten Teil des Lohnes an. Den Rest erhält der Arbeitnehmer schwarz in einem Umschlag zugesteckt⁽⁴⁾.

2.12 Es bleibt die wichtige Feststellung, dass es sich in allen Fällen um nicht angemeldete Arbeit handelt, die in nicht unbedeutendem Maße mit Steuer- und Abgabenhinterziehung einhergeht.

2.13 Dieses unlautere Gebaren untergräbt die gesellschaftliche Moral und Verantwortlichkeit, die die Grundlage eines Gemeinwesens bildet, das nicht unbedeutende Anteile seiner Mittel für Transfer- und Sozialleistungen aufwendet. Die Steuerhinterziehung ist zudem eine Quelle gesellschaftlicher Spannungen. Große Teile der Bevölkerung zahlen Steuern, während sich einige das Recht herausnehmen, eigenmächtig über die Höhe ihrer Steuern und Abgaben zu bestimmen.

⁽⁴⁾ „Undeclared work in an enlarged Union“, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (2004). Der Bericht liegt nur auf Englisch vor (mit Zusammenfassungen in FR und DE) und ist im Internet zugänglich unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf.

2.14 Nicht angemeldete Arbeit fügt der Gesellschaft großen Schaden zu, und zwar in einer Weise, die über den bloßen finanziellen Schaden hinaus geht: Auf allen Ebenen tritt ein Vertrauensverlust ein. In weiten Kreisen ist Schwarzarbeit salonfähig und wird damit gerechtfertigt, dass das Arbeitslosengeld zu gering sei, legale Dienstleistungen im häuslichen Bereich zu teuer seien usw.

2.15 Der Rechtsstaat und die Systeme der sozialen Sicherung werden in Frage gestellt, falls der Respekt vor Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht aufrecht gehalten werden kann. Deshalb müssen diese Probleme durch umfassende, zielführende Maßnahmen angegangen werden. Bei den Sozialpartnern, Politikern und in der Gesellschaft wächst jedoch allmählich die Einsicht in Bezug auf die negativen Auswirkungen nicht angemeldeter Arbeit; die Notwendigkeit, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung zu überführen ist, wird zunehmend anerkannt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte 1999 ausführlich zu der diesbezüglichen Kommissionsmitteilung Stellung genommen ⁽⁵⁾. Ziel der Kommissionsmitteilung war, sowohl in der Europäischen Union als auch in den Mitgliedstaaten eine breit angelegte Diskussion anzuregen. Auf die Mitteilung folgte später eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie ⁽⁶⁾.

3.2 Deshalb begrüßt der Ausschuss, dass der Rat die Frage durch die Entschließung vorantreiben möchte.

3.3 Der Ausschuss stellt ferner fest, dass die Kommission im Jahr 2003 eine breit angelegte Untersuchung zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in der erweiterten EU durchgeführt hat. Die Ergebnisse dieser im Mai 2004 veröffentlichten Untersuchung ⁽⁷⁾ sind nach Auffassung des Ausschusses ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Phänomens der Schwarzarbeit und zu Eindämmungsmöglichkeiten. Die Untersuchung stellt deshalb eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Regierungen und Behörden der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung adäquater Methoden zur Unterbindung von Schwarzarbeit dar.

3.4 Teil der Beschäftigungsstrategie

3.4.1 Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit soll nach Auffassung des Rates fester Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie sein, deren Ziel die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen ist. Auch die Kommission hatte diesen Denkansatz bereits verfolgt, und er wurde von den Arbeits- und Sozialministern der Union im Juli 2003 auf der informellen Tagung in Varese bekräftigt: Die Minister erinnerten daran, dass mit der Überführung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung ein Beitrag zur Vollbeschäftigung, zur Verbesserung der Qualität und der Produktivität der Arbeit, zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Integration sowie zur Beseitigung von Armutsfallen und zur Vermeidung von Marktverzerrungen geleistet wird.

3.4.2 In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission (1998) befürwortete der Ausschuss die Herangehensweise an das Problem der Schwarzarbeit aus einer Beschäftigungsperspektive heraus. Der Ausschuss hält weiterhin an dieser Sichtweise fest.

3.4.3 Das Ziel, nicht angemeldete Arbeit in angemeldete bzw. Schwarzarbeit in reguläre Arbeit im Sinne des Gesetzes zu überführen, erfordert ein umfangreiches Maßnahmenbündel.

3.4.4 Zunächst muss eine Untergliederung geschaffen werden, die es erlaubt, zwischen denen zu unterscheiden, die auf dem regulären Arbeitsmarkt beschäftigt werden sollten, und jenen, die vorsätzlich ihre Tätigkeit nicht anmelden.

3.4.5 Außerdem muss Klarheit darüber bestehen, welche Tätigkeiten der informellen, schwarzen Wirtschaft in den regulären „weißen“ Sektor überführt werden können.

3.4.6 Es ist davon auszugehen, dass für bestimmte schwarz ausgeübte Tätigkeiten oder Dienstleistungen auf dem „weißen“ Markt keine Nachfrage vorhanden ist. Dieser Situation ist nach Auffassung des Ausschusses besondere Aufmerksamkeit zu widmen, denn auch solche Tätigkeiten können mit Hilfe von Stützmaßnahmen möglicherweise in den offiziellen Sektor überführt werden.

3.4.7 Eine Vorbedingung zur Umsetzung der Lissabon-Strategie ist unter anderem, dass sich in der Union neue lebens- und wettbewerbsfähige Unternehmen etablieren und weiterentwickeln, wodurch für mehr Arbeitsplätze gesorgt wird.

3.4.8 Der Weg von der Unternehmensidee zu einem funktionierenden und produzierenden Betrieb mit einer festen Belegschaft ist ein äußerst langwieriger und komplizierter Prozess.

3.4.9 Deshalb ist die Schaffung eines wachstums- und entwicklungsfreundlichen Umfelds, das für neu gegründete Unternehmen die erforderlichen Voraussetzungen bietet, unabdingbar.

3.4.10 Die Arbeitnehmer müssen fordern können, dass der Arbeitgeber die geltenden arbeitsmarktsrechtlichen und steuerlichen Bestimmungen kennt und anwendet.

3.4.11 Zwischen beiden Forderungen muss ein Ausgleich gefunden werden. Ansonsten besteht die große Gefahr, dass viele Unternehmen gar nicht erst gegründet und viele gute Ideen niemals verwirklicht werden.

3.4.12 Der visionäre Eindruck, den die Äußerungen der Arbeits- und Sozialminister in Varese im Juli 2003 hinterlassen haben, erweckt zu leicht den Anschein, es handele sich bei der Umwandlung nicht angemeldeter Arbeit in reguläre Arbeitsverhältnisse im Wesentlichen um ein rein beschäftigungspolitisches Problem. Schwarzarbeit, besonders wenn sie systematisch und in organisierter Form verrichtet wird, geht jedoch häufig mit anderen Formen der Wirtschaftskriminalität einher. Diese Kriminalität erfordert besondere gesellschaftliche Anstrengungen und muss wie sonst auch verfolgt werden.

⁽⁵⁾ KOM(1998) 219 endg., Stellungnahme des EWSA, ABl. C 101 vom 12.4.1999, S. 30-37. Berichterstatte: Herr Giron.

⁽⁶⁾ Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): „Undeclared labour in Europe - Towards an integrated approach of combatting undeclared labour“ (in englischer Sprache mit Zusammenfassung in DE und FR). Amsterdam, 2001.

⁽⁷⁾ Siehe Fußnote 4.

3.5 Definition der nicht angemeldeten Arbeit

3.5.1 Zur Abgrenzung der nicht angemeldeten Arbeit von anderen Formen der Wirtschaftskriminalität verwendet der Rat dieselbe Definition wie die Kommission in ihrer Mitteilung von 1998. Seinerzeit hielt der Ausschuss die Definition von nicht angemeldeter Arbeit — „jegliche Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden“ —, angesichts der Tatsache, dass eine für alle Mitgliedstaaten gültige Definition notwendig ist, für vertretbar. Der Ausschuss hält weiterhin an dieser Sichtweise fest.

3.6 Illegale Zuwanderung und nicht angemeldete Arbeit

3.6.1 Der Ausschuss hat sich bereits mehrfach mit dem Phänomen und den Ursachen illegaler Zuwanderung befasst und ging dabei auch auf die Beziehungen zwischen illegaler Zuwanderung und Schwarzarbeit ein. Da den illegalen Zuwanderern weder der normale Arbeitsmarkt noch die Systeme der sozialen Sicherung offen stehen, müssen sie ihren Unterhalt anderweitig verdienen: dabei sind sie zumeist auf den „schwarzen“ Arbeitsmarkt angewiesen. Dieser ist u.a. für weite Teile des Baugewerbes, der Landwirtschaft und des Gartenbausektors charakteristisch. Daraus können in vielen Fällen unangemeldete Beschäftigungsverhältnisse entstehen, die von unseriösen Arbeitgebern ausgenutzt werden.

3.6.2 Eine Maßnahme der Mitgliedstaaten müsste deshalb darin bestehen, der illegalen Einwanderung im Rahmen einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik Einhalt zu gebieten⁽⁸⁾. Dies hat durch die Anwendung verschiedener Strategien zu geschehen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren können. Eine der Strategien besteht selbstverständlich darin, dafür zu sorgen, dass illegale Einwanderer in ihr Herkunftsland zurückkehren. Eine andere ist es, die Grenzkontrollen erheblich zu verschärfen.

3.6.3 Ein Mensch, der zur Aufgabe seiner Heimat bereit ist, um anderweitig eine neue Existenz aufzubauen, wird freilich von einer Kraft getrieben, die nur sehr schwer gebremst werden kann.

3.6.4 Es ist zu berücksichtigen, dass es auch Personen gibt, denen die Papiere gestohlen bzw. weggenommen werden, um die Bezahlung ihrer „Beförderung“ zu erzwingen. Die hierdurch zustande kommende Versklavung ermöglicht es den Schleusernetzen, ihre Opfer zur Bezahlung ihrer „Schulden“ zu zwingen. Hiervon können sowohl von Privatpersonen (als Hausangestellte usw.) als auch auf Baustellen (normalen Baustellen oder z.B. Schiffswerften) oder in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe etc. beschäftigte Personen betroffen sein. Es ist eine erschreckende Feststellung, dass die Kriminalität auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft vor unseren Augen organisiert werden kann. Diese Tatsache muss man sich bewusst machen und eingestehen, um den Missstand bekämpfen und alle Opfer schützen zu können, indem man ihnen Rechte einräumt und die Wahrung dieser Rechte sicherstellt.

⁽⁸⁾ Siehe auch „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“, KOM(2004) 811 endg.

3.6.5 Aus humanitären, rechtlichen oder praktischen Gründen ist es vielfach nicht möglich, den illegalen Einwanderer in seine Heimat zurückzuführen. In diesen Fällen muss natürlich versucht werden, ihn durch verschiedene Maßnahmen in die Gesellschaft zu integrieren.

3.6.6 Bei der Bewertung der Übergangsmaßnahmen in Bezug auf die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ oder besser die fehlende Freizügigkeit für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer vom 1. Mai 2004 müssen die unnötigen Schwierigkeiten erfasst werden, mit denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu kämpfen hatten, wobei die Entwicklungen bei den Befähigungsnachweisen, die demographischen und kulturellen Entwicklungen sowie die Entwicklungen beim Mobilitätsbedarf zu berücksichtigen sind.

3.6.7 Ansonsten besteht das Risiko, dass sich aus diesen Gruppen ein Reservoir von „Schwarzarbeitern“ heranbildet — mit negativen Auswirkungen für den regulären Arbeitsmarkt.

3.6.8 Eine wichtige Ergänzung zu den Maßnahmen zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Arbeit wurde vom Ausschuss bereits in seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“ erwähnt: die Integration der Zuwanderer durch verschiedene Maßnahmen; am Ende dieses Prozesses steht die Eingliederung in die Zivilgesellschaft mittels Verleihung der Staatsangehörigkeit⁽⁹⁾.

3.6.9 Die Behörden haben die Pflicht, dem Zuwanderer seine Rechte und Pflichten unmissverständlich klar zu machen und ihm Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und zur Aus- und Weiterbildung zu verschaffen. Das Gesundheitssystem und andere Leistungen der Daseinsvorsorge müssen ihm zu denselben Bedingungen wie der einheimischen Bevölkerung zugänglich sein. In Wohngebieten ist der Ghettoisierung entgegenzuwirken.

3.7 Vorbeugende Maßnahmen

3.7.1 In seiner Entschließung fordert der Rat die Mitgliedstaaten unter anderem dazu auf, ein rechtliches und administratives Umfeld zu schaffen, das der Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung zuträglich ist. Im Kern geht es darum, der Schwarzarbeit ihre Attraktivität zu entziehen.

3.7.2 Der Ausschuss möchte einige denkbare Alternativen aufzeigen, die einzeln oder in Kombination zum Ziel führen könnten:

3.7.3 Im Wege von Vergleichsstudien sollte ermittelt werden, welche Besteuerungsgrundlagen besonders anfällig für Schwarzarbeit sind und welche Handlungsoptionen zu Gebote stehen, um dem entgegenzuwirken.

3.7.4 Die Mitgliedstaaten brauchen ein gut funktionierendes Rechtssystem, um Schwarzarbeiter aufzuspüren, sie strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen. Dies gilt besonders dann, wenn es sich um systematische Schwarzarbeit handelt bzw. wenn Arbeitnehmer ausgebeutet werden.

⁽⁹⁾ ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 112 - 122, Berichterstatter: Herr Pariza Castaños, Mitberichtersteller: Herr Melicias.

3.7.5 Umfassende Informations- und Bildungsanstrengungen müssen unternommen werden, um die Schadwirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit sowohl für die Gesellschaft als auch für den einzelnen Bürger aufzuzeigen.

3.8 Steuerliche Aspekte

3.8.1 In Untersuchungen zur Schwarzarbeit geht man im Allgemeinen davon aus, dass Schwarzarbeit aufgrund der durch sie verursachten Steuerausfälle ein Problem darstellt.

3.8.2 Die in mehreren Ländern durchgeführten Untersuchungen über den Umfang der Schwarzarbeit bieten jedoch keine Anhaltspunkte für einen statistischen Zusammenhang zwischen dem Umfang nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und dem Gesamtniveau des Steuerdrucks.

3.8.3 Der Zusammenhang zwischen nicht angemeldeter Arbeit und Steuerlast ist kompliziert. Nach Ansicht des Ausschusses kann hier von einem simplen Ursachenzusammenhang nicht die Rede sein, wonach niedrige Steuern automatisch zu weniger Steuerhinterziehung führen. Auch in Ländern mit niedriger Steuer- und Abgabenlast wird schwarz gearbeitet.

3.8.4 Der Ausschuss würde eine Tiefenstudie begrüßen, die das Verhältnis zwischen Steuern und Abgaben sowie dem Auftreten der Schwarzarbeit beleuchtet.

3.8.5 Der Umstand, dass nicht angemeldete Arbeit erfahrungsgemäß oft in sehr kleinen Betrieben mit beschränkten Management-Kapazitäten geleistet wird, wirft die Frage auf, ob die Ursachen in der Unkenntnis der geltenden Bestimmungen liegen, ob die Vorschriften zu kompliziert sind oder ob der nicht angemeldeten Arbeit ein vorsätzliches Streben nach Wettbewerbsvorteilen zugrunde liegt.

3.8.6 Heutzutage werden in der Gesellschaft hohe Ansprüche an die Gerechtigkeit gestellt, was sich in detaillierten Regelwerken niederschlägt. Ein Beispiel hierfür sind die Steuersysteme. Die hohen Gerechtigkeitsansprüche führen zur Bindung erheblicher Ressourcen, nicht zuletzt bei den Behörden, die die Einhaltung der Bestimmungen kontrollieren müssen.

3.8.7 Wenn in einer Branche, die für Schwarzarbeit anfällig ist, ein nicht unbedeutender Teil der Gewerbetreibenden und der Arbeitnehmer Einkommen und Löhne steuerlich nicht angibt, werden seriöse Gewerbetreibende das Steuersystem als ungerecht empfinden; mitunter sind sie sogar gezwungen, die eigene Geschäftstätigkeit aufgrund unlauterer Konkurrenz einzustellen.

3.8.8 Aus diesem Grund sollte eine Straffung, die zu einem einfacheren System führt, dessen Handhabung sowohl dem Einzelnen als auch den Behörden leichter fällt, untersucht werden. Dadurch werden die Möglichkeiten der Manipulierung des Systems eingeschränkt. Parallel dazu würden bei den Behörden Kräfte frei, die im Kampf gegen schwere Wirtschaftskriminelle gebraucht werden.

3.9 Überwachung und Kontrolle

3.9.1 Ein zentraler Punkt der Entschließung des Rates bei der Überführung von nicht angemeldeter Arbeit in reguläre Wirtschaftstätigkeit ist die geplante Verstärkung der Überwachung und Sanktionierung. Der Ausschuss ist diesbezüglich

ebenso der Auffassung, dass Schwarzarbeit natürlich auch durch eine stärkere staatliche Regulierung und Kontrolle bekämpft werden muss. Das Nichtanmelden von Erwerbsarbeit darf nicht als Kavaliersdelikt angesehen werden. Wie in den aktuellen beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegt, müssen daher die entsprechenden Strafverfolgungskapazitäten ausgebaut und mit effektiven Sanktionen verknüpft werden, damit sich gewerbsmäßig betriebene Schwarzarbeit nicht lohnt. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Arbeit müssen stets auf zwei Pfeilern ruhen: Sanktion und Prävention. Beide schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern müssen einander ergänzen. Diese Doppelstrategie mit einer Kombination aus Kontrollmaßnahmen und Anreizen wird auch in der Ratsentschließung und den aktuellen beschäftigungspolitischen Leitlinien verfolgt. Der Ausschuss schließt sich dieser Sichtweise an.

3.9.2 Vom einzelnen Unternehmer werden Regeln und Kontrollen oft als Bevormundung empfunden. Verbesserungen in moralischer Hinsicht sind nicht alleine durch mehr staatliche Vorschriften zu erreichen. In mehreren Branchen wird heute zur Eigeninitiative gegriffen, und ethische Fragen erlangen in verschiedenen Organisationen eine immer größere Bedeutung. Solche freiwilligen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sind zu begrüßen, können jedoch die Kontrolle durch entsprechende Behörden nicht ersetzen.

3.10 Informations- und Ausbildungsbedarf

3.10.1 Schwarzarbeit bedeutet für einen Erwerbstätigen oft ein unsicheres und kurzfristigeres Erwerbsverhältnis ohne Entwicklungsmöglichkeiten. Unternehmen, die mit unangemeldeter Erwerbstätigkeit operieren, können aus Angst vor Aufdeckung ihrer Steuerflucht nicht nennenswert wachsen. Schwarzarbeiter haben keine Karrieremöglichkeiten. Die Lohnentwicklung entspricht nicht der des regulären Arbeitsmarktes, und es werden keine Krankenversicherungs- und Rentenbeiträge gezahlt.

3.10.2 Wer unangemeldete Arbeit verrichtet oder organisiert, verfolgt damit normalerweise ein Ziel: er will keine Steuern und Sozialabgaben zahlen. Daher muss der Zusammenhang zwischen der Entrichtung von Sozialabgaben und künftigen Sozialleistungen unbedingt stärker ins Bewusstsein gebracht werden.

3.10.3 Nach Ansicht des Ausschusses verdeutlichen diese beiden Beispiele, dass umfassende Anstrengungen in puncto Information und Ausbildung erforderlich sind. Es gilt aufzuzeigen, welche negativen Folgen unangemeldete Erwerbstätigkeit für den Einzelnen und die Gesellschaft sowohl kurz- als auch langfristig mit sich bringt.

3.10.4 Die Sozialpartner, aber auch die Wirtschaftsverbände können in diesem Zusammenhang eine außerordentlich wichtige Rolle spielen. Es könnte dazu beigetragen werden, Schwarzarbeit den Nährboden zu entziehen, indem die Sozialpartner auf die korrekte Einhaltung der Tarifverträge achten und gemeinsam mit den betrieblichen Interessenvereinigungen dafür sorgen, dass keine Schwarzarbeiter beschäftigt werden. Arbeitgebervereinigungen und Wirtschaftsverbände sollten ihre Mitglieder zur Einhaltung von Verhaltenskodizes auffordern, wobei eine unzureichende Anwendung verschiedener Arten von Sanktionen nach sich ziehen können sollte.

3.10.5 Der Preis für Ehrlichkeit darf allerdings nicht zu hoch sein, denn sonst läuft man Gefahr, dass Schwarzarbeit immer mehr um sich greift. In manchen Branchen ist Schwarzarbeit stärker verbreitet als in anderen. Natürlich gelten einige Branchen stereotyp auch deshalb als schwarze Schafe, weil dort Schwarzarbeit leichter aufzudecken ist als in anderen Wirtschaftszweigen.

3.10.6 Letzten Endes muss sich immer auch der Einzelne selbst mit Fragen der Moral, der Ethik und des Rechts auseinandersetzen.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.1 Auf nicht angemeldete Arbeit stößt man in allen Gesellschaftsbereichen. Es ist jedoch sehr schwer, den Gesamtumfang der Schwarzarbeit zu beziffern; Schätzungen mancher Studien beziffern ihn auf durchschnittlich 7 bis 16 % des BIP der Europäischen Union. Durch die Bekämpfung der nicht angemeldeten Arbeit und ihrer Ursachen wäre daher viel zu gewinnen.

4.2 An dieser Stelle möchte der Ausschuss auf mehrere Bereiche hinweisen, die eingehender untersucht und beachtet werden müssen, um geeignete Wege zur erfolgreichen Eindämmung des Problems zu finden:

- Es müssen mehr Anreize für angemeldete Arbeitsverhältnisse geschaffen werden.
- Nicht angemeldete Arbeit und niedrige Löhne sind eine Problematik, von der besonders Frauen betroffen sind. Daher muss ihre Situation genauer beleuchtet werden, damit gezielte Maßnahmen ergriffen werden können.
- Die Bestimmungen für Unternehmen sollten geändert werden, um Bürokratie abzubauen, vor allem bei Unternehmensgründungen. Aber auch Inhaber neuer Unternehmen müssen die betriebswirtschaftlichen Grundlagen beherrschen. Es ist wichtig, dass sie wissen, welche rechtlichen

Anforderungen die Gesellschaft an die Führung eines Unternehmens stellt, u.a. hinsichtlich der für die Arbeitnehmer geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen und des Sozialschutzes.

- Hersteller und Verbraucher müssen umfassend informiert werden, um ihnen die negativen Auswirkungen der nicht angemeldeten Arbeit auf die Staatseinnahmen, die Systeme der sozialen Sicherung sowie auf Solidarität und Gerechtigkeit bewusst zu machen.
- Die effektive Kontrolle durch die zuständigen Behörden muss unter anderem durch den Ausbau von Strafverfolgungskapazitäten sowie eine nationale, internationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit der zuständigen Behörden verbessert werden.
- Schwarzarbeit darf nicht als Kavaliersdelikt gesehen werden. Sanktionen müssen daher derart wirkungsvoll gestaltet sein, dass sich insbesondere gewerbsmäßig betriebene Schwarzarbeit nicht auszahlt.
- Der Ausschuss macht schließlich darauf aufmerksam, dass einige Drittstaaten die allgemein akzeptierten Sozialstandards nicht einhalten, und empfiehlt den in solchen Ländern tätigen Unternehmern aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dies zu berücksichtigen.

4.3 Abschließend möchte der Ausschuss unterstreichen, dass er der größtmöglichen Senkung der hohen Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten — die zum großen Teil das Reservoir ist, aus dem Schwarzarbeiter kommen und sich die nicht angemeldete Arbeit speist — das größte Gewicht beimisst. Daher ist es wichtig, dass die europäische Beschäftigungsstrategie mit Hilfe der nationalen Aktionspläne auch tatsächlich umgesetzt wird. Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigung und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen ist der beste Schutz gegen Schwarzarbeit und nicht angemeldete Arbeit.

Brüssel, den 7. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität — PROGRESS“

(KOM(2004) 488 endg.)

(2005/C 255/13)

Der Rat beschloss am 9. September 2004 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu obenerwähnten Vorlagen zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 15. März 2005 an. Berichterstatter war **Herr GREIF**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 127 Stimmen bei 2 Gegenstimmen und 17 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Hintergrund und Eckpunkte des Gemeinschaftsprogramms PROGRESS

1.1 In ihrer Mitteilung ⁽¹⁾ zur Finanziellen Vorschau 2007-2013 unterstreicht die Kommission die entscheidende Bedeutung der Sozialpolitischen Agenda für die Verwirklichung der Lissabon-Strategie. In diesem Zusammenhang hat die Kommission im Juli 2004 ein Paket mit Vorschlägen angenommen, die auf eine Vereinfachung und Rationalisierung bei den Ausgaben im Bereich Beschäftigung und Soziales der EU, insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsbestimmungen abstellen.

1.2 Die vorgeschlagene Rationalisierung soll laut Kommission die Außenwirkung, Klarheit und Kohärenz der Instrumente erhöhen und somit vor allem für den Endnutzer von Vorteil sein. Geschehen soll das insbesondere über Vereinfachung der Instrumente in rechtlicher und verwaltungstechnischer Sicht sowie durch Straffung der Haushaltsstrukturen und durch Vermeidung von Überschneidungen.

— So soll der neue Europäische Sozialfonds (ESF) (2007-2013) dank eines geringeren bürokratischen Aufwands, schlanker Regelungen und einer stärkeren Dezentralisierung einfacher zu verwalten und besser gerüstet sein, um die Finanzhilfen mit Strategien zur Förderung der Beschäftigung und zur Festigung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu verknüpfen. ⁽²⁾

— Darüber hinaus strengt die Kommission mit der Begründung verbesserter Ressourcenaufteilung die Bündelung bestehender Programme zu kohärenten Programmen mit harmonisierten Durchführungsbestimmungen an. Dies soll etwa durch Reduktion der unmittelbar von der Kommission im Bereich Beschäftigung und Soziales verwalteten Haushaltslinien von 28 auf 2 erreicht werden.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen - Politische Herausforderung und Haushaltsmittel der erweiterten Union - 2007-20013“ (KOM(2004) 1001 endg.).

⁽²⁾ Siehe dazu die in der Plenartagung am 9. März 2005 verabschiedete EWSA-Stellungnahme zum Europäischen Sozialfonds und den damit zusammenhängenden Programmen (- Berichterstatterin: Frau ENGERLER-KEFER).

1.3 Bei einem dieser neuen Instrumente handelt es sich um das in der Mitteilung KOM(2004) 488 endg. vorgeschlagene Gemeinschaftsprogramm PROGRESS ⁽³⁾, dem „Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität“, durch das die Finanzhilfen zahlreicher Maßnahmen, welche die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Kommission flankieren, zusammengefasst werden sollen. Ausgenommen von PROGRESS bleibt die Finanzierung der Themenbereiche „Sozialer Dialog“ und „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ ⁽⁴⁾ sowie Gemeinschaftseinrichtungen zu Arbeitsbedingungen ⁽⁵⁾ und das neu zu gründende Europäische Gender-Institut ⁽⁶⁾. Bei PROGRESS handelt es sich somit um die Zusammenfassung folgender spezifischer Aktionsprogramme der Gemeinschaft: „Bekämpfung von Diskriminierungen“, „Gleichstellung von Frauen und Männern“, „Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ und „Anreize für mehr Beschäftigung“ sowie eine Reihe von Haushaltslinien, die Arbeitsbedingungen betreffend.

1.4 Im Rahmen des für den Zeitraum 2007-2013 und mit einem Finanzvolumen von knapp 629 Millionen € angelegten Programms, das die im Rahmen des ESF durchgeführten Maßnahmen ergänzen soll, sollen — mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen innerhalb der einzelnen Programmabschnitte — im Wesentlichen drei Arten von Maßnahmen unterstützt werden:

— analytische Aktivitäten wie etwa Sammlung und Verbreitung von Daten, Studien, Analysen, Folgenabschätzungen sowie Entwicklung statistischer Methoden und Bewertungen, die das Problemverständnis und die effektive Umsetzung in den einzelnen Förderbereichen sowie deren Zusammenhang mit anderen Politikbereichen und Strategien der EU erhöhen;

⁽³⁾ PROGRESS = Programme for Employment and Social Solidarity.

⁽⁴⁾ Vorschläge zur finanziellen Förderung des sozialen Dialogs, der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (insbesondere des EURES-Netzwerkes) sowie Studien und Fachberichten im Sozialbereich in Höhe von € 480 Mio. werden zu einem späteren Zeitpunkt in einer gesonderten Mitteilung vorgelegt.

⁽⁵⁾ Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Dublin) und die Europäische Agentur für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Bilbao).

⁽⁶⁾ Das neu zu gründende European Gender Institute (EGI) soll zum Ziel haben, die Union und die Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Informationen und Daten zu Fragen der Gleichstellung der Geschlechter zu versorgen und als Katalysator zur Entwicklung, Analyse und der Verteilung von Informationen zu deren Beförderung dienen. Eine entsprechende Mitteilung hat die Kommission für Anfang 2005 in Aussicht gestellt.

- Aktivitäten zu wechselseitigem Lernen, Austausch von Informationen, Sensibilisierung und Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren sowie Maßnahmen im Bereich Monitoring und Evaluierung, wie etwa die Beurteilung durch unabhängige Gutachter (Peer-Review), die u.a. die bestehende Situation in den einzelnen Staaten erfassen helfen und somit auch auf eine verbesserte Anwendung der EU-Rechtsvorschriften abzielen;
- Unterstützung der Hauptakteure zur Förderung des Austausches guter Praktiken, der Informationsverbreitung, von Präventiv- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Diskussionsprozessen, z.B. durch die Organisation von Arbeitsgruppen nationaler Beamter, die Weiterentwicklung der Netzwerkarbeit auf EU-Ebene oder die Finanzierung von Experten-Netzen in den einzelnen Aktionsfeldern.

1.5 Das Programm soll in fünf Abschnitte unterteilt sein:

- **Beschäftigung:** Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) v.a. bei der Bewertung und Überwachung der Beschäftigungsleitlinien und Empfehlungen, Untersuchung der Interaktion zwischen EBS und anderen Politikbereichen, Sensibilisierung beschäftigungspolitischer Herausforderungen regionaler und lokaler Akteure
- **Sozialschutz und soziale Integration:** Unterstützung der Methode der offenen Koordinierung in diesem Bereich sowie Vertiefung des Verständnisses aller Aspekte der Armut und Analyse des Zusammenhangs dieses Ziels mit anderen Politikbereichen
- **Arbeitsbedingungen:** Unterstützung von Aktivitäten zur Verbesserung der Arbeitsumwelt und Arbeitsbedingungen, einschließlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
- **Nichtdiskriminierung und Vielfalt:** Unterstützung der effektiven Umsetzung und der wirksamen Anwendung des Diskriminierungsverbots von Artikel 13 EU-Vertrag sowie Einbeziehung des Diskriminierungsverbots in allen EU-Strategien

- **Gleichstellung der Geschlechter:** Wirksame Umsetzung des Grundsatzes der Geschlechtergleichstellung und Förderung von *Gender Mainstreaming* in EU-Strategien

1.6 Das Programm steht öffentlichen und privaten Einrichtungen und Akteuren offen. Insbesondere richtet es sich an die Mitgliedstaaten, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die öffentlichen Arbeitsverwaltungen und die nationalen statistischen Ämter. Außerdem sind die in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Fachorganisationen, Universitäten und Forschungsinstitute sowie Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen teilnahmeberechtigt.

Die EU-Finanzierung wird entweder in Form eines Dienstleistungsauftrags im Ergebnis einer Ausschreibung erfolgen oder als Zuschuss (höchstens 80 Prozent) zu den Kosten im Anschluss an eine Aufforderung zum Einreichen von Projektvorschlägen vergeben werden.

PROGRESS soll durch einen einzigen Programmausschuss, anstatt wie bisher vier (entsprechend der vier spezifischen Aktionsprogramme) begleitet werden.

1.7 Für die 7-jährige Programmlaufzeit ist ein Finanzvolumen von € 628,8 Mio. vorgesehen. Für die einzelnen Programmabschnitte sind folgende Anteile der Gesamtmittel vorgesehen:

- Beschäftigung: 21 %
- Sozialschutz und soziale Integration: 28 %
- Arbeitsbedingungen: 8 % ⁽⁷⁾
- Nichtdiskriminierung und Vielfalt: 23 %
- Gleichstellung der Geschlechter: 8 % ⁽⁸⁾

Für Verwaltungsausgaben insbesondere für den PROGRESS begleitenden Programmausschuss sind 2 % der Gesamtmittel als Obergrenze budgetiert. Zehn Prozent der Gesamtmittel (€ 62,9 Mio., ca. € 9,2 Mio. pro Jahr) sind nicht den einzelnen Abschnitten zugeteilt. Sie sind in Anbetracht der während der Laufzeit des Programms künftig auftretenden Entwicklungen als jährliche vom Programmausschuss innerhalb der Programmsäulen zu vergebende „Manövriermasse“ veranschlagt.

Überblick zu den allgemeinen Zielen von PROGRESS

Verbesserung der Kenntnisse und des Verständnisses der Situation in den Mitgliedstaaten durch Analyse, Bewertung und Überwachung der Maßnahmen	Förderung der Entwicklung statistischer Instrumente, Methoden und Indikatoren	Unterstützung und Überwachung der Umsetzung von Rechtsvorschriften und Strategiezielen der EU in den Mitgliedstaaten sowie Bewertung ihrer Auswirkungen	Förderung von Netzwerkarbeit und wechselseitigem Lernen sowie Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren auf EU-Ebene	Sensibilisierung der Interessengruppen und der Öffentlichkeit im Rahmen der von PROGRESS verfolgten Strategien	Verbesserung der Fähigkeit der wichtigsten EU-Netze, die Gemeinschaftsstrategien zu befördern und zu stützen
--	---	---	---	--	--

⁽⁷⁾ Darüber hinaus sind im Bereich Arbeitsbedingungen für 2007-2013 € 266,4 Mio. zur Finanzierung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Dublin) und der Agentur für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Bilbao) veranschlagt.

⁽⁸⁾ Darüber hinaus hat die Kommission in ihrer Begründung zur Progress-Beschlussvorlage im Bereich der Geschlechtergleichstellung in nächster Zeit einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Gender Institutes (EGI) angekündigt, in dem sie dafür ein Budget von € 52,7 Mio. für 2007-2013 vorsieht. Die Einrichtung des Gender Instituts soll budgetneutral erfolgen, insofern als dieser Betrag in der vorgelegten Dotierung des PROGRESS Programms bereits abgezogen wurde.

2. Allgemeine und besondere Bemerkungen zum vorliegenden Vorschlag

2.1 Soll in der EU — wie in der Lissabonner Strategie zugrunde gelegt — die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in einer wissensbasierten Wirtschaft in der Tat mit einem dauerhaften, beschäftigungswirksamen Wirtschaftswachstum einhergehen und dies zur Verbesserung der Arbeitsqualität ebenso wie zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts führen, dann kommt der Sicherstellung entsprechender finanzieller Mittel und Instrumente in allen PROGRESS relevanten Politikfeldern entscheidende Bedeutung zu. In diesem Sinn begrüßt der EWSA den vorliegenden Vorschlag der Kommission zu PROGRESS 2007-2013 ausdrücklich und schenkt dieser Initiative gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen Beiträge zur Lissabonner Halbzeitbewertung hohe Aufmerksamkeit, wird es sich doch bei diesem Rahmenprogramm neben dem ESF um eines der zentralen Förderungsinstrumente zur Unterstützung der derzeit ebenfalls in Beschlussfassung befindlichen Sozialpolitischen Agenda 2006-2010 handeln. Trotz dieser generellen positiven Beurteilung von PROGRESS möchte der Ausschuss neben einigen allgemeinen Anmerkungen zu diesem neuen gemeinschaftlichen Finanzinstrument in einigen konkreten Punkten auch Bedenken zur Mitteilung der Kommission äußern, die aus seiner Sicht weiterer Klarstellungen und auch Präzisierungen in der Beschlussvorlage bedürfen.

2.2 Allgemeine Ziele des Programms:

2.2.1 Der Ausschuss wertet es vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie positiv, dass der Vorschlag (unbeschadet aktueller Diskussionen rund um die Gewichtungen und die Ausgestaltung der Finanziellen Vorschau 2007-2013) mit aller Deutlichkeit die Notwendigkeit zur Fortsetzung bestehender gemeinschaftlicher Finanzmittel im Bereich Beschäftigung und Soziales unterstreicht.

2.2.2 Zweifellos kann die engere Zusammenführung all jener gemeinschaftlichen Finanzierungsinstrumente im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik, die in direkter Verwaltungskompetenz der Kommission liegen, in ein einziges Rahmenprogramm, als Sicherstellung entsprechender finanzieller Mittel zur Stärkung der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie und insbesondere auch als Beitrag zur Koordination der sozialpolitischen Politikbereiche im Rahmen der sozialpolitischen Agenda angesehen werden.

2.2.3 Der EWSA ist im Wesentlichen mit den allgemeinen Zielen einverstanden, wie sie in Artikel 2 des Vorschlages festgehalten sind. Es wäre allerdings wünschenswert, wenn auch die Förderung des transnationalen Austausches relevanter Akteure mit Umsetzungskapazitäten im sozialpolitischen Bereich explizit als Ziel, genannt werden würde, da es sich dabei für viele potenzielle Antragsteller um einen zentralen Bezugspunkt für deren Beteiligung bei EU-Projekten handelt.

2.2.4 Für den EWSA ist es in diesem Zusammenhang nicht ganz nachvollziehbar, warum in der vorliegenden Beschlussvorlage unter Artikel 2 (4) lediglich von „Förderung der Netzarbeit auf EU-Ebene“ die Rede ist. Die Liste der allgemeinen PROGRESS-Ziele sollte nach Ansicht des Ausschusses ergänzt werden, um sicherzustellen, dass das durch PROGRESS zu fördernde wechselseitige Lernen nicht auf Akteure auf EU-Ebene

beschränkt bleibt, sondern auch die Beförderung des transnationalen Austausches relevanter Akteure auf bi- und multilateraler Ebene zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten inkludiert. Außerdem hält es der EWSA für erforderlich in Artikel 8 „bessere Kenntnisse über alle Arten der Diskriminierung“ als Ziel explizit zu nennen.

2.3 Kohärenz und Komplementarität mit anderen Politikbereichen

2.3.1 Das neue Programm ist im Zusammenhang mit dem „Streamlining“-Ansatz zu sehen, den die Kommission seit 2003 im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, und hier insbesondere in der Beschäftigungspolitik verfolgt. Vor diesem Hintergrund erscheint Artikel 15 des vorliegenden Beschlussvorschlages, in dem entsprechende Mechanismen und Aktivitäten der Kommission und der Mitgliedstaaten zur Koordination von PROGRESS-Aktivitäten mit anderen Strategien, Instrumenten und Aktionen der Union und der Gemeinschaft zur Sprache kommen, insofern mangelhaft, als hier lediglich ein enger Politikbereich angesprochen wird. Mit Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Justiz und Inneres, Kultur, Bildung und Jugend sind zwar wichtige Politikfelder genannt, die unzweifelhaft einer Abstimmung mit Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung und Sozialer Sicherheit bedürfen, andere Bereiche, wie etwa die Regional- und Kohäsionspolitik, fallen hier jedoch vollkommen heraus.

2.3.2 Demgegenüber ist der Ausschuss der Ansicht, dass PROGRESS auch mit anderen Politikbereichen, die mindestens in solchem Maß die Beschäftigungssituation sowie das Bild zu Sozialer Inklusion, Chancengleichheit, etc. beeinflussen, zu verbinden. In diesem Zusammenhang sollte neben der Priorität der Aus- und Weiterbildung und des lebenslangen Lernens insbesondere auch eine Koordinierung mit Strategien und Aktivitäten im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Wettbewerbspolitik festgeschrieben werden, um sicherzustellen, dass diese Politiken auf europäischer und nationaler Ebene den Gesamtzielen des Programms nicht entgegenstehen. Der EWSA empfiehlt daher, eine entsprechende Ergänzung in Artikel 15.1 und 15.2 der Beschlussvorlage vorzunehmen.

2.4 Finanzrahmen

2.4.1 Gemeinsam mit dem globalen Finanzrahmen von € 628,8 Mio. für die Durchführung der Gemeinschaftsmaßnahmen für die 7-jährige Programmlaufzeit legt die Kommission in Artikel 17 der Beschlussvorlage auch den für die einzelnen Programmabschnitte jeweils bereit zu stellenden Mindestanteil an den Gesamtmitteln fest. Nach Ansicht des EWSA verabsäumt es die Kommission in ihrer Mitteilung klar darzulegen, wie sich die veranschlagten Budgetzahlen für das Gesamtprogramm zur aktuellen Fördersituation in den derzeit existierenden Aktionsprogrammen verhalten. Von Interesse wären in diesem Zusammenhang insbesondere vergleichende Daten zu den laufenden Aktionsprogrammen, insbesondere um eine Einschätzung vornehmen zu können, inwiefern die Entwicklung der Inflation ihre adäquate Berücksichtigung findet und auf welche Art und Weise und in welchem Ausmaß die vor sich gegangene und die geplante Erweiterung (EU-25 plus Bulgarien, Rumänien) bei der Budgetierung entsprechend berücksichtigt wurde. Hier gibt es bislang lediglich informelle Informationen seitens der Kommission.

2.4.2 Vor dem Hintergrund der aktuellen Halbzeitbewertung der Lissabonner Strategie und angesichts der inhaltlichen Breite des Programms stellt der EWSA die von der Kommission angestrebte Beibehaltung des budgetären Status quo in den Politikfeldern von PROGRESS ernsthaft in Frage. In Kapitel 2 Absatz 3 der Begründung von PROGRESS durch die Kommission ist von „begrenzten finanziellen Mitteln“ die Rede, die zur Unterstützung der Sozialpolitischen Agenda bereitgestellt werden sollen. Dieser Argumentation kann der Ausschuss keineswegs folgen, hat er doch bereits mehrfach die Notwendigkeit festgehalten, im Rahmen der Finanziellen Vorschau insofern auf eine „Lissabonnisierung des EU-Budgets“ zu achten, als jedenfalls klargestellt sein muss, dass eine entsprechende finanzielle Basis für die Zielerreichung sowohl der Europäischen Beschäftigungsstrategie wie auch der Sozialpolitischen Agenda sichergestellt wird.⁽⁹⁾ Der EWSA tritt in diesem Sinn entschieden dafür ein, dass ausreichende budgetäre Mittel in den Voranschlag für PROGRESS aufgenommen werden.

2.4.3 Darüber hinaus legt Artikel 17 2 % der PROGRESS Gesamtmittel als Obergrenze für Verwaltungsausgaben (€ 12,6 Mio.) sowie 10 % (€ 62,9 Mio. oder ca. € 9,2 Mio. pro Jahr) als jährliche vom Programmausschuss innerhalb der Programmsäulen zu vergebenden „Manövriermasse“ fest. So klar es für den EWSA in diesem Zusammenhang ist, dass eine 7-jährige Projektplanung in Anbetracht auf künftige Entwicklungen einer gewissen Flexibilität bedarf, so wichtig erscheint es ihm jedoch auch darauf zu dringen, dass bei einer derart angelegten, weitgehend „autonomen“ Gebarung variabler Finanzmittel durch Kommission und Mitgliedstaaten in jedem Fall die Transparenz und Mitwirkung des Europäischen Parlamentes in vollem Umfang gewährleistet bleiben muss.

2.4.4 Weiters ist der Ausschuss der Ansicht, dass die zum Beschluss vorgeschlagene Finanzmittelaufteilung auf die einzelnen Abschnitte von PROGRESS einer weiteren Präzisierung bedarf. So wird in Artikel 8 etwa die Zielvorgabe „Gleichstellung der Geschlechter“ als eine der inhaltlichen Säulen von PROGRESS festgeschrieben. Dieser Programmteil ist allerdings im finanziellen Rahmen (Artikel 17) deutlich geringer dotiert als andere Ziele. Worin liegt das begründet? — Die Erklärung, wonach das Budget für ein zu gründendes Gender-Institut (€ 52,7 Mio.) in Progress abgezogen wurde, erscheint nicht zwingend, u.a. insofern, als Mandat, Struktur und Arbeitsweise des Gender-Instituts noch gar nicht aufliegen. Eine derart lancierte Verknappung der Mittel im Bereich der Gleichstellungs- und Chancengleichheitspolitik erscheint dem Ausschuss unter anderem auch angesichts der Zielvorgabe von Lissabon zur Frauenerwerbsquote, zur Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt sowie zur Einkommensdiskriminierung und zum Gender Mainstreaming sachlich in keiner Weise gerechtfertigt. Der EWSA regt in diesem Zusammenhang an, die für das Gender Institut veranschlagten Mittel bei der Erstellung des globalen PROGRESS-Finanzrahmens nicht — wie allem Anschein nach beim vorliegenden Entwurf geschehen — budgetmindernd in Rechnung zu stellen, sondern eine eigenständige Finanzierung vorzusehen.

2.5 Rationalisierung auf Kommissionsebene

2.5.1 Was die angestrebten Ziele der Vereinfachung und Rationalisierung betrifft ist festzuhalten, dass die Kommission

damit ihren seit 2003 verfolgten Ansatz zum „Streamlining“ im Bereich von Sozialschutz und Beschäftigung nun auch im Bereich der Förderpolitik fortsetzt. Der Ausschuss betrachtet diese Vereinfachung und Rationalisierung grundsätzlich positiv, wenn dies in der Tat zu Kosteneinsparung, zu Verhinderung von Doppelgleisigkeiten sowie zu mehr verwaltungstechnischer Klarheit und Transparenz führt.

2.5.2 Der Ausschuss möchte in diesem Zusammenhang jedoch einige Schwierigkeiten aufzeigen, die sich aus dem Wandel klar definierter spezifischer Programme zu einem einzigen, ungleich größeren und eventuell weniger leicht zu verwaltenen Programm ergeben. Ist es im Hinblick auf den überaus breiten inhaltlichen Bogen, den dieses neue Programm spannt, überhaupt möglich und sinnvoll, in jedem Programmabschnitt gleichartig operationalisierte Ziele vorzugeben? Reichen dazu die veranschlagten finanziellen Mittel überhaupt aus? Es sind jedenfalls Vorkehrungen zu treffen, dass angesichts der inhaltlichen Breite, die Verwaltungsvereinfachung nicht mit einem Verlust notwendiger Fokussierungen in den unterschiedlichen Programmfeldern einhergeht. Es ist sicher zu stellen, dass die proklamierte Verwaltungsvereinfachung nicht nur ein besseres technisches Programm-Management, sondern auch eine adäquate zielgruppenfreundliche Strukturierung der Inhalte hervorbringt.

2.6 Programmausschuss und Rolle der Mitgliedstaaten

2.6.1 Artikel 13 des Kommissionsvorschlages hält fest, dass die Kommission bei der Durchführung des Programms von einem einzigen Programmausschuss, anstatt wie bisher von vier Ausschüssen (je einer pro Aktionsprogramm) unterstützt werden soll. Dieser Ausschuss soll variabel zusammengesetzt sein und in der für die jeweils zu behandelnde Materie entsprechenden Zusammensetzung nationaler Vertreterinnen und Vertreter zusammentreten.

2.6.2 Es stellt sich die Frage, wie solch ein Ausschuss funktionieren und zusammengesetzt sein soll, damit gewährleistet bleibt, dass die allgemeinen und spezifischen Ziele in jedem der fünf Programmbereiche in adäquater Weise und entsprechender Frist Berücksichtigung finden werden. Wird dies nicht einen enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und insbesondere einen erheblichen interministeriellen Koordinierungsbedarf auf Ebene der Mitgliedstaaten nach sich ziehen? Was bedeutet das insbesondere für kleine und hier vor allem neue Mitgliedstaaten? Generell sollte darauf geachtet werden, dass aus der Rationalisierung auf Kommissionsebene keine Verwaltungsschwernisse für die Mitgliedstaaten entstehen und die Sozialpartner und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft in der Programmverwaltung angemessen berücksichtigt werden.

2.6.3 Der EWSA hält zudem fest: Rationalisierung darf nicht zur Beschneidung bei der Umsetzung des Programms, insbesondere was die Transparenz der programmbegleitenden Ausschussarbeit betrifft sowie beim Einfluss der Mitgliedstaaten auf Entscheidungsverfahren und Projektauswahl führen. Verwaltung, Zielerreichung, Partizipation aber auch das adäquate Monitoring und Follow-up seitens der Kommission müssen in entsprechender Qualität und jedenfalls in bestehendem Ausmaß gewährleistet bleiben.

⁽⁹⁾ Siehe dazu u.a. in der EWSA-Stellungnahme vom 9.2.2005 „Beschäftigungspolitik: Rolle des EWSA nach der Erweiterung und in der Perspektive des Lissabonner Prozesses“ (Berichterstatter: Herr GREIF), Ziffer 6.8.

2.7 Vereinfachung für Endnutzer und Zugang zum Programm

2.7.1 Die vorgeschlagene Rationalisierung soll laut Kommission die Außenwirkung, Klarheit und Kohärenz der Instrumente erhöhen und somit vor allem für die Endnutzer von Vorteil sein. Durch standardisierte Verfahren und harmonisierte Durchführungsbestimmungen soll es für potenzielle Empfänger von Finanzhilfen einfacher sein, Mittel aus den verschiedenen Abschnitten des neuen Programms zu beantragen. So sollen die Endnutzer Zugang zu einem „One Stop Shop“ haben, was u.a. von Belang ist, wenn ein Projekt auf die Ziele mehrerer Programmabschnitte ausgerichtet ist.

2.7.2 Bei zahlreichen der angeführten Ideen zur Rationalisierung und besseren Ressourcenaufteilung fällt es jedoch schwer, ohne Kenntnis der konkreten Durchführungsbestimmungen abzuschätzen, inwiefern die unterschiedlichen Arten von Zielsetzungen zusammengehen: (a) größere, zentralisierte Programmstruktur; (b) schlanke, effiziente Verwaltung auf allen Ebenen (Kommission, Mitgliedstaaten, Projektträger); (c) Erfordernisse des Berichtswesens und der finanztechnischen Sicherheit; (d) möglichst geradliniger und offener Zugang zum Programm für alle Zielgruppen. Hier bedarf es einer aktiven Strategie im Wege der Durchführungsbestimmungen, damit absehbare Zielkonflikte überbrückt werden können. Der Erfolg des neuen Programms wird nach Ansicht des Ausschusses nicht zuletzt davon abhängen, dass die proklamierte Vereinfachung auch für die Anwender erlebbar sein wird. Nach Ansicht des Ausschusses wird es daher ganz wesentlich von den zu erlassenden Durchführungsbestimmungen (v.a. „One Stop Shop“) abhängen, ob die postulierten Ziele der Vereinfachung und Rationalisierung als „Mehrwert für die User“ auch tatsächlich erreichbar sein werden.

2.7.3 Die „Bürgernähe“ des gemeinschaftlichen Mitteleinsatzes wird somit vor allem daran zu messen sein, inwiefern avisierten Antragstellern der Zugang zum Programm und zu Projekten erleichtert wird bzw. inwiefern einer Verengung beim Projektzugang entgegengewirkt werden kann. Angesichts der neuen Größendimension des Programms, der Erfahrungen mit anderen Aktionsprogrammen und Gemeinschaftsinitiativen sowie aktueller Erfahrungen mit neuen Finanzvorschriften der Kommission, zeigt sich: es sind entsprechende Vorkehrungen erforderlich, damit die Durchführungsbestimmungen nicht prohibitiv für so genannte „Kleinantragsteller“ wirken. Es stellt sich daher die Frage: Welche „kompensierenden“ Maßnahmen lassen sich in diesem Zusammenhang ergreifen, damit PROGRESS auch für zivilgesellschaftliche Organisationen ohne Projekt-Spezialisten und große (buchhalterische) Infrastruktur trotz wachsender Verwaltungsaufgaben (z.B. Vorlage von Bankgarantien, Bonitätsprüfungen, Attest von Wirtschaftsprüfungen) nicht nur brauchbar, sondern auch attraktiv und entsprechend zugänglich bleibt?

2.8 Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft

2.8.1 In Artikel 9.2 — Beschreibung der Maßnahmen zur Zielerreichung — werden beim Aktionsstrang „wechselseitiges Lernen, Sensibilisierung und Verbreitung“ folgende Vorgaben gemacht: „ausgeprägte europäische Dimension“, „angemessene Größenordnung“, „echter Mehrwert auf EU-Ebene“, sowie eingeschränkte Trägerschaft: „(sub)nationale Behörde u.a.m.“. — Die

genannten Kriterien sind vage und lassen großen Interpretationsspielraum. Der Ausschuss empfiehlt daher sicher zu stellen, dass es bei strenger Anwendung dieser Kriterien bei der Ausschreibung/Antragstellung nicht zu einer deutlichen Verengung etwa auf Großprojekte und damit auf bestimmte Zielgruppen und Akteure kommt.

2.8.2 In Artikel 2.5 des Beschlussvorschlages wird „Sensibilisierung der Stakeholder und der Öffentlichkeit für die Strategien der EU“ als allgemeines Ziel von PROGRESS genannt. Dies kann nur gelingen, wenn die ganze Breite der in sozialpolitischen Programmfeldern auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene relevanten Akteure auch weiterhin ihre Tätigkeiten entfalten können. Vereinfachung und Rationalisierung wird vom Ausschuss in diesem Zusammenhang vor allem dann begrüßt, wenn dies auch den Zugang sämtlicher „Stakeholder“, insbesondere der Sozialpartner und der anderen Organisationen der Zivilgesellschaft erleichtert und dies nicht zu einer Verengung im Zugang zu Gemeinschaftsmitteln führt.

2.8.3 Der EWSA ist in diesem Zusammenhang darüber besorgt, dass in der Auflistung der hervorgehobenen Akteure mit Zugang zu PROGRESS dieser auf die NGOs auf EU-Ebene beschränkt wird. In Artikel 10 („Zugang zum Programm“) ist nicht von NGOs auf nationaler Ebene die Rede. Der Ausschuss ist der Überzeugung, dass Akteure auf EU-Ebene zwar eine wichtige Rolle spielen, ein echter Austausch, die Bildung von Netzwerken, die Identifikation und Verbreitung guter Praktiken ebenso wie wechselseitiges Lernen jedoch vor allem zwischen Akteuren erfolgen, die über entsprechende Erfahrungen auf einem bestimmten Gebiet verfügen und auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene tätig sind. Er ist der Auffassung, dass grenzüberschreitende Aktionen und die Gewährleistung des Erfahrungsaustausches im Rahmen der Europäischen Union in diesem Zusammenhang genauso wichtig sind wie ein formeller Zusammenschluss dieser Akteure auf europäischer Ebene. Er schlägt daher vor, den von der Kommission vorgeschlagenen Wortlaut umzuformulieren und die Akteure mit Zugang zu dem Programm schlicht als NGOs zu definieren, deren Tätigkeit im europäischen Bereich angesiedelt ist.

2.8.4 Der Ausschuss regt daher an, entsprechende Klarstellungen und Übereinstimmungen in den Artikel 2, 9 und 10 der Beschlussvorlage herzustellen, um eines der von der Kommission genannten übergeordneten Ziele, nämlich die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft sicher zu stellen.

3. Resümee

3.1 Insgesamt begrüßt der EWSA den vorliegenden Vorschlag der Kommission zu PROGRESS 2007-2013 und schenkt dieser Initiative gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen Beiträge zur Lissabonner Halbzeitbewertung hohe Aufmerksamkeit. Bei diesem Rahmenprogramm handelt es sich um eines der zentralen Förderungsinstrumente im Bereich Soziales und Beschäftigung, das zeitlich über die gerade verabschiedete Sozialpolitische Agenda 2006-2010 hinausgeht. Schon auf Grund der dadurch erfolgenden langfristigen Festlegungen hat der Ausschuss in einigen konkreten Punkten Bedenken zur Mitteilung der Kommission, die weiterer Klarstellungen und auch Präzisierungen in der Beschlussvorlage bedürfen.

3.2 Dabei handelt es sich insbesondere um Überlegungen zu: a) Kohärenz mit anderen Politikbereichen der Gemeinschaft, b) finanzielle Ausstattung und Verteilung der Mittel, c) breiter Zugang und Nutzbarkeit für Endnutzer trotz Rationalisierung auf Kommissionsebene d) Transparenz und Partizipation im Programmausschuss, e) Einbindung der Zivilgesellschaft;

3.3 Der EWSA hofft, dass die zu diesen Punkten dargelegten Überlegungen, angesichts der Verwirklichung der Lissabonner Ziele insbesondere jene hinsichtlich des Finanzrahmens, Eingang in die weitere Beschlussfassung von PROGRESS finden werden.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments betreffend die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung“

(KOM(2004) 642 endg. — 2004/0239 (COD))

(2005/C 255/14)

Der Rat beschloss am 20. Januar 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 15. März 2005 an. Berichterstatter war Herr SOARES.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 144 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 In Artikel 149 Absatz 1 des EG-Vertrags ist vorgesehen, dass „die Gemeinschaft (...) zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei(trägt), dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt“.

1.2 Am 24. September 1998 nahm der Ministerrat eine Empfehlung bezüglich der europäischen Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung an. In dieser Empfehlung wurden die Mitgliedstaaten ersucht, Qualitätssicherungssysteme zu fördern bzw. zu schaffen sowie die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch zwischen den Hochschuleinrichtungen und den zuständigen Behörden anzuregen. Die Kommission wurde ihrerseits aufgefordert, diese Zusammenarbeit zu unterstützen und über die Erreichung der Ziele auf europäischer und nationaler Ebene Bericht zu erstatten.

1.3 In dem betreffenden Bericht stellt die Kommission ⁽¹⁾ fest, „dass in der Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen und der Förderung der Zusammenarbeit bemerkenswerte Fortschritte erzielt worden sind“, die indes nicht ausreichen; sie hält deshalb umfassendere Maßnahmen für erforderlich, „um das europäische Hochschulbildungssystem leistungsfähiger und transparenter zu gestalten und ihm einen Status zu verleihen, der seine Attraktivität nicht nur für die EU-Bürger, sondern auch für Studenten und Wissenschaftler außerhalb Europas erhöht“.

1.4 Im September 2003 tagten die europäischen Bildungsminister im Rahmen des Bologna-Prozesses mit dem Ziel der Verwirklichung des europäischen Hochschulraums in Berlin. Sie gelangten zu dem Schluss, dass die Qualitätssicherungssysteme, die auf bestimmten Kernelementen (z.B. interner oder externer Bewertung von Programmen oder Einrichtungen, Beteiligung der Studierenden, Veröffentlichung von Ergebnissen, internationale Beteiligung) beruhen, in allen Mitgliedstaaten weitgehend umgesetzt worden waren.

⁽¹⁾ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der Empfehlung des Rates 98/561/EG vom 24. September 1998 betreffend die europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (KOM(2004) 620 endg. vom 30.9.2004).

1.5 Die Bildungsminister beschlossen bei dieser Gelegenheit, das Europäische Netzwerk für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (ENQA/European Network for Quality Assurance in Higher Education ⁽²⁾) aufzufordern, „ein vereinbartes System von Normen, Verfahren und Richtlinien zur Qualitätssicherung zu entwickeln, Möglichkeiten zur Gewährleistung eines geeigneten Begutachtungsprozesses (Peer Review) für Agenturen und Einrichtungen zur Qualitätssicherung und/oder Akkreditierung zu prüfen und durch die Follow-up-Gruppe den Ministerinnen und Ministern bis 2005 darüber Bericht zu erstatten“.

1.6 Die Bildungsminister verpflichteten sich ferner, die Entwicklung der Qualitätssicherung auf institutioneller, nationaler und europäischer Ebene zu fördern, und wiesen darauf hin, dass gemeinsame Kriterien und Methoden für die Qualitätssicherung festgelegt werden müssen. Sie betonten ferner, dass entsprechend dem Grundsatz der institutionellen Autonomie jede Hochschuleinrichtung vornehmlich selbst für die Qualitätssicherung zuständig ist, und schufen damit die Grundlage, um dem Hochschulwesen eine wirkliche Mitverantwortung für die nationale Qualitätssicherung zu übertragen.

1.7 Schließlich vereinbarten sie, dass die nationalen Qualitätssicherungssysteme ab 2005 folgende Punkte umfassen müssen:

- eine Festlegung der Zuständigkeiten der betreffenden Organisationen oder Einrichtungen;
- die Bewertung der Programme oder Einrichtungen durch interne und externe Prüfungen, Beteiligung der Studierenden und Veröffentlichung der Ergebnisse;
- ein System für Akkreditierung, Zertifizierung und vergleichbare Verfahren;
- die internationale Beteiligung, Zusammenarbeit und Schaffung von Netzen.

1.8 Gemäß Artikel 149 Absatz 4 des Vertrags hat die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag für eine Empfehlung ⁽³⁾ vorgelegt, zu dem der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme ersucht wurde.

1.9 Der Ausschuss versteht die von der Kommission angeführten Gründe und billigt die von ihr festgelegten Grundsätze für die Einführung und Stärkung von Qualitätssicherungsmechanismen in der Hochschulbildung durch die Institutionalisierung bewährter Verfahren und die Entwicklung des Qualitätsmanagements auf europäischer Ebene. Die systematische Anwendung von Methoden zur Qualitätssicherung als Instrument zur stetigen Verbesserung der Qualität ist wohl der beste Weg, eine wirklich hochwertige akademische Bildung in der Union zu gewährleisten: sie kommt dem Hochschulunterricht in den verschiedenen Mitgliedstaaten zugute und erleichtert die Vergleichbarkeit zwischen den nationalen Bildungssystemen.

1.10 Der Ausschuss bekräftigt seine Auffassung, dass es von größter Bedeutung ist, die Frage der Qualität der Hochschulbildung unter gemeinschaftlichen Gesichtspunkten anzugehen. Er begrüßt den Ansatz, mit dem die Kommission die Ziele der Lisboner Strategie zu erreichen sucht, insbesondere das in den

Schlussfolgerungen des Rates von Barcelona im März 2002 definierte Ziel, die europäischen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu einer „weltweiten Qualitätsreferenz bis 2010“ zu machen.

2. Kommissionsvorschlag

Der auf der Empfehlung von 1998 basierende Kommissionsvorschlag soll einen konkreten Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der gegenseitigen Anerkennung der Qualitätssicherungs- und Qualitätsbewertungssysteme in ganz Europa leisten.

2.1 Der Kommissionsvorschlag sieht fünf Schritte zur gegenseitigen Anerkennung vor. So wird den Mitgliedstaaten empfohlen,

2.1.1 „allen in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Hochschuleinrichtungen die Einführung oder Ausarbeitung strenger interner Qualitätssicherungsmechanismen vorzuschreiben;“

2.1.2 „allen in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen vorzuschreiben, bei ihren Bewertungen unabhängig zu sein, die in der Ratsempfehlung vom September 1998 angeführten Qualitätssicherungsaspekte zu berücksichtigen und ein einheitliches System von Normen, Verfahren und Richtlinien zur Qualitätssicherung anzuwenden;“

2.1.3 „Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen aufzufordern, gemeinsam mit den Hochschulbereich vertretenen Organisationen ein 'europäisches Register von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen' zu erstellen und die Bedingungen für eine Registrierung festzulegen;“

2.1.4 „den in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Hochschuleinrichtungen die Möglichkeit zu geben, in diesem europäischen Register eine Agentur auszuwählen, die ihren Bedürfnissen und ihrem Profil entspricht;“

2.1.5 „die Gutachten der im europäischen Register eingetragenen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen als Grundlage für Entscheidungen zu akzeptieren, die die Lizenzierung oder Finanzierung von Hochschuleinrichtungen betreffen, u.a. auch die Kriterien für die Zuteilung von Stipendien und Darlehen an Studierende;“.

2.2 In dem Vorschlag wird die Kommission ihrerseits aufgefordert,

— „in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiterhin die Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen, Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen, zuständigen Behörden und anderen einschlägigen Einrichtungen zu fördern;“

— „dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen alle drei Jahre Berichte über die Entwicklung der Qualitätssicherungssysteme in einzelnen Mitgliedstaaten und über die Maßnahmen der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, einschließlich der Erfolge, die hinsichtlich der Ziele erreicht worden sind, vorzulegen.“

⁽²⁾ Diesem im Jahr 2000 geschaffenen Netz gehören 50 Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen aus 30 europäischen Ländern an.

⁽³⁾ Im Anschluss an den Bewertungsbericht über die Umsetzung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 betreffend die europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (98/561/EG).

3. Bemerkungen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

3.1 Allgemeine Bemerkungen

3.1.1 Die Forderung eines hohen Qualitätsniveaus der allgemeinen und beruflichen Bildung spielt bei der Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang bekräftigt der Ausschuss seine Ansicht, dass eine höhere Mobilität von Studierenden und Arbeitnehmern für die Entwicklung der Wissensgesellschaft in Europa wichtig ist. Diese Mobilität kann für die Entstehung eines europäischen Arbeitsmarkts und einer wettbewerbsfähigeren wissensbasierten Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sein.

3.1.2 Der Kommissionsvorschlag zielt in eben diese Richtung, denn für eine erfolgreiche Umsetzung der Mobilitätsstrategie ist es erforderlich, dass Qualifikationen und Abschlüsse gegenseitig anerkannt werden, was wiederum die Einrichtung effizienter und kohärenter Mechanismen auf europäischer Ebene unter Beteiligung aller Betroffenen voraussetzt. Besonders wichtig ist dabei die Festlegung adäquater Methoden zur Bewertung der Qualität der Hochschulbildung und zu ihrer Akkreditierung in Europa.

3.1.3 Der Ausschuss ist gleichwohl der Auffassung, dass diese Evaluierungsmechanismen, die für die Förderung einer hochwertigen, vertrauenswürdigen Hochschulbildung selbstverständlich wichtig sind, nicht in allzu hohem Maße von den unmittelbaren Markterfordernissen abhängen dürfen, weil mit der Hochschulbildung langfristige, auf die Zukunft gerichtete Ziele verfolgt werden, angefangen bei der Grundlagenforschung.

3.1.4 Darüber hinaus betont der Ausschuss die Tatsache, dass die Finanzierung der Hochschulbildung ein Schlüsselfaktor bei der Verwirklichung der wichtigsten Ziele bleibt. Es wäre nicht legitim, Hochschuleinrichtungen aus finanziellen Gründen den Zugang zu den besten Evaluierungs- und Akkreditierungsagenturen zu verwehren.

3.1.5 Die derzeitige im Vorschlag dargestellte Initiative der Kommission steht im Einklang mit der Position, die der Ausschuss 1997 ⁽⁴⁾ wie folgt formuliert hat:

- (Es müssen) „(...) Qualitätssicherungssysteme mit entsprechenden Bewertungsmethoden eingeführt werden, die von all denjenigen anerkannt und herangezogen werden können, die freiwillig die Bewertung als Hilfsmittel für die Verbesserung der Qualität und nicht als Auflage annehmen.“
- „(...) das Prinzip der Hochschulautonomie (wird) in der Stellungnahme (nicht) zur Diskussion (...) gestellt (...). Gleichwohl ist es wichtig, dass die Bürger darüber informiert werden, welche Bildungseinrichtungen in Europa die interne Evaluierung als systematische Methode zur Qualitätssicherung eingeführt haben (...) (und) welche Einrichtungen homologierbare Qualitätsevaluierungsmethoden anwenden (...).“
- „Unabhängig davon, dass jeder Mitgliedstaat und jede Hochschule eigene Kriterien aufstellen kann, sollte die Kommission auf die Anwendung gemeinsamer Kriterien hinarbeiten, damit die Qualität der Lehre unter einem gemeinschaftlichen Blickwinkel beurteilt werden kann.“

⁽⁴⁾ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu europäischer Zusammenarbeit in der Sicherung der Qualität der Hochschulbildung“ (KOM(1997) 159 endg. – 97/0121 (SYN)) in: ABl. C 19 vom 20.1.1998.

3.1.6 Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass die Jugendlichen in Europa wie auch die Bürger im Allgemeinen über die Qualität der verschiedenen Hochschuleinrichtungen informiert werden wollen.

Gleichwohl müssen die Normen und Kriterien für die Evaluierung und Akkreditierung dieser Einrichtungen als Bezugspunkte dienen, um die Transparenz und die Vergleichbarkeit in Europa zu verbessern, wobei es eher Ziel sein sollte, die Vielfalt der Hochschullandschaft zu fördern und die Hochschulen bei ihrer Anpassung an die Erfordernisse der modernen Gesellschaft zu unterstützen als die Harmonisierung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten — die ja vom EU-Vertrag ausdrücklich ausgenommen ist — voranzutreiben.

3.1.7 In einer Wissensgesellschaft, die die Grundlage für die Schaffung des weltweit führenden wirtschaftlichen, sozialen, technologischen und kulturellen Raums bilden soll, sind Systeme der Qualitätssicherung und des umfassenden Qualitätsmanagements unabdingbare Voraussetzungen für den Fortschritt und für die Verbesserung der Kunden- und Verbraucherdienstleistungen.

Aus diesem Grunde sollten die Mitgliedstaaten den Hochschuleinrichtungen angemessene Mittel zur Verfügung stellen, um Qualitätsevaluierungsverfahren zur Verbesserung des Produkts „Bildung“ zu entwickeln. Darüber hinaus sollten die Beziehungen zwischen den Universitäten und der Gesellschaft ausgebaut werden, um junge Akademiker besser in den Arbeitsmarkt eingliedern zu können. Dies setzt eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner an den Qualitätssicherungssystemen der Hochschuleinrichtungen und eine bessere Kenntnis der künftigen Erfordernisse des Arbeitsmarkts voraus.

3.1.8 Der Ausschuss hebt erneut zwei Grundsätze hervor, die für die Erreichung der ehrgeizigen Ziele im Bereich der gegenseitigen Anerkennung wesentlich sind und deshalb im Text der Empfehlung an die Mitgliedstaaten ausdrücklich genannt werden sollten:

- Qualitätssicherungssysteme dürfen nicht aufgezwungen werden; vielmehr müssen sie von allen Beteiligten (vor allem den Dozenten und den Hochschulämtern) freiwillig angenommen werden. Sie müssen letztlich dazu beitragen, das Qualitätsniveau der Hochschulbildung in den Mitgliedstaaten anzuheben.
- Die Hochschuleinrichtungen müssen über die erforderlichen Mittel verfügen, um Strukturen zur Förderung, Unterstützung und Umsetzung von Qualitätssicherungsmethoden und -techniken sowie vor allem auch die unabdingbare Beteiligung der Bildungsvermittler finanzieren zu können.

3.2 Besondere Bemerkungen

3.2.1 Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass die Kriterien und Normen, die in einer Einrichtung zur Entwicklung interner Qualitätsevaluierungsmethoden verwendet werden, von dem Rahmen, in dem sich diese Einrichtung bewegt, abhängen sollten.

Diese internen Qualitätssicherungsmechanismen und die Nutzung von Kompetenzen und von Lernergebnissen müssen die Grundlage für systematische Verbesserungen bilden. Solche Verbesserungen müssen vor allem den sich wandelnden Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung tragen, die von Fachgremien („Stakeholder-Panels“, denen Hochschuldozenten, Berufsverbände und Hochschulabsolventen, Sachverständige aus den betreffenden Gebieten, Studierende und Sozialpartner angehören) ermittelt werden.

3.2.2 Der Ausschuss begrüßt die Erarbeitung eines „ENQA-Handbuchs der Qualitätssicherungsverfahren“, das eine Reihe von allgemein anerkannten, auf bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten beruhenden Modellen und Verfahren enthalten soll. So weit wie möglich sollte der Schwerpunkt des Handbuchs jedoch liegen auf der Förderung der Qualitätssicherung in den Hochschuleinrichtungen, die entsprechende Verfahren noch nicht eingeführt haben, und auf dem Ausbau der Qualitätssicherung in den Einrichtungen, die entsprechende Verfahren bereits anwenden.

Der Ausschuss stimmt mit der Kommission auch darin überein, dass Grundsätze für die Qualitätssicherung auf europäischer Ebene festgelegt und in das ENQA-Handbuch aufgenommen werden müssen, vor allem was Hochschulautonomie, öffentliche Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit externer Evaluierungs- und/oder Akkreditierungsagenturen, Verhältnismäßigkeit und Objektivität betrifft. Es handelt sich hier um Grundsätze, denen alle Beteiligten zustimmen können.

3.2.3 Nach Auffassung des Ausschusses muss unbedingt sichergestellt sein, dass die Agenturen, die die externe Bewertung von Hochschuleinrichtungen vornehmen, hohe Standards in puncto Unabhängigkeit und Professionalität erfüllen.

An dieser Stelle bedarf es jedoch der Klärung des Begriffs „Unabhängigkeit“ wie auch der Frage, ob die Agenturen gewinnorientiert sein sollten oder nicht. Zunächst muss gewährleistet sein, dass die Agenturen von den zu evaluierenden Einrichtungen wirklich unabhängig sind, was wiederum zur Frage ihrer Gewinnorientierung überleitet. Es liegt auf der Hand, dass die Agenturen über die (u.a. aus der Bezahlung für ihre Leistungen stammenden) Mittel verfügen müssen, die für ihr Funktionieren notwendig sind. Sind sie aber eher unternehmerisch — sprich: eindeutig auf Gewinn — ausgerichtet, könnte genau das ihre Unabhängigkeit gefährden.

3.2.4 Die Einrichtung eines Europäischen Registers von Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen ist ein interessanter, konsensfähiger Vorschlag. Hinsichtlich der Mechanismen zur Verwaltung dieses Registers bleibt der Kommissionsvorschlag jedoch schwammig. Diese Mechanismen erfordern die Bewertung und Gewährleistung der Qualität der Agenturen, welche die Evaluierung der Qualität der Hochschuleinrichtungen vornehmen und es letztlich ermöglichen, dass Qualifikationen inner- und außerhalb Europas akzeptiert und anerkannt werden.

3.2.4.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Kommission erwägen sollte, in das Register Rubriken aufzunehmen, die die Unterscheidung ermöglichen zwischen Akkreditierungen als grundlegende europäische Referenzen für die wichtigsten Berufszweige einerseits und Qualitätssicherungs- oder Akkreditierungsmechanismen für bestimmte (Fach-)Bereiche andererseits.

3.2.5 Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag, Hochschuleinrichtungen Verantwortung zu übertragen, indem ihnen erlaubt wird, die Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagentur frei zu wählen, die ihren Bedürfnissen und ihrem Leistungsprofil

am ehesten entspricht, vorausgesetzt, dass diese Agentur im Register eingetragen und in den Ländern, in denen sie tätig ist, als unabhängig, vertrauenswürdig und qualitativ hoch stehend anerkannt ist.

Die Tatsache, dass Universitäten eine Akkreditierungsstrategie entwickeln können, die für ihre besonderen Aufgaben und Ziele am besten geeignet ist, darf gleichwohl nicht dazu führen, dass die Einrichtungen entsprechend der Qualität der gewählten Agenturen klassifiziert werden.

Der Ausschuss warnt vor der nicht zu unterschätzenden Gefahr, dass die Unterschiede im Qualitätsniveau der Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen auch die Qualität der Evaluierung beeinflussen und damit zu einer Klassifizierung der Hochschuleinrichtungen führen.

3.2.6 Der Ausschuss hält es für wichtig, dass die nationalen Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssysteme mit den entsprechenden europäischen Akkreditierungsmechanismen verzahnt werden.

Tatsache ist, dass die Mitgliedstaaten für die Organisation ihrer Qualitätssicherungs- oder Akkreditierungssysteme zuständig sind, die sie benötigen, um im Bereich der Lizenzierung und Finanzierung von Hochschuleinrichtungen positive oder negative Entscheidungen zu treffen. Diese müssen aber mit den europäischen Akkreditierungsmechanismen verzahnt werden, um die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Hochschulabschlüssen zu erleichtern.

Durch Akkreditierungskriterien oder -bescheinigungen von Drittstaaten könne das Image der Hochschuleinrichtungen gefördert werden, ohne dass der Staat die Finanzierung zu tragen hat.

Obwohl diese Alternativen hinsichtlich der Konsequenzen und der einzelstaatlichen Verantwortung für eine sehr gute Hochschulbildung nicht vergleichbar sind, begrüßt der Ausschuss die Bereitschaft der Kommission, „die Entwicklung und Erprobung der transnationalen Evaluierung und Akkreditierung spezifischer und integrierter Studiengänge (...) und eine europäische Akkreditierung in Bereichen wie Medizin und Ingenieurwissenschaften“ zu unterstützen. Dies könnte ein wichtiger Schritt hin zur „viel beschworenen 'gegenseitigen Anerkennung'“ sein.

3.2.7 Die Beteiligung aller Betroffener ist im Kommissionsvorschlag eines der Prinzipien, auf denen die Qualitätssicherungssysteme basieren.

Nach Auffassung des Ausschusses können die wirtschaftlichen und sozialen Akteure eine wichtige Rolle spielen, indem sie ihre einschlägigen, in methodischer Hinsicht äußerst nützlichen Erfahrungen beisteuern. Es muss den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die die Probleme auf dem Arbeitsmarkt artikulieren, ermöglicht werden, gemeinsam mit anderen unmittelbar Betroffenen eine zentrale Aufgabe im gesamten Prozess der systematischen Verbesserung der Qualität der Hochschulbildung in Europa zu übernehmen.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“

(KOM(2004) 496 endg. — 2004/0168 (COD))

(2005/C 255/15)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 8. November 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. März 2005 an. Berichterstatter war **Herr NOLLET**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 118 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Am 1. Mai 2004 wurde ein neues Kapitel in der Geschichte Europas aufgeschlagen.

1.2 Nach langer Vorbereitungszeit sind der Europäischen Union der fünfzehn Mitgliedstaaten zehn neue Länder beigetreten. Diese Erweiterung eröffnet neue Entwicklungsmöglichkeiten und -perspektiven. Wenn die Organe der Europäischen Union effizienter arbeiten sollen, dann müssen sie mehr Nähe zum Bürger und zum Leben in den Gemeinden, Regionen und in der Gemeinschaft zeigen. Dies setzt voraus, dass der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsetzung mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird.

1.3 Im Rahmen einer Vertiefung dieses Dialogs genießt die Einführung eines neuen Rechtsinstruments für grenzüberschreitende Zusammenarbeit folglich Vorrang und stellt eine neue Aufgabe dar, die effektiv erfüllt werden muss.

1.4 Die Kommission hat am 14. Juli 2004 einen Vorschlag für fünf neue Verordnungen zur Aktualisierung der Strukturfonds und -instrumente für den Zeitraum 2007-2013 verabschiedet, darunter einen Vorschlag für eine neue Verordnung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ).

1.5 Die Kommission erachtet den EVGZ als pragmatische Antwort auf die Forderung einiger Mitgliedstaaten. Sie schlägt ein fakultatives Instrument vor, das dem Aufbau einer Struktur der grenzüberschreitenden Verwaltung dient.

1.6 Die Kommission will die den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten keineswegs in Frage stellen. Diese sind für die Nutzung der Strukturfonds verantwortlich.

1.7 Angesichts der Sachlage hat die Kommission darauf verzichtet, die Einzelheiten des Abkommens festzulegen. Sie überlässt es den Beteiligten, **ihre eigenen** Satzungen zu erarbeiten.

1.8 Die Kommission stellt es den Mitgliedstaaten frei, weiterreichende Maßnahmen zu treffen. Der EVGZ ist fakultativ.

1.9 Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Stellungnahmeentwurfs muss die Kommission dem EWSA noch einen ergänzenden Vermerk über die rechtlichen Aspekte übermitteln.

1.10 Die Kommission wollte mit diesem neuen Instrument (EVGZ) bewusst keine weiteren steuerrechtlichen Aspekte regeln. Der EVGZ wird sich für das Steuersystem eines Mitgliedstaates seiner Wahl entscheiden.

1.11 Die Kommission strebt keine Harmonisierung an und bekräftigt daher, sie habe keine detailliertere Verordnung vorlegen wollen. *Zwar blieb das Problem der Steuerharmonisierung in den Beratungen der Studiengruppe des EWSA unerwähnt, doch wird diese Position der Kommission den Bestrebungen zur Verwaltungsvereinfachung nicht gerecht.*

1.12 Die Kommission wollte nicht Aufgaben der Mitgliedstaaten lösen und unterstreicht daher, der EVGZ sei gegenwärtig und auch künftig ein Instrument der Subsidiarität.

1.13 Aufgrund ihrer Erfahrungen ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die Konzipierung eines detaillierten Modells unmöglich ist.

1.14 Nach Ansicht der Kommission üben die nichtstaatlichen Organisationen (NRO) keine Kompetenz als öffentliche Körperschaft aus.

1.15 Die Kommission hat folglich einen Mindestrahmen vorgesehen. Beispielsweise können auch Hochschulen zu den Nutznießern zählen.

1.16 Die Kommission bekräftigt die Möglichkeit, auch ohne Rückgriff auf einen EVGZ in den Genuss der Strukturfonds zu kommen.

1.17 Nach Ansicht der Kommission hat ihr Vorschlag für eine Verordnung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit den großen Vorteil, dass deren Umsetzung ab 2007 möglich ist, ohne dass etwaige Revisionen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften abgewartet werden müssen.

1.18 Der Ausschuss der Regionen hat am 18. November 2004 eine insgesamt positive Stellungnahme abgegeben und einige Änderungsvorschläge unterbreitet, namentlich folgenden: Das neue Rechtsinstrument „Europäischer Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ sollte in „Europäischer Verband für transeuropäische Zusammenarbeit“ umbenannt werden. Nach Ansicht des Ausschusses der Regionen hätte diese neue Bezeichnung den Vorteil, dass das betreffende Rechtsinstrument auch für die transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Sinne von Artikel 1 des Verordnungsentwurfs verwendet werden könnte.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat den Vorschlag für eine Verordnung bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (bzw. — gemäß dem Vorschlag des Ausschusses der Regionen — eines Europäischen Verbands für transeuropäische Zusammenarbeit (EVTZ)) zur Kenntnis genommen.

2.2 Der EWSA stimmt dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (EVGZ) und den darin genannten Zielen generell zu.

2.3 Der EWSA nimmt die Argumentation der Kommission und insbesondere den Aspekt der fakultativen Schaffung des EVGZ zur Kenntnis.

2.3.1 Der EVGZ kann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Beispiel hinsichtlich der Finanzströme erleichtern.

2.3.2 Der EVGZ kann verschiedene Partner in mehreren Ländern betreffen. Da die Gemeinschaft im Zuge der Erweiterung mehr Land- und Wassergrenzen als früher besitzt, muss die Stärkung ihrer interregionalen Zusammenarbeit erleichtert werden.

2.3.3 Der EVGZ ist nicht beschränkend und kein Hemmschuh für weiterreichende Kooperationsabkommen. Der EVGZ ersetzt nicht die Euroregion.

2.4 Der EWSA befürwortet die Kommissionsinitiative bezüglich der Schaffung eines neuen Rechtsinstruments zur Erleichterung der Zusammenarbeit. Diese zusätzlichen Verordnungen sollen eine wirksame Kooperation erleichtern, weisen jedoch eine Schwachstelle auf: Die Beteiligung der Sozialpartner sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft an

den Überwachungsmechanismen ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

2.5 Daneben bleibt die Rechtsgrundlage für diese Verordnung missverständlich. Die Beziehung zwischen dem EFRE (Artikel 18) und dem EVGZ muss eindeutig geklärt werden, insbesondere wenn die Mitgliedstaaten die Aufgaben der Verwaltungsbehörde auf den Europäischen Verbund übertragen.

2.6 Der Ausschuss könnte ferner überlegen, ob die Anforderungen bezüglich der Programmplanung, Verwaltung, Begleitung und Kontrolle den Mitgliedstaaten eine wirksame Zusammenarbeit ermöglichen und ob diese aus den Erfahrungen der Interreg-Programme lernen können. Die Phase der ausführlichen Programmplanung und Dokumentation (mit der 2007-2013 begonnen wird) sollte genutzt werden, um die Beteiligung der Bürger und Sozialpartner sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft zu verstärken. Aus diesem Grund muss die Durchführungsbestimmung zur Publizierung der operationellen Programme rechtzeitig erarbeitet werden (Artikel 12 Ziffer 6 Buchstabe d)).

2.7 Nach Ansicht des EWSA kann der EVGZ gewiss ein sinnvolles Instrument für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und eine Lösung für so manches einzelstaatliche Problem darstellen.

2.8 Der EWSA hegt jedoch gewisse Zweifel hinsichtlich der Anerkennung des EVGZ, was die Finanzverfahren und die einzelstaatlichen Verwaltungsbehörden angeht.

2.9 Die Strukturfonds sollen als „Hebel“ im Dienst einer Umsetzungsstrategie fungieren, welche die Entwicklungsakteure unter größtmöglicher Einbeziehung der Bürger verfolgen. Die im Wirtschafts- und Sozialbereich tätigen kommunalen und regionalen Kräfte sind anerkannte Entwicklungsakteure. Es wäre sinnvoll, wenn sie ausdrücklich in die Schaffung eines EVGZ einbezogen werden könnten.

2.10 Der EWSA erachtet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als wesentlich. Der Europäische Verbund ist zwar fakultativ, doch sollte die Kommission den Beteiligten ein Modell vorschlagen. Hierbei darf es sich keinesfalls um eine zusätzliche Belastung für die künftigen EVGZ handeln, vielmehr muss das Modell beispielhafte Verfahren aufzeigen und bei der Bildung eines Europäischen Verbundes Unterstützung leisten.

2.11 Der EWSA betont, dass ein wesentlicher Punkt in dem Verordnungsvorschlag unerwähnt bleibt: die Finanzverwaltung. In der EVGZ-Verordnung sollten die Aspekte der Verwaltung der europäischen Fonds geklärt werden.

2.12 In diesem Zusammenhang werden die bereits festgelegten Regeln für die finanzielle Verantwortung der Mitgliedstaaten keineswegs in Frage gestellt. Wenn der EVGZ jedoch auf eine Vereinfachung abzielt, dann sollten flexiblere Verfahren für die Begründung und Verwaltung der Finanzkonten vorgeschlagen werden.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Der EWSA ist um eine eindeutige Klärung bemüht und schlägt der Kommission daher folgende Änderungen vor:

3.1.1 Artikel 1 Absatz 3:

Der EVGZ hat zum Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften — HINZUFÜGEN und der wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft — zu erleichtern und zu fördern, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken.

3.1.2 Artikel 2:

Der EVGZ kann sich aus Mitgliedstaaten und/oder regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften und/oder anderen lokalen öffentlichen Organismen — HINZUFÜGEN und den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren sowie den anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft — zusammensetzen, im folgenden „Mitglieder“ genannt.

3.1.3 Artikel 4 Absatz 5:

HINZUFÜGEN Bis zur Harmonisierung des europäischen Steuerrechts bestimmt das Abkommen das anwendbare Recht, seine Auslegung und Anwendung — HINZUFÜGEN unter

Wahrung der europäischen Verordnungen und der bilateralen Steuerabkommen der Mitgliedstaaten.

Die Kommission sollte diese Aspekte präzisieren.

3.1.4 Artikel 5:

HINZUFÜGEN Im Rahmen der Personalverwaltung muss der Wahrung des Standortes (bzw. der Standorte), der europäischen Verordnungen sowie der anwendbaren Sozial- und Steuerbestimmungen äußerst konsequent Rechnung getragen werden.

4. Schlussfolgerungen

4.1 Nach Auffassung des EWSA ist der EVGZ ein notwendiges Instrument, und für eine gute Kommunikation und Verständigung wäre es angebracht, dass die Kommission einen technischen und rechtlichen Bezugsrahmen unterbreitet. Die rechtlichen und die strategischen Aspekte sind zwei grundlegende Konzepte und müssen genau voneinander abgegrenzt werden.

4.2 Der EWSA begrüßt das Streben nach einer echten Kohärenz, damit die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften die erheblichen Schwierigkeiten überwinden, auf die sie bei der Umsetzung und Verwaltung von Maßnahmen der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen der unterschiedlichen nationalen Rechtsetzung und Verfahren stoßen.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds“

(KOM(2004) 492 endg. — 2004/0163 (AVC))

(2005/C 255/16)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 21. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen:

Die mit den Vorarbeiten des Ausschusses beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. März 2005 an. Berichterstatter war Herr MALOSSE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 126 gegen 3 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich wiederholt und mit starkem Nachdruck für eine Gemeinschaftspolitik zur Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ gemäß der im Verfassungsvertrag festgeschriebenen Formulierung ausgesprochen. In seiner Stellungnahme zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013 ⁽¹⁾ bekräftigt der EWSA diesen Standpunkt und fordert, mehr Mittel für die Strukturpolitik und den Kohäsionsfonds bereitzustellen, insbesondere um den Folgen der letzten und künftigen Erweiterungen Rechnung zu tragen, ohne dass die am stärksten benachteiligten Länder und Regionen der EU-15 dadurch zu kurz kommen.

1.2 In dem hier erörterten Vorschlag werden das Grundkonzept und der Rahmen einer Programmplanung für den Zeitraum 2007-2013 umrissen. Der Vorschlag wird zur Halbzeit des derzeitigen Programmplanungszeitraums der Strukturfonds vorgelegt, wobei die Evaluierungen noch nicht zur Gänze bekannt und analysiert sind, insbesondere was die Umsetzung der Strukturmaßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten angeht.

1.2.1 In Anbetracht dessen wird in dem Vorschlag ein allgemeiner technischer und finanzieller Rahmen abgesteckt, bei dem zwar die Leitlinien definiert sind, jedoch sowohl die konkreten Durchführungsmodalitäten als auch die Auswirkungen auf den Haushalt noch eingehend diskutiert werden müssen, vor allem unter den Mitgliedstaaten. Außerdem ist hervorzuheben, dass die Union im Zeitraum 2007-2013 nochmals größer wird und 2007 zwei weitere Länder — Bulgarien und Rumänien — hinzukommen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage voll von der Kohäsionspolitik profitieren dürften.

1.3 Die Kommission bekundet in ihrem Vorschlag die Absicht, die Grundprinzipien der Kohäsionspolitik — Programmplanung, Partnerschaft, Kofinanzierung und Bewertung — beizubehalten. Sie schlägt jedoch vor, den Mitgliedstaaten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften mehr Zuständigkeiten zu übertragen, das Verfahren zu vereinfachen und „klare, striktere“ Begleitmechanismen einzuführen.

1.4 Speziell zur Zukunft der Kohäsionspolitik hat der EWSA in den vergangenen vier Jahren in nicht weniger als 12 Stellungnahmen ⁽²⁾ über 70 Vorschläge gemacht. Von der Kommission wurde er um Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zur Umsetzung der Partnerschaft gebeten ⁽³⁾, und 2003 hat er auf Ersuchen des Rates eine Stellungnahme ⁽⁴⁾ zur Vorbereitung der informellen Tagung der für Kohäsionspolitik zuständigen Minister am 20. Oktober 2003 in Rom ausgearbeitet. In seinen zahlreichen Stellungnahmen hat der EWSA häufig sehr innovative Vorschläge für eine wirkungsvollere Kohäsionspolitik gemacht.

1.5 Berücksichtigung der Vorschläge des EWSA durch die Kommission: Hier fällt die allgemeine Bilanz — mit Ausnahme der entscheidenden Frage der Partnerschaft — eher positiv aus.

⁽²⁾ „Die Gemeinschaftspolitik betreffend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative INTERREG“, ABl. C 155 vom 29.5.2001, S. 12;
„Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABl. C 193 vom 7.8.2001, S.70;
„Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft“, ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 66;
„Zukunftsstrategie für die Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union“, ABl. C 221 vom 17.9.2002, S. 37;
„Die Zukunft der Berggebiete in der Europäischen Union“, ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 113;
„Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 92;
„Die Programmplanung der Strukturfonds 2000-2006: eine erste Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN“, ABl. C 133 vom 6.6.2003, S. 53;
„Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABl. C 234 vom 30.9.2003, S. 45;
„Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 21;
„Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 88;
„Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 101;
„Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt - Eine neue Partnerschaft für den Zusammenhalt: Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenarbeit“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 60.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 21.

⁽⁴⁾ Sondierungsstellungnahme des EWSA zum Thema „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 88.

⁽¹⁾ ABl. C 74 vom 23.3.2005, S. 32.

Die Kommission hat mehr als die Hälfte (39 von insgesamt 70) der konkreten Vorschläge des EWSA berücksichtigt und in acht Fällen die Bestimmungen für die Kohäsionspolitik im Sinne seiner Vorschläge geändert. Das bedeutet, dass die Kommission in weit mehr als der Hälfte der Fälle (47 von insgesamt 72) den Vorschlägen des EWSA gefolgt ist.

2. Die Kohäsionspolitik angesichts der mit der Erweiterung verbundenen Probleme

2.1 Schaffung einer starken Gemeinschaft

2.1.1 Mit 455 Millionen Einwohnern liegt die um zehn neue Mitgliedstaaten erweiterte Union bei der Bevölkerungsstärke weltweit an dritter Stelle — zwar weit hinter China und Indien, aber vor den Vereinigten Staaten mit ihren 300 und Russland mit seinen 140 Millionen Einwohnern. Mit einem BIP in Höhe von 10 Billionen Euro verfügt die EU über ein Drittel des weltweit erwirtschafteten Wohlstands und vereinigt ein Fünftel des Welthandels auf sich. Sie hat somit derzeit den Status einer potenziellen Weltmacht.

2.1.2 Die neuen Länder haben zwar einen gewissen Entwicklungsrückstand gegenüber den bisherigen Mitgliedstaaten, bringen aber eine wirtschaftliche Schwungkraft (3,6 % durchschnittliches Wirtschaftswachstum in den 10 neuen gegenüber 0,4 % in den 15 alten Mitgliedstaaten im Jahr 2003) in die Gemeinschaft ein, die sowohl die Konjunktur als auch die Gesamtdynamik der EU tiefgreifend und vorteilhaft verändern kann.

2.2 Bewältigung neuer Herausforderungen

2.2.1 Wie jeder Wandel bzw. jede große Veränderung werden die neuen Dimensionen Europas zwangsläufig entsprechende Anpassungen bei den Institutionen, bei der Politik und beim Haushalt notwendig machen. Auch die vier vorangegangenen EU-Erweiterungen — 1973 (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark), 1981/1986 (Griechenland, Spanien, Portugal), 1989 (deutsche Wiedervereinigung), 1995 (Schweden, Finnland, Österreich) — hatten bereits zu massiven Veränderungen geführt.

2.2.2 Die jetzige Erweiterung ist wegen der Zahl der neuen Mitgliedstaaten und deren schwacher Wirtschaftsleistung ein Sonderfall und stellt die EU vor eine Reihe spezieller Probleme.

2.3 Fließende Grenzen

Aufgrund der Infragestellung der geographischen, kulturellen, religiösen und historischen Bezüge der EU ist es nicht mehr möglich, unstrittige und unantastbare Grenzen für Europa zu ziehen. Weitere Beitritte sind bereits fest eingeplant (Rumänien, Bulgarien) oder im Gespräch (Türkei, Kroatien), und es ist mit neuen Beitrittsanträgen zu rechnen. Als Folge dieser Dynamik wird eine stärkere Kohärenz unter Wahrung der Identitäten noch wichtiger.

2.4 Gefälle bei der Wirtschaftsleistung

2.4.1 In den zehn neuen Mitgliedstaaten liegt das Durchschnittseinkommen pro Kopf für das Jahr 2004 unter 76 % des derzeitigen Gemeinschaftsdurchschnitts (in Kaufkraftstandards) der EU-15. In den beiden Ländern (Bulgarien und Rumänien), deren Beitritt für 2007 vorgesehen ist, ist der Rückstand bei einem Durchschnittseinkommen von weniger als 30 % des Gemeinschaftsdurchschnitts noch größer. Es ist somit erforderlich, dass die Europäische Union diese Situation in der Haushaltsplanung — insbesondere in der Debatte über die Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 — berücksichtigt.

2.4.2 Bei der Neufassung der Bestimmungen für die Fonds müssen diese Gegebenheiten eingeplant werden, und die Kommission muss die Möglichkeit erhalten, für eine nachhaltige Haushaltspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Obergrenze von 4 % des jeweiligen BIP für die Fördermittel aus den Gemeinschaftsfonds dürfte in diesem Zusammenhang sowohl wirtschaftliche Wirksamkeit als auch Gerechtigkeit sicherstellen. Das wirtschaftliche Gefälle, das zwischen den Mitgliedstaaten der EU-15 bestand, wird durch die Integration der neuen Mitgliedstaaten jedoch nicht beseitigt. Eine Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts muss sich daher auf das gesamte Unionsgebiet erstrecken und hierfür über eine entsprechende Mittelausstattung verfügen.

2.5 Eine widersprüchliche Bilanz

2.5.1 Die Gemeinschaftsmittel haben bei der Verringerung des Gefälles zwischen den Mitgliedstaaten unbestreitbar eine wichtige Rolle gespielt. Diese grundsätzlich positiven Auswirkungen dürfen jedoch nicht den Blick für die zahlreichen Vorbehalte verstellen, und bei einer Betrachtung der Bedingungen, unter denen die Umsetzung der Kohäsionspolitik erfolgt, wird die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen deutlich:

— Ziel 1 hat in erheblichem Maße zur Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Regionen beigetragen, doch zeigt die Tatsache, dass es keine überzeugenden Beispiele für die Verringerung der Unterschiede innerhalb einiger großer Mitgliedstaaten gibt, wie schwierig es ist, eine rundum erfolgreiche Politik des territorialen Zusammenhalts zu gestalten. Im Übrigen haben makroökonomische Maßnahmen ebenso sehr zum Abbau der Diskrepanzen zwischen den Staaten beigetragen wie strukturpolitische Maßnahmen. In Bezug auf das Gefälle zwischen den Regionen, für dessen Abbau Strukturmaßnahmen von entscheidender Bedeutung sind, ist festzustellen, dass die Interventionen der EU nicht immer auf wesentliche Aktionen, die eine echte Hebelwirkung hätten entfalten können, ausgerichtet waren. Als Hauptgrund für diesen relativen Misserfolg wird oftmals angegeben, dass es keine eingespielte Konsultation und effektive Beteiligung der Akteure der Zivilgesellschaft gibt. Dieser Aspekt ist umso wichtiger, als die Mängel hier in den neuen Mitgliedstaaten besonders augenfällig sind;

— Ziel 2 zeichnete sich bisher dadurch aus, dass es zahlreiche europäische Regionen erfasst und damit ein gutes Ansehen der Union sowie eine enge (wenngleich in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägte) Partnerschaft mit den wirtschaftlichen und sozialen Kräften gewährleistet. Allerdings steht Ziel 2 vor allem wegen der geringen Mittelausstattung in der Kritik;

- Ziel 3 wurde häufig zur Kofinanzierung nationaler Maßnahmen eingesetzt, bei denen weder ein zusätzlicher Nutzen durch die Gemeinschaftsförderung noch ein Gewinn für das Image der Gemeinschaft erzielt wurde;
- mit den Gemeinschaftsinitiativen und innovativen Maßnahmen konnte — dank der Vernetzung und der geleisteten technischen Hilfe — trotz des überzogenen bürokratischen Aufwands nachweislich ein echter Mehrwert erzielt werden;
- der Kohäsionsfonds hat in Verbindung mit den Ziel-1-Mitteln anerkanntermaßen eine vielfach entscheidende Rolle bei der Finanzierung von Großinvestitionen gespielt.

2.6 Die Bilanz spricht für eine ehrgeizige Reform der Kohäsionspolitik

2.6.1 Insgesamt ist somit hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen der Strukturfonds eine große Schwankungsbreite bezüglich der Maßnahmen zu erkennen. Diese Fonds können aber keinesfalls als ein Wundermittel für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen betrachtet werden. Die Strukturfonds sind kein „Sesam, öffne dich!“ für Wachstum, weder für die betreffenden Staaten noch für die förderfähigen Regionen. Aus diesen Fonds werden die Anstrengungen der Akteure in den Regionen und Ländern mit dem größten Entwicklungsrückstand unterstützt; es besteht aber das Risiko, dass sie, wenn die Prioritäten nicht mit allen lokalen Akteuren gut abgestimmt werden, nur punktuelle Lösungen für natur- oder strukturbedingte Benachteiligungen ermöglichen. Ihr Einsatz ist daher als Hebel zur Unterstützung einer Strategie zu sehen, die von den maßgeblichen Akteuren der Entwicklung unter größtmöglicher Einbeziehung der betroffenen Bürger getragen werden muss. Folglich sollte ein Großteil der europäischen Fondsmittel für innovative Maßnahmen vorgesehen werden, um die Entwicklung der lokalen Kapazitäten zu fördern und dergestalt die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen mit Entwicklungsrückstand zu erhöhen. Bei der Entwicklung des Austauschs bewährter Verfahren zwischen den betroffenen Akteuren kommt der EU eine maßgebliche Rolle zu.

2.6.2 Die Reform der Kohäsionspolitik sollte auf ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen unerlässlichen Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in Humanressourcen abzielen, die — obwohl für die Stärkung des Potenzials der Regionen mit Entwicklungsrückstand von grundlegender Bedeutung — gegenwärtig nicht hinreichend gefördert werden.

2.6.3 Bemühungen um mehr Wirkung und Qualität sind damit unverzichtbar, wenn die Unionsbürger eine ehrgeizigere, besser auf die einzelnen Gebiete zugeschnittene Kohäsionspolitik akzeptieren und unterstützen sollen.

2.7 Das Profil der neuen Kohäsionspolitik

2.7.1 Vor diesem Hintergrund müsste der Kommissionsvorschlag zur Kohäsionspolitik auf der einen Seite dem Bedarf an territorialem Zusammenhalt einer auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten Union Rechnung tragen und auf der anderen Seite einen Beitrag zur Verwirklichung der großen Zielsetzungen der Union leisten: Wettbewerbsfähigkeit in einer wissensbasierten Wirt-

schaft und Streben nach Vollbeschäftigung und nachhaltiger Entwicklung.

3. Der Verordnungsvorschlag muss besser mit den Zielen einer ehrgeizigen Reform in Einklang gebracht werden

3.1 Die neuen Ziele des Verordnungsvorschlags

3.1.1 **Das neue Ziel 1 „Konvergenz“ umfasst das derzeitige Ziel 1 der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.** Die Übergangsunterstützung für die aufgrund des statistischen Effekts aus der Förderung herausfallenden Regionen („Phasing-out“-Regionen) soll ebenfalls in dieses Ziel aufgenommen werden.

3.1.1.1 Dieses Ziel betrifft folgende Gebiete: Regionen, deren Pro-Kopf- BIP weniger als 75 % des Durchschnitts der Gemeinschaft beträgt; sogenannte „Kohäsionsländer“, deren Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt; Regionen, die unter das derzeitige Ziel 1 fallen, jedoch aufgrund des statistischen Effekts der Erweiterung die Förderfähigkeit verlieren; Regionen in äußerster Randlage in Form einer zusätzlichen Mittelzuweisung.

3.1.1.2 Finanzielle Aspekte: Die Gesamtmittel für das Ziel „Konvergenz“ betragen 78 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel (gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007-2013); die Programme des neuen Ziels 1 werden aus den Mitteln des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds kofinanziert.

3.1.1.3 Thematische Prioritäten für die Finanzierung:

- für die EFRE-Finanzierung: FTE, Innovation und unternehmerische Initiative, Informationsgesellschaft; auf lokaler Ebene Entwicklung von Inhalten, Dienstleistungen und Anwendungen; Umwelt, Tourismus, Energie; direkte Investitionsbeihilfen für KMU, um die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu fördern;
- für die ESF-Finanzierung: Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften, Verbesserung der Investitionen in die Humanressourcen;
- für die Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds: transeuropäische Verkehrsnetze; Umweltschutz; Bereiche, die der nachhaltigen Entwicklung zuträglich sind und Umweltbelange berühren.

3.1.2 **In dem neuen Ziel 2, das der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung gewidmet ist,** sind die derzeitigen Ziele 2 — Regionen mit Strukturproblemen — und 3 — Beschäftigung/Ausbildung — zusammengefasst.

3.1.2.1 Die Fördermaßnahmen sollen auf zwei Schwerpunkte ausgerichtet sein:

- **regionale Wettbewerbsfähigkeit** — mittels ausschließlich aus dem EFRE finanzierter Regionalprogramme, die zur Lösung der durch wirtschaftliche Umstrukturierung oder andere Nachteile bedingten Probleme städtischer und ländlicher Gebiete und der Probleme der Regionen mit naturbedingten Strukturschwächen (vor allem der Inseln und der dünn besiedelten Gebiete) beitragen sollen;

- **Beschäftigung** — mittels ausschließlich durch den ESF kofinanzierter nationaler Programme zur Unterstützung politischer Maßnahmen, die auf Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie soziale Integration abzielen.

Dieses Ziel deckt sich auch weiterhin mit der auf dem Europäischen Rat von Lissabon beschlossenen Strategie: Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt im Rahmen einer wissensbasierten Wirtschaft sowie Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung.

3.1.2.2 Dieses Ziel kommt für alle Gebiete in Frage, die nicht unter das neue Ziel 1 fallen.

3.1.2.3 Finanzielle Aspekte: Die Gesamtmittel betragen 18 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel (gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007-2013); die Mittel werden hälftig auf die beiden Interventionschwerpunkte aufgeteilt.

3.1.2.4 Thematische Prioritäten für die Finanzierung:

- für die EFRE-Finanzierung: einerseits Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Förderung des Zugangs der KMU zu den IKT, andererseits Umweltschutz und Risikoprävention;
- für die ESF-Finanzierung: Erhöhung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften.

3.1.3 Das **neue Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“** ist der interregionalen und europäischen Zusammenarbeit gewidmet und soll die derzeitige Gemeinschaftsinitiative INTERREG ersetzen.

3.1.3.1 Dieses Ziel betrifft folgende Gebiete: Die Mitgliedstaaten und Regionen sollen Gebiete der transnationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage der 13 derzeitigen INTERREG-III-B-Gebiete vorschlagen, über die die Kommission anschließend in partnerschaftlicher Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und Regionen entscheiden wird. Vorgesehene Aktionen: vom gleichen Typ wie bei INTERREG III B, wobei der Schwerpunkt auf den Zielen von Lissabon und Göteborg liegen soll. Unterstützung der Netzwerke der interregionalen Zusammenarbeit. Das gesamte Unionsgebiet kommt für die Förderung in Frage.

3.1.3.2 Finanzielle Aspekte: Die Gesamtmittel sind mit 4 % der für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel (gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007-2013) veranschlagt, die Maßnahmen werden aus dem EFRE finanziert.

3.1.3.3 Thematische Prioritäten für die Finanzierung. Unter dieses Ziel fallen drei Arten der territorialen Zusammenarbeit:

- **grenzübergreifende Zusammenarbeit:** Förderung der unternehmerischen Initiative und der KMU sowie des Tourismus, Verringerung der Isolation durch einen besseren Zugang zu Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsdiensten und -netzen;
- **transnationale Zusammenarbeit:** Verbesserung der Zugänglichkeit und der technologischen Entwicklung sowie Förderung der FuE;

- **Förderung der Netzwerke für interregionale Zusammenarbeit:** Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikoprävention, städtische Dimension.

3.2 Für ein kohäsionspolitisches Gesamtkonzept

3.2.1 Die Kohäsionspolitik weist in ihrer strategischen Komponente — d.h. „eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“ und insbesondere „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern“ — besondere Merkmale auf, die sie zu einem prioritären Verhandlungsthema insbesondere im Rahmen der neuen Haushaltsverhandlungen machen.

3.2.2 In diesem Zusammenhang ist die Kohäsionspolitik für die neuen und künftigen Mitgliedstaaten von fundamentaler Bedeutung. Wirtschaftlicher Rückstand und veraltete Infrastrukturen kennzeichnen augenfällig die Realität in diesen Ländern, was die Anwendung der Kohäsionspolitik sofort nach ihrem Beitritt voll und ganz rechtfertigt.

3.2.3 Es muss jedoch unbedingt berücksichtigt werden, dass die Kohäsionspolitik auch für die bisherigen Mitgliedstaaten weiterhin sehr wichtig bleibt. Zunächst einmal ist es ein nicht von der Hand zu weisender politischer Fakt, dass die Ziel-1-Regionen auf die Kohäsionspolitik angewiesen sind. Außerdem haben bestimmte Regionen, denen der Verlust ihrer derzeitigen Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik droht, immer noch gravierende Probleme in Bezug auf den internen territorialen Zusammenhalt.

3.2.3.1 Im dritten Kohäsionsbericht wird zu Recht darauf hingewiesen, dass das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten zwar teilweise verringert werden konnte, die Unterschiede innerhalb der einzelnen Länder jedoch gleich geblieben und in einigen Ländern sogar noch größer geworden sind, was deutlich macht, dass struktur- und naturbedingte Benachteiligungen vorliegen. Ohne struktur- und kohäsionspolitische Maßnahmen wären diese Disparitäten noch größer, denn wirtschaftliches Wachstum konzentriert sich tendenziell in hohem Maße in den reichsten Gebieten.

3.2.4 Schließlich erscheint es angezeigt, mit Blick auf das Ziel einer größeren Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration die Regionen aller Mitgliedstaaten einzubeziehen. Es erscheint geboten, auf die politische Bedeutung dieser Fördermittel hinzuweisen, mit denen die EU ein Signal setzen kann. Während die EU nach Meinung zahlreicher Beobachter häufig als zu bürgerfern und einengend gesehen wird, können die Finanzierungshilfen der Gemeinschaft für eine Politik der Bürgernähe stehen.

3.2.5 Darüber hinaus ist der territoriale Zusammenhalt gemäß dem Vertrag über eine Verfassung für Europa ein grundlegendes Prinzip des Handelns der Union. Die Strukturinstrumente, die der Kohäsionspolitik dienen, sind im Namen der Union einzusetzen und erfordern die Bereitstellung von Ressourcen in dieser oder jener Form durch alle Mitgliedstaaten, womit finanzielle Mittel im Sinne der gemeinschaftlichen Solidarität wie auch Ideen, Fachwissen und Projekte gemeint sind. Wichtig sind auch das europaweite Bekanntwerden der

Strukturfondsmaßnahmen und die Gewährleistung eines europäischen Mehrwerts für jedes Projekt — und zwar nicht durch Gelder, sondern durch gemeinsame Strategien, Kontakte, Kooperationen und Wissenstransfers, welche über die Union ermöglicht werden.

3.3 Stärkung der Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure

3.3.1 Die Empfehlungen des EWSA in seiner Sondierungsselbstuntersuchung⁽⁵⁾ bezüglich der Stärkung der Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner — Stimmrecht in den Vorbereitungs- und Begleitgremien, technische Hilfe, strenge Auswahl der Partner, genauere Festlegung der Rolle der Begleitausschüsse — wurden von der Kommission nicht beherzigt. Der EWSA vermerkt mit Befremden die Schwächen des Kommissionsvorschlags, der hinter den politischen Zusagen im Hinblick auf die Stärkung der Partnerschaft zurückbleibt. Der EWSA bedauert, dass es der Europäischen Kommission in diesem Bereich an politischem Mut mangelte, obwohl eine angemessene Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft ganz entscheidend für die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik ist. Dieses Versäumnis steht nach Ansicht des EWSA im Widerspruch zu den im Verfassungsvertrag verankerten Grundsätzen der partizipativen Demokratie. Angesichts der Kluft zwischen den Institutionen und den Bürgern gäbe es hier eine konkrete Gelegenheit, besser auf die Erwartungen der Zivilgesellschaft einzugehen. Die Erfahrung (etwa in Nordirland) zeigt, dass eine wirkliche Beratung mit den wirtschaftlichen und sozialen Kräften in Bezug auf Qualität und Effizienz von großem Nutzen ist; die Kommission sollte deshalb eine wirkungsvolle Umsetzung des Partnerschaftsprinzips aktiver fördern.

3.3.1.1 Es werden immer häufiger Klagen über eine unzureichende Beteiligung an den Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft laut, was negative Folgen für die Öffentlichkeitswirkung, die Transparenz und die Effizienz der Kohäsionspolitik hat. Der EWSA ist darüber besorgt, dass sich vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen aus den neuen Mitgliedstaaten zunehmend über diesen Mangel an partnerschaftlichem Handeln beklagen. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA die Einrichtung nationaler und regionaler Wirtschafts- und Sozialräte oder entsprechender Instanzen, die in unabhängiger Form einen transparenten und offenen Konsultations- und Begleitprozess sicherstellen könnten.

3.3.1.2 Es ist zu unterstreichen, dass die Europäische Kommission weder eine Bewertung des grundlegenden Prinzips der Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner vornimmt noch sich dazu äußert. Da auf Gemeinschaftsebene wie auch auf nationaler Ebene keine ausreichenden Vorschriften und Normen festgelegt wurden, ist die Beteiligung der Sozialpartner sowie der anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft an allen Etappen der Durchführung der Strukturfonds nicht gewährleistet.

3.3.1.3 Die Europäische Kommission sollte auf eine Stärkung der Kapazitäten der lokalen und regionalen Akteure, der Gebietskörperschaften und der Akteure der Zivilgesellschaft

drängen. Es überrascht, dass der Ausbau der Verwaltungskapazitäten für gutes Regieren in den EFRE- und ELER-Verordnungen nicht erwähnt wird, obwohl die Kommission selbst in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“⁽⁶⁾ unterstrichen hat, dass der Zivilgesellschaft in dieser Hinsicht eine wesentliche Verantwortung zukommt. Der EWSA fordert eindringlich, in sämtlichen Programmen Maßnahmen zum Ausbau der Kapazitäten der lokalen und regionalen Wirtschafts- und Sozialakteure mit einer angemessenen Mittelausstattung vorzusehen (mindestens 5 % pro Programm; vgl. die Mittelausstattung im Vorschlag für die ESF-Verordnung in Höhe von 2 %) und die Organisationen der Zivilgesellschaft namentlich als mögliche Begünstigte der Maßnahmen für die technische Hilfe aufzuführen (Artikel 43).

3.3.1.4 Die Qualität der Partnerschaft ist für den EWSA ein Kernelement bei Umsetzung und der Bewertung der Kohäsionspolitik. Der Ausschuss fordert deshalb die Kommission auf, einen Bericht über die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips zu erstellen, und er bietet seine Unterstützung an, um die Meinungen der Zivilgesellschaft einzuholen. Er ersucht das Europäische Parlament, die Verordnungsvorschläge im Lichte der Bestimmungen über die Partnerschaft zu beurteilen, deren Unzulänglichkeit vom schwindenden Engagement der Gemeinschaftsinstitutionen zeugt.

3.4 Neufestlegung der Prioritäten auf europäischer Ebene

3.4.1 Der EWSA billigt den Vorschlag der Kommission, die Kohäsionspolitik in Übereinstimmung mit den großen strategischen Zielen der Europäischen Union zu bringen, wie sie insbesondere in den auf den Tagungen des Europäischen Rates von Cardiff, Luxemburg, Lissabon und Göteborg formulierten und nach ihnen benannten Prozessen zum Ausdruck kommen. Die in der Europäischen Charta für Kleinunternehmen eingegangenen Verpflichtungen sowie die Überlegungen zur Qualität der Daseinsvorsorge, die in Barcelona bekräftigt wurden, müssen in der Debatte über die Prioritäten ebenfalls berücksichtigt werden. Der Ausschuss spricht sich für zwingende Leitlinien zur Ergänzung der politischen Prioritäten der Union aus, die partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss erarbeitet werden.

3.4.2 Der EWSA würde es begrüßen, wenn in dem Verordnungsvorschlag konkretere Leitlinien formuliert würden. Und zwar im Sinne einer wohlüberlegten Entscheidung zugunsten der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Instrumente der Wissensgesellschaft und der nachhaltigen Entwicklung, die unzweifelhaft zu den wesentlichen Prioritäten zählen.

3.4.3 Basisinfrastrukturen sind für die am wenigsten entwickelten Regionen unverzichtbar, damit sie ihren Rückstand aufholen können; dies gilt sowohl für die Verkehrsinfrastruktur als auch für Bildungs- und Forschungseinrichtungen und für Infrastrukturen zur Verbesserung der Umwelt.

3.4.4 Für die Regionen mit natürlichen Benachteiligungen müsste eine Dauerunterstützung geschaffen werden, um Chancengleichheit und Vergleichbarkeit der Lebensbedingungen im gesamten Unionsgebiet zu gewährleisten.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“, ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 21.

⁽⁶⁾ Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428 endg.).

3.4.5 In Bezug auf die Unternehmensbeihilfen ist der EWSA der Auffassung, dass Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden müssen. Er stellt fest, dass diese Beihilfen wegen des sehr langwierigen Prozesses der Zuteilung nur selten wirklich effizient sind. Die Anstrengungen sollten sich auf ein günstiges Umfeld für die Gründung und Entwicklung von Unternehmen (Ausbildung, Infrastruktur, Kollektivmaßnahmen) konzentrieren. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA — mit den genannten Vorbehalten — die Tatsache, dass die Europäische Kommission der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen Priorität einräumt und den Zeitraum für die Beibehaltung des Standortes bei Investitionen, für die Unternehmen Beihilfen erhalten haben, auf sieben Jahre festsetzt.

3.4.6 Der EWSA unterstreicht, dass es wichtig ist, die Forschungs- und Innovationskapazitäten als Hebel für die lokale Entwicklung entsprechend den Zielen von Lissabon ebenso zu fördern wie die allgemeine und berufliche Bildung. So ist in den Schlussfolgerungen des Lissabonner Gipfels eine Stärkung der Bildungskapazitäten sowohl bei der Vermittlung der Grundfertigkeiten als auch bei der lebensbegleitenden beruflichen Fortbildung vorgesehen.

3.4.7 Im Rahmen der Kohäsionspolitik sollte auch die Gesundheitsinfrastruktur in den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand ausgebaut werden. Die Union kann dadurch einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von Ausgrenzung leisten. Die europaweite Verbreitung erfolgreicher Strategien könnte der Gemeinschaft hierbei einen echten Nutzen bringen. Besondere Aufmerksamkeit sollte in diesem Zusammenhang der Situation von Randgruppen gewidmet werden, z.B. Migranten und/oder ethnische Minderheiten ohne Beschäftigung und ohne Zugang zur Bildung. Statt der nur in seltenen Fällen tatsächlich wirksamen Subventionen sollte verstärkt der Austausch bewährter Methoden und die Verbreitung erfolgreicher Konzepte gefördert werden.

3.4.8 Bezüglich der Problematik der sozialen Integration ist der EWSA der Auffassung, dass es wichtig ist, die Nichtdiskriminierung als Querschnittsthema für aus den Strukturfonds finanzierte Aktivitäten anzuerkennen sowie zu vermeiden, dass die Strukturfonds zu zusätzlichen Zugangsschwierigkeiten für Behinderte führen. Da die Strukturfonds ein wesentliches Instrument zur Verringerung und Milderung der sozialen Ausgrenzung und zur Bekämpfung der Diskriminierung von Behinderten sind, müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission dafür sorgen, dass die Strukturfonds als Wirtschaftsinstrument eingesetzt werden, um folgende Ziele zu verwirklichen:

- Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung für Arbeitssuchende und Erhöhung der Beschäftigungsquote;
- Verstärkung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Diskriminierung;
- Einleitung von Reformen in den Beschäftigungsbereichen (vor allem zugunsten von Menschen mit Behinderungen).

3.4.8.1 Die soziale Komponente kommt in den derzeitigen Vorschlägen der Kommission zu kurz. Die Strukturfonds, insbesondere der Europäische Sozialfonds, müssen ein Instrument sein, das der Beschäftigung, aber auch der europäischen Strategie der sozialen Eingliederung nutzt, indem es die Entwicklung von speziell auf dieses Ziel ausgerichteten Arbeitsmärkten fördert.

3.4.9 Zu den Prioritäten sollte auch das Konzept der endogenen Entwicklung zählen. Dieses erfordert möglichst genaue Kenntnisse der örtlichen Bedingungen und setzt Beobachtungsinstrumente voraus, an denen sämtliche Akteure im Rahmen einer lokalen Partnerschaft beteiligt sind. Im Sinne einer kürzlich vom EWSA verabschiedeten Initiativstellungnahme⁽⁷⁾ zu diesem Thema sollte der Situation großstädtischer Ballungsgebiete besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.4.10 In der Verordnung müssen für die einzelnen Aktionen — sowohl bezüglich der Methoden wie auch der geplanten „Operationstypen“ — Verfahren zur Innovationsförderung vorgesehen werden. Die EU muss in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung und Verbreitung von Innovationen im Bereich der Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts spielen und die auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene entwickelten und umgesetzten Maßnahmen um einen europäischen Mehrwert bereichern.

3.5 Anpassung der Verfahren an die Entwicklung Europas

3.5.1 Die Gemeinschaftsverfahren haben sich im Laufe der Jahre — auf Kosten der Sichtbarkeit und der Zugänglichkeit — zu einem ausgeklügelten System mit hoher Komplexität der einzelnen Schritte ausgewachsen. Die gleichen Unzulänglichkeiten können schon jetzt in den Kandidatenländern bei der Durchführung der Heranführungsmaßnahmen festgestellt werden. Einfachheit sowie das Bemühen um kürzere, den Erfordernissen der Projekte entsprechende Bearbeitungswege und -fristen sind für die Selbstdarstellung, die Umsetzung und die Verwaltung der Strukturfonds von wesentlicher Bedeutung.

3.5.2 Im Bereich der Vereinfachung der Verfahren sind also radikale Veränderungen erforderlich. Nicht selten kommen einzelstaatliche Vorschriften zu den Anforderungen der Gemeinschaftsvorschriften hinzu, was zu Schwierigkeiten führt, die im Rahmen grenzübergreifender oder transnationaler Maßnahmen mitunter kaum zu überwinden sind. In diesem Zusammenhang hält der EWSA den Vorschlag der Kommission, die Förderkriterien auf nationaler Ebene festlegen zu lassen, für sehr bedenklich (mit Ausnahme des Ziels 3 und vorbehaltlich eines entsprechenden Antrags des betreffenden Mitgliedstaats) und er fragt sich, welche Gründe dafür vorliegen. Er fordert die Definition einer gemeinsamen Basis für die Förderkriterien, um die Geschlossenheit der Kohäsionspolitik zu bewahren.

3.5.3 Auswahl der betroffenen Regionen: Der EWSA ist grundsätzlich nicht damit einverstanden, dass die Kommission den Mitgliedstaaten die Auswahl der Regionen überträgt, die Strukturfondsmittel erhalten sollen. Nach Auffassung des EWSA sollte diese Festlegung von der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat gemeinsam getroffen werden. Dabei verdienen die Regionen mit naturbedingten Strukturschwächen besondere Aufmerksamkeit. In diesem Falle sollte die Kommission am Auswahlprozess eng beteiligt sein, um eine Gleichbehandlung auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Beispielsweise erscheint es inakzeptabel, dass eine Insel in einem Mitgliedstaat

⁽⁷⁾ Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S.101.

als förderfähig gilt, während eine Nachbarinsel mit gleichen Eigenschaften in einem anderen Mitgliedstaat nicht förderfähig ist. Die Bürger könnten sich bei einer solchen Festlegung zu Recht nach dem Maßstab und der Kohärenz auf europäischer Ebene fragen.

3.5.4 Festlegung der Prioritäten: Darüber hinaus sollte in diesem Bereich die Rolle der Europäischen Union so gestärkt werden, dass die Fonds eine Hebelwirkung erzielen und die Maßnahmen vorantreiben, die in Einklang mit den Prioritäten der EU, d.h. vor allem der Lissabon-Strategie und den transeuropäischen Netzen stehen.

3.5.4.1 In jedem Falle bedarf es größter Achtsamkeit, um die latente Gefahr einer Renationalisierung der Strukturfondspolitik zu vermeiden. Die Umsetzungsmethoden dürfen die europäische Dimension keinesfalls schwächen — sie müssen sie vielmehr stärken.

3.5.4.2 Generell kann der Vorschlag der Kommission für allgemeine Bestimmungen über die drei Fonds als sehr ehrgeizig bezeichnet werden. Allerdings birgt die Tatsache, dass Aspekte wie Forschung, Innovation, Bildungsinvestitionen, Informationsgesellschaft, Verkehrsinvestitionen, Umwelt usw. global ohne jede Schwerpunktsetzung behandelt werden, das Risiko, dass das Programm nicht verwirklicht werden kann, weil sich die diesbezüglichen Mittel möglicherweise als unzureichend erweisen.

3.5.4.3 Nach Auffassung des EWSA sollte im Text deutlicher auf die Prioritäten hingewiesen werden, die es argumentativ und inhaltlich zu definieren gilt. Diese Empfehlung wird in den Stellungnahmen, die zu jedem Fonds erarbeitet werden, aufgegriffen und ausgearbeitet.

3.5.5 Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Akteuren der Zivilgesellschaft: Der EWSA bedauert, dass die Strategien und die Instrumente durch das neue System auf die Mitgliedstaaten konzentriert werden. Die Möglichkeiten zur Schaffung von Kooperationen zwischen mehreren Mitgliedstaaten — ein wesentlicher Aspekt der Lissabon-Strategie (Innovation, Bildung, transeuropäische Netze, Wissensvermittlung) — werden nicht hinreichend herausgestellt. Es sollten deshalb die Bedingungen für den Zugang zu den Mitteln zur Förderung der Entwicklung grenzüberschreitender und generell auch transnationaler Kooperationen vereinfacht und gelockert werden.

3.5.5.1 Angesichts der Dringlichkeit und Notwendigkeit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Instruments für die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Mitgliedstaaten begrüßt der EWSA nachdrücklich die Gründung des „Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (EVGZ).

3.5.5.2 Gleichwohl ist zu fragen, ob dieses ausschließlich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgerichtete Instrument in der Praxis — vor allem hinsichtlich der Erfordernisse der Projektverwaltung im Rahmen der unterschiedlichen Kooperationsformen — nicht genauer definiert werden sollte. Diese Frage wird in einer gesonderten Stellungnahme zum EVGZ aufgegriffen und eingehender untersucht.

3.5.6 Öffentlich-private Partnerschaft: In seiner Sondierungsstellungnahme zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“ empfiehlt der EWSA die Stärkung

der öffentlich-privaten Partnerschaft als Faktor für den Erfolg der Projekte, weil sich eine Reihe von Vorteilen in Fragen der Legitimität, Koordination, Effizienz und Transparenz ergeben. In diesem Zusammenhang fragt sich der Ausschuss, welche Folgen die von der Kommission vorgenommene Änderung am Kofinanzierungsanteil hätte, wenn dieser letzten Endes nur auf der Grundlage der öffentlichen Ausgaben berechnet würde. So ist zu fragen, ob die Beibehaltung dieser Anforderung nicht langfristig einer Reduzierung oder gar einer Eliminierung der privaten Komponente der Partnerschaft gleichkäme — was im Widerspruch zur Absicht stünde, die Beiträge des privaten Sektors zu fördern. **Der EWSA fordert deshalb seitens der Europäischen Kommission eine Folgenabschätzung zu dieser neuen Maßnahme. Zudem fordert er, diese Regel keinesfalls auf technische Hilfsmaßnahmen zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Akteure anzuwenden, um die Unterstützung durch die EU nicht an die Unterstützung durch die nationalen Behörden zu binden. Die Eigenmittel der Organisationen sollten als Grundlage für europäische Strukturfondsinterventionen dienen können.**

3.5.7 Ein einziger Fonds: In Erwägungsgrund 36 des Verordnungsvorschlags heißt es: „Die Programmplanung und die Durchführung der Strukturfonds sollte vereinfacht werden, indem die operationellen Programme entweder durch den EFRE oder den ESF finanziert werden.“ Diese Neuerung vereinfacht zwar das Funktionieren der Programme, muss aber erst noch zeigen, ob sie auch die Koordinierung und Nachvollziehbarkeit der Fondstätigkeiten in den Regionen verbessern kann. Der EWSA hätte der Schaffung eines einzigen Fonds für die gesamte Kohäsionspolitik den Vorzug gegeben, aber die Kommission hat sich für einen anderen Weg entschieden.

3.5.8 Einzelstaatlicher strategischer Rahmenplan: Nach dem Vorschlag der Kommission soll der Rat vor Beginn des neuen Programmplanungszeitraums nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments ein allgemeines Strategiepapier für die Kohäsionspolitik verabschieden. Auf dieser Grundlage erstellt dann jeder Mitgliedstaat ein Politikpapier über seine Entwicklungsstrategie, über das mit der Kommission verhandelt wird. Bedauerlicherweise wird nicht erklärt, wie diese neuen Instrumente erarbeitet werden und insbesondere welches Verfahren zur Anhörung der Zivilgesellschaft festgelegt werden soll. Der EWSA wünscht, dass die Europäische Kommission für eine Koordinierung sorgt, damit sich die Mitgliedstaaten über die Ziele dieser strategischen Dokumente verständigen und dabei auf ein wirklich kohärentes Vorgehen in Bezug auf ihre gemeinsamen Probleme achten. Die Einbeziehung von Überlegungen und Planungen mit einer europäischen, insbesondere grenzüberschreitenden Dimension in die nationalen Rahmenpläne sollte gefördert werden.

3.5.9 Begleitausschuss: Der EWSA ist demzufolge nicht damit einverstanden, dass die Teilnahme der Europäischen Kommission an den Sitzungen der Begleitausschüsse fakultativ werden soll; er hält es im Gegenteil für notwendig, die Tätigkeit der EU für die Bürger besser wahrnehmbar zu machen und die Rolle der Begleitausschüsse zu stärken, statt sie durch ein paralleles Verfahren zu schwächen. Wegen der Nichtteilnahme der Kommission sehen sich die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft gegenüber den Behörden im Stich gelassen, wo sie doch von der Kommission erwarten, dass sie ihrer Rolle als Hüterin des Partnerschaftsprinzips gerecht wird.

3.5.10 Zusätzlichkeitsprinzip: Der EWSA billigt das Zusätzlichkeitsprinzip unter der Voraussetzung, dass es zweckmäßig und flexibel, d.h. auf die Ziele und die Programme und nicht auf jedes einzelne Projekt, angewandt wird.

3.5.11 Differenzierung der Beteiligungssätze: Der EWSA unterstützt die Vorschläge zur Differenzierung der Beteiligungssätze in Abhängigkeit vom Schweregrad der geographischen Benachteiligungen der betreffenden Regionen. Er schlägt vor, für den Fall der Kumulierung von Benachteiligungen (z.B. dünn besiedelte und zugleich sehr gebirgige Inseln) die Möglichkeit einer Addierung der Beteiligungssätze vorzusehen. Er unterstreicht, dass die dünn besiedelten Regionen aufgrund ihrer dauerhaften natürlichen Nachteile im Rahmen der Strukturpolitik stets Vorrang genießen: „Bei der Durchführung der Regionalpolitik sowie der Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums muss diesem Aspekt Rechnung getragen werden, indem ein höherer Kofinanzierungsanteil zum Ausgleich dieser Nachteile vorgeschlagen wird.“⁽⁸⁾

3.5.12 Die dezentrale Verwaltung muss zielführender werden: Der EWSA ist der Auffassung, dass die ständige Übertragung der Zuständigkeit auf die Mitgliedstaaten und lokalen Behörden nicht nur sehr gewagt ist, sondern auch in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen starke Einbußen mit sich bringt. Seiner Meinung nach sollte daher insbesondere in den Kandidatenländern die Errichtung von „Abwicklungsagenturen“ mit einem befristeten Auftrag erwogen werden. Eine ihrer Aufgaben könnte darin bestehen, zur Entwicklung von Standards für die besten Leistungen und erfolgreichsten Praktiken beizutragen und dadurch deren Verbreitung zu fördern. Die Tätigkeit der EU muss in jedem Fall für die Bürger besser erkennbar und nachvollziehbar werden. Statt durch die Aufstellung von Schildern mit in der Regel unverständlichen Symbolen oder Abkürzungen für die Gemeinschaftsinstrumente könnte dieses Engagement am deutlichsten durch die Präsenz von Vertretern der EU — oder der in ihrem Namen handelnden lokalen Behörden — vor Ort demonstriert werden.

3.5.13 Globalzuschüsse sollten stärker zum Einsatz kommen: Der EWSA begrüßt, dass in dem Verordnungsvorschlag das Verfahren der Zuweisung von Globalzuschüssen an die örtlichen Stellen festgeschrieben wird. Diese Methode ist vor allem für Maßnahmen zugunsten von Kleinstunternehmen sehr geeignet. Er nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass die Kommission seinem Vorschlag zur Flexibilisierung der Bestimmungen für die Gewährung derartiger Globalzuschüsse gefolgt ist. Er bedauert jedoch, dass seiner Forderung, mindestens 15 % der Gesamtmittel in dieser Form zuzuweisen, nicht entsprochen wurde, obwohl die Effizienz dieses Verfahrens erwiesen ist, und bekräftigt daher seine Forderung.

3.5.14 Die EU muss überall dort, wo es möglich ist, ihre Öffentlichkeitswirksamkeit verbessern, um ihren Maßnahmen eine europäische Dimension zu verleihen. Durch europäische Partnerschaften müssen Prioritäten und Methoden entwickelt werden, die eine größere Effizienz ermöglichen. Der Erfolg der Kohäsionspolitik hängt nicht so sehr von der Höhe der bereitgestellten Mittel als vielmehr von den festgelegten Prioritäten und der Qualität der Arbeitsmethoden ab. Solidarität hat nur dann Sinn, wenn sie mit Zusammenarbeit einhergeht.

3.5.15 Evaluierung: Bezüglich der Evaluierung der Programme weist der EWSA darauf hin, dass es vor allem um eine qualitative Bewertung der Auswirkungen der Programme geht und nicht um eine Evaluierung unter Rechnungsführungs- und Verwaltungsaspekten, wie das derzeit vielfach der Fall ist. An dieser Evaluierung müssen insbesondere die Akteure der Zivilgesellschaft beteiligt werden.

3.5.16 Dem Verordnungsvorschlag zufolge stellen die Mitgliedstaaten nicht nur „angemessene Personal- und Finanzmittel für die Durchführung der Evaluierungen bereit“, sondern erstellen außerdem „im Rahmen des Ziels 'Konvergenz' einen Evaluierungsplan, mit dem die Verwaltung der operationellen Programme und ihre Evaluierungskapazität verbessert werden sollen“ (Artikel 46 Absatz 1). Die Kommission mag durchaus die Mitgliedstaaten damit beauftragen, für die Überwachung der Programmdurchführung zu sorgen; sie sollte aber gleichzeitig an ihrem Recht, die Verwendung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in den Mitgliedstaaten einer permanenten Kontrolle zu unterziehen, entschieden festhalten. Angesichts der oft zu beobachtenden Missstände ist der EWSA der Auffassung, dass ein Schwinden des Engagements der Kommission bei der Evaluierung zwangsläufig zu Situationen führen wird, die nicht im Interesse sämtlicher Beteiligten sind.

3.5.17 Streichung der nicht gebundenen Mittel: Der EWSA bezweifelt die Zweckmäßigkeit der „n+2“-Regel, der zufolge nicht gebundene Mittel zwei Jahre nach dem vorgesehenen Programmplanungszeitraum gestrichen werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die einzelstaatlichen Behörden — um nicht von den Folgen dieser Regel getroffen zu werden — versucht sind, sich voreilig für zweifelhafte Projekte zu entscheiden, und zwar zuweilen mit stillschweigender Duldung der Europäischen Kommission. Nach Auffassung des EWSA muss die rigorose Evaluierung der Projekte anhand der gesteckten Ziele durch die EU eine Regel sein, die keine Ausnahme zulässt. Der EWSA unterstreicht, dass eine Wiederverwertung der Restbeträge innerhalb der jeweiligen Zeiträume sinnvoller ist als eine übereilte und wenig durchdachte Verwendung angesichts der drohenden automatischen Aufhebung der Mittelbindung.

3.5.18 Darüber hinaus wird in mehreren Berichten des Rechnungshofs festgestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die erhaltenen Fondsmittel zu verwenden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen künftig die neuen Mitgliedstaaten. Diese Angaben sollten berücksichtigt und entsprechende Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.

3.5.19 Die neue Prüfbehörde: Durch die Benennung einer Prüfbehörde dürften die bestehenden Kontrollstrukturen, die bislang aus der Verwaltungsbehörde (Artikel 59) und der Bescheinigungsbehörde (Artikel 60) bestehen, gestärkt werden. Der Verordnungsvorschlag sieht folgendes Prüfverfahren vor (Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c): „Die für ein operationelles Programm zuständige Prüfbehörde hat namentlich die Aufgabe, [...] c) der Kommission binnen sechs Monaten nach Genehmigung des operationellen Programms eine Prüfstrategie vorzulegen, aus der hervorgeht, welche Stellen die Prüfungen [...] durchführen, welche Methoden sie verwenden und nach welchem Verfahren die Stichproben für die Prüfung von Operationen erstellt werden [...]“. Darüber hinaus muss jährlich für jedes operationelle Programm eine Stellungnahme abgegeben werden, die inhaltlich einer abschließenden Gültigkeitserklärung

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „2. Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik: Perspektiven der Anpassung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Gebiete (Die Folgemaßnahmen zur Salzburger Konferenz)“, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 53.

nahe kommt. So hat die Prüfbehörde gemäß Artikel 61 Absatz 1 „g) beim Abschluss des operationellen Programms eine Erklärung über die Gültigkeit des Antrags auf Zahlung des Restbetrags [...] abzugeben; zu diesen Vorgängen muss eine abschließende Ausgabenbescheinigung vorliegen, die durch einen abschließenden Kontrollbericht bestätigt wird“. Der EWSA wiederholt seine Empfehlung, Prüf- und Kontrollstrukturen zu schaffen, die nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Aspekten der Programmdurchführung Rechnung tragen. Zudem nimmt er erneut mit Bedauern die Verweisung auf nationale Prüfbehörden zur Kenntnis, was ein weiteres Indiz für den Rückzug der Union aus ihren Zuständigkeitsbereichen ist. Der Ausschuss sieht der Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs zu diesem Vorschlag mit Interesse entgegen und erachtet die Einbeziehung des Rechnungshofs in jede neue Prüfstruktur für wünschenswert.

4. Qualitäts- und leistungsgebundene Gemeinschaftsreserve und Reserve für Unvorhergesehenes

4.1 Der EWSA befürwortet diese Vorschläge, die auf seine Sondierungsstellungnahme „Der wirtschaftliche und soziale

Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“⁽⁹⁾ zurückgehen, vertritt allerdings die Auffassung, dass diese Bestimmungen wie bereits vorgeschlagen klarer gestaltet und definiert werden sollten:

- qualitäts- und leistungsgebundene Gemeinschaftsreserve: die Kriterien für die Aufteilung der Reserve müssten auf eine wirtschaftliche und soziale Evaluierung der erzielten Ergebnisse ausgeweitet werden und nicht auf die übliche quantitative oder administrative Evaluierung beschränkt bleiben. Es wäre auch wichtig, im Sinne der Empfehlungen von Wim Kok die Umsetzung der Lissabon-Strategie als Kriterium heranzuziehen;
- in Bezug auf die Reserve für Unvorhergesehenes unterstützt der EWSA den Vorschlag der Kommission unter der Voraussetzung, dass in der Verordnung die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner ausdrücklich vorgesehen wird. Der EWSA fordert, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der großen Veränderungen (Erweiterung, Globalisierung, Einführung neuer Technologien usw.) im Rahmen der Strukturfonds vorrangig zu behandeln.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ ABl. C 10 vom 14.1.2004, S. 88, Ziffer 3.8.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds“

(KOM(2004) 494 endg. — 2004/0166 (AVC))

(2005/C 255/17)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 1. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. März 2005 an. Berichterstatter war **Herr SILVA**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 121 Stimmen ohne Gegenstimme bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung — Einrichtung und grundlegende Zielsetzungen des Kohäsionsfonds

1.1 Der im Vertrag von Maastricht vorgesehene Kohäsionsfonds wurde 1993 zunächst als „Kohäsions-Finanzinstrument“ eingerichtet und dann mit der Verordnung Nr. 1164/94 vom 16. Mai 1994⁽¹⁾, inzwischen geändert durch die Verordnungen Nr. 1264/99 und 1265/99 vom 21. Juni 1999⁽²⁾, als „Fonds“ institutionalisiert.

1.2 Der Kohäsionsfonds war für diejenigen Mitgliedstaaten bestimmt, deren Bruttosozialprodukt unter 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt — dieser Prozentsatz wurde seit der Änderung von 1999 auf Dreijahresgrundlage ermittelt. Dadurch wurde die Förderfähigkeit seither auf vier Mitgliedstaaten beschränkt: die drei Länder der zweiten EU-Erweiterung — Spanien, Griechenland und Portugal — sowie Irland.

1.3 Gemäß der Verordnung Nr. 1164/94 trägt der Kohäsionsfonds zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft bei, indem Projekte in folgenden Bereichen gefördert werden:

- Umwelt;
- transeuropäische Verkehrsinfrastrukturnetze;
- Vorstudien sowie Maßnahmen der technischen Hilfe, die sich auf förderungswürdige Vorhaben beziehen.

2. Der Beitrag des Kohäsionsfonds seit seiner Errichtung bis heute

2.1 Die Strukturfonds und insbesondere der Kohäsionsfonds haben in den bisherigen vier Empfängermitgliedstaaten einen spürbaren und quantifizierbaren Beitrag zur Verwirklichung des Ziels „**Konvergenz**“ geleistet.

2.2 So stieg z.B. die Autobahndichte in diesen vier Ländern von ca. 20 % unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt im Jahr 1991 auf ca. 10 % über dem Durchschnitt im Jahr 2001⁽³⁾.

2.3 Das Bild sieht jedoch schon anders aus, wenn man — ebenfalls im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen — den Stand der Modernisierung im Schienenverkehr und die Dichte des Schienenverkehrsnetzes in den vier Kohäsionsländern — 55 % des Gemeinschaftsdurchschnitts — betrachtet.

2.4 Desgleichen war zu beobachten, dass die mit Hilfe des Kohäsionsfonds getätigten Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen stark zur Erhöhung der Attraktivität der begünstigten Regionen beitragen, indem die Wirtschaftstätigkeit gesteigert wird — mit all den damit einhergehenden Auswirkungen wie z.B. Produktivitätswachstum und Anstieg der realen Einkommen der Bevölkerung.

2.5 Jüngsten Studien zufolge kann der Beitrag der Strukturfonds im Allgemeinen und des Kohäsionsfonds im Besonderen auch die Ansiedlung von Wirtschaftstätigkeiten mit einer starken Forschungs- und Entwicklungskomponente positiv beeinflussen, was sicherlich dem nachhaltigen Wachstum des gesamten Gemeinschaftsraums förderlich ist.

2.6 Wird als Referenzwert das Pro-Kopf-BIP während des Zeitraums 1994-2001 herangezogen, so lag dessen Anstieg in diesen vier Mitgliedstaaten (real 3 % im Durchschnitt) um mehr als 1 % über dem durchschnittlichen jährlichen Anstieg in der Union⁽⁴⁾.

3. Der neue Kommissionsvorschlag von 2004 für eine Verordnung des Rates über den Kohäsionsfonds — Allgemeine Bemerkungen

3.1 Aufgrund der EU-Erweiterung vom 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Mitgliedstaaten (und der binnen kurzem zu erwartenden Erweiterung auf 27, mit der auch Bulgarien und Rumänien Zugang zum Kohäsionsfonds erhalten werden) muss ernsthaft darüber nachgedacht werden, wie die Mechanismen zur praktischen Umsetzung der **drei wesentlichen Ziele der Strukturfonds** — „**Konvergenz**“, „**regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung**“ und „**europäische territoriale Zusammenarbeit**“ — ausgestaltet werden sollen, und zwar qualitativ hinsichtlich der Auswahl der Prioritäten und quantitativ hinsichtlich der Mittelausstattung der Gemeinschaftsfonds.

⁽¹⁾ ABl. L 130 vom 25.5.1994, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 57.

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ KOM(2004) 107 endg.

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ KOM(2004) 107 endg.

3.2 Dies ist um so dringlicher wegen der gestiegenen Herausforderungen, die der gleichzeitige Beitritt 10 neuer Mitgliedstaaten — mit einem BIP unter dem der EU-15 — im Hinblick auf die Verwirklichung des Ziels „Konvergenz“ bedeutet, für das der Kohäsionsfonds in Verbindung mit dem EFRE und dem ESF Mittel bereitstellt.

3.3 Die Kommission sieht daher die Konzentration von ca. 264 Milliarden Euro (78 % der für die Förderprogramme der Gemeinschaft bereitgestellten Gesamtmittel) auf das Ziel „Konvergenz“ — davon rund 63 Milliarden im Rahmen des Kohäsionsfonds — vor, was gegenüber der Mittelausstattung des Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2000-2006 — 18 Milliarden Euro — eine sehr beträchtliche Anhebung bedeutet.

3.4 Vor diesem Hintergrund begrüßt der EWSA die Initiative der Kommission, eine neue Strukturfondsverordnung für den Zeitraum 2007-2013 vorzuschlagen und damit einen neuen Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft zu schaffen.

3.5 Im Zeithorizont, der für die jetzige Reform der Strukturfondsverordnung vorgesehen ist, werden — auf der Grundlage der jüngsten statistischen Daten — Griechenland, Portugal, die 10 neuen Mitgliedstaaten der letzten Erweiterung sowie Bulgarien und Rumänien ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts Förderung aus dem Kohäsionsfonds beanspruchen können.

3.6 Was den Vorschlag für eine Verordnung über den Kohäsionsfonds angeht, der die Verordnung (EG) Nr. 1194/94 des Rates ersetzen soll, so billigt der EWSA das Grundkonzept, in dieser Verordnung nur die großen Ziele und die Leitlinien für die Anwendung und den Zugang zusammenzufassen, während sämtliche Aspekte der operationellen Tätigkeit dieses Fonds — Grundprinzipien, Festlegung und Aufteilung der Aufgaben der Mitgliedstaaten und der Kommission, Bestimmungen für Finanzverwaltung, Rechnungsprüfung und Kontrolle — in der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen für alle Strukturfonds geregelt werden.

3.7 In diesem Rahmen flankiert der Kohäsionsfonds die **Neuausrichtung der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik auf eine begrenzte Zahl ausgewählter Prioritäten, die sich aus den Verpflichtungen und strategischen Zielsetzungen von Lissabon aus dem Jahr 2000** — Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage von Wissen und sozialem Zusammenhalt — **sowie von Göteborg aus dem Jahr 2001** ableiten, wobei verstärkt der Umweltschutz und die konkrete Umsetzung eines Modells für die nachhaltige Entwicklung gefördert werden.

4. Der neue Kommissionsvorschlag von 2004 für eine Verordnung des Rates über den Kohäsionsfonds — Besondere Bemerkungen

4.1 Die Vereinheitlichung der Bestimmungen und Verfahrensweisen der Strukturfonds ist in der Regel ein Mittel zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Verwaltung; so ist z.B. die Regelung zu begrüßen, dass Kohäsionsfondsinterventionen mit EFRE-Interventionen kombiniert werden können, was eine Ausnahme von der Regel darstellt, der zufolge jedes Programm nur aus einem einzigen Fonds finanziert werden soll. Zugleich ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hinzuweisen, dass aufgrund dieser Vereinheitlichung für den Kohäsionsfonds Bestimmungen gelten sollen, die Anlass zu starken Vorbehalten geben.

4.2 So soll auf den Kohäsionsfonds erstmals die Regelung „n + 2“ angewandt werden, gegen deren Zweckmäßigkeit der EWSA Vorbehalte geltend macht, worauf in der Stellungnahme des EWSA zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen für die Strukturfonds⁽⁵⁾ grundsätzlich hingewiesen wird.

4.3 Als positiv ist zu bewerten, dass bezüglich der Aufgabe des Kohäsionsfonds — zur Stärkung des Zusammenhalts der Gemeinschaft beizutragen — in Artikel 1 Absatz 1 zusätzlich zur „wirtschaftlichen und sozialen“ die „territoriale“ Komponente aufgenommen wird, wodurch auch diejenigen Regionen berücksichtigt werden, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts (EU-25) liegt.

4.4 Die Bedeutung dieser neuen Komponente ist leicht nachzuvollziehen, wenn man sich vor Augen hält, dass sich durch die Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen um ca. 12,5 % verringert hat und zugleich der Anteil der Bevölkerung, der in Gebieten mit Entwicklungsrückstand lebt, von 20 % auf 25 % gestiegen ist.

4.5 In den 10 Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind, leben ca. 92 % der Bevölkerung in Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % des EU-25-Durchschnitts liegt⁽⁶⁾.

4.6 Die Stärkung des Zusammenhalts der Gemeinschaft wird in diesem Verordnungsvorschlag in die umfassende Perspektive der **Förderung einer nachhaltigen Entwicklung** eingebettet.

4.6.1 In **Artikel 2 Absatz 3** werden als Beispiele mögliche Bereiche für die konkrete Umsetzung angeführt:

— Energieeffizienz und erneuerbare Energien bei Maßnahmen im Umweltbereich;

— Förderung u.a. von Schiene, schiffbaren Fluss- und Meereswegen, Projekten für den intermodalen Verkehr und nachhaltigem städtischen Verkehr im Verkehrsbereich.

4.7 Obgleich dieser Aspekt nicht explizit aufgeführt wird, kann nach Auffassung des Ausschusses durch den effizienten Einsatz des Kohäsionsfonds für Investitionen in die rationellere Nutzung der traditionellen Energieträger und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energieträger die Energieabhängigkeit der Kohäsionsländer verringert werden, die derzeit ca. 80 % der von ihnen verbrauchten Energie importieren, während die zehn neuen Mitgliedstaaten der Erweiterungsrunde von 2004 in erheblich geringerem Maße auf Energieimporte angewiesen sind.

4.8 Über diesen als Beispiele für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung angeführten Bereichen darf jedoch nicht vergessen werden, dass für diese gemeinschaftsweite Förderung vor allen Dingen Kohäsionsmaßnahmen in den ländlichen Gebieten dringend notwendig sind. Dieser Tätigkeitssektor darf daher — unbeschadet der Finanzmittel, die ihm aus anderen, für die Verwirklichung der Ziele der GAP eingesetzten Strukturfonds weiterhin zugewiesen werden — nicht aus dem Geltungsbereich des Kohäsionsfonds ausgeklammert werden.

⁽⁵⁾ CESE 389/2005.

⁽⁶⁾ Mitteilung der Kommission „Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ KOM(2004) 107 endg.

4.9 Der EWSA ist sich zwar dessen bewusst, dass die budgetäre Konsolidierung eine wichtige Grundvoraussetzung für Konvergenz und konsolidiertes Wachstum der europäischen Wirtschaft ist, hat jedoch angesichts der in **Artikel 4** des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Regelung Bedenken, dass im Hinblick auf die wesentlichen Ziele der Kohäsion der Grundsatz der Konditionalität in Bezug auf „übermäßig defizitäre“ öffentliche Haushalte zu starr angewandt werden könnte.

4.10 Eine derart starre Anwendung **könnte zu einem „Fehleffekt“ hinsichtlich der effizienten Nutzung der im Rahmen des Kohäsionsfonds bereitgestellten Finanzmittel führen**: die Gewährung von Fondsmitteln wird zwar von der Verringerung des übermäßigen Defizits abhängig gemacht, aber zu den Ursachen dieses übermäßigen Defizits können u.a. auch die Bemühungen des Staats zur Bekämpfung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Disparitäten gehören.

4.11 Es darf nicht vergessen werden, dass die Begrenzung des öffentlichen Defizits auf ein vertretbares Maß nicht bedeutet, dass die Mitgliedstaaten, denen dies gelungen ist, gleichzeitig auch die wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Disparitäten beseitigen konnten.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Sowohl der neue Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Kohäsionsfonds als auch die Harmonisierung der für den Kohäsionsfonds geltenden Verfahren mit den für die übrigen Strukturfonds festgelegten allgemeinen Bestimmungen wird vom Ausschuss grundsätzlich gutgeheißen.

5.2 Lobend hervorzuheben ist außerdem, dass der Geltungsbereich des Kohäsionsfonds auf Maßnahmen zum Ausbau umweltfreundlicher Infrastrukturen ausgeweitet werden soll, z.B. die Finanzierung „sauberer“ städtischer Verkehrsmittel.

5.3 Mit Blick auf eine effizientere und schnellere Verwirklichung des Ziels „Konvergenz“ wird empfohlen, durch eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die von diesen vorgelegten operationellen Programme eine effiziente Abstimmung zwischen den EFRE-Mitteln und dem Kohäsionsfonds gewährleisten, damit die nationale Konvergenz zwischen den Staaten auch mit territorialer Konvergenz innerhalb der einzelnen Staaten Hand in Hand geht.

5.4 Vor dem Hintergrund der Vorteile und etwaigen Nachteile, die die Stabilitäts- und Konvergenzkriterien nach dem gegenwärtigen Stand der Analyse mit sich bringen, sollte nach Auffassung des EWSA in der Kommission gebührend abgewogen werden, ob es angesichts der Ziele der im Rahmen des Kohäsionsfonds begünstigten Mitgliedstaaten zweckmäßig ist, die Regel der bedingten Unterstützung für übermäßig defizitäre öffentliche Haushalte anzuwenden. Es muss stets bedacht werden, dass die Verwendung der Kohäsionsmittel zur Verwirklichung des Ziels „Konvergenz“ nicht durch die Anwendung einer derartigen Konditionalität erschwert werden darf.

5.5 Wie in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds ⁽⁷⁾ dargelegt, spricht sich der EWSA außerdem dafür aus, dem Kohäsionsfonds mehr Haushaltsmittel zuzuweisen, da die vorgesehene reale Anhebung dieser Mittel durch die große Zahl der Mitgliedstaaten, die infolge der jüngsten Erweiterung Anspruch auf Förderung aus dem Kohäsionsfonds haben, nur ein Tropfen auf den heißen Stein ist.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ CESE 389/2005.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“

KOM(2004) 495 endg. — 2004/0167 (COD)

(2005/C 255/18)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 21. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten des Ausschusses beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. März 2005 an. Berichterstatter war Herr MATOUSEK.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 6. April) mit 123 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Diese Stellungnahme wurde im Gesamtkontext der Erörterung der EWSA-Stellungnahme zu der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen⁽¹⁾ erstellt. Sie steht aber auch in Zusammenhang mit anderen Stellungnahmen des Ausschusses zu den Verordnungen für den Kohäsionsfonds⁽²⁾, zum Europäischen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zum Europäischen Sozialfonds⁽³⁾ sowie zum Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)⁽⁴⁾.

1.2 Die Stellungnahme trägt den Auswirkungen der Änderungen des globalen Wirtschaftskontexts, der erheblichen Zunahme des Wettbewerbs auf den Weltmärkten sowie den Herausforderungen für die Europäische Union Rechnung. Ausgangspunkt ist das dringende Erfordernis, alle zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, damit die EU die ihrem Potenzial entsprechende Stellung in der Welt erreicht. In der Stellungnahme wird anerkannt, dass alle wichtigen Ressourcen mobilisiert werden müssen, die kurz- oder mittelfristig erforderlich sind, um die Kapazitäten neuer Mitgliedstaaten — auch die versteckten Stärken der regionalen Strukturen — zu wesentlichen Bestandteilen der Wirtschaft und Gesellschaft der Europäischen Union auszubauen. Dies erfordert raschere Fortschritte in Richtung einer wirklichen Konvergenz der Volkswirtschaften mit Synergien für die Gesamtwirtschaft der EU. Daher müssen die Kohäsionspolitik und ihre Instrumente unter aktiver Berücksichtigung der wesentlichen Entwicklungsziele der EU auf der Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung und eines hochwertigen europäischen Sozialmodells bedeutend intensiviert werden.

2. Zusammenfassung

2.1 Das vorliegende Dokument enthält zunächst eine kurze Beschreibung der Herausforderungen, vor denen die europäische Kohäsions- und Strukturpolitik steht, sowie eine Reihe allgemeiner Bemerkungen und gibt dann einen Überblick über die vorgeschlagene Verordnung.

2.2 Im Schlussteil äußert sich der Ausschuss eingehender zu einzelnen Artikeln der vorgeschlagenen Verordnung. Der Ausschuss befürwortet insgesamt den weit gefassten Ansatz der Kommission für diese Verordnungen und zieht insbesondere folgende Schlussfolgerungen:

2.2.1 Er begrüßt die Tatsache, dass die von dem Fonds zu unterstützenden Maßnahmen an den auf den Gipfeltreffen von Lissabon und Göteborg festgelegten Prioritäten der Europäischen Union ausgerichtet werden.

2.2.2 Ausgaben für Wohnraumerstellung und -renovierung sollten zuschussfähig werden, wenn sie mit Stadterneuerungs- und Entwicklungsprojekten zusammenhängen.

2.2.3 Forschung und technologischer Entwicklung, Innovation und Unternehmergeist sollte hohe Priorität eingeräumt werden, vor allem zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

2.2.4 Auch der nachhaltige Tourismus, der öffentliche Nahverkehr und erneuerbare Energien sind wichtige Themen.

2.2.5 Innovation sollte weit gefasst gesehen werden, dergestalt, dass auch die Entwicklung und Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert wird.

2.2.6 Die Vorschläge zur Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit werden begrüßt und sollten weiterentwickelt werden.

2.2.7 Die Bestimmungen zu städtischen Gebieten und Ballungsräumen sollten eine engere Zusammenarbeit zwischen Städten der Union explizit erleichtern.

2.2.8 Ländliche Gebiete sollten gefördert werden, um eine stärkere Diversifizierung zu begünstigen.

2.2.9 Die Verordnungen sollten ausdrücklich die Durchführung vollwertiger Konvergenzprogramme sowohl in Gebieten mit natürlichen Benachteiligungen und in Gebieten in äußerster Randlage als auch hinsichtlich der besonderen Probleme von Inseln (einschließlich kleiner Inselstaaten) ermöglichen.

⁽¹⁾ KOM(2004) 492 endg. — 2004/0163 (AVC, CESE 389/2005.

⁽²⁾ KOM(2004) 494 endg. — 2004/0166 (AVC), CESE 390/2005.

⁽³⁾ KOM(2004) 493 endg. — 2004/0165 (COD), CESE 250/2005.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 490 endg. — 2004/0161 (CNS), CESE 251/2005.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 In ihrem Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ⁽⁵⁾ nannte die Kommission die Herausforderungen, vor denen die Union im Zusammenhang mit dem Abbau von Disparitäten und der Erweiterung steht. Insbesondere hielt sie folgende Merkmale fest:

- geringe Beteiligung an weiterer schulischer oder beruflicher Ausbildung in weniger wohlhabenden Regionen mit bedeutend geringeren Anteilen in den neuen Mitgliedstaaten;
- bedeutende Disparitäten bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE);
- anhaltende Disparitäten in Bezug auf den regionalen Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT);
- die Notwendigkeit nachhaltig hoher Wachstumsraten, vor allem in den neuen Mitgliedstaaten;
- ein unverhältnismäßig hoher Anteil ausländischer Direktinvestitionen fließt in die wirtschaftlich stärkeren Regionen;
- die Beschäftigungszahlen liegen weit unter den Lissabon-Zielen.

3.2 Zwar begrüßte der EWSA den Bericht und den positiven Beitrag der Strukturfonds, doch stellte er fest, dass „auch weiterhin sehr große Unterschiede im Hinblick auf Wohlstand und Wirtschaftsleistung bestehen“. Zugleich macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass „die erhebliche Vergrößerung des Binnenmarkts infolge der Erweiterung neue Chancen bietet“, die Erweiterung aber auch zu größeren Disparitäten führt ⁽⁶⁾.

3.3 Eine Reform ist daher erforderlich, um die oben genannten Disparitäten anzugehen, die speziellen erweiterungsbedingten Probleme in Angriff zu nehmen und die Ziele der Lissabon-Agenda für mehr und bessere Arbeitsplätze, soziale Eingliederung und ökologische Nachhaltigkeit voranzutreiben. Der Ausschuss betont, dass in der Verordnung die Konzentration auf diese Probleme verdeutlicht und die Palette der beschriebenen Prioritäten als ein „Menü“ bzw. eine Sammlung von Instrumenten betrachtet werden sollte, aus denen die Regionen und Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Programmen, die langfristige Zuwachsraten und eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel haben, eine Auswahl treffen werden.

3.4 Wie in der Einleitung zu dieser Stellungnahme erwähnt, wurde diese im Kontext der EWSA-Stellungnahme zu den allgemeinen Bestimmungen der Verordnungen ⁽⁷⁾ erstellt, in der der Kontext sowie die Notwendigkeit einer verstärkten Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner im Einzelnen kommentiert werden ⁽⁸⁾. Die Sozialpartner sowie andere Organisationen, die die spezifischen und/oder allgemeinen Interessen der Bürger vertreten sollten in jedem Stadium der Entwicklung und Umsetzung der Programme einbezogen sein und vollberechtigt in den Begleitausschüssen mitwirken dürfen. In dieser Stellungnahme spricht sich der Ausschuss für eine Förderung effektiver Partnerschaften durch die Kommission aus. Zur Sicherstellung einer

maximalen Wirksamkeit der Maßnahmen sollten die von solchen Partnerschaften gefassten Beschlüsse respektiert werden. In dieser Stellungnahme legte der EWSA auch seine Ansicht zur erweiterungsbedingten Neufestlegung der Prioritäten ⁽⁹⁾ dar. In der vorliegenden Stellungnahme wird auf die Prioritäten eingegangen, die sich auf die spezifischen Bestimmungen des EFRE beziehen. Der EWSA hat bereits die generelle Ansicht geäußert, dass die Kohäsionspolitik mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden sollte, so dass ihre Ziele erreicht werden können. Im Übrigen gibt es einige Punkte, die sowohl die alten als auch die neuen Mitgliedstaaten betreffen.

3.4.1 Zunächst das Problem knapper Ressourcen und ihres optimalen Einsatzes im Verhältnis zur Aufnahmekapazität (Kofinanzierung) der neuen Mitglieder sowie der extremen Armut in einigen Regionen und Gebieten.

3.4.2 Zweitens das Problem des „statistischen Effekts“ und des „Phasing-out“, das Herausforderungen für die „alten“ Mitgliedstaaten und auch Auswirkungen auf die vor kurzem beigetretenen Mitgliedstaaten nach der nächsten EU-Erweiterung im Jahr 2007 mit sich bringt, da sich Letztere darauf einstellen müssen, dass einige Regionen dann möglicherweise nicht mehr förderfähig sein werden.

3.4.3 Diesbezüglich stellen sich auch Fragen in Bezug auf die zu verwendenden Verfahren für die Berechnung der Indikatoren (Bruttoinlandsprodukt — BIP), durch die die neuen Mitgliedstaaten auch ihre Beihilfefähigkeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterstützung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), einbüßen könnten. Die vollständigen regionenbezogenen Daten sind bei Eurostat lediglich für den Dreijahreszeitraum 2000-2002 verfügbar, was für jene Regionen, deren Anteil am EU-Bruttonationaleinkommen (BNE) im Rückgang begriffen ist, Schwierigkeiten verursachen könnte.

3.5 Viele weitere EWSA-Stellungnahmen zu den politischen und wirtschaftlichen Strategien der EU, dem industriellen oder strukturellen Wandel, FuE und Innovation, zur Tourismusförderung, den Problemen großstädtischer Ballungsgebiete, zur Infrastruktur, benachteiligten Regionen und Regionen in äußerster Randlage usw. mit regionalen Aspekten und Kohäsionsaspekten liegen bereits vor bzw. werden derzeit erarbeitet. Einige dieser Stellungnahmen sollten angesichts der Erweiterung noch einmal überprüft werden. Die Osterweiterung bietet Chancen und Herausforderungen, die sich grundlegend von früheren Erweiterungen unterscheiden.

4. Überblick über den Vorschlag für eine Verordnung

4.1 Die vorgeschlagene Verordnung legt die Aufgaben des „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) fest.

4.2 Der Fonds soll zur Finanzierung von Aktivitäten zum Abbau regionaler Disparitäten und somit zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung von Arbeitsplätzen und Förderung eines nachhaltigen Wachstums) beitragen. Der Geltungsbereich der EFRE erstreckt sich auf die Beteiligung an der Finanzierung von produktiven Investitionen, Infrastrukturen, anderen Entwicklungsinitiativen und technischer Hilfe. Der EFRE konzentriert seine Unterstützung auf die thematischen Prioritäten „Konvergenz“, „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „europäische territoriale Zusammenarbeit“.

⁽⁵⁾ Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2004) 107 endg.

⁽⁶⁾ EWSA Stellungnahme zu dem Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 60.

⁽⁷⁾ CESE 389/2005.

⁽⁸⁾ CESE 389/2005, Ziffer 3.3.

⁽⁹⁾ CESE 389/2005, Ziffer 3.4.

4.2.1 Im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ konzentriert der EFRE der vorgeschlagenen Verordnung zufolge seine Hilfen auf die Unterstützung einer nachhaltigen, integrierten regionalen und lokalen Wirtschaftsentwicklung, indem das endogene Potenzial mobilisiert und gestärkt wird. Ferner wird in der Verordnung aufgeführt, welche Arten von Maßnahmen unterstützt werden sollen. Dazu zählen Forschung und technologische Entwicklung, die Förderung der Informationsgesellschaft, nachhaltige Produktion und Umwelt, die Förderung des Fremdenverkehrs, Investitionen in Verkehrsnetze, die Verbesserung der Versorgungssicherheit und Energieeffizienz, Investitionen in den Bereich Bildung, die zur Steigerung der Attraktivität der Regionen beitragen, Verbesserung von Gesundheitsdienstleistungen, die der wirtschaftlichen Entwicklung zuträglich sind, sowie Direktbeihilfen für Investitionen in KMU, die die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen.

4.2.2 Im Rahmen des Ziels „regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ konzentriert der EFRE seine Unterstützung zunächst auf die Förderung von Innovation und der Wissensgesellschaft. Vor allem die Verstärkung von regionalen Kapazitäten für Forschung und technologische Entwicklung (FTE) sowie für Innovation, die direkt mit den Zielen der regionalen Wirtschaftsentwicklung verbunden sind, die Förderung der Innovationstätigkeit in KMU, Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung von neuen Ideen, Schaffung von neuen Finanzierungsinstrumenten und Gründerzentren zur Förderung von wissensintensiven Unternehmen. Zweitens wird der Umwelt und der Risikoverhütung Aufmerksamkeit gewidmet, einschließlich der Förderung von Investitionen zur Sanierung von verschmutzten Geländen und Flächen, Energieeffizienz, Förderung eines sauberen städtischen Verkehrs sowie Risikoverhütung. Drittens unterstützt der EFRE in diesem Zusammenhang Investitionen zur Verbesserung des Zugangs zu Verkehrsnetzen und die Förderung des Einsatzes von IKT außerhalb der großen städtischen Zentren.

4.2.3 Im Rahmen des Ziels „europäische territoriale Zusammenarbeit“ konzentriert der EFRE seine Unterstützung zunächst auf die Entwicklung von grenzübergreifenden Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung. Insbesondere sollen der Unternehmergeist und die Entwicklung von KMU, der Tourismus, kulturelle Tätigkeiten und der Grenzhandel gefördert werden. Daneben werden Maßnahmen vorgeschlagen, die einen besseren Zugang zu Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsnetzen bieten, grenzübergreifende Wasser- und Energiesysteme, die Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Ferner können Programme zur grenzüberschreitenden Integration des Arbeitsmarkts durch den EFRE gefördert werden. Zweitens soll im Rahmen dieses Schwerpunkts die transnationale Zusammenarbeit einschließlich der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Küstengebieten zur Förderung der Abfall- und Wasserwirtschaft, des Zugangs zu transeuropäischen Verkehrsnetzen und modernen IKT-Systemen, der Verhütung von Umweltrisiken sowie des Aufbaus von Wissenschafts- und Technologienetzwerken gefördert werden. Drittens wird im Rahmen dieses Schwerpunkts die Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik durch die Förderung von Vernetzung und Erfahrungsaustausch vor allem in den Bereichen Innovation, Umwelt, Risikoverhütung sowie Stadterneuerung angestrebt.

4.3 Der Vorschlag für eine Verordnung legt die Regelungen zur Zuschussfähigkeit der Ausgaben fest und enthält spezifische Bestimmungen betreffend folgende Gebietskategorien:

4.3.1 Stadtgebiete: Der EFRE unterstützt die Entwicklung von partizipativen, integrierten Strategien, mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und

sozialen Problemen in städtischen Ballungsgebieten begegnet werden soll. Ferner ermöglicht es dieser Artikel, Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des Europäischen Sozialfonds fallen, bis zu einem bestimmten Prozentsatz aus dem EFRE mitzufinanzieren.

4.3.2 Ländliche Gebiete: Es wird vorgeschlagen, dass sich die Interventionen des EFRE in diesen Bereichen auf die Diversifizierung der Wirtschaft konzentrieren und dabei Komplementarität mit den Maßnahmen gewährleisten, die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Fischereifonds (EFF) kofinanziert werden.

4.3.3 Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen: Die aus dem EFRE kofinanzierten Regionalprogramme für Gebiete, die mit natürlichen Benachteiligungen konfrontiert sind, widmen Investitionen in die Verbesserung der Anbindung, der Förderung des Kulturerbes, einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Förderung des Fremdenverkehrs besondere Aufmerksamkeit.

4.3.4 Gebiete in äußerster Randlage: Der EFRE beteiligt sich an der Unterstützung für den Gütertransport und an zusätzlichen Kosten für die Lagerung und Wartung sowie an Kosten, die sich aus dem Mangel an Humanressourcen auf dem lokalen Arbeitsmarkt ergeben.

4.3.5 Ferner enthält die vorgeschlagene Verordnung spezifische Bestimmungen für das Ziel „europäische territoriale Zusammenarbeit“. Diese Bestimmungen legen den erforderlichen Inhalt von operationellen Programmen fest. Diese beinhalten eine Analyse der Situation sowie eine Begründung der ausgewählten Schwerpunkte, Tabellen zur Finanzierung sowie Bestimmungen zur Durchführung. Ferner werden mögliche Verwaltungssysteme für das Programm festgelegt, einschließlich eines spezifischen Rechtsinstruments zur Einsetzung eines speziellen Gremiums für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

4.3.6 Schlussbestimmungen: Sie bekräftigen die Übergangsbestimmungen im Rahmen der derzeit geltenden Verordnung (EG) Nr. 1783/99 und legen die vorgeschlagenen Termine für das Inkrafttreten (1. Januar 2007) und die Überprüfung der Verordnungen (bis 31. Dezember 2013) fest.

5. Stellungnahme des Ausschusses

5.1 Einleitung, Geltungsbereich der Verordnungen und Zuschussfähigkeit der Ausgaben (Artikel 1, 2, 3, 7 und 13)

5.1.1 Der Ausschuss begrüßt die in Artikel 2 aufgestellte eindeutige Verknüpfung zwischen dem Ziel des EFRE und den Prioritäten der Gemeinschaft, vor allem der Lissabon-Agenda. Ferner befürwortet der Ausschuss, dass sich die Unterstützung auf eindeutig festgelegte thematische Schwerpunkte konzentriert. Die bekräftigten Lissabon-Ziele Steigerung der langfristigen Wachstumsraten in den schwächsten Regionen und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der gesamten Europäischen Union müssen auch die Ziele der neuen Programme sein. Entsprechend muss die vorgeschlagene Verordnung denn auch eine Palette an Maßnahmen vorsehen, die in spezifischen Programmen kombiniert werden können, die auf die jeweiligen Verhältnisse in den einzelnen Regionen zugeschnitten sind und zugleich zu den Gesamtzielen Steigerung des Wachstums und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Bei der Konzipierung EU-weiter Leitlinien und einzelstaatlicher Strategien muss

die Umsetzung der überarbeiteten Lissabon-Agenda im Mittelpunkt stehen. Der Prozess der Erarbeitung von europaweiten Leitlinien und nationalen Strategien muss sich auf die Entwicklung der erneuerten Agenda von Lissabon konzentrieren. Auch die Sozialpartner müssen aktiv in die Erarbeitung dieser Dokumente einbezogen werden. Der Ausschuss führte in seiner Stellungnahme zur Programmplanung der Strukturfonds⁽¹⁰⁾ an, dass die Renovierung von Häusern und die Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums für Arbeitnehmer ein wesentlicher Bestandteil der Stadterneuerung ist und eine besondere Rolle im Rahmen der Städtepolitik und auch der Politik für den ländlichen Raum zu spielen habe; daher ist der Ausschuss enttäuscht, dass der Wohnungsbau aufgrund von Artikel 7 ausdrücklich nicht für eine Beteiligung des EFRE in Betracht kommt. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Ausgaben für Wohnraum, die mit Stadterneuerungs- und Entwicklungsprojekten in Zusammenhang stehen, sowie Ausgaben für den Wohnungsbau, die Bestandteil von Programmen zur Sanierung älterer Stadt- und Industriegebiete sind, zuschussfähig werden sollten.

5.2 Maßnahmen zur Förderung der Konvergenz (Artikel 4)

5.2.1 Der Ausschuss hat auf die Bedeutung von Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung (FTE) sowie des Unternehmergeists hingewiesen. In der Stellungnahme zum Dritten Kohäsionsbericht wurde auf die beträchtlichen Disparitäten bei den Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung aufmerksam gemacht und außerdem festgestellt, dass Innovation und Unternehmergeist von ausschlaggebender Bedeutung für nachhaltig hohe Wachstumsraten in weniger wohlhabenden Regionen der Gemeinschaft sind. Der Ausschuss wiederholt, wie wichtig diese Tätigkeiten sind. Er weist darauf hin, dass diese Unterstützung durch den EFRE im Falle einiger neuer Mitgliedstaaten besonders wichtig ist für den Ausbau der erforderlichen Netzwerke von FTE-Zentren, um regionale Universitäten und Unternehmen (eine besondere Herausforderung liegt in der Unterstützung für KMU) miteinander zu verbinden und die Region näher an den Stand besser entwickelter Regionen in der EU zu bringen.

5.2.2 Außerdem führte der Ausschuss an, dass der Zugang zu Breitband-Kommunikationsnetzen und die Unterstützung der KMU bei einer stärkeren Nutzung der IKT auch sehr wichtig für Regionen mit einem Entwicklungsrückstand ist.

5.2.3 Die Bestimmungen zum Thema Umwelt enthalten eine Palette von Maßnahmen; es wäre hilfreich, wenn in dem Artikel klargestellt würde, dass der Beitrag dieser Investitionen zur nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung erneuerbarer Energien ausschlaggebend ist.

5.2.4 Die Förderung eines nachhaltigen Tourismus mit einem hohen Mehrwert ist zu begrüßen, da hierdurch ein bedeutender Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten geleistet wird. Die Rolle des Tourismus wird im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze insofern unterschätzt, als er sich positiv auf das europäische Bewusstsein der Bürger auswirkt. Außerdem können Investitionen in geeignete Infrastrukturen, Dienstleistungen und eine saubere Umwelt die Attraktivität von Regionen steigern, die bislang noch nicht als touristische Ziele entdeckt wurden.

5.2.5 Die Stärke der Verkehrsinfrastruktur liegt darin, dass sie eines der Schlüsselemente für Wachstum ist. Investitionen, durch die Regionen an die großen europäischen Netze und Märkte angebunden werden, sind zu begrüßen. Ein guter, sauberer und integrierter öffentlicher Nahverkehr ist wichtig für Städte, um Verkehrsstauungen zu vermeiden, sowie als Mittel gegen die soziale Ausgrenzung in ländlichen und städtischen Gebieten.

5.2.6 Der Ausbau transeuropäischer Energienetze wird der Versorgungssicherheit und einer stärkeren Integration der Mitgliedstaaten förderlich sein. Auch die Energieeffizienz und erneuerbare Energien bieten Möglichkeiten für die Gründung neuer Unternehmen, die auch zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Regionen mit einem Entwicklungsrückstand beitragen können.

5.2.7 Auch Investitionen in den Bereich Bildung kommen Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sowie der Entwicklung der Humanressourcen unmittelbar zugute. Wie bereits erwähnt, bieten Regionen mit einem Entwicklungsrückstand meist auch weniger Möglichkeiten für das lebenslange Lernen sowie für die Fort- und Weiterbildung. In dem jetzt vorliegenden Verordnungsentwurf wird nur auf „die Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in den Regionen“ Bezug genommen. Zwar ist sich der Ausschuss der Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration und der Funktion des Europäischen Sozialfonds bewusst, doch regt er aufgrund der Bedeutung des Bildungsbereichs eine Ausweitung des Geltungsbereichs dieses Artikels sowie eine enge Abstimmung zwischen EFRE und ESF⁽¹¹⁾ an. Der Ausschuss weist ferner auf die Bedeutung der Förderung neuer Lösungen für die Kommunikationsprobleme in einem vielsprachigen Europa hin. Trotz des vorhandenen Angebots an gewerblichen Sprachausbildungsstätten bleibt die Lage, auch unter Berücksichtigung der eingetretenen Verbesserungen, unbefriedigend.

5.2.8 In dem Artikel werden Investitionen in das Gesundheitssystem, die zur regionalen Entwicklung und zur Lebensqualität in den Regionen beitragen, genannt, was der Ausschuss begrüßt.

5.2.9 Die Unterstützung von KMU ist von entscheidender Bedeutung, und eine gute regionale Unternehmenspolitik kann Investitionen in vom Strukturwandel betroffene bzw. in wirtschaftlich schwache Regionen anziehen. Anreize oder andere bedeutende systembezogene wirtschaftliche Maßnahmen sollten genutzt werden dürfen, um ausländische Investoren in bedürftige Regionen zu locken, um für die EU strategisch wichtige Sektoren zu unterstützen und Innovationsclustern von Unternehmen und Organisationen Unterstützung zu gewähren.

5.3 Maßnahmen zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (Artikel 5)

5.3.1 Zum Thema Innovation möchte der Ausschuss vielleicht eine breite Sichtweise des Innovationsprozesses vorschlagen; oftmals können neuartige Arbeitsmethoden und Innovationen im Management und den menschlichen Beziehungen einen ebenso großen Beitrag zu Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wie völlig neue Technologien leisten. Außerdem

⁽¹⁰⁾ „Die Programmplanung der Strukturfonds 2000-2006: eine erste Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN“, ABL C 133 vom 6.06.2003, S. 53, Ziffer 3.3 und Ziffer 4.7.1.

⁽¹¹⁾ Der Ausschuss hat nachdrücklich betont, dass er einen gesonderten Fonds für die gesamte Kohäsionspolitik vorgezogen hätte, wodurch diese Probleme nicht entstanden wären (KOM (2004) 492 endg. – 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005).

kann die Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung neuer Technologien sein und ist von daher auch von entscheidender Bedeutung für das Erreichen der Lissabon-Ziele. In der Verordnung sollten diese Faktoren widerspiegelt werden und, unter Anerkennung der vorrangigen Rolle des ESF in diesen Bereichen, Netzwerke zur Förderung bewährter Innovationsverfahren im weitesten Sinne unterstützt werden.

5.3.2 Der Ausschuss befürwortet die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Entwicklung, zu Energieeffizienz und der Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien als an sich schon wünschenswerte Ziele. Doch können auch spezielle Geschäftsmöglichkeiten für Konstruktionsingenieure und Hersteller im Bereich der Umwelttechnik zur regionalen Wirtschaftsentwicklung beitragen. Der Ausschuss begrüßt den Verweis auf die Förderung eines sauberen städtischen Verkehrs und merkt an, dass auch ein ausreichend geförderter und integrierter öffentlicher Nahverkehr einen wesentlichen wirtschaftlichen Beitrag leistet, indem so die Stauneigung in städtischen Gebieten verringert und gegen die soziale Ausgrenzung sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten angegangen wird.

5.3.3 Der Ausbau wichtiger Verkehrsverbindungen und sekundärer Netze wird als ein wichtiger Bestandteil der Entwicklung anerkannt. Ländliche Gebiete können benachteiligt sein, da der Markt für die Bereitstellung des gewünschten Infrastrukturmangels nicht ausreicht. Die Interaktion zwischen anderen Politikfeldern der Gemeinschaft wird hier von besonderer Bedeutung sein, daher möchte der Ausschuss sicherstellen, dass die Maßnahmen, die in diesem Themenbereich unterstützt werden sollen, nicht unnötig eingeschränkt werden. Der Zugang zu IKT ist auch außerhalb der großen städtischen Zentren notwendig, doch sind nicht nur der rein physische Zugang und die Anbindung erforderlich, sondern auch Beratung, Unterstützung von Unternehmen und eine einschlägige Schulung, damit KMU von den IKT profitieren können. Ferner ist der Ausschuss der Ansicht, dass sichergestellt werden muss, dass IKT allen Bürgern zur Verfügung stehen, um die Entstehung einer digitalen Kluft zu vermeiden, durch die die soziale Ausgrenzung verschärft wird. Die letztgenannten Punkte sind auch in den großen städtischen Zentren von Bedeutung.

5.4 Maßnahmen zur Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit (Artikel 6)

5.4.1 Der Ausschuss hat die Vorschläge der Kommission zur Unterstützung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit, aufbauend auf den Erfahrungen im Rahmen von INTERREG⁽¹²⁾, begrüßt. Die Kommissionsvorschläge sehen aber für die grenzüberschreitenden und die transnationalen Projekte unterschiedliche Maßnahmenkombinationen vor, und der vorliegende Verordnungsvorschlag schließt einige wichtige Maßnahmenbereiche, die von INTERREG unterstützt werden, von der Förderfähigkeit im Rahmen der interregionalen Netzwerke aus, z.B. die Maßnahmen zur Förderung der Konvergenz, spezifische Maßnahmen in ländlichen Gebieten, in Gebieten mit natürlichen Benachteiligungen und in Gebieten in äußerster Randlage.

5.4.2 Der Ausschuss spricht sich insbesondere für Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der EU-15 und den neuen Mitgliedstaaten an den

inneren Grenzen dieser Länder aus. Ziel sollte die tatsächliche Schaffung neuer, dynamischer und pulsierender Regionen sein mit einer gemeinsamen bzw. gemeinsam genutzten Infrastruktur (auch in den Bereichen Gesundheit und Bildung), Beziehungen zwischen den Menschen, Bemühungen um den Abbau von Sprachproblemen und einem bestmöglichen kulturellen Umfeld. Mit Hilfe der Strukturfonds kann gegen Probleme im Zusammenhang mit Disparitäten zwischen den Einkommens- und Preisniveaus angegangen und die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden. Der Ausschuss begrüßt die neue „Europäische Nachbarschaftspolitik“⁽¹³⁾, ihre neuen Instrumente — auch die mögliche Verbindung zu Drittländern — und wünscht zum einen, dass im kommenden Programmplanungszeitraum eine Umsetzung erfolgt und zum anderen, dass der EFRE auch in der Lage sein wird, diese Maßnahmen zu unterstützen.

5.4.3 Der Ausschuss weist auf die Bestimmungen zu grenzüberschreitenden Arbeitsmarktinitiativen hin und empfiehlt, dass ein ausdrücklicher Verweis in die Verordnungen aufgenommen wird, dass die in den Beitrittsverträgen eingegangenen Verpflichtungen zu Arbeitsmarktnormen und den Lissabon-Zielen eingehalten werden. Ferner führte der Ausschuss an⁽¹⁴⁾, dass in diesen Programmen auch die Notwendigkeit berücksichtigt werden sollte, gegen die unterschiedlichen Formen der sozialen Diskriminierung vorzugehen. Der Ausschuss ersucht um eine Klärung dieses Punktes und drängt darauf, dass alle über den EFRE unterstützten Maßnahmen für interregionale Netzwerke in Frage kommen sollten. Der Ausschuss hatte insbesondere ein spezifisches Programm für Regionen mit gemeinsamen Grenzen mit den neuen Mitgliedstaaten gefordert. Diese Forderung wurde nicht berücksichtigt. Der Ausschuss würde eine Unterstützung dieser Tätigkeiten durch die Verordnung begrüßen, und es wäre zweckmäßig, einen spezifischen Hinweis in die Verordnung aufzunehmen.

5.4.4 In dem Verordnungsvorschlag ist die Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgesehen. Der Ausschuss hat sich zu diesem Thema in einer eigenen Stellungnahme geäußert⁽¹⁵⁾ — die Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme sollten auch in die Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung einfließen.

5.4.5 Die Zuschussfähigkeit der Ausgaben soll auf nationaler Ebene festgelegt werden, wobei bestimmte Ausnahmen gelten, für die spezifische Bestimmungen festgelegt werden müssen. Diese wichtige Bestimmung sollte näher erläutert werden. Beispielsweise sollte bei der Mehrwertsteuer (MwSt) die nicht-rück erstattbare Mehrwertsteuer zuschussfähig sein, da es sich hierbei um tatsächliche Projektkosten handelt.

5.5 Spezifische Bestimmungen zur Behandlung von territorialen Besonderheiten

5.5.1 Städtische Dimension (Artikel 8)

5.5.1.1 Der EWSA hatte ein eigenes Programm für die städtische Dimension vorgeschlagen. Die in Artikel 8 Absatz 1 genannten Maßnahmen sollten alle Merkmale der Gemeinschaftsinitiative URBAN abdecken. Außerdem würde der Ausschuss spezifische Bestimmungen begrüßen, die eine Zusammenarbeit zwischen den Städten in der Europäischen Union möglich machen.

⁽¹²⁾ KOM(2004) 628 endg. 2004/0219 (COD))

⁽¹⁴⁾ ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 60, Ziffer 7.8, Stellungnahme zum Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

⁽¹⁵⁾ CESE 388/2005.

⁽¹²⁾ ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 60, Stellungnahme zum Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

5.5.1.2 Dieser Artikel enthält auch die Bestimmung zur Mitfinanzierung von Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 über den Europäischen Sozialfonds⁽¹⁶⁾ fallen. Dem Verordnungsvorschlag zufolge werden diese Maßnahmen auf das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und auf bis zu 10 % der für den betroffenen Schwerpunkt verfügbaren Mittel begrenzt⁽¹⁷⁾. Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass vor dem Hintergrund der beabsichtigten Schaffung eines gesonderten Fonds für jedes einzelne Programm mehr Spielraum für die Unterstützung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt und den Humanressourcen gegeben werden sollte. Diese Ausnahme sollte vielleicht für alle über den EFRE finanzierten Programme und nicht nur für die städtische Dimension gelten und für alle drei thematischen Schwerpunkte anwendbar sein. Die Begrenzung auf 10 % sollte daher für das gesamte Programm gelten, um für die erforderliche Flexibilität zu sorgen.

5.6 Ländliche Gebiete und von der Fischerei abhängige Gebiete (Artikel 9)

5.6.1 Der Ausschuss hat eigens darauf hingewiesen, dass darauf geachtet werden müsse, dass sich diese Maßnahmen nicht nur auf Projekte im Agrarbereich beschränken, und begrüßt den Schwerpunkt, der auf den Infrastrukturen, Telekommunikationsnetzen, neuen wirtschaftlichen Tätigkeiten, Verbindungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten und der Tourismusförderung liegt. Doch sollte diese Liste erweitert und auch der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Innovation sowie Verbindungen zu Hochschuleinrichtungen aufgenommen werden. All diese Punkte wurden als wichtig für die Diversifizierung im ländlichen Raum eingestuft. Ferner begrüßte der Ausschuss die ursprüngliche Zusage der Kommission, die neuen Instrumente „in die Gemeinsame Agrarpolitik nach und nach einzubinden“⁽¹⁸⁾. Dieser Verordnungsvorschlag verpflichtet die Mitgliedstaaten, „klare Abgrenzungskriterien“ zwischen Aktionen festzulegen, die über den EFRE, den ELER oder den EFF unterstützt werden, sowie zu Komplementarität und Kohärenz der Maßnahmen, die aus diesen Fonds finanziert werden. Der Ausschuss begrüßt dies und verweist in diesem Zusammenhang auf die eingehendere Erörterung dieses Themas in seiner Stellungnahme zum ELER.

5.7 Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen und Gebiete in äußerster Randlage (Artikel 10 und 11)

5.7.1 Der Ausschuss hatte zur Beibehaltung der Solidarität mit diesen Regionen mit speziellen Benachteiligungen

aufgerufen und begrüßt diese Vorschläge. In einer gesonderten Stellungnahme⁽¹⁹⁾ hat der Ausschuss die Bedürfnisse von Regionen mit anhaltenden naturbedingten Strukturschwächen untersucht und sich speziell zu den im Dritten Kohäsionsbericht dargelegten umfangreichen Vorschlägen der Kommission geäußert. Die EFRE-Verordnung enthält viele Punkte, die in dieser Stellungnahme angesprochen wurden, und der Ausschuss begrüßt die territoriale Dimension bei den EFRE-Unterstützungskriterien. Artikel 10 enthält den Ausdruck „unbeschadet der Artikel 3 und 4“, was bedeutet, dass diese Regionen auch für eine Unterstützung im Rahmen dieser Schwerpunkte in Frage kommen. Es wäre sinnvoll, in der Verordnung ausdrücklich festzustellen, dass dies auch wirklich der Fall ist. Ferner wird in Artikel 11 darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung die Beteiligung an der Finanzierung von Mehrkosten in den Bereichen gemäß Artikel 4 ermöglicht, was der Ausschuss ebenfalls befürwortet. Auch hier wäre es sinnvoll, eindeutig klar zu stellen, dass diese Regionen auch für eine Unterstützung im Rahmen der anderen Ziele in Frage kommen.

5.8 Spezifische Bestimmungen für das Ziel „europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Artikel 12 und Artikel 14 bis 22)

5.8.1 Der Ausschuss begrüßte den Vorschlag für ein neues Rechtsinstrument zur Erleichterung der Zusammenarbeit. Mit diesen zusätzlichen Verordnungen soll eine wirksame Zusammenarbeit erleichtert werden. Die Verordnungen weisen jedoch eine Schwachstelle auf: Die Beteiligung der Sozialpartner sowie anderer Organisationen, die die spezifischen und/oder allgemeinen Interessen der Bürger vertreten, ist nicht ausdrücklich vorgesehen. Die Beziehung zwischen dem EFRE (Artikel 18) und dem neuen Europäischen Verbund für grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss eindeutig geklärt werden, insbesondere mit Blick auf die Übertragung der Aufgaben der Verwaltungsbehörde durch die Mitgliedstaaten auf den Europäischen Verbund.

5.8.2 Diese Thematik wurde in der Stellungnahme des Ausschusses zur Schaffung eines Europäischen Verbunds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit⁽²⁰⁾ eingehender erörtert, die auch spezifische Schlussfolgerungen des Ausschusses enthält.

5.9 Schlussbestimmungen (Artikel 22 bis 26)

5.9.1 Sie bekräftigen die Übergangsbestimmungen im Rahmen der derzeit geltenden Verordnung (EG) Nr. 1783/99 und legen die vorgesehenen Termine für das Inkrafttreten (1. Januar 2007) und die Überprüfung der Verordnung (bis 31. Dezember 2013) fest.

Brüssel, den 6. April 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ KOM(2004) 493 endg. – 2004/0165 (COD).

⁽¹⁷⁾ Artikel 8 Absatz 2.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 60, Ziffer 7.10, Stellungnahme zum Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

⁽¹⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Bessere Integration von Regionen mit anhaltenden naturbedingten Strukturschwächen“, CESE 140/2005.

⁽²⁰⁾ CESE 388/2005.